

Burocracia e carreira no setor público: uma análise do cargo de assistente de Gestão de Políticas Públicas da Prefeitura da Cidade de São Paulo

Danilo André Fuster

É gestor de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP) e mestre em Gestão de Políticas e Organizações Públicas pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). É professor na Escola de Gestão e Contas Públicas do TCMSP

82

Revista Simetria

Resumo: O presente estudo tem como objetivo realizar um estudo analítico sobre o principal (e único) cargo administrativo de nível médio que a prefeitura de São Paulo conta em seu quadro de servidores. O cargo de assistente de Gestão de Políticas Públicas (AGPP) tem como uma de suas atribuições a de executar, sob supervisão especializada, as atividades de suporte técnico associados à implementação e execução de políticas públicas. Além disso, os servidores deste cargo ocupam posições estratégicas dentro da máquina pública exercendo funções de confiança, que vão desde os de direção, supervisão e até de subprefeito. Isso faz com que o papel desses servidores seja decisivo para a organização, pois eles influem diretamente nos resultados alcançados dos programas e serviços governamentais. Analisaremos a trajetória da carreira de nível médio nos últimos 30 anos, verificando a estruturação dos seus Planos de Cargos e Carreiras, Sendo assim, buscando descrever e analisar quais foram as iniciativas que a Prefeitura de São Paulo buscou utilizar para a profissionalização desses servidores na área de Políticas Públicas.

Palavras-chave: Burocracia. Carreira. Política Pública.

1 Introdução

O presente artigo pretende discutir não apenas o papel fundamental que os burocratas têm na administração pública, pois eles, nas democracias contemporâneas, não apenas



administram, mas participam junto com os políticos do processo de tomada de decisão, configurando-se também como *policymakers* (ABERBACH, PUTNAM e ROCKMAN, 1981 apud AZEVEDO; LOUREIRO, 2003), mas como a Prefeitura de São Paulo estruturou a sua carreira administrativa de nível médio ao longo do tempo até os dias de hoje. Essa discussão se faz necessária para entendermos que a

burocracia não é apenas o conjunto dos funcionários públicos e dos processos administrativos, mas um dos fundamentos do exercício do poder estatal e do governo democrático, e por isso é necessária a compreensão sobre sua composição (OLIVIERI, 2011, p. 1396).

Com o processo político ocorrido nas últimas décadas no cenário brasileiro, os municípios vêm ganhando uma importância na promoção à cidadania e no provimento de políticas públicas, sendo que

desde os anos 80, a prestação direta de serviços ao cidadão vem sendo descentralizada da União para os Estados e municípios; com a Constituição de 1988, aprofundou-se esta descentralização (PACHECO, 2002, p. 79).

A descentralização das políticas públicas para a esfera municipal fazia parte do processo de redemocratização que foi, sobretudo, um processo político e normativo, pois argumentava que “formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia” (ARRETCHE, 1996). Todavia, não se levou em consideração o caráter técnico-administrativo dessa descentralização. Os municípios estavam preparados, do ponto de vista de recursos humanos, para absorver e na prestação desses serviços públicos?

Atualmente, a cidade de São Paulo é a maior da América Latina, com uma população

com mais de 11 milhões de pessoas, segundo o último censo do IBGE do ano de 2010. Para atender toda essa demanda que uma população deste tamanho necessita, a Prefeitura de São Paulo conta atualmente em seu quadro de servidores aproximadamente 131.000 mil ativos no quadro da administração direta (Prefeitura de São Paulo, 2016). Esses servidores estão lotados em 26 secretarias e 32 subprefeituras.

Assim, as mudanças ocorridas no decorrer dos anos indicam a necessidade de ampliar-mos a compreensão sobre esses atores dentro da máquina pública e de que forma influenciam a gestão pública do município de São Paulo.

Para compreendermos a forma em que hoje se encontra estruturado o cargo de assistente de Gestão de Políticas Públicas, analisaremos a sua trajetória dos últimos 30 anos. Não há como se descartar o processo histórico, isso porque, segundo Peters (1999, p.63 apud GAINS; JOHN; STOKER, 2005, p. 25), “escolhas feitas quando uma instituição está sendo formada, ou quando uma política está sendo iniciada, terão uma contínua influência amplamente determinante [...] no futuro”. Portanto, esse recorte histórico se faz necessário para entender como as escolhas que a Prefeitura de São Paulo na área de Gestão de Pessoas culminaram no atual perfil dos seus trabalhadores.

Para compreendermos como eles influenciam na gestão municipal, analisaremos quais cargos em comissão eles estão nomeados, pois “vale ressaltar que o papel técnico-político e sua relevância dependem diretamente da posição desses burocratas no desenho institucional das políticas [...]” (BIANCCHI, 2002; ROCHA, 2003; SCHNEIDER, 1994 apud LOTTA et al., 2014).

2 Metodologia

O trabalho se apresenta como uma pesquisa descritiva dos fatos e eventos ocorridos ao longo do tempo na Prefeitura de São Paulo na área de Gestão de Pessoas, que levaram a



traçar o atual perfil dos servidores de nível médio, sendo uma avaliação gerencial dos instrumentos utilizados pela Prefeitura de São Paulo para a sua carreira administrativa de nível médio. A administração de pessoal, um subcampo da administração pública, foi incluída porque foi encontrada para ser “mais ativo no desenvolvimento da teoria empírica do que outras áreas da administração pública” (HOUSTON; DELEVAN, 1991, p. 107). Posto isso, foi feita uma análise histórica para traçar a razão do atual perfil desses profissionais que hoje ocupam o cargo de assistente de Gestão de Políticas Públicas.

A pesquisa bibliográfica foi feita em periódicos especializados no campo de Públicas, tais como: Revista do Serviço Público (ENAP) e Revista de Administração Pública (FGV). Materiais publicados por órgãos públicos nacionais (IPEA) e internacionais (OCDE) também fazem parte do rol da bibliografia, além da utilização de livros publicados sobre a temática. Contudo, o trabalho mostra dificuldade em apresentar bibliografia recente, pois ainda são escassos os estudos sobre carreiras de nível médio, sobretudo, no âmbito municipal.

Foi utilizado, como forma de levantar o conteúdo empírico desse trabalho, a participação do autor como observador, uma vez que ele é pertencente à carreira de AGPP e por ter trabalhado por 5 anos na Coordenadoria de Gestão de Pessoas, da Secretaria Municipal de Gestão.

A coleta de dados quantitativos foi feita através dos pedidos via Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, sancionada em 18 de novembro de 2011), realizada nos anos de 2015 e 2016. Todos os pedidos foram registrados no Serviço de Informação ao Cidadão. Portanto, todos os dados são públicos de acesso a todos os cidadãos.

Todas as Leis e Decretos desse trabalho tiveram como fonte o banco de dados da Câmara Municipal de São Paulo. Já a pesquisa documental dos formulários utilizados para a Avaliação de Desempenho foi retirado do Portal do

Servidor, site gerenciado pela Secretaria Municipal de Gestão.

Por se tratar de uma pesquisa do tipo empírica em que o pesquisador não tem controle direto sobre as variáveis independentes, porque suas manifestações têm ocorrido ou porque é por sua natureza não manipulável. As análises e discussões contidas no decorrer do trabalho se fizeram com base nos fatos já ocorridos, não havendo como pressupor que, se algum fato não tivesse ocorrido, mudaria a trajetória da carreira dentro da estrutura da Prefeitura de São Paulo.

3 Burocracia

O modelo burocrático é atribuído ao sociólogo alemão Max Weber. Ele, em seu livro *Wirtschaft und Gesellschaft (Economia e sociedade)*, publicado em 1922, analisou e sintetizou as principais características da teoria da burocracia. Na descrição elaborada por Max Weber sobre a burocracia, ele trouxe os modelos ideais típicos de dominação, identificando o exercício da autoridade racional-legal como fonte de poder dentro das organizações burocráticas. Nesse modelo, o poder é emanado através das normas, das instituições formais, e não do perfil carismático ou da tradição.

A partir desses elementos fundamentais da teoria weberiana derivam-se as três características principais do modelo burocrático: a impessoalidade, a formalidade e o profissionalismo.

A impessoalidade prescreve que a relação entre todos os membros da organização e entre a organização e o ambiente externo está baseada em funções e linhas de autoridade claras, pré-definidas através da linha hierárquica da organização. Os cargos de chefia dentro da organização têm a autoridade e responsabilidade para decidir e tomar as decisões; eles representam formalmente a organização. Todavia, o modelo burocrático define claramente que esses postos de chefias pertencem à organização e não aos indivíduos que os ocupam. Assim, evitando que eles sejam apropriados por eles do

prestígio, poder e eventuais outras vantagens que o cargo lhe traz.

A formalidade impõe deveres e responsabilidades a todos os indivíduos organização, a configuração e legitimidade de uma hierarquia administrativa, as documentações escritas dos procedimentos administrativos, a formalização dos processos decisórios e a formalização das comunicações internas e externas (SECCHI, 2009). Para evitar ao máximo a benevolência do indivíduo na execução das rotinas. Todas as tarefas são formalmente estabelecidas de maneira a garantir a continuidade do trabalho e a padronização dos serviços prestados.

Já o profissionalismo tem como premissa o critério do mérito como uma forma de justiça e impessoalidade. As atribuições de funções aos indivíduos são feitas por meio de uma competição justa, tendo como critério a avaliação das melhores capacidades técnicas e dos conhecimentos apresentados pelos candidatos a essas funções. Além disso, os indivíduos são alocados em cadeias de comando hierárquico pré-definidas, cabendo o cumprimento das tarefas definidas pelos superiores aos determinados. Isso faz com que, em tese, inclinações, paixões ou valores dos burocratas não interfiram no seu comportamento profissional, uma vez que ele obedeceria às normas e estruturas formais que definem as organizações nas quais atuam.

O modelo burocrático já se tornou bastante difundido na Europa desde o século XVI nas organizações militares e religiosas. A disseminação do modelo organizacional burocrático nas administrações públicas ocorreu durante o século XX. No Brasil, a burocracia estatal começa a ser criada em meados da década de 30 do século passado, “fazíamos a crítica da administração patrimonialista iniciávamos sua substituição por uma administração pública burocrática” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 2).

3.1. Burocracia de Alto Escalão

Os burocratas de alto escalão são entendidos pela literatura como os que estão lotados em

cargos e funções, sendo que classificamos os ocupantes de cargos de alto escalão como *policymakers*, ou seja, decisores com responsabilidade política. Isso é, os que estão localizados nos altos escalões da estrutura organizacional da instituição.

Os burocratas de alto escalão, por sua vez, sobretudo quando ocupam funções do alto escalão, precisam atuar politicamente, e não apenas tecnicamente, no sentido de escolher as prioridades do chefe do poder executivo e levar em conta interesses e valores, sejam eles referentes à lógica interna do sistema político, sejam vinculados a determinadas orientações técnicas com maior aceitação na sociedade.

Segundo Abrucio e Loureiro (1998), nos mostra a importância desses agentes dentro da administração pública e, mais precisamente, em como eles são ocupados:

[...] é importante compreender, sob o ângulo do *policymaker*, a influência das regras institucionais que circunscrevem o preenchimento dos cargos. Parte-se, portanto, do pressuposto de que determinados universos institucionais como sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo), organização político administrativa (federalismo ou estado unitário), diferenças nos sistemas eleitorais e/ou partidário, existência ou não de carreiras burocráticas mais estáveis ajudam a explicar em grande parte a adoção de um determinado critério de distribuição dos postos no governo.

3.2 Burocracia de Médio Escalão

Tendo em vista essas posições extremas, pouco se preocupou em compreender um conjunto de atores que, “por ocupar uma posição intermediária, se situa em um ‘limbo’ conceitual entre as abordagens *top-down* e *bottom-up*, os burocratas de médio escalão [...] que designam uma posição intermediária entre o topo e a base” (PIRES, 2012, p. 4).

Apesar de ainda não terem grande destaque na literatura (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014), os burocratas de médio escalão,

assim como os de alto escalão e os burocratas de nível de rua, são importantes no desempenho das funções de transformações dos objetivos políticos e sociais em programas e projetos a serem executados pelos governos.

Antes, portanto, de discutirmos a importância desses atores dentro da administração pública, é preciso categorizar essa classe. Lotta (2014) nos traz que uma primeira conclusão que se pode extrair da literatura diz respeito à ambiguidade e à dificuldade de definir com exatidão o que caracteriza um burocrata de nível médio. Para efeitos de simplificação e operacionalização, a autora traz a forma mais frequente de se definir um Burocrata de Médio Escalão, que é pela identificação daqueles funcionários situados no meio da estrutura hierárquica da organização. Dessa burocracia de médio escalão, fazem parte os gerentes, dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias que o alto escalão da burocracia formula (PIRES, 2012).

Todavia, a simplificação, a partir de posições na estrutura administrativa, acaba não conjecturando a complexidade que os níveis intermediários da estrutura organizacional em que está localizada. A perspectiva estrutural concebe a atuação de burocratas como função do lugar que ocupa nas estruturas organizacionais e dos papéis definidos nos ordenamentos formais (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014). Nesse sentido, os BMEs podem ser compreendidos como “engrenagens” de um mecanismo, tendo sua atuação predefinida por uma estrutura organizacional e normativa mais ampla (WISE, 2004).

Seguindo o mesmo raciocínio dos autores citados anteriormente, Huising e Silbey (2011) consideram que os burocratas de médio escalão são os atores responsáveis por interagir com seus subordinados e garantir deles complacência para implementação das regras desenhadas por níveis superiores.

Nos estudos com foco nas burocracias governamentais, ganham relevância reflexões a partir da dicotomia técnico-política. Nesses casos, por ocuparem posições intermediárias, esses burocratas de médio escalão desempenham um papel técnico-gerencial e outro técnico-político (PIRES, 2011). No primeiro caso, os burocratas traduzem as determinações estratégicas, oriundas dos níveis superiores, em ações cotidianas nas organizações, gerenciando os serviços, traduzindo-se em burocratas implementadores (PIRES, 2012 apud CHETKOVITCH; KIRP, 2001; DALTON, 1959; KAUFMAN, 1960; OLIVEIRA, 2009). Já no segundo caso, o papel técnico-político e sua relevância dependem diretamente da posição desses burocratas no desenho institucional das políticas e, portanto, na cadeia de atores entre a formulação e a implementação (BIANCCHI, 2002; ROCHA, 2003; SCHNEIDER, 1994).

3.3 Burocracia de Nível de Rua

No começo da década de 80, o autor Michael Lipsky escreveu sobre a burocracia de nível de rua (*street-level bureaucracy*) e tornou-se referência no debate da importância desses agentes que concretizam as ações do Estado perante os cidadãos. Lipsky (1980) demonstrou que os agentes de nível de rua (*street-level bureaucrats*) são funcionários que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos (policiais, professores, profissionais de saúde etc.), e afetam diretamente o desempenho, a qualidade e o acesso aos bens e serviços providos pelo governo (OLIVEIRA et al., 2014, p. 467).

No ano de 1962, David Mechanic já tinha iniciado o debate acerca do tema quando descreveu que nas organizações complexas, os participantes da base possuem amplo poder e influência que não estão associados às suas posições formais. O argumento apresentado pelo autor é que, nas organizações complexas, ficam muito dependentes dos membros que estão localizados na “linha de frete”, porque eles obtêm

e controlam pessoas, instrumentos e informações importantes para o funcionamento da instituição. Isso faz com que esses agentes tenham um poder informal, pois seus superiores hierárquicos podem não ter acesso a esses recursos e não podem também regular o uso deles.

Todavia, coube a Michael Lipsky realizar a primeira análise sistemática do que a partir de então ficaria conhecida como *street-level bureaucracy*.

Eu argumento que as decisões de burocratas do nível da rua, as rotinas que eles estabelecem e os artifícios que eles inventam para tratar com as incertezas e as pressões do trabalho efetivamente tornam-se as políticas públicas que eles executam. Eu sustento que a política pública não é mais bem compreendida como feita nas legislaturas ou nas suítes dos administradores do alto escalão no último piso. Estas arenas decisórias são relevantes, claro, mas elas não representam o quadro completo. À combinação dos lugares onde as políticas são constituídas, devem-se adicionar os escritórios lotados e os encontros diários dos trabalhadores do nível da rua. (LIPSKY, 1980, p. xiii.).

Os burocratas de “nível de rua” são um dos elementos fundamentais na execução das políticas; eles que são os responsáveis de fato pela concretização dos programas em serviços e bens prestados. O poder público acaba punindo ou beneficiando seus cidadãos por meio dos funcionários que trabalham diretamente envolvidos com eles, tais como nos guichês de atendimento, nas salas de aula, nos consultórios médicos, nas viaturas policiais etc. Todavia, o agente da base tem de ir além da execução dos programas, porque muitas vezes os formuladores (burocrata de alto escalão) deles não sabem o que querem atingir com eles ou não sabem como alcançar os objetivos deles (OLIVEIRA, 2009).

Devemos ressaltar que os burocratas de nível de rua não apenas executam as políticas públicas (*policies*), eles fazem também a política

(*politics*). Isso se faz a partir do momento que eles gozam de uma ampla autonomia na decisão sobre quem serão os beneficiários ou punidos por essas ações do governo. Como, muitas vezes, não são vigiados de perto pelos supervisores, eles têm a ocasião de executar seus afazeres de acordo com suas prioridades e com seus entendimentos do público a que servem.

Os burocratas da base enxergam, por vezes, seus superiores como elaboradores de programas que são distanciados da realidade e impraticáveis (OLIVEIRA, 2009). Essa percepção é uma variável que impõe obstáculos ao controle desses agentes, porque ela abala a legitimidade da relação hierárquica entre o topo e a base, afetando o que a doutrina burocrática traz, que é de que “os que se situam embaixo deveriam executar *sine ira et studio* as ordens emanadas de cima” (OLIVEIRA, 2012, p. 1554).

Essa discussão se mostra relevante, uma vez que, no caso de insatisfação do público com os serviços prestados, recai o custo político aos membros do alto escalão, e não aos burocratas de médio ou nível de rua. O cidadão não quer saber se a ausência do profissional da saúde num equipamento público se dá a uma alta taxa de absenteísmo ou por falta de condições de trabalho, mas irá cobrar o governante e seu secretário por essa ausência.

3.4 Burocratas e Políticas Públicas

A discricção dos burocratas é um tema de suma importância para a gestão pública, porque a qualidade e quantidade dos serviços prestados dependem deles, logo os esforços para compreenderem seus determinantes e consequências deveriam ser um objetivo relevante nas pesquisas da administração pública (OLIVEIRA, 2012, p. 1552).

A literatura passou a enfatizar a extensão em que os resultados da formulação, implementação e avaliação são dependentes das burocracias, pois elas desempenham fundamental importância, não só na execução das políticas que alocam os recursos públicos, como também na

própria tomada de decisão sobre quem ganha o que do governo.

Outro fator decisivo no ciclo das políticas públicas é a organização, porque ela influi diretamente nos resultados dos programas governamentais, pois a dinâmica da interação entre ela e seus membros afeta o processo de trabalho e, por conta disso, influencia a quantidade e a qualidade dos serviços por ela prestados (CROZIER, 1963; CROZIER; FRIEDBERG, 1977; SIMON, 1997; MARCH; SUMON, 1993).

As políticas são feitas pelas autoridades eleitas e pelos funcionários do topo (alto escalão) e são executadas pelos atores do baixo escalão (nível de rua). Mas quando os burocratas do alto escalão transmitem atribuições e diretrizes aos burocratas de médio escalão e esses, por sua vez, repassam aos burocratas de nível de rua, embora a designação seja feita a papéis, “de fato a delegação necessariamente envolve indivíduos concretos que têm interesses e objetivos que nem sempre coincidem com os do sistema formal” (SELZNICK, 1948, p. 27). Por conta disso, os burocratas podem apresentar resistências às diretrizes que acompanham a delegação e podem se desviar das normas e dos procedimentos formais no cotidiano (OLIVEIRA, 2009).

4 Carreira Administrativa de Nível Médio da Prefeitura de São Paulo

4.1 Plano de Cargos e Carreiras

4.1.1 Debate Teórico

No conceito de Meirelles (2007, p. 419), “cargo público é o lugar instituído na organização do serviço público, com denominação própria, atribuições e responsabilidades específicas e estípcio correspondente, para ser provido e exercício por titular, na forma estabelecida por lei”.

A Lei nº 8.989, que trata do Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de

São Paulo, traz a seguinte definição de cargo público:

Art.3 – Cargo público é aquele criado por lei, em número certo, com denominação própria, remunerado pelos cofres municipais, ao qual corresponde um conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a funcionário público.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, “cargos são as mais simples e indivisíveis unidades de competência a serem expressas por um agente, previstas em um número certo, com denominação própria, retribuídas por pessoas jurídicas de Direito Público e criadas por lei” (MELLO, 2000, p. 233).

Vê, desta forma, que cargo é um lugar criado no serviço público, constituído por um conjunto de *atribuições e responsabilidades* próprias, desempenhadas por pessoa física (servidor público), agindo em nome do Estado, ao qual correspondem *denominação e remuneração específicas*, na forma estabelecida em lei. É característica dos cargos públicos que seus titulares estejam vinculados ao Estado através de *regime estatutário* ou *institucional*.

Os cargos na administração pública sofrem frequentemente alteração de nomenclaturas e em na descrição de suas atribuições. Entender esse processo é fundamental para a discussão do atual perfil dos servidores hoje no cargo de Assistente de Gestão de Políticas Públicas – AGPP, pois muitos ocupantes ingressaram no quadro em outros cargos. Pois, segundo Marconi (1999, p. 9) “a nova tendência para organizar carreiras e cargos baseia-se no enriquecimento do trabalho, tornando as atribuições mais amplas e genéricas, e não específicas de uma única organização ou área”.

Fazendo um recorte dos últimos 30 anos, podemos visualizar esse processo de transformação nas últimas leis que estruturaram a carreira de nível médio, até mesmo a aglutinação de outros cargos correlatos até chegar no AGPP. Para a OCDE (2005), o desafio para os sistemas

baseados em carreira é como prover um serviço civil capaz de dar respostas às demandas especializadas de uma sociedade contemporânea.

Uma carreira é constituída por uma série de classes da inicial à final. Cada classe é caracterizada por um padrão de vencimentos e pela possibilidade de exercerem os seus ocupantes certas e determinadas funções (REZENDE, 2014). Esse princípio de organização das carreiras foi introduzido no bojo na busca pela implantação do modelo burocrático na administração pública brasileira através da Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936. A lei federal organizou o quadro de servidores civil da União. Anteriormente a essa lei, os cargos públicos eram preenchidos por nomeação e não por promoção, não sendo assegurada ao funcionário, por mais zeloso, a possibilidade de acesso a postos mais elevados (REZENDE, 2014).

O Plano de Cargos e Carreiras consiste em possibilitar o desenvolvimento do servidor mediante a combinação dos critérios de tempo de serviço, resultados da avaliação de desempenho individual e nível de escolaridade (VILHENA et al., 2006 apud MARQUES et al., 2011). É o instrumento legal usado pela administração pública para pensar a trajetória do servidor por toda a sua vida funcional, do momento após o ingresso até o seu desligamento (exoneração ou aposentadoria).

O Plano de Carreira e Cargos traz as formas que o servidor poderá transpor todas as classes, por promoção, merecimento ou antiguidade. As carreiras no serviço público se constituíram ao longo dos anos com base numa estrutura hierárquica consolidada e rígida. As formas para o avanço na carreira sempre preconizaram “o passar do tempo mais do que com base no mérito, podem chegar ao nível máximo de sua carreira” (LONGO, 2007; MARCONI, 2004).

Na referida legislação de 1936, citada acima, as formas do servidor migrar de uma classe para a próxima por promoção, dentro da mesma carreira, era por antiguidade ou merecimento.

Ernani da Mota Rezende (2014, p. 558) descreve como era esse mecanismo:

Metade das promoções obedeceria ao critério de antiguidade e metade ao de merecimento, exceto nas promoções para a classe final da carreira, que seriam todas por merecimento;

- nas promoções por merecimento, teriam preferência os funcionários classificados por concurso;
- as promoções por merecimento seriam feitas dentre os funcionários constantes de lista tríplice organizada previamente pela Comissão de Eficiência respectiva, só podendo ser incluídos nesta lista os funcionários colocados nos dois primeiros terços de sua classe na ordem de antiguidade, excetuado o caso de promoção à última classe da carreira;
- seria obrigatório o interstício de dois anos para promoção.

O critério “merecimento” era baseado nos “boletins de merecimento” elaborados pelas chefias, que tinha como parâmetro os itens: eficiência no serviço, compreensão de responsabilidades, qualidades de cooperação, caráter, conhecimento do serviço, urbanidade no tratamento com outras pessoas da repartição ou não e capacidade de direção. A palavra “eficiência” nos ajuda a pensar que era o embrião para o pensamento na gestão de pessoas no serviço público com base nas características pessoais e em sua capacidade de trabalho e menos num dogmatismo impessoal da racionalidade burocrática.

Já o critério de “antiguidade”, segundo REZENDE (2014, p. 563) era explicado pelos possíveis fatores internalizados na administração pública, que são:

- a) o reconhecimento, por parte do Estado, de que o empregado se valoriza com o tempo de serviço, do qual tem cada vez melhor conhecimento que permite ser cada vez mais eficiente a sua ação.
- b) o reconhecimento de que, à medida que

passam os anos, tem o empregado necessidade de melhor remuneração devido ao aumento de suas responsabilidades com a família, educação e sustento dos filhos, etc.

BARBOSA (1996, p. 89) aborda a questão do ponto de vista sociológico das características da “antiguidade” implícitas sobre o tema. Segundo a autora:

O critério de antiguidade é algo que está ao alcance de todos e pode ser estendido, indiscriminadamente, a todas as categorias. Já o desempenho (mérito) depende dos indivíduos, de suas especificidades, enquanto personalidades e caracteres, e do contexto histórico onde vivem.

Contudo, a promoção na carreira utilizando o critério da antiguidade, reconhecendo este como um valor importante, pode tornar o servidor acomodado, pois desempenhando de forma positiva as suas tarefas ou não, buscando capacitação e aprimoramento ou não, esse servidor obterá a recompensa, bastando-lhe percorrer o tempo exigido para tal.

Outro ponto de vista é que não valorizar a experiência (leia-se antiguidade) como sendo um critério é não reconhecer o trabalho desenvolvido pelo servidor e valorizar a permanência do mesmo no serviço público. Barbosa

(1996) aponta como solução para este impasse, o condicionamento da antiguidade ao bom desempenho.

4.1.2. Plano de Cargos e Carreiras do Nível Médio

Lei nº 11.511, de 19 de Abril de 1994

A primeira alteração ocorreu em 1994, com a promulgação da Lei nº 11.511 que dispõe sobre a organização do Quadro dos Profissionais da Administração Pública da Prefeitura de São Paulo dentre outros itens. Essa lei estruturou os cargos da área administrativa em um único Quadro, que até então cada cargo tinha a sua própria criação, mas sem estar numa carreira.

Conforme o quadro abaixo, os cargos administrativos de nível médio sofreram uma aglutinação. Esse processo fez com que cargos distintos passassem a ter a sua nomenclatura de Auxiliar Técnico Administrativo.

Contudo, a aglutinação de cargos que, segundo Marconi (2005), diz que Planos de Cargos e Carreiras adotados recentemente por órgãos públicos observa-se a preferência por cargos largos; entende-se por cargo largo a aglutinação de atividades (atribuições) de mesma natureza de trabalho. Todavia, podemos visualizar que a Prefeitura de São Paulo já utilizava esse procedimento desde a década de 90.

Tabela 1- Lei nº 5.111/1994

Lei nº 11.511, de 1994	
Antes	Depois
Almoxarife I	Auxiliar Técnico Administrativo
Almoxarife II	
Almoxarife III	
Auxiliar Administrativo da Saúde I	
Auxiliar Administrativo da Saúde II	
Auxiliar Administrativo da Saúde II	
Oficial de Administração Geral I	
Oficial de Administração Geral II	
Oficial de Administração Geral II	
Técnico em Arquivo Médico e Estatístico	

Fonte: Lei nº 11.511, de 1994. Elaboração própria.

A carreira definiu que o cargo de Auxiliar Técnico Administrativo era separado por 5 graus, definidos pelas seguintes letras: “A”, “B”, “C”, “D” e “E”.

4.1.3 Promoção

A promoção dos cargos era regida pelas regras estabelecidas na Lei nº 8.989/1979, Estatuto dos Servidores Públicos do Município de São Paulo. No artigo 67, há a definição de que a “Promoção é a passagem do funcionário de um determinado grau para o imediatamente superior da mesma classe”.

O artigo seguinte traz a possibilidade de promoção na carreira por duas formas: antiguidade ou merecimento. Algo parecido com a legislação federal citada neste trabalho. Portanto, podemos verificar que a matéria de recursos humanos sofreu forte influência dos modelos instituídos no governo federal, em pouco inovando no âmbito local.

Para a promoção por antiguidade, os critérios eram:

Art. 69 - Serão promovidos, anualmente, por antiguidade até 16% (dezesseis por cento) do total dos funcionários de cada grau, em cada classe.

§ 1º - No resultado da aplicação do percentual fixado por este artigo não serão consideradas as frações.

§ 2º - Quando o número de concorrentes de determinado grau for inferior a 16 (dezesseis), serão promovidos 2 (dois) funcionários.

§ 3º - As promoções por antiguidade obedecerão exclusivamente aos critérios de tempo de efetivo exercício no serviço público municipal e no grau.

Havia uma restrição quanto à quantidade de servidores que progrediriam por esse critério, limitando apenas 16% do total em cada grau. Quando não conseguisse progredir por esse critério, o servidor aguardava o ano seguinte.

O critério de promoção por merecimento era composta pelo computo de pontos. O artigo 73 descreve:

Art. 73 - Será promovido por merecimento para o grau imediatamente superior, ressalvado o disposto no artigo 77, o funcionário que atingir o mínimo de pontos a seguir especificado:

- I - para o grau “B” - 95 (noventa e cinco);
- II - para o grau “C” - 120 (cento e vinte);
- III - para o grau “D” - 135 (cento e trinta e cinco);
- IV - para o grau “E” - 150 (cento cinquenta);

Não havia a promoção vertical para a carreira; o servidor apenas passava para o grau seguinte na horizontal.

Figura 1- Promoção da carreira do Auxiliar Técnico Administrativo



Fonte: Portal do Servidor, SMG, Prefeitura de São Paulo, 2015.

Portanto, bastava o servidor obter a quantidade de pontos necessária para a promoção que ele obteria o direito a ser promovido para o grau superior na carreira. Lembrando que isso ocorria apenas uma vez ao ano.

O artigo 74 traz a regra de como obter a pontuação necessária para a promoção, sendo elas:

Art. 74 - Os pontos referidos no artigo anterior serão obtidos da seguinte forma:

I - tempo de serviço público: 2 (dois) pontos por ano de efetivo exercício no serviço público do Município de São Paulo;

II - tempo no cargo: 4 (quatro) pontos por ano de efetivo exercício no cargo;

III - mérito: até 80 (oitenta) pontos, obtidos pela média aritmética da soma dos pontos atribuídos na avaliação do desempenho, durante o ano que antecede à data da promoção;

IV - cursos: até 15 (quinze) pontos, computando-se tão somente os pertinentes à função, que satisfizerem os requisitos exigidos pelo órgão de pessoal competente e realizados durante a permanência do funcionário em cada grau.

§ 1º - Para os efeitos dos incisos I e II deste artigo, serão computados como 1 (um) ano as frações de tempo iguais ou superiores a 182 (cento e oitenta e dois) dias e desprezadas as inferiores.

§ 2º - Do total de pontos obtidos na forma prevista neste artigo será deduzido, quando for o caso, um (1) ponto por falta injustificada apurada durante a permanência no grau até o último dia do ano anterior ao processamento da promoção.

Mesmo essa sendo a forma de promoção na carreira por “merecimento”, a presença do tempo de efetivo exercício entra no cálculo para a obtenção da pontuação.

Os critérios da avaliação de desempenho irão ser abordados no item 3.4.2 “Avaliação de Desempenho na Prefeitura de São Paulo” desse trabalho.

4.1.4 Lei nº 13.748, de 16 de Janeiro de 2004

No ano de 2004, o cargo administrativo de nível médio teve nova mudança em sua nomenclatura, atribuições e novamente fez parte da aglutinação de outros cargos também do mesmo nível. Conforme quadro abaixo, é possível verificar que os cargos aglutinados são de diversas funções, nem sempre sendo correlatas, o que fere o “aspecto fundamental do processo de construção de cargos largos, que sejam agregadas somente as atribuições de uma mesma natureza de trabalho” (MARCONI, 2005, p. 10).

Tabela 2- Lei 13.748/2004

Lei nº 13.748. de 2004	
Antes	Depois
Auxiliar de Astronomia	Assistente de Gestão de Políticas Públicas
Auxiliar de Biblioteca	
Auxiliar Técnico Administrativo	
Auxiliar Técnico de Desenvolvimento	
Fotógrafo	
Orientador Social	

Fonte: Lei nº 13.748, de 2004. Elaboração própria.

Essa aglutinação, apenas utilizando o critério da escolaridade exigida para o ingresso no cargo, gera um efeito de descaracterizar funções específicas. Um exemplo é do fotógrafo, que é um cargo distinto e com atribuições específicas e que em nada é correlato às funções administrativas.

Não foi apenas a nomenclatura que sofreu alteração. Pela primeira vez, a carreira de nível médio teve as suas atribuições descritas

em Lei. Ficando, assim, mais fácil de planejar os editais para concurso público, pois é sabido o perfil que o candidato deverá ter para exercer as funções determinadas para o cargo.

Critérios não relacionados às atividades profissionais aparecem como atribuição aos servidores. Critérios comportamentais são inseridos como: Ética, Trabalho em Equipe etc.; isso é importante para demonstrar que o cargo e, principalmente, a pessoa que ocupa o cargo deve ter essas características.

Tabela 3- Atribuições Gerais do Cargo de AGPP

Atribuições Gerais
<p>Ética: Desenvolver as atividades profissionais, observando questões relacionadas à justiça e à ética nas relações de trabalho.</p> <p>Qualidade: Executar as atribuições do cargo, buscando a satisfação das necessidades e superação das expectativas dos clientes ou usuários internos e externos da Prefeitura do Município de São Paulo.</p> <p>Trabalho em Equipe: Realizar o trabalho em colaboração com outros profissionais, buscando a complementaridade de outros conhecimentos e especializações.</p> <p>Visão Sistêmica: Desempenhar as atribuições específicas, percebendo a inter-relação e a interdependência de cada uma das tarefas com as atividades globais da Prefeitura do Município de São Paulo.</p>

Fonte: Lei nº 13.748, de 2004.

Tabela 4- Atribuições Básicas do cargo de AGPP

Atribuições Básicas
<p>Comunicação: Transmitir as informações, divulgar os eventos e produzir relatórios periódicos relacionados com a atividade profissional.</p> <p>Conhecimentos de informática: Possuir conhecimentos gerais de microinformática necessários para a realização do trabalho.</p> <p>Flexibilidade: Possuir capacidade para lidar com diferentes tipos de situações no exercício do cargo.</p> <p>Iniciativa: Realizar outras atividades que não estão previstas na rotina de trabalho, não se limitando às suas atividades.</p> <p>Interesse: Buscar sistematicamente ampliar os conhecimentos referentes aos assuntos relacionados às suas atividades.</p> <p>Planejamento e Organização: Atuar de forma planejada e organizada, otimizando tempo e recursos materiais.</p> <p>Pró-atividade: Prever situações e atuar antecipadamente, adotando ações proativas ao invés de atuar, somente, através de ações reativas.</p> <p>Relacionamento interpessoal: Agir de forma empática e cordial com as demais pessoas, durante o exercício das funções do cargo.</p>

Fonte: Lei nº 13.748, de 2004.

Além das atribuições descritas acima, o cargo possui mais 5 atribuições específicas, que vai delimitar a área de atuação do servidor. No

quadro abaixo, podemos verificar os dois principais segmentos, no que se refere à gestão pública.

Tabela 5- Atribuições Específicas do cargo de AGPP

Segmento específico	Atribuições Específicas
Gestão Administrativa	Executar as atividades de processos e procedimentos administrativos em todas as áreas da Prefeitura do Município de São Paulo; Desenvolver atividades relativas aos processos de documentação e arquivamento em geral, de acordo com as normas internas estabelecidas; Dar suporte administrativo para as atividades de planejamento, desenvolvimento urbano, suprimentos, abastecimento, finanças, recursos humanos, regulação e legislação, segurança urbana e fiscalização; Desenvolver atividades relativas à divulgação, publicação e comunicação interna e externa.
Políticas Públicas	Executar, sob supervisão especializada, as atividades de suporte técnico associadas à implementação e execução de projetos, programas e políticas públicas da Prefeitura do Município de São Paulo.

Fonte: Lei nº 13.748, de 2004.

Outra novidade trazida pela Lei é que agora todos os cargos de AGPP não passam mais a pertencer no Quadro Específico das Secretarias e Subprefeituras, mas sendo geral para toda a Prefeitura. Isso faz com que não haja mais um número pré-estabelecido de cargos por Secretaria/Subprefeitura, como era anteriormente e, agora, todos pertencem à Prefeitura. Isso pode gerar uma maior facilidade

na sua mobilidade interna entre as Secretarias/Subprefeituras, sendo distribuídos conforme as demandas do local.

A mesma Lei disciplinou sobre a Promoção e agora também a Progressão na Carreira. Para o cargo de AGPP são 15 categorias divididas em dois níveis. O ANEXO I da Lei traz como ficou:

Figura 2 – Anexo I a que se referem os artigos 2º e 3º da Lei nº 13.748/2004, Parte I

Nº DE CARGOS	DENOMINAÇÃO DO CARGO	REF.	SITUAÇÃO NOVA	
			PARTE E TABELA	FORMA DE PROVIMENTO
9923	Assistente de Gestão de Políticas Públicas - Nível I		PP-III	Mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, exigido o certificado de conclusão de ensino médio.
	a) Categoria 1	1		Enquadramento nos termos da alínea "a" do inciso I do artigo 8º desta lei.
	b) Categoria 2	2		Progressão funcional, mediante avaliação de desempenho, dentre titulares de cargos da Categoria 1, Nível I, observado o disposto nos artigos 9º a 13 desta lei.
	c) Categoria 3	3		Progressão funcional, mediante avaliação de desempenho, dentre titulares de cargos da Categoria 2, Nível I, observado o disposto nos artigos 9º a 13 desta lei.
	d) Categoria 4	4		Progressão funcional, mediante avaliação de desempenho, dentre titulares de cargos da Categoria 3, Nível I, observado o disposto nos artigos 9º a 13 desta lei.
	e) Categoria 5	5		Progressão funcional, mediante avaliação de desempenho, dentre titulares de cargos da Categoria 4, Nível I, observado o disposto nos artigos 9º a 13 desta lei.
	f) Categoria 6	6		Progressão funcional, mediante avaliação de desempenho, dentre titulares de cargos da Categoria 5, Nível I, observado o disposto nos artigos 9º a 13 desta lei.
	g) Categoria 7	7		Progressão funcional, mediante avaliação de desempenho, dentre titulares de cargos da Categoria 6, Nível I, observado o disposto nos artigos 9º a 13 desta lei.
	h) Categoria 8	8		Progressão funcional, mediante avaliação de desempenho, dentre titulares de cargos da Categoria 7, Nível I, observado o disposto nos artigos 9º a 13 desta lei.

Fonte: Diário Oficial do Município do dia 17 de janeiro de 2004, página 04.

Figura 3 - Anexo I a que se referem os artigos 2º e 3º da Lei nº 13.748/2004, Parte I

i) Categoria 9	9		Progressão funcional, mediante avaliação de desempenho, dentre titulares de cargos da Categoria 8, Nível I, observado o disposto nos artigos 9º a 13 desta lei.
j) Categoria 10	10		Progressão funcional, mediante avaliação de desempenho, dentre titulares de cargos da Categoria 9, Nível I, observado o disposto nos artigos 9º a 13 desta lei.
Assistente de Gestão de Políticas Públicas – Nível II		PP-III	Mediante concurso de promoção, de provas ou de provas e títulos, dentre titulares de cargos do Nível I, que se encontrem no mínimo na Categoria 5, exigido o diploma de curso superior expedido por entidade oficial ou oficializada, devidamente registrado no órgão competente.
a) Categoria 1	11		Enquadramento nos termos da alínea "b" do inciso I do artigo 8º desta lei.
b) Categoria 2	12		Progressão funcional, mediante avaliação de desempenho, dentre titulares de cargos da Categoria 1, Nível II, observado o disposto nos artigos 9º a 13 desta lei.
c) Categoria 3	13		Progressão funcional, mediante avaliação de desempenho, dentre titulares de cargos da Categoria 2, Nível II, observado o disposto nos artigos 9º a 13 desta lei.
d) Categoria 4	14		Progressão funcional, mediante avaliação de desempenho, dentre titulares de cargos da Categoria 3, Nível II, observado o disposto nos artigos 9º a 13 desta lei.
e) Categoria 5	15		Progressão funcional, mediante avaliação de desempenho, dentre titulares de cargos da Categoria 4, Nível II, observado o disposto nos artigos 9º a 13 desta lei.

Fonte: Diário Oficial do Município do dia 17 de janeiro de 2004, página 04.

Os servidores que optaram pela carreira do AGPP foram enquadrados conforme o tempo de efetivo exercício, segundo o artigo 37,

Art. 37. Após efetivado o procedimento previsto no artigo 28, serão os servidores enquadrados nas Categorias do Nível I ou II das novas carreiras de Assistente de Gestão de Políticas Públicas e de Assistente de Suporte Técnico, mediante contagem de tempo de efetivo exercício na carreira, apurado até 30 de setembro de 2003, na seguinte conformidade:

I - Assistente de Gestão de Políticas Públicas - Nível I:

- a) Categoria 1 - de 0 a 3 anos;
- b) Categoria 2 - acima de 3 até 5 anos e 6 meses;
- c) Categoria 3 - acima de 5 anos e seis meses até 8 anos;
- d) Categoria 4 - acima de 8 até 10 anos e 6 meses;
- e) Categoria 5 - acima de 10 anos e seis meses até 13 anos;
- f) Categoria 6 - acima de 13 até 15 anos e 6 meses;
- g) Categoria 7 - acima de 15 anos e seis meses até 18 anos;
- h) Categoria 8 - acima de 18 até 20 anos e 6 meses;
- i) Categoria 9 - acima de 20 anos e 6 meses até 23 anos;

j) Categoria 10 - acima de 23 até 25 anos e 6 meses;

II - Assistente de Gestão de Políticas Públicas - Nível II:

- a) Categoria 1 - acima de 25 anos e 6 meses até 27 anos e seis meses;
- b) Categoria 2 - acima de 27 anos e 6 meses até 29 anos e 6 meses;
- c) Categoria 3 - acima de 29 anos e 6 meses até 31 anos e 6 meses;
- d) Categoria 4 - acima de 31 anos e 6 meses até 33 anos e 6 meses;
- e) Categoria 5 - acima de 33 anos e 6 meses;

Não se levou em consideração critérios como avaliação de desempenho ou titulação para o enquadramento ou uma evolução maior na carreira dos servidores antigos. Novamente, vemos que o critério de tempo é o preponderante.

4.1.5 Promoção e Progressão

A carreira do AGPP prevê a Promoção e Progressão. Promoção é a passagem do funcionário de um determinado grau para, imediatamente, o grau superior da mesma classe, alternadamente. Já a Progressão consiste na elevação horizontal do servidor na carreira, mas de um nível para outro, podendo acontecer por antiguidade ou por merecimento.

Figura 4 - Promoção e Progressão da carreira do AGPP



Fonte: Portal do Servidor, SMG, Prefeitura de São Paulo, 2015.

4.1.6 Progressão do AGPP

A Progressão da carreira do AGPP segue as regras as seguintes regras impostas pela Lei.

Art. 9º. A ascensão do servidor nas carreiras será feita por progressão funcional, mediante o resultado da avaliação de desempenho associado ao tempo de carreira, títulos e atividades, ou por promoção, mediante concurso de provas e títulos.

O Decreto nº 51.565, de 19 de junho de 2010, é a regulação em vigor para os critérios da progressão. Nele é expresso que para a progressão o servidor deverá ter:

Art. 6º. Para concorrer à progressão funcional, deverá o servidor atender às seguintes condições mínimas:

I - ter cumprido o tempo mínimo de 3 (três) anos de efetivo exercício na carreira, completado até o dia 31 de dezembro do exercício imediatamente anterior;

II - ter cumprido o tempo mínimo de 2 (dois) anos de efetivo exercício na categoria em que se encontra, completados até o dia 31 de dezembro do exercício imediatamente anterior;

III - obter, no mínimo, 600 (seiscentos) pontos resultantes da média das avaliações de desempenho correspondentes aos exercícios em que permaneceu na categoria, processadas na

conformidade das regras estabelecidas pela Lei nº 13.748, de 2004, regulamentadas na forma do Decreto nº 45.090, de 5 de agosto de 2004;

IV - atingir o mínimo de pontos especificado na Escala de Pontuação da Progressão Funcional constante do Anexo Único deste decreto.

Pudemos ver a presença do critério “antiguidade” como a mais preponderante dentre as demais. Não há como o servidor progredir na carreira se não atingir os 2 anos na categoria em que se encontra.

Esse é um dos principais itens que impedem os servidores em progredir. A redação do inciso II diz que é computado “2 (dois) anos de efetivo exercício” (grifo nosso). Portanto, o servidor que tiver uma falta ou tiver que se ausentar por motivo de doença (licença médica) não conseguirá atingir o tempo mínimo.

O inciso III, conforme discorreremos sobre o assunto mais a frente no trabalho, não há como ser o instrumento basilar para a mensuração do desempenho do servidor.

É importante a interpretação do inciso IV. Ele estabelece que, para a progressão, o servidor deverá atingir uma quantidade mínima para a progressão. O Anexo Único do Decreto define a quantidade de pontos, sendo ela:

Figura 5 - Escala de Pontuação da Progressão Funcional do Quadro de Pessoal de Nível Médio

Nível I	Pontos
Categoria 1	
Categoria 2	53,2
Categoria 3	54,2
Categoria 4	55,2
Categoria 5	56,2
Categoria 6	57,2
Categoria 7	58,2
Categoria 8	59,2
Categoria 9	60,2
Categoria 10	61,2
Nível II	Pontos
Categoria 1	
Categoria 2	62,2
Categoria 3	63,2
Categoria 4	64,2
Categoria 5	65,2

Fonte: Anexo Único, Decreto nº 51.565/2010.

Quando o servidor atinge os 2 anos de efetivo exercício, automaticamente obtém 7,3 pontos. Já a avaliação de desempenho do servidor, em caso de obter nota máxima na avaliação, obtém 50 pontos¹. Portanto, só com o tempo de efetivo exercício e a avaliação de desempenho o servidor poderá progredir até a Categoria 6, sem que seja necessário apresentar títulos de formação acadêmica ou profissional.

O servidor também pode compor seus pontos com a apresentação de certificados e títulos de formação, caso não tenha atingido a pontuação máxima na avaliação de desempenho. É definida a pontuação obtida através da tabela abaixo criada pela PORTARIA 97/10 – SMG.

Tabela 6 – Tabela Pontuação para a Progressão do AGPP

Curso / Atividade	Pontos	Pontuação Máxima
Congressos/Palestras/Seminários/Encontros/Conferencias	1	Máximo 15 pontos
Cursos de qualif prof com carga horária até 15hs	2	
Cursos de qualif prof com carga horária de 16 a 30 hs	3	
Cursos de qualif prof com carga horária de 31 a 40 hs	4	
Cursos de qualif prof com carga horária de 41 a 50 hs	5	
Cursos de qualif prof com carga horária de 51 a 60 hs	6	
Cursos de qualif prof com carga horária de 61 a 80 hs	7	
Cursos de qualif prof com carga horária de 81 a 120 hs	8	
Cursos de qualif prof com carga horária acima de 120 hs	9	
Congressos/ Palestras/ Seminários/ Encontros/ Conferencias	1	Máximo 8 pontos
Cursos de qualificação ou aperfeiçoamento prof. – 8 a 19 hs	1	
Cursos de qualificação ou aperfeiçoamento prof. – 20 a 39 hs	2	
Cursos de qualif ou aperfeiçoamento prof. – de 40 a 59 hs	3	
Cursos de qualif ou aperfeiçoamento prof. – de 60 a 79 hs	4	
Cursos de qualif ou aperfeiçoamento prof. – acima de 79 hs	5	
Curso Nível Médio (*)	6	
Curso Nível Médio Técnico (**)	6	
Cursos Sequenciais de Educação Superior	6	
Cursos de Graduação Superior	7	
Pós-graduação/ Lato Sensu	6	
Pós-graduação/ Stricto Sensu: Mestrado	8	
Pós-graduação/ Stricto Sensu: Doutorado	8	
Pós-graduação/ Stricto Sensu: Pós Doutorado	8	

Fonte: PORTARIA 97/10 – SMG.

¹ Esses critérios estão na PORTARIA 97/10 – SMG.



Curso / Atividade	Pontos	Pontuação Máxima
Supervisão de Estágio	2 (p/ ano)	Máximo 5 pontos
Instrutoria: cursos com carga horária de 4 a 12 horas	1 (p/ curso)	
Instrutoria: cursos com carga horária superior a 12 horas	2 (p/ curso)	
Palestrante	1	
Apresentação trabalho em Congresso/Seminário	1	
Membro da CIPA – Mandato de 1 (um) ano	2 (p/ ano)	
Brigada de Incêndio	1 (p/ ano)	
Comissões e grupos de trabalho (não remunerados)	1	
Publicações: autoria de livro	3	
Publicações: artigo de livro ou coautoria livro	2	
Publicações: artigos revistas científicas	1	

Fonte: PORTARIA 97/10 – SMG.

É atribuído no máximo 8 pontos para a pontuação para a formação acadêmica, sendo que o título de graduação já equivale a 7, quase o mesmo peso para a formação de profissional de 50 horas. O título de pós-graduação tem o mesmo peso do certificado de conclusão do ensino técnico (que é de nível médio). Concluímos que a tabela distorce os pesos na atribuição da pontuação e não faz com que não seja uma ferramenta efetiva para buscar a qualificação dos servidores.

4.1.7 Promoção do AGPP

Para a promoção (passagem do nível I para o II), o servidor deve seguir o dispositivo do artigo o item b, do artigo 8º da lei, que diz: “b) mediante concurso de promoção de provas e títulos, exigido o diploma de curso superior expedido por entidade oficial ou oficializada, devidamente registrado no órgão competente, para os cargos do Nível II.”

Para atender o descrito, basta o servidor apresentar qualquer título de formação acadêmica acima da exigida para o cargo. Segundo inciso I, do artigo 2º, da Portaria nº 96/SMG/2010, o critério é:

I – integrantes das carreiras do nível básico e nível médio: certificado de conclusão de cursos de formação, que não tenham sido requisito para provimento do cargo efetivo, ou cursos correlacionados com a área de atuação, realizados ou referendados pela PMSF, totalizando, no mínimo, 90 (noventa) horas.

Isso faz com que, caso o servidor não tenha formação acadêmica superior à exigida para o provimento do cargo, pode apresentar certificados de cursos que somem no mínimo 90 horas. Esse critério nivela e não incentiva a formação acadêmica dos servidores.

4.1.8 Cargos em Comissão

Os servidores abrangidos pela carreira de nível médio estão contemplados pelo disposto na Lei nº 10.430, de 29 de fevereiro de 1988, em seu artigo 10, que diz:

Pelo exercício de cargos de provimento em comissão, cuja natureza corresponda à encarregatura, chefia, direção, assistência ou assessoramento técnico, [...], farão jus a



uma gratificação de função, de conformidade com os Anexos a cada escala de vencimentos, assegurado o direito de opção pela remuneração a eles devida.

Portanto, o servidor efetivo que vier a ser nomeado em cargos em comissão, com funções de chefia, direção e assessoramento – respeitando o inciso V, do art. 37 da CF –, perceberão uma gratificação por exercer tais atividades. Os

cargos seguem as siglas DAI (Direção, Assessoramento Inferior) para os níveis inferiores na hierarquia e DAS (Direção, Assessoramento Superior) para cargos mais altos.

Os DAI corresponde a chefias começando no nível 1 e indo até o 8. São cargos de chefia nos níveis inferiores da estrutura.

Tabela 7- Referência Cargo em Comissão - DAI

REFERÊNCIA	DENOMINAÇÃO
DAI07	ENCARREGADO DE EQUIPE
DAI06	ENCARREGADO DE EQUIPE I
DAI05	ENCARREGADO DE EQUIPE II
DAI02	ENCARREGADO DE SERVICOS GERAIS

Fonte: Lei nº 10.430/1988

Os DAS correspondem as chefias e assessoramento iniciando no nível 9 até o DAS

16. Esses cargos ocupam posições de médio ao alto escalão.

Tabela 8- Referência Cargo em Comissão - DAS

REFERÊNCIA	DENOMINAÇÃO
DAS-16	ASSESSOR ESPECIAL
DAS-15	ASSESSOR ESPECIAL COORDENADOR
DAS-14	ASSESSOR ESPECIAL CHEFE DE ASSESSORIA JURÍDICA CHEFE DE ASSESSORIA TÉCNICA COORDENADOR GERAL DIRETOR DE DEPARTAMENTO TÉCNICO
DAS-13	ASSESSOR TÉCNICO III COORDENADOR II
DAS-12	ASSESSOR JURÍDICO ASSESSOR TÉCNICO II DIRETOR DE DIVISÃO TÉCNICA
DAS-11	ASSESSOR TÉCNICO I COORDENADOR I
DAS-10	ASSESSOR II COORDENADOR
DAS-9	ASSESSOR I

Fonte: Lei nº 10.430/1988

Esses cargos possuem diversas formas de provimento, todavia, discorreremos aqui os cargos em que o provimento é para apenas servidores públicos no cargo de Assistente de Gestão de Políticas Públicas ou de livre provimento, mas ocupados por servidores da carreira. Esse apontamento metodológico se faz necessária por que:

O sistema brasileiro é classificado como de emprego (*position-based*), por permitir que os ocupantes de DAS sejam recrutados tanto na burocracia concursada como de fora do serviço

público, diferentemente do modelo puro de carreira (*career-based*) que segue o tipo weberiano ou organizacional, ao restringir a ocupação de cargos comissionados a servidores com vínculo formal com a administração pública (OCDE, 2010 apud CAVALCANTE; CARVALHO, 2017, p. 14).

Com base na discussão conceitual das classificações da burocracia de Alto Escalão, Médio Escalão e Nível de Rua, podemos organizá-los da seguinte maneira dentro da estrutura hierárquica da Prefeitura de São Paulo:

Tabela 9- Referência Cargo em Comissão - DAS por nível burocrático

Referência	Nível da Burocracia
DAS-16	Alto Escalão
DAS-15	
DAS-14	
DAS-13	
DAS-12	Médio Escalão
DAS-11	
DAS-10	
DAS-9	
DAI07	
DAI06	Nível de Rua
DAI05	
DAI02	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados obtidos via Lei de Acesso à Informação, 2015.

Essa organização facilitará a análise da distribuição dos cargos em comissão ocupados pelos AGPPs na estrutura da Prefeitura e o grau de influência deles na administração pública municipal.

A Lei nº 10.430/1988 estabelece no artigo 10 que, pelo exercício de cargos de provimento em comissão, cuja natureza corresponda à encarregadura, chefia, direção, assistência ou assessoramento técnico, os servidores efetivos farão jus a uma gratificação de função. Portanto, os servidores no cargo de

AGPP, ao ocuparem um desses cargos, passam a receber uma remuneração por exercer tal função, além de criar a tabela de referência para a remuneração da gratificação.

A Lei sofreu alterações com a nova redação dada pela Lei 11.511, de 19 de abril de 1994. A tabela de referência passou a vigorar segundo a tabela 8.

Abaixo podemos ver a respectiva referência do cargo em comissão e seu índice de valor.

Tabela 10- % de Referência dos Cargos em Comissão

Referência	% QPA-7A
DAI	35%
DAI 02	45%
DAI 03	55%
DAI 04	65%
DAI 05	75%
DAI 06	95%
DAI 07	115%
DAI 08	135%
DAS 09	180%
DAS 10	210%
DAS 11	220%
DAS 12	230%

Fonte: Anexo II, Lei nº 11.511/1994.

Na tabela 10 encontram-se os valores atualmente pagos aos servidores por ocuparem cargos em comissão.

Tabela 11- Valor Pago por Referência do Cargo em Comissão

Referência	Valor
DAI 02	R\$ 157,01
DAI 05	R\$ 336,44
DAI 06	R\$ 426,16
DAI 07	R\$ 515,88
DAS 09	R\$ 807,46
DAS 10	R\$ 942,04
DAS 11	R\$ 986,90
DAS 12	R\$ 1.031,76
DAS 13	R\$ 1.031,76
DAS 14	R\$ 1.031,76
DAS 15	R\$ 1.031,76
DAS 16	R\$ 1.031,76

Fonte: Elaboração própria.

A legislação apresenta um teto para a remuneração dos servidores de nível médio ocupantes de cargos em comissão acima do DAS 12, que passam a receber o mesmo valor. Isso cria um desincentivo para a ocupação desses cargos pelos servidores, pois não há um acréscimo em sua remuneração. Esse fato corrobora com a ideia de que não se foi pensado a

ocupação de cargos do alto escalão para os servidores de nível médio.

O §1º do artigo 10 da Lei nº 10.430/1988 estabelece que “a gratificação a que se refere esse artigo, desde que percebida por 5 (cinco) anos, adquire caráter de permanência”. Portanto, após 5 anos exercendo um cargo em comissão, o servidor terá essa gratificação incorporada aos seus vencimentos mesmo que venha a sair do cargo.

Para agravar ainda mais essa situação, o §2º mesmo artigo traz no que: “Quando mais de um cargo tenha sido exercido, tornar-se-á permanente a gratificação de maior valor, desde que lhe corresponda uma percepção mínima de 1 (um) ano”.

Portanto, o servidor poderá ocupar por 4 anos o cargo DAI 02, que corresponde a uma menor complexidade e responsabilidade, e, se ocupar por apenas 1 ano um DAS 12, ele tornará permanente a gratificação do maior. Esse instrumento gera um rodízio entre os servidores para a ocupação dos cargos e não uma nomeação por merecimento, diante de suas competências e habilidades.

Considerações finais

No decorrer do trabalho, buscamos analisar a carreira administrativa de nível médio da Prefeitura de São Paulo. A pesquisa se faz importante para trazer luz para essas carreiras que pouco são estudadas pela academia. Há diversas pesquisas acadêmicas sobre as carreiras de gestão, tal como a de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do governo federal e das correlatas, porém, nas esferas estaduais e, até, municipais. Porém, utilizando de forma coloquial o ditado popular de que “uma andorinha não faz verão”, não há como pensar que apenas as carreiras de nível superior conduzem a máquina pública. A pesquisa enfrentou problemas quanto ao levantamento bibliográfico, pois a área ainda é carente de pesquisas

sobre a temática específica dos cargos de nível médio.

Buscamos traçar a pesquisa demonstrando todos como a carreira e o cargo de AGPP por um prisma dos subsistemas de Recursos Humanos, tais como: Plano de Carreira.

Vimos que os burocratas são peças fundamentais e influenciadores em todo o ciclo de políticas públicas, desde o Alto Escalão, passando pelo Médio Escalão e no Nível de Rua. Portanto, todos os servidores, independente do nível de escolaridade, são estratégicos para uma eficiente e eficaz gestão pública.

No levantamento histórico das políticas de recursos humanos, desde o seu início no Governo de Getúlio Vargas com a estruturação dos cargos em carreiras, implementação de um sistema de remuneração uniforme e até a criação das primeiras iniciativas de avaliação de desempenho, demonstrou que ainda utilizamos os mesmos modelos e marcos legais da época. Os cargos sofreram uma alteração de suas denominações, passando à administração pública a utilizar o conceito de “cargo largo”, que visava tornar mais flexível e dinâmica as funções que hoje são requeridas. Mas evidenciou que houve na prática apenas a mudança da nomenclatura, que pouco influenciou no trabalho do dia a dia do servidor. As carreiras ainda são estruturadas por níveis rígidos e com a mobilidade reduzida do ponto de vista dos saberes e da qualidade do trabalho desempenhado pelo servidor. Diante disso, há que ser pensado novas estratégias e modelos para o cargo e carreira.

O Plano de Cargos e Carreiras para o nível médio já tem 13 anos de sua existência e já há problemas a serem enfrentados. O PCCS privilegia o critério da antiguidade e em pouco valoriza o desempenho e busca pela capacitação profissional do servidor. Não há como se pensar nela como uma ferramenta que promova a capacitação profissional, uma vez que o peso atribuído a ela é baixo e muitas vezes nivelado por outras atividades profissionais

(supervisor de estágio, CIPA etc.). Os servidores que buscam formação acadêmica e/ou profissional é mais por uma questão motivacional pessoal do que exigência da instituição. Isso faz com que a Prefeitura dependa de fatores como vocação do indivíduo do

que ela sendo a indutora e promotora dessa profissionalização.

Essa pesquisa pode ser um início para as discussões para futuros estudos sobre carreiras de nível médio em outros órgãos governamentais.

Referências

ABRANCHES, S. H. 1988. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34.

ABRUCIO, F. L.; DURAND, M. R. L. Gabinetes presidenciais e provimento do alto escalão burocrático: o Ministério da Fazenda na experiência democrática brasileira. In: **XXII Encontro anual da ANPOCS**, 1998, Caxambu. XXII Encontro anual da ANPOCS. São Paulo: ANPOCS, 1998.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. G.; ROSA, C. A. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n.4, p. 47-82, 1998.

ARRETCHE, M. Mitos da Descentralização: Maior Democracia e eficiência nas Políticas Públicas?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n.31, 1996, p. 44-66.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política** (online), n. 28, jun. 2007, pp. 9-30.

CARVALHO, Maria do Socorro Macedo de. Análise de desempenho: relatório de análise. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v 13(1), jan/mar 1979.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S. **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. 1. ed., v. 1. Brasília: ENAP, 2015, 308p.

FONTAINHA, F. de C. et al. **Processos seletivos para a contratação de servidores públicos: Brasil, o país dos concursos?**. Série Pensando o Direito, v. 49, p. 291-392, 2013.

HOUSTON, D. J., & Delevan, S. M. (1991). **The state of public personnel research**. **Review of Public Personnel Administration**, 11(2), 97-111

LIPSKY, M. **Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. S.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. In: Pedro Cavalcante e Gabriela LOTTA. (Org.). **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. 1ed., v. 1. Brasília: ENAP, 2015, p. 23-51.

LONGO, F. **Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público**. Traduzido do original: Mérito y flexibilidad; la gestión de las personas en las organizaciones del sector público. São Paulo: FUNDAP, 2007.

MARCONI, N. Políticas Integradas de Recursos Humanos para o Setor Público. In: Evelyn Levy; Pedro Aníbal Drago. (Org.). **Gestão Pública no Brasil Contemporâneo**. 1ed. São Paulo: Edições Fundap, 2005.

MATTA da, Roberto. **Avaliação: uma perspectiva sociológica**. Revista da Administração Pública, Rio de Janeiro: FGV jan/mar 1979.

OCDE. **Modernizando o emprego público**. Revista do Serviço Público - RSP, v. 56, n. 4, Brasília: ENAP, out. /dez. 2005, p. 419-428.

OLIVEIRA, V. E. **Instituições, burocracia e produção de políticas públicas: o caso da política estadual de saúde.** Artigo apresentado no 33º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, MG, 2009.

OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. **Entre a política e a burocracia:** a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. Artigo apresentado no 35º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, MG, 2011.

OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública** (Impresso), v. 45, p. 1395-1424, Rio de Janeiro, set/out, 2011.

_____. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. **Revista de Sociologia e Política** (UFPR. Impresso), v. 29, p. 147-168, 2007.

PACHECO, R. S. Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações do período 1995-2002. **Revista do Serviço Público - RSP**, v. 53, n. 4, p. 79-106, Brasília: ENAP, out./dez. 2002.

PIRES, R. Burocracias, Gerentes e suas “Histórias de implementação”: Narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: Carlos Aurelio Pimenta de Faria. (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática.** 1ed., v. 1, Belo Horizonte: PUC Minas, 2012, p. 182-220.

SÃO PAULO. Lei nº 11.511, de 19 de abril de 1994. Dispõe sobre a organização do Quadro de Profissionais da Administração da Prefeitura do Município de São Paulo e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, São Paulo, SP, 20 abril de 1994.

_____. Lei nº 13.748, de 16 de janeiro de 2004. Institui o novo plano de carreiras dos servidores integrantes do Quadro de Pessoal de Nível Médio, disciplina a avaliação de desempenho dos servidores públicos municipais e introduz outras alterações na legislação de pessoal do Município de São Paulo. **Diário Oficial do Município**, São Paulo, SP, 17 janeiro de 2004.

SECCHI, L. . Modelos organizacionais e reformas na administração pública. RAP. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 43, p. 347-369, 2009.

WOOD, B. D. & WATERMAN, R. W. 1991. **The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy.** The American Political Science Review, Washington, D. C., v. 85, n. 3, p. 801- 828, Sept.