

# Origens e fundamentos da carreira de Gestor Governamental

---

Por Aldino Graef

O presente artigo é uma atualização de um documento apresentado pelo autor em seminário da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental realizado no ano de 1998, no contexto da retomada do recrutamento e seleção mediante concurso público para a carreira e a presença de novas turmas de gestores, após oito anos de interrupção. O texto teve como objetivo oferecer aos novos gestores uma visão histórica das origens da carreira no contexto da redemocratização do País na década de 1980, bem como dos fundamentos legais sobre os quais se assentaram a sua criação.

O artigo aborda também as contradições surgidas no período pós-constituente com a interrupção do processo de modernização e profissionalização da administração pública (iniciado no governo da Nova República e cujas principais diretrizes foram incorporadas no texto da Constituição de 1988). O autor aborda os problemas surgidos com a não regulamentação do texto constitucional relativamente ao novo sistema de carreiras e a sobrevivência da estrutura arcaica e ultrapassada do Plano de Classificação de Cargos da Lei nº 5.645, de 1970, bem como seus impactos sobre a carreira de gestores governamentais.

O autor reafirma no texto sua convicção na retomada do processo de profissionalização da administração pública em futuro próximo e o papel da carreira nesse contexto. Por fim, é abordada a necessidade da elaboração de um novo regulamento para a carreira, bem como, a necessidade da retomada da formação dos integrantes da carreira nos moldes originais, isto é, de um mestrado profissional de altos estudos em gestão governamental.

## INTRODUÇÃO

A incompreensão em torno das missões e das atribuições dos cargos da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) é bastante grande, quase generalizada. Existem razões para tal. A principal é o desconhecimento dos fundamentos do projeto da reforma que lhe deu origem. Mas, além da incompreensão de muitos, temos também a oposição consciente de alguns segmentos corporativos da própria administração, que veem na carreira uma ameaça, real ou fictícia, a seus espaços de poder burocrático, ou de grupos privados específicos interessados na ocupação de espaços no gerenciamento da máquina administrativa do governo.

Para os grupos corporativos contrários a uma carreira de gestores governamentais, a profissionalização é vista como a soma de estruturas controladas por corporações específicas de Estado sem uma visão integrada da gestão governamental. Por seu turno, os segmentos privados veem na profissionalização da administração pública, em especial na existência de uma carreira de executivos públicos e da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), como escola de governo, uma ameaça séria para seus objetivos e interesses específicos.

Em razão da grande permeabilidade da administração pública, resultante da ampla estrutura de cargos de confiança atual, esses grupos conseguem ocupar espaços de poder e, dada sua perspectiva própria, ignoram o verdadeiro papel da carreira e a missão da ENAP como escola de governo e formadora dos gestores governamentais. Enquanto isto, os gestores, cuja carreira foi criada como instrumento de modernização da administração e da implantação do novo sistema de carreiras, têm estado aliados dos postos de maior responsabilidade no Sistema de Pessoal Civil da União (SIPEC). O caos atualmente existente na organização dos quadros e dos cargos na administração pública federal, com aproximadamente 130 planos de cargos e carreiras – crescentes conflitos de atribuições e intensas lutas por espaços de poder burocrático, refletidas nas “reservas de mercado de cargos e funções” já existentes em vários órgãos e entidades – certamente teria sido evitado por uma gestão menos corporativa e alicerçada em uma visão estratégica da administração.

O caso da ENAP é igualmente significativo nesta avaliação. A política de congelamento da carreira de gestores governamentais, durante os governos Collor e Itamar Franco, refletiu-se também na tentativa de redução do papel estratégico da ENAP, como escola de governo formadora dos altos executivos públicos. O desmonte do Estado no governo Collor, extremamente duro na área de recursos humanos em geral, impactou a ENAP com a redução de seu papel ao de um “centro de treinamento” em atividades de natureza técnico-operacional.

O decreto que transformou a ENAP em fundação pública, com a extinção da antiga Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP) (que abrigou em sua estrutura a ENAP em seus primórdios), não deixa dúvidas sobre a política desestruturadora e reducionista do papel da escola, implícito no ato. O perfil dos dirigentes da ENAP durante todo esse período também tornou isso evidente. Enquanto o parágrafo único do art. 4º do Decreto de criação da ENAP<sup>1</sup>, muito corretamente estabelecia que os seus dirigentes fossem escolhidos “dentre profissionais de notória competência e reconhecida experiência no setor público”, o que se viu foi uma sucessão de dirigentes de perfil próprios de gerentes de centros de treinamento e sem a necessária e fundamental experiência de gestão estratégica no governo federal, sem a qual a condução do processo de formação de quadros superiores da administração fica comprometida.

No período do ministro Bresser Pereira, apesar da retomada do recrutamento para a carreira, também foi negado à ENAP o seu papel estratégico de Escola de Governo, isto é, de altos estudos e formadora dos recursos humanos estratégicos da administração. A política bresseriana era contrária ao texto constitucional não somente no caso do regime jurídico único (que tentou eliminar por meio de Emenda à Constituição), mas também, em relação ao sistema de carreiras. Bresser Pereira defendia a ideia do “mercado de DAS” que é, na realidade, a antítese do sistema de mérito. Nessa perspectiva, não cabe uma Escola de Governo e, por isso mesmo, propôs a extinção da ENAP. Uma associação civil, constituída por iniciativa dos dirigentes da ENAP da época, por coincidência ou não, originários de uma instituição privada de ensino superior, composta por duas dezenas de pessoas próximas, seria qualificada como organização social e viria a substituir a ENAP. Uma nova forma, mais

## Para os grupos corporativos contrários a uma carreira de gestores governamentais, a profissionalização é vista como a soma de estruturas controladas por corporações específicas de Estado sem uma visão integrada da gestão governamental

radical que a estratégia do governo Collor, de extinção da ENAP e de golpear a carreira, pois, sem escola de governo não há formação de gestores governamentais para os altos escalões da administração. Esses profissionais não são formados nas universidades e institutos de administração. Por essa razão a ENAP foi criada.

Contudo, o Congresso Nacional teve o bom-senso de rejeitar a proposta do ministro Bresser Pereira. Aliás, o Congresso foi além e não só rejeitou o Projeto de Lei de extinção da ENAP como aprovou uma Emenda à Constituição que estabelece a obrigação para a União, os Estados e o Distrito Federal de manter escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos “constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira”.<sup>2</sup> A rejeição desse PL de extinção da ENAP e a aprovação da Emenda tornando obrigatórias as escolas de governo foi uma das maiores vitórias da carreira e de todos aqueles que defendem a profissionalização da administração pública.

Uma administração pública profissional, apoiada em uma carreira de executivos de alto nível, será certamente menos vulnerável diante da ação de grupos de interesses privados e corporativos específicos. A existência da carreira de gestores, hoje com quase mil integrantes e larga experiência adquirida de parte da maioria de seus quadros, e da ENAP constituem uma base fundamental para a

retomada do projeto de profissionalização da administração pública congelada pelos dirigentes da área de administração dos governos apoiados na filosofia neoliberal.

Por essas razões é de fundamental importância resgatar a história da carreira, recuperar a memória do projeto que lhe deu origem. Por outro lado, o conhecimento das bases do projeto que deu origem à carreira permitirá compreender melhor as resistências corporativas e de grupos privados que enfrentamos ao longo dos anos que precisamos vencer para superar os entraves para uma reforma que modernize a administração pública para que possa cumprir sua missão de suporte efetivo à governabilidade no contexto do regime democrático e de alternância de partidos no poder político e de melhoria da prestação dos serviços públicos a toda a população.<sup>3</sup>

### **UM PROJETO INOVADOR**

A carreira de gestores governamentais tem origem no processo de redemocratização do País, como parte do projeto de reforma administrativa do governo da Nova República, o primeiro governo civil depois de mais de duas décadas de regime militar. A reforma administrativa da Nova República orientou-se na perspectiva de implantação de uma administração profissional que desse sustentação e assegurasse a continuidade administrativa no contexto do novo regime de alternância democrática de partidos no poder.<sup>4</sup> Assim, a reforma propugnava a profissionalização da administração pública e a implantação do sistema de mérito, em oposição aos vícios do clientelismo, do nepotismo e do patrimonialismo profundamente arraigados na administração pública brasileira.

Importante observar que, embora o governo da época se preocupasse com a racionalização da estrutura organizacional do serviço público, o centro da reforma administrativa era a política de recursos humanos. Em particular, houve uma preocupação especial com a formação de um corpo de executivos públicos de carreira que seria a vanguarda da reforma do Estado e a cabeça da nova estrutura de recursos humanos da administração pública federal.

Pode-se constatar, pois, que aquela proposta de reforma, ao colocar os recursos humanos no centro e,

mais especialmente, a formação de um corpo de executivos públicos de carreira como questão prioritária, tinha como objetivo uma transformação profunda e duradoura. Era uma proposta avançada com eixo na questão gerencial concretizada na criação da Carreira de Gestores Governamentais e da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Por mais que a reforma tenha sido, em grande parte, abortada, ainda durante o próprio governo que a propôs, especialmente a partir do surgimento e fortalecimento do chamado “Centrão” (movimento político conservador no processo da Assembléia Constituinte), a carreira de gestores governamentais foi aprovada pelo Congresso Nacional, com apoio de amplos setores, desde os liberais, passando pelos partidos de centro-esquerda e da Frente Parlamentarista. Independentemente do retrocesso com a mudança da composição do governo e, a seguir, pela não recepção no novo ordenamento jurídico pós-constituente do Decreto-Lei nº 2.403, de 1987, que definia as diretrizes do novo sistema de carreiras, a presença dos gestores na administração pública é hoje um elemento que ninguém pode desconsiderar. Como a fênix ela renasceu das cinzas da destruição da política conservadora da segunda fase do governo Sarney e do governo Collor e é atualmente um instrumento importante na gestão governamental. Nem mesmo os feiticeiros vendedores de fórmulas mágicas que pretendem revolucionar as organizações, do dia para a noite (mas que se evaporam sem deixar vestígios de sua passagem, exceto as contas a pagar aos consultores), podem negar a importância da carreira.

A profissionalização da administração pública, elemento fundamental para a governabilidade democrática, continua sendo, entretanto, um objetivo a ser alcançado e uma tarefa a cumprir.

## **O SISTEMA DE CARREIRAS DO DECRETO-LEI 2.403 E OS GESTORES**

A política de recursos humanos da reforma administrativa democrática da Nova República baseava-se em um tripé composto de:

1. implantação de um novo sistema de carreiras, em substituição ao Plano de Classificação de Cargos da Lei nº 5.645, de 1970, cujas diretrizes foram aprovadas pelo Decreto-Lei nº 2.403, de 1987, com vinculação

dos cargos comissionados de “provimento restrito” às classes das carreiras, observada a hierarquia de responsabilidades, e acesso a essas funções a partir de um sistema de habilitações baseadas em processos de formação gerencial em escola de governo e na experiência adquirida ao longo da vida profissional, expressa no desenvolvimento da carreira;

2. implantação de um Subsistema de Capacitação e Treinamento do Servidor Público<sup>5</sup>, integrado pela ENAP, criado com a finalidade de formar os quadros dirigentes do novo sistema de carreiras e o CEDAM, responsável pela formação gerencial e técnico-operacional, integrantes da estrutura da antiga FUNCEP, sob a coordenação da Secretaria de Recursos Humanos, órgão central do Sistema de Pessoal Civil da União (SIPEC);

3. criação da carreira de gestores governamentais, um corpo de executivos públicos profissionais, com atribuições voltadas para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e o exercício de atividades de direção e assessoramento nos escalões superiores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

As diretrizes do Sistema de Carreiras, no qual se inseriam os cargos de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, com criação proposta por meio do Projeto de Lei enviado ao Congresso Nacional em outubro de 1987, foram fixadas no Decreto-Lei nº 2.403, de 21 de dezembro de 1987.

As diretrizes e principais projetos da reforma administrativa do governo da Nova República delinearam um novo modelo profissionalizado de administração pública, destinado a substituir o modelo de administração do regime militar, atendendo às exigências do processo de democratização em curso na sociedade e no Estado. O papel da carreira de gestores governamentais foi, portanto, definido objetiva e concretamente por essa reforma administrativa que visava à profissionalização da administração e à valorização do servidor público. A Constituição de 1988 viria a estabelecer os princípios fundamentais da administração já preconizados pela reforma não concluída nos anos anteriores. Princípios esses que, aliás, nada têm a ver com as farras de efetivações dos milhares de servidores celetistas não concursados, por meio de dispositivo da Lei do Regime

Jurídico Único e outras efetuadas nos anos posteriores cujas repercussões negativas se estendem até os dias de hoje.

Cumprе ressaltar que as diretrizes do Sistema de Carreiras do Serviço Civil da União, fixadas no Decreto-Lei nº 2.403, de 21 de dezembro de 1987<sup>6</sup>, previa a substituição do antigo Plano de Classificação de Cargos da Lei nº 5.645, de 1970, bem como, a extinção das formas de provimento em comissão por critérios de confiança vigentes no PCC de 1970.

Por esse diploma legal, os cargos em comissão eram classificados em duas categorias: de provimento amplo, de livre nomeação e exoneração, ou de provimento restrito, vinculados às carreiras. Já o art. 6º do referido diploma legal estabelecia:

Art. 6º As carreiras serão organizadas em classes, integradas por cargos de provimento efetivo.

*Parágrafo Único. Serão estabelecidos, para cada classe, as atribuições, os requisitos de formação, capacitação e experiência, bem como, quando for o caso, os cargos em comissão a ela vinculados (grifo nosso).*

O art. 9º, por sua vez, determinava:

Art. 9º Cada Ministério e Território Federal terá quadro de pessoal estruturado e administrado de acordo com as diretrizes do Sistema de Carreira, em que serão especificados:

I - os cargos de direção e os de assessoramento referentes a cada unidade da respectiva estrutura organizacional;

II - as carreiras necessárias ao desempenho das respectivas atividades;

III - as classes de cada carreira, devendo a classe mais elevada corresponder aos cargos comissionados de maior nível, a que esteja vinculada;

IV - o número máximo de cargos de cada carreira, fixado com base nas necessidades de serviço;

§ 1º os quadros de pessoal de que trata o caput deste artigo incorporarão os servidores dos respectivos Órgãos Autônomos;

§ 2º No que se refere aos cargos em comissão, de direção ou de assessoramento, deverão ser

*discriminados os de recrutamento amplo e os de recrutamento restrito (grifos nossos)*

Na parte relativa à capacitação do servidor, o Decreto-Lei nº 2.403, de 1987, mantinha total coerência com o modelo geral do sistema de carreiras e os princípios da reforma voltados para a profissionalização e valorização do servidor, conforme podemos depreender do disposto no art. 18:

“Art. 18. As atividades de capacitação, como parte integrante do Sistema de Recursos Humanos, serão planejadas, organizadas e executadas de forma integrada e sistêmica, segundo diretrizes fixadas pela Secretaria de Administração Pública da Presidência da República – SEDAP, destinando-se a proporcionar aos funcionários:

I - aperfeiçoamento, especialização e atualização de conhecimentos, nas áreas de atividades correspondentes às respectivas carreiras;

*II - conhecimentos, habilidades, técnicas de gerência geral e aplicada às áreas de atividades finalísticas e instrumentais.*

§ 1º Os programas de capacitação, relacionados a cada carreira, deverão ter em vista, precipuamente a habilitação do funcionário para o eficaz desempenho das atribuições inerentes à respectiva classe e à classe imediatamente superior, *incluídas as dos cargos em comissão a ela vinculados. (...) (grifos nossos)*

Seguindo essa mesma linha, o art. 29, do mesmo Decreto-Lei estabelece: “Art. 29. O ingresso do servidor em qualquer classe da carreira somente o habilitará ao exercício dos cargos em comissão a ela vinculados após a conclusão, com aproveitamento do programa de capacitação respectivo.”

O artigo 26 considera em extinção os cargos e tabelas permanentes instituídos de acordo com as Leis nº 5.645, de 1970, e nº 6.550, de 1978. E o artigo 30 estabelece que: “Art. 30. A implantação do Sistema de Carreira implicará na extinção gradativa das atuais formas de provimento em comissão e pelos critérios de confiança, bem como a designação para encargos de direção e assistência intermediárias.”

A criação dos “cargos de natureza especial de Especialista em Políticas Públicas e Gestão

## A profissionalização da administração pública, elemento fundamental para a governabilidade democrática, continua sendo, entretanto, um objetivo a ser alcançado e uma tarefa a cumprir.

Governmental”<sup>7</sup> atendia à necessidade de um corpo profissional de alto nível de suporte ao comando político do Estado, responsável pela ligação entre o governo e as carreiras técnicas integrantes do Sistema de Carreiras, com as atribuições de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, bem assim de direção e assessoramento nos escalões superiores da administração. Ou seja, constituiriam um corpo de suporte ao comando político do Estado e de sustentação superior do sistema a ser implantado e, por essa razão, o curso de formação foi projetado para uma duração de 20 meses. Esse curso teria o formato de um mestrado profissional e seria pré-requisito e habilitação para o exercício dos cargos comissionados mais elevados da hierarquia.

Aliás, as atribuições da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental são absolutamente coerentes com o nível de responsabilidade que lhes seria atribuído:

“Art. 1º É criada a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e novecentos e sessenta cargos respectivos de provimento efetivo, para execução de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem assim de direção e assessoramento em

escalões superiores da Administração Direta e Autárquica.”<sup>8</sup>

Entre as atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e as de direção e assessoramento nos escalões superiores da Administração Direta e Autárquica há estreita correlação, pois estas são atividades próprias dos escalões superiores da administração, subordinados diretamente aos membros do governo, isto é, ao comando político do Estado.

A perspectiva evidenciada nas declarações públicas dos dirigentes da Secretaria de Administração da Presidência da República (SEDAP) e formuladores dos projetos da reforma, bem como nas diretrizes do Sistema de Carreiras, era a de manter como cargos comissionados de livre provimento apenas os cargos de chefe de Gabinete de Ministro e de um grupo restrito de assessores. Os demais cargos da estrutura, inclusive os de secretários Nacionais, diretores de Departamentos e demais cargos de assessoramento desses níveis, seriam profissionalizados e considerados de provimento restrito, vinculados às classes das carreiras. A carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental destinava-se ao suprimento das necessidades de quadros profissionais de alto nível e de formação generalista para os escalões superiores da administração.

A Constituição de 1988 incorporou as teses gerais da reforma profissionalizante da administração estabelecendo no inciso V, do art. 37, que as atividades de direção, chefia e assessoramento, seriam desenvolvidas por meio de duas estruturas distintas: os cargos em comissão, de livre provimento, mas com um percentual destinado a servidores de carreira e, as funções de confiança, restritas a ocupantes de cargos efetivos. Ficou para a legislação ordinária de organização administrativa a definição dos espaços estruturais dos cargos em comissão e das funções e à legislação das carreiras a vinculação das funções às classes das mesmas, por correlação de atribuições.

### **AS CONTRADIÇÕES DO PERÍODO PÓS- CONSTITUINTE E A REALIDADE ATUAL**

A Constituição de 1988 incorporou as teses fundamentais da reforma da Nova República no tocante ao sistema de carreiras e à unificação do regime jurídico



em toda a administração pública. Cobia, portanto, ao Poder Executivo a proposição dos regulamentos exigidos pelo texto constitucional. O primeiro grande problema surgiu com a obsolescência do Decreto-Lei nº 2.403, de 1987, não recepcionado no novo ordenamento jurídico por Ato Declaratório do Presidente do Senado Federal, em razão da não aprovação do decreto-lei no prazo de 180 dias da proclamação da nova Constituição. É óbvio, entretanto, que o Decreto-Lei não teve tramitação por clara opção dos novos dirigentes do Poder Executivo da área de administração, em especial de recursos humanos, claramente contrários à carreira de gestores governamentais e ao modelo do Decreto-Lei.

Convém lembrar que a SEDAP foi extinta e suas competências incorporadas à Secretaria de Planejamento, ainda durante o governo Sarney, no início de 1989. Em consequência, foram enormes as dificuldades de manter a ENAP, o que só foi alcançado em função da campanha pública de grande alcance desenvolvida pelos alunos da Escola (a primeira turma)<sup>9</sup>. Da mesma forma, a aprovação do Projeto de Lei de criação da carreira esteve ameaçada, inclusive com um veto presidencial à lei aprovada pelo Congresso Nacional, proposto pela Procuradoria da Fazenda Nacional, evidenciando a pressão contrária de setores burocráticos do Poder Executivo. Novamente a capacidade de articulação dos alunos da ENAP, futuros gestores, foi fundamental para que o presidente da República enviasse novamente o projeto ao Congresso Nacional, agora sob a forma de Medida Provisória, rapidamente aprovada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo presidente, em outubro de 1989.

Nesse processo, os segmentos mais atuantes contra o sistema do Decreto-Lei nº 2.403 e a criação da carreira de gestores eram grupos de servidores não concursados, contratados durante o período da ditadura militar pelo regime da CLT, originalmente em órgãos da administração indireta e incorporados, ao longo do tempo, a órgãos da administração direta, os quais se sentiam diretamente ameaçados com a criação da carreira de altos executivos. Com a reviravolta política na segunda fase do governo Sarney, que culminou com a saída de todo o núcleo da reforma (os ministros Aluizio Alves, da Administração, João Sayad, do Planejamento, e Dílson Funaro, da Fazenda, todos da ala de Ulisses Guimarães, do PMDB) e incorporação da SEDAP à Secretaria de Planejamento esses grupos burocráticos ocuparam a direção do

processo, em especial na Secretaria de Recursos Humanos, responsável pela elaboração dos regulamentos da Constituição. Um dos fatos que melhor simbolizam a reação à carreira foi da própria Secretaria de Recursos Humanos que se negou a receber gestores interessados em desenvolver seu estágio naquela Secretaria durante o período em que novo projeto de diretrizes de carreira seria elaborado.

Dessa forma, deslocados os gestores do processo, novo Projeto de Lei de Diretrizes do Sistema de Carreiras elaborado pela Secretaria de Recursos Humanos da SEPLAN, com uma fisionomia distinta do Decreto-Lei nº 2.403/87, foi enviado ao Congresso Nacional, ainda em 1989, em conjunto com o novo Regime Jurídico Único dos servidores. Em relação aos gestores, o novo PL implicava em claro enclausuramento nas atividades auxiliares em detrimento das áreas de políticas públicas. Contudo, a resistência dos sindicatos de servidores, defensores da idéia de carreira única por órgão, impediu a aprovação do referido projeto. A resultante foi que o PL do regime jurídico foi aprovado, o mesmo não acontecendo com as diretrizes de carreiras.

Não sendo recepcionado o Decreto-Lei nº 2.403/87, nem aprovado o novo PL encaminhado em 1989, ficou um vácuo entre o texto constitucional, que estabeleceu o Regime Jurídico Único e um sistema de carreiras, e a estrutura de cargos vigente, ou seja, o PCC de 1970. Da mesma forma, a carreira de gestores ficou sem a sustentação das diretrizes do sistema de carreira que a engendrou e em conflito com a estrutura de pessoal vigente.

As diretrizes do Decreto-Lei nº 2.403/87, assim como o texto da Constituição, conflitam com a estrutura do Plano de Classificação de Cargos da Lei nº 5.645/70 em dois pontos chaves:

1. um sistema de carreiras constitui uma estruturação completamente distinta dos cargos e dos quadros de pessoal da estrutura e critérios de classificação adotados no Plano de Classificação de Cargos da Lei nº 5.645, de 1970, baseada em Categorias Funcionais;
2. no caso dos cargos comissionados, o PCC os classifica como um grupo de cargos distintos e homogêneos, de livre provimento, não vinculados às categorias funcionais de cargos ou empregos, ao passo

que no texto constitucional e nas diretrizes do Decreto-Lei nº 2.403/87, as atividades de direção, chefia e assessoramento seriam segmentadas em cargos em comissão de livre provimento, portanto de confiança política (com um percentual mínimo destinado a servidores), e os de “provimento restrito” (ou funções como dispõe o inciso V do art. 39 da CF), vinculados hierarquicamente às classes das carreiras, observada a habilitação específica relacionada com a formação gerencial em Escola de Governo.

Estamos, portanto, diante de uma situação anômala e caótica na gestão de recursos humanos na administração pública. A não regulamentação da Constituição quanto à estruturação do sistema de carreiras, incluída a estruturação dos cargos em comissão e funções no âmbito desse novo sistema, deu uma sobrevida ao PCC da Lei nº 5.645, de 1970, provocando, por um lado, um processo caótico de constituição de carreiras sem uma visão integrada da administração e, por outro, a manutenção da antiga estrutura de cargos de confiança, causando um enorme atraso na profissionalização da administração pública brasileira. Assim, as carreiras que foram criadas ao longo do período pós-constituinte, não são realmente verdadeiras carreiras porque não incorporam à sua estrutura de classes as atividades de direção e assessoramento não diretamente vinculadas ao comando político do Estado.

Nesse contexto caótico e contraditório, os gestores são hoje legalmente habilitados, em razão das atribuições da carreira, bem como das características de rigor do processo de seleção e do curso de formação da ENAP, para o exercício de cargos comissionados dos escalões superiores da administração. No entanto, em função da sobrevivência do PCC e sua estrutura de cargos comissionados, exclusivamente de livre provimento, a habilitação legal dos gestores<sup>10</sup> não é respeitada, apesar de estabelecida em Lei e ter sustentação no texto da Constituição. É uma típica situação em que as velhas e anacrônicas estruturas resistem à implantação das novas estabelecendo-se entre elas um conflito.

Muitos colegas interpretam essa situação de forma pessimista, no sentido da perda de eficácia da lei de criação da carreira. Isso se constitui, entretanto, em um grande equívoco, porque não é um processo concluído. Ao contrário, apesar do retrocesso dos anos recentes, a

profissionalização da administração pública continua sendo uma questão fundamental e, mais dia, menos dia, terá de ser enfrentada. Além disto, uma habilitação é sempre uma habilitação e ela é, de fato, um direito adquirido e, como tal, não pode ser extinta simplesmente. Da mesma forma que não se pode retirar de um médico, ou de um engenheiro, a habilitação que adquiriu (observadas as exceções regulares). Do ponto de vista legal, os gestores têm o direito ao exercício das atividades de direção e assessoramento nos escalões superiores da administração pública federal. No entanto, a questão é fundamentalmente de natureza política e necessita ser tratada nesse âmbito. O caos atual na estrutura de recursos humanos necessita ser enfrentado e uma racionalização das estruturas de carreiras é urgente. Ao mesmo tempo, terá de ser enfrentada a questão da vinculação, por correlação de atribuições com os cargos efetivos, das funções de confiança às classes das carreiras.

A habilitação dos gestores tem outros aspectos importantes que não devem ser esquecidos:

a) a habilitação para o exercício das atividades de direção e assessoramento nos escalões superiores da administração mantém relação direta com as atribuições dos cargos voltados para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, competências próprias dos cargos de direção nos escalões superiores e, conseqüentemente, constitui um elemento identificador do campo de atuação dos integrantes da carreira, fundamental para evitar o desvio de função;

b) o processo de profissionalização do serviço público federal pode ser retomado a qualquer momento e, nesse momento, a existência de uma carreira de executivos públicos devidamente habilitados, com vasta experiência acumulada, será de fundamental importância, e seus integrantes estarão respaldados, não só do ponto de vista do mérito, mas, também, do ponto de vista legal, para reclamar o seu lugar no processo em razão desta habilitação;

c) por fim, o aspecto moral da questão não é irrelevante, pois os integrantes da carreira são os únicos detentores dessa habilitação, adquirida com base em puro e exclusivo mérito, desde o rigoroso processo de seleção, curso de formação profissional em escola de governo, além da experiência adquirida

## Estamos diante de uma situação anômala e caótica na gestão de recursos humanos na administração pública. A não regulamentação da Constituição quanto à estruturação do sistema de carreiras, incluída a estruturação dos cargos em comissão e funções ...

no exercício das atribuições próprias da carreira. Entramos no serviço público pela porta da frente, diferentemente de tantos e tantos que só ocupam funções dirigentes por razões que nada têm a ver com critérios de mérito, incluídas as "reservas de mercado" corporativas, alcançadas pela via sindical ou política (excetuados, evidentemente, os cargos cujas funções são essencialmente políticas e devem ser ocupadas por agentes políticos).

### **SISTEMA DE MÉRITO X "RESERVA DE MERCADO DE DAS"**

Fiéis ao princípio ético, que nos orientou desde o primeiro curso de formação em 1988, da legitimidade da ação corporativa em defesa do projeto original da carreira de gestores, diante das constantes ameaças de parte de agentes contrários à carreira, também nos opusemos sempre à idéia do "mercado de DAS" (tese do ministro Bresser Pereira), assim como, à criação de "reservas de mercado" de cargos de direção e assessoramento, muitas vezes presentes nas reivindicações de diversos sindicatos de servidores.

A "reserva de mercado de DAS" é parte de uma visão conservadora<sup>11</sup>, pois defende a manutenção do *status*

*quo*, isto é, a manutenção da estrutura anacrônica e ultrapassada do PCC de 1970, bem como do sistema de *butim*. Além disso, o seu fundamento é a busca de privilégios burocráticos visando apenas e tão somente a maiores espaços de poder burocrático para categorias específicas de servidores. Outra coisa, muito distinta, é a implantação do sistema de mérito como critério para acesso aos cargos e função de direção e assessoramento, baseado em habilitações, no contexto de um sistema de carreiras com vinculação dessas funções às classes das carreiras, com base na correlação de atribuições com os cargos efetivos.

Para boa parte dos servidores não existe diferença entre os dois processos, uma visão amplamente difundida por segmentos importantes de organizações sindicais, para as quais o exercício de atividades de direção e assessoramento é uma questão política, sem qualquer relação com uma perspectiva de modernização do gerenciamento na administração pública. Desse modo, a exigência de habilitações específicas para o exercício da gerência em seus diferentes níveis não faz parte de suas preocupações, ao contrário, é vista como um empecilho. A maneira de raciocinar desses segmentos tem sua base na filosofia da estrutura do PCC, onde as funções de direção e assessoramento são separadas das atividades dos cargos de provimento efetivo. A politização da estrutura de cargos do PCC, pela via da criação do Grupo DAS de livre provimento, trasladou para a mente dos servidores a ideia de que o acesso aos cargos comissionados é necessariamente uma questão política e, como tal, só consegue vislumbrar esse acesso para os servidores pela via de uma reserva de mercado politicamente conquistada. Esse tipo de visão desconsidera a relevância da questão gerencial, mesmo após a grande revolução gerencial que transformou profundamente a gestão empresarial em todo o mundo. É uma perspectiva amadorística de administração que leva em seu bojo a incompetência e conduz inexoravelmente à ineficiência administrativa.

Por outro lado, existe também um aspecto tático importante a considerar. A criação de "reservas de mercado" para grupos específicos constitui-se em um empecilho para a estruturação de um sistema racional de carreiras e de profissionalização da administração pública. A transformação de cargos comissionados de livre provimento (não vinculados diretamente ao comando

político) em cargos de “provimento restrito vinculados às classes das carreiras” deve basear-se em uma compreensão global da divisão de trabalho no seio dos órgãos integrantes da administração pública. Se esse processo for substituído pela política de concessões às pressões de sindicatos de servidores e grupos corporativos específicos, não chegaremos senão ao caos administrativo, permeado por conflitos corporativos irreconciliáveis que, certamente, se constituirão em forte empecilho à efetividade na ação governamental.

Um aspecto extremamente relevante nessa discussão são as características diferenciadas dos diversos níveis gerenciais. As funções relativas à chefia imediata e parte da gerência intermediária mantêm correlação, desde que no contexto de um sistema estruturado de habilitações com formação específica em Escola de Governo, com as atribuições genéricas das carreiras técnicas existentes, embora, em sua maioria, não tenham desdobramento em níveis de responsabilidade distintos, isto é, em atribuições diferenciadas das classes que as integram. Mas, o mesmo não ocorre com as funções da alta administração, isto é, dos escalões superiores da administração, de caráter generalista, cujas competências envolvem os processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e a coordenação governamental. O “esquartejamento” dessas atribuições da alta administração entre diversos segmentos corporativos, que eventualmente possam vir a ter êxito na sua pretensão nos pleitos de “reserva de mercado de DAS”, engendraria um sistema profundamente corporativizado, com ênfase no enfoque setorial, com sérias consequências para a coordenação governamental e para uma visão integrada e sistêmica da administração pública.

Por essas razões, de natureza ética e de racionalidade administrativa, é fundamental que saibamos diferenciar muito precisamente o processo de profissionalização da administração pública com ênfase no princípio do mérito e a criação de “reservas de mercado de DAS”, uma forma de privilégio engendrado por pressões corporativistas estreitas e conservadoras.

## **NOVO REGULAMENTO DA CARREIRA**

Pelas razões até aqui expostas, as dificuldades para uma adequada regulamentação da carreira são facilmente compreensíveis. O regulamento vigente deixa de abordar

questões elementares de uma verdadeira carreira, como o desdobramento das atribuições genéricas em atribuições específicas das classes que a compõe. Questão elementar em termos de estrutura de carreira, mas de fundamental importância para os seus integrantes, tendo em vista que as atribuições das classes é que lhes asseguram o exercício de atividades próprias de cada nível estrutural, incluídas as atividades de direção e assessoramento respectivas.

A especificação de perfis profissionais e a análise e classificação de cargos são técnicas essenciais à administração de pessoal, mas com as quais os dirigentes pouco se preocupam. A transitoriedade nas funções de governo, perspectiva muito presente para os dirigentes políticos, os faz menosprezar as questões de natureza técnico-administrativa, o que quase sempre conduz a decisões que, em razão da fragilidade do órgão central do sistema de pessoal civil, levam ao aumento dos problemas em lugar de soluções. Dessa forma, a vulgarização dos conceitos relacionados às atribuições da carreira pode levar a generalizações inadequadas ou a interpretações profundamente restritivas, dependendo do enfoque ou dos interesses corporativos em jogo. Mas, também é bastante provável que mesmo entre nós gestores exista muita confusão a respeito do assunto. E necessário, pois, descer ao nível da descrição das atividades a serem desenvolvidas pelos gestores, em cada uma das classes, para que seu papel se torne claro para a administração pública em sua totalidade, inclusive para os dirigentes políticos aos quais estão subordinados.

No caso das atividades de direção e assessoramento, previstas como atribuições dos cargos efetivos de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, o Decreto nº 98.895/1990 estabelecia em seu art. 2º, de forma totalmente contrária ao espírito da lei de criação da carreira, que “a nomeação para cargos e funções de direção e assessoramento superiores, previsto no artigo 1º da Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989, far-se-á em conformidade com a legislação pertinente.”<sup>12</sup> Esta definição foi uma forma que o governo à época utilizou para driblar o verdadeiro sentido da lei da carreira, no contexto da sobrevivência da estrutura do antigo PCC. De fato, esse texto não anula o disposto na lei, pois uma possível regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos ao sistema de carreiras pode solucionar o anacronismo do antigo Plano de Classificação de Cargos e

vincular às classes da carreira as funções de direção e assessoramento correlatas.

No contexto da sobrevivência do PCC, para o exercício de atividades de direção e assessoramento, é necessária a nomeação para os cargos em comissão da estrutura vigente. Mas, existem muitas funções de coordenação e gerência de programas e projetos, bem como de assessoramento em diversos níveis, e até mesmo de adjuntos, que podem ser exercidas por simples designação do dirigente do órgão, sem necessidade de nomeação para cargo comissionado. Essas são funções próprias dos integrantes da carreira de gestores nas áreas de políticas públicas e gestão governamental. Mesmo com as contradições entre os fundamentos da carreira e a legislação vigente do PCC, é perfeitamente possível uma regulamentação que englobe essas atividades como atribuições das classes que a compõem. Aliás, tais atividades são características da carreira e, de modo algum, podem deixar de constar do detalhamento das atribuições das classes. Desse modo, independentemente da reforma da gestão de recursos humanos da administração, os gestores podem ser designados para atividades de responsabilidade gerencial, especialmente no referente à gestão de programas e ações governamentais, ou atividades de coordenação, sem necessidade de nomeação para cargos ou funções específicas.

Seria necessária, entretanto, uma boa dose de boa vontade e de compreensão do papel da carreira, para que um regulamento minimamente coerente com suas missões possa ser adotado. Contudo, é uma possibilidade imediata de dar passos à frente.

Um novo regulamento é importante não só pelas razões anteriormente apontadas. Ele é extremamente importante também para uma correta definição do programa de formação dos gestores, em razão do abandono pela ENAP do modelo do curso de formação original de um mestrado profissional com duração de aproximadamente dois anos. Independentemente dos argumentos utilizados, na gestão do ministro Bresser Pereira para a implantação de um curso de curta duração, é fato incontestável que esse tipo de curso não atende às necessidades de formação inicial de altos executivos públicos.

A característica de generalista do gestor governamental exige uma formação transdisciplinar abrangendo não somente conhecimentos

multidisciplinares aplicados ao ciclo das políticas públicas (da filosofia, da sociologia, das ciências políticas, de metodologias de pesquisa, etc.) como também, conhecimentos relacionados à administração pública (direito constitucional e administrativo, estrutura e funcionamento da administração pública, finanças públicas, etc.), além de conhecimentos relativos aos instrumentos de gestão próprios do setor público. Não bastam, entretanto, os conhecimentos teóricos. Enquanto curso de formação profissional, necessita ser voltado para a prática e a experimentação. Apesar de grande parte das habilidades específicas do gestor governamental ser adquirida na sua prática profissional ao longo dos anos, a formação inicial deve dar ao futuro gestor conhecimentos mínimos sobre os processos reais de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e de gestão governamental. Afinal, será no ambiente da administração pública que sua prática será desenvolvida e, por essa razão, o gestor das classes iniciais da carreira necessita de conhecimentos práticos sobre os processos de gestão das políticas governamentais, incluindo o funcionamento dos Poderes Legislativo e Judiciário.

No contexto atual, um programa de formação consistente com as missões da carreira e as atribuições dos cargos que a integram só será alcançado por meio de um novo Decreto regulamentador.

## **LÓCUS INSTITUCIONAL DE ATUAÇÃO**

Políticas públicas referem-se a tudo o que o governo faz, ou seja, um conceito relacionado às ações próprias do governo e, portanto, ao plano de governo. Por essa razão, a Lei nº 7.834, de 1989, estabeleceu a possibilidade de exercício dos gestores em todos os órgãos da administração direta, autárquica e fundacional. Isso não implica, entretanto, exclusividade para os gestores em todas as áreas da administração. Existem áreas de atividades de naturezas bastante diversas da gestão governamental propriamente dita em que as atividades de direção e assessoramento requerem conhecimentos especializados e habilidades específicas próprias de outras carreiras. Entre outras podemos citar as seguintes:

- de polícia, de administração penitenciária e de agências de informação;

**A Lei nº 7.834, de 1989, estabeleceu a possibilidade de exercício dos gestores em todos os órgãos da administração direta, autárquica e fundacional. Isso não implica, entretanto, exclusividade para os gestores em todas as áreas da administração.**

- de diplomacia e serviço exterior;
- de arrecadação e fiscalização diversas (receita federal, fiscalização do trabalho, fiscalização agropecuária, fiscalização fitossanitária, fiscalização ambiental);
- de instituições de ensino e pesquisa (universidades e outras instituições de ensino e pesquisa), de instituições de pesquisa altamente especializadas, administração escolar;
- de hospitais e outras instituições especializadas de saúde;
- do Banco Central;
- de advocacia e consultoria jurídica.

Assim sendo, considerando as missões e as atribuições dos cargos da carreira, o locus central de atuação dos seus integrantes é constituído pelos segmentos relacionados às políticas públicas e aos órgãos centrais dos sistemas de atividades auxiliares responsáveis pelas normas administrativas e sua coordenação. No campo das políticas públicas podemos destacar as áreas sociais (previdência e assistência social, emprego e renda, saúde, educação, cultura e esportes, direitos humanos e política urbana), meio ambiente, ciência e tecnologia e inovação,

infraestrutura e desenvolvimento econômico. O campo da gestão governamental, por sua vez, abrange o gerenciamento de programas e ações, as atividades de programação, a coordenação setorial e intersetorial da sua execução e a gestão estratégica dos meios necessários à execução do plano de governo.

Importante frisar que o exercício dos gestores em todos os órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, autorizado em lei, está sempre referenciado nas atribuições dos cargos que, como já vimos, concentram-se na gestão estratégica das políticas governamentais. Consequentemente, o gerenciamento de atividades técnico-operacionais das áreas de atividades auxiliares (gerências intermediárias e de chefia imediata) deve ser atribuído a integrantes das carreiras de suporte técnico-operacionais especializadas dessas áreas. A atuação dos gestores nas áreas administrativas auxiliares deve se restringir, portanto, aos órgãos centrais normativos, à supervisão a partir das secretarias executivas e às subsecretarias ou diretorias responsáveis pela supervisão e coordenação estratégica dessas atividades nos órgãos setoriais e seccionais.

A ENAP, enquanto Escola de Governo formadora dos altos executivos públicos, deve ser incluída como lócus privilegiado de atuação da carreira, visando assegurar o alinhamento estratégico da Escola em torno de sua missão fundamental e, também, com o intuito de fortalecer sua capacidade, tanto em termos de formação como de pesquisa, com o aproveitamento das experiências dos integrantes da carreira.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Constituição Federal, Senado Federal.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Manual de Legislação: Plano de Classificação de Cargos. 2. ed. Brasília, 1982.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Administração da Presidência da República. Pronunciamento do Ministro Aluizio Alves, no Senado Federal, em 3 de maio de 1988. SEDAP, 1988.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ENAP: uma proposta diferente de educação. Brasília: ENAP, 1987.
- FUNDAÇÃO CENTRO DE FORMAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO. Revista do Serviço Público. Brasília, ano 43, v. 114, n. 3, mar./abr., 1986.
- \_\_\_\_\_. Revista do Serviço Público. Brasília, ano 43, v. 116, n. 2, maio/jun., 1986.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Brasília, ano 43, v. 116, n. 3, jul./out., 1988.
- GRAEF, A. Cargos em Comissão e Funções de Confiança: Diferenças Conceituais e Práticas. In Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental: Res Pvblica. Brasília: ANESP, v. 7, jul./dez., 2008. p. 61-72;
- \_\_\_\_\_; CRUZ CARMO, Maria da Penha Barbosa da. A Organização de Carreiras do Poder Executivo da Administração Pública Federal Brasileira – O Papel das Carreiras Transversais. In: XIII Congresso do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD, Buenos Aires, 2008.
- MARCELINO, Gileno, Evolução do Estado e Reforma Administrativa, Série Reforma Administrativa. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP), 1987.
- HOLANDA, N. O contexto da criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Res Pvblica. Brasília: ANESP, v. 4 n. 1, 2005, p. 17-38.
- SANTOS, L. A. A organização de planos de carreira no Serviço Público Federal – Evolução, conceitos, limite e possibilidades. (Dissertação Mestrado em Estudos Sociais Aplicados)–Brasília: Universidade de Brasília, 1996.

---

## NOTAS

<sup>1</sup> Decreto nº 93.277, de 1986.

<sup>2</sup> Atual redação do § 2º do art. 39 da CF.

<sup>3</sup> Carreiras de executivos públicos semelhantes a que estava sendo criada já existiam em países como França, Estados Unidos, Austrália e Argentina ou foram criadas posteriormente, como na Espanha, Itália, México e Peru.

<sup>4</sup> Ver discursos do presidente José Sarney e do ministro Aluizio Alves na aula inaugural do Primeiro Curso de Políticas Públicas e Gestão Governamental, em 11 de agosto de 1988, publicados na Revista do Serviço Público de jul./out., 1988.

<sup>5</sup> Instituído pelo Decreto nº 95.088, de 1987.

<sup>6</sup> O Decreto-Lei nº 2.403, de 1987, foi declarado revogado pelo Ato Declaratório do presidente do Senado, de 14 de junho de 1989, por não ter sido apreciado pelo Congresso Nacional no prazo de 180 dias da promulgação da nova Constituição, nos termos do inciso II, do § 1º do art. 25, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

<sup>7</sup> O Projeto de Lei propunha a criação de cargos de natureza especial a serem incorporados aos planos de carreira a serem criados no bojo da reforma. Foi do senador Maurício Corrêa, relator do Projeto no Senado, a proposição da criação da carreira em razão da revogação do Decreto-Lei nº 2.403/87 em junho de 1989, por Ato Declaratório do presidente do Senado Federal.

<sup>8</sup> Lei nº 7.834, de 1989.

<sup>9</sup> Ver Correio Braziliense de 2 de abril de 1989, p. 34.

<sup>10</sup> Art. 9º da Lei nº 7.834, de 1989.

<sup>11</sup> As reservas de mercado ocorrem com a vinculação de cargos em comissão aos servidores de um Quadro de Pessoal, sem consideração de correlação com as atribuições dos cargos das carreiras. A substituição dos cargos em comissão por funções igualmente vinculadas aos servidores de um Quadro, e não às classes de carreiras por correlação de atribuições com os cargos efetivos, não envolve qualquer diferença em relação à vinculação de cargos, sendo apenas uma diferença de nomenclatura. Nos dois casos não há qualquer vinculação com o sistema de mérito profissional, além de se constituir em um elemento desagregador da estrutura de carreiras.

<sup>12</sup> O atual marco regulamentador da carreira, Decreto de nº 5.176, de 10 de agosto de 2004, é extremamente genérico sobre esse tema.

---

Aldino Graef, graduado em História e pós-graduado em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ENAP), Pertence à carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) desde 1990. Tem 26 anos de experiência no Serviço Público Federal brasileiro, tendo ocupado cargos de direção e assessoramento superiores no Ministério do Trabalho, Ministério do Trabalho e Previdência Social e Ministério do Trabalho e Administração (1990 a 1993), de diretor de Administração de Pessoal da Secretaria de Recursos Humanos da Secretaria de Administração Federal (SAF) (1993), de assessor do Secretário Executivo do Ministério do Trabalho (MTE) (1994), de diretor de Carreiras e Remuneração e Secretário Interino de Recursos Humanos do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) (1995), na Coordenação de Acompanhamento do Plano de Ação na Secretaria Executiva do Ministério da Educação (MEC) (1995 a 1999), de subsecretário de Assuntos Administrativos (MEC) (1999 a 2001), de diretor de Programas da Secretaria Executiva do MEC (2001 a 2002), de gestor de Administração do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) (2002 a 2008), e de diretor de Articulação e Inovação Institucional da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2008 a 2010). Atualmente exerce a função de assessor especial da SAG/Casa Civil da Presidência da República. Possui diversos trabalhos e artigos publicados, especialmente nas áreas de reforma administrativa e gestão governamental.