

A profissionalização das estruturas de direção superior da Administração Pública Federal

Por Aldino Graef

A profissionalização das estruturas de direção
superior da Administração Pública Federal

A profissionalização das estruturas de direção da Administração Pública adquiriu diferentes formas em diferentes países, em diferentes momentos. Não existe, portanto, uma única forma para a profissionalização, embora, claro, o ambiente nacional específico (que envolve nosso ordenamento jurídico mais geral, as características de nossas instituições, nossa tradição, enfim toda nossa cultura administrativa) seja determinante em uma série de aspectos de uma solução profissionalizante nacional.

De um modo geral, em razão de nossa cultura latina, nosso olhar volta-se quase sempre para os modelos europeus de Administração Pública. Mas, contraditoriamente, nossa economia tem uma grande influência americana. A Constituição Federal (CF) de 1988, por seu turno, é resultante de um pacto social-liberal. Mas, talvez seja mais um acoplamento complexo de uma visão liberal para a economia e uma perspectiva de *welfare state* imposta pela força dos movimentos sociais da época. E, em termos de Administração Pública, nossa Constituição é uma expressão tupiniquim de um modelo weberiano cravado no deserto do patrimonialismo predominante em nossas elites dominantes (apesar do discurso liberal de setores importantes), com todas as contradições e conflitos que esta realidade implica.

Nossa carreira é resultante de um projeto de profissionalização baseado no modelo weberiano e uma concepção de Estado democrático orientado para o *welfare state*, combinado com uma conjuntura política de grandes mobilizações democráticas e por justiça social. Estas mobilizações de massas conduziram às conquistas democráticas e sociais expressas na nova Constituição do País de 1988, bem como ao novo federalismo brasileiro vigente desde então. Mas não foram suficientes para alcançar o regime parlamentarista almejado por importantes segmentos, entre eles, os idealizadores do projeto de reforma administrativa da Nova República de 1985 a 1988.

A reforma administrativa da Nova República, da qual somos um subproduto, pretendia uma Administração Pública profissional, republicana, impessoal, baseada nos princípios da ética democrática e do mérito. O capítulo V da Constituição de 1988 é expressão desta perspectiva, assim como os projetos da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão

Governmental (EPPGG) e da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). O inciso V do art. 37 da CF, que trata dos cargos em comissão e funções de confiança, daria suporte ao modelo de administração profissional juntamente com o regime legal combinado com a estrutura de cargos e carreiras. Mas a reação aos avanços dos movimentos sociais refletiu-se no processo político e conseguiu, com a formação do chamado Centrão, reverter, em parte, estas tendências e, por incrível que pareça, em aliança com vários partidos de esquerda, a perspectiva parlamentarista acabou derrotada na fase final da Constituinte em favor do presidencialismo que temos hoje.

Esta reviravolta no processo constituinte influenciou diretamente no funcionamento do Poder Executivo, com o fortalecimento de José Sarney em detrimento dos setores liberais ligados à corrente pemedebista comandada por Ulysses Guimarães, que teve vários de seus expoentes excluídos da composição ministerial da época, entre eles os ministros João Sayad, do Planejamento, e Aloisio Alves, da Administração, ambos integrantes do Comitê da Reforma Administrativa e lideranças da modernização administrativa. O enfraquecimento da ala reformista foi um golpe fatal para a reforma profissionalizante da qual somos parte e produto. Conseguimos evitar, a duras penas, a extinção da Enap e da carreira ainda no seu nascedouro. No entanto, o retrocesso foi inevitável: a carreira ficou isolada como elemento de reforma e a regulamentação do texto constitucional não conseguiu emplacar o sistema de carreiras e a profissionalização da gestão. Mas haverá que vir um novo momento político que permita a retomada da profissionalização em uma escala abrangente. Independentemente das idas e vindas, dos avanços parciais e retrocessos, a necessidade da profissionalização é hoje mais visível do que nunca. O presidencialismo de coalização é, sem dúvida um forte entrave para a profissionalização da gestão pública, mas, ao mesmo tempo, produz as maiores evidências de sua necessidade.

AS CARACTERÍSTICAS DO MODELO ENAP/ GESTORES

O modelo Enap/gestores tem suas raízes na combinação dos modelos da França e do Canadá. Do

... haverá que vir um novo momento político que permita a retomada da profissionalização em uma escala abrangente. Independentemente das idas e vindas, dos avanços parciais e retrocessos, a necessidade da profissionalização é hoje mais visível do que nunca.

modelo francês herdamos a ideia de carreira de Estado e de uma Escola de Governo. Do modelo canadense, a orientação para a gestão de políticas públicas (atividade-fim do Estado) e o foco na formação de quadros, no que tange o desenvolvimento das competências para as atividades de direção superior. Uma das características essenciais do modelo canadense é justamente a valorização da formação dos quadros como fundamento para o bom desempenho das atividades e, em especial, dos seus quadros de direção.

O modelo básico dos sistemas de carreiras almejado pelo Comitê de Reforma Administrativa da Nova República, sob a direção da Secretaria de Administração da Presidência (Sedap), está expresso no texto do Decreto-Lei 2.403, de 21 de dezembro de 1987. Embora pouco detalhado, o Decreto-Lei nº 2.403/1987 fundamentava um sistema baseado em quadros de pessoal compostos por carreiras e uma estrutura de cargos em comissão e funções comissionadas com seus diferentes níveis hierárquicos vinculados, por correlação, com as classes das carreiras. Este sistema estava associado com uma estrutura de formação permanente para o pleno desenvolvimento das competências necessárias ao alcance dos objetivos governamentais, ou seja, um Sistema de Habilitações, o acesso aos diferentes níveis da hierarquia administrativa.

A profissionalização das estruturas de direção superior da Administração Pública Federal

Neste modelo, os cargos de natureza especial de EPPGG seriam posicionados no topo das carreiras, aos quais corresponderia o exercício das atividades de direção e assessoramento nos escalões superiores da Administração. Algo parecido ao papel reservado ao cargo de professor titular no âmbito do ensino superior e cujo Plano de Cargos havia sido aprovado em 1987. Para a formação dos EPPGG foi criada a Escola Nacional de Administração Pública, a qual é a responsável pela Habilitação Legal dos EPPGG para o exercício das atribuições de direção e assessoramento nos escalões superiores da Administração. Para a capacitação dos níveis técnico-operacionais e de gerência intermediária foi criado, também no âmbito da Fundação de Formação do Servidor Público (Funcep), assim como a própria Enap, o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (Cedam), conforme disposto no Decreto nº 93.277, de 19 de setembro de 1986.

Um aspecto relevante a considerar na estruturação deste modelo é o ordenamento jurídico vigente à época, isto é, anteriormente à Constituição de 1988. A Constituição anterior admitia o provimento derivado de cargos. O concurso público era exigido apenas para a primeira investidura em cargo público e, conseqüentemente, era admitido o instituto da ascensão funcional, isto é, a passagem para outro cargo, de nível hierarquicamente superior, desde que atendidos os requisitos para seu desempenho. Assim, um servidor de nível médio podia, ao longo do tempo e, desde que aprovado em curso superior, passar para um cargo de nível superior da mesma carreira, e mesmo de outra, em determinadas situações. O modelo do Decreto-Lei nº 2.403/87 foi elaborado considerando esta possibilidade do ordenamento jurídico da época.

Para o cargo de EPPGG, assim como no caso do professor titular, não haveria ascensão funcional direta. Como cargo de natureza especial o acesso a este cargo teria que ocorrer mediante aprovação em concurso público de provas e títulos. No entanto, no contexto das regras vigentes à época, era possível que o concurso público para este cargo admitisse uma seleção por clientelas, isto é, uma clientela externa e outra interna (de servidores). O concurso era o mesmo, mas, dentro de certas regras de equivalência previstas em edital, haveria uma classificação separada por

clientelas. Isto permitia, dentro do mesmo concurso, a possibilidade de arejamento da Administração com o recrutamento de pessoas de fora da Administração e uma perspectiva de ascensão dos servidores de todas as demais carreiras da Administração à posição de gestores governamentais do mais alto nível. O primeiro concurso da carreira de EPPGG, realizado em 1988, foi realizado neste modelo e 50% dos selecionados eram servidores públicos.

Com a nova Constituição e a jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal, o concurso público passou a ser exigido para o ingresso em qualquer cargo público efetivo, não mais só na primeira investidura. Desta forma, entendeu o STF que o provimento derivado de cargos estava vedado a partir da nova CF. Da mesma forma, caiu na possibilidade de realização de concursos com reserva de vagas para uma clientela interna. Esta nova realidade institucional implicou em mudanças na forma de organização do sistema de carreiras e o projeto para os EPPGG foi alterado para a criação de uma carreira, não mais de um cargo de natureza especial, por proposta do relator do PL no Senado Federal, senador Maurício Correia.

Desta forma, não se admite hoje uma reserva de cargos no concurso para a carreira de EPPGG, o que dificulta o acesso a ela por parte dos servidores das demais carreiras. Ademais, ao longo do tempo, com a não regulamentação do inciso V do art. 37 da Constituição Federal, foi-se perdendo no imaginário geral que a carreira de EPPGG seja "acarreira" de gestores governamentais, caminho necessário para qualquer servidor que pretendesse o acesso às funções dirigentes nos altos escalões da Administração Pública. Para muitos a carreira de EPPGG é uma entre várias carreiras do Ciclo de Gestão, entendido este conceito como sendo um conjunto de carreiras da área administrativa (meio). No entanto, os integrantes da carreira de EPPGG são recrutados, formados e habilitados para as atividades de direção superior da Administração. Aliás, são os únicos Legalmente Habilitados para estas funções. Por esta razão, ainda que o projeto de profissionalização tenha sido interrompido, em qualquer circunstância que se pretenda eventualmente criar reservas de mercado de cargos de Direção e Assessoramento Superiores(DAS) para setores específicos de

servidores, podemos alegar a nossa habilitação legal e exigir o direito de acesso aos cargos de maior nível da hierarquia administrativa. Assim, ainda que não se regulamente o inciso V do art. 37 da CF e o acesso aos cargos de DAS, temos condições de defesa com amparo legal diante de eventuais tentativas de exclusão do acesso a estes cargos em qualquer órgão da Administração.

O MODELO ENAP/EPPGG EM PERSPECTIVA

Uma possível regulamentação do inciso V do art. 37 da CF, na perspectiva da profissionalização da estrutura de direção superior da Administração Pública, não poderia, em meu entendimento, reivindicar a carreira de EPPGG como única porta de acesso aos escalões superiores da Administração, pelas razões acima assinaladas. Mas, existe uma fórmula um pouco diferente da original que permitiria recuperar o essencial do projeto: a criação de um "Quadro Especial de Executivos Públicos."

O "Quadro Especial de Executivos Públicos" seria o celeiro para a escolha dos quadros dirigentes da Administração Pública em um contexto de profissionalização das estruturas de direção. Ou seja, para as funções de mais alto nível o governo escolheria, em fórmula a ser regulamentada (se por meio de listas tríplexes, quádruplas ou sêxtuplas, se por processos de seleção por currículos, se por seleção por provas, ou outras), entre os integrantes deste "Quadro Especial de Executivos", os mais adequados para cada função.

Este "Quadro Especial de Executivos Públicos" seria composto:

- a) pelos EPPGG, que seriam uma espécie de "integrantes natos" por serem recrutados, formados e habilitados para o exercício de atividades de direção e assessoramento nos escalões superiores da Administração;
- b) por servidores de outras carreiras de nível superior que participem de um processo de seleção específico e sejam aprovados em curso de formação de políticas públicas e gestão governamental, a cargo da Enap, o mesmo dos EPPGG.

Neste modelo, teríamos um constante arejamento da Administração com o ingresso de novos gestores por meio do concurso para a carreira de EPPGG e, ao mesmo tempo, possibilitaríamos o acesso a estes postos de direção aos servidores de várias outras carreiras que optem e se habilitem, por meio de processo seletivo e curso de formação específico, para ingresso no “Quadro Especial de Executivos Públicos.”

A seleção e formação em curso específico de políticas públicas e gestão governamental seria algo necessário para dar homogeneidade ao Quadro. Todos terão feito opção para a perspectiva de assumir postos de alta direção; todos terão sido selecionados (e não simplesmente “transitado”) para o Quadro Especial; e todos terão sido formados com os mesmos conteúdos. E isto é necessário porque as demais carreiras não são voltadas para a atividade de altos administradores, mas para o desempenho das atividades técnicas específicas de cada uma delas. Já o “Quadro de Executivos” exige o desenvolvimento de competências muito distintas comparativamente às atividades técnicas específicas de cada carreira.

Neste sentido, é muito importante recuperar o trabalho do professor Amorim, ex-diretor do Cedam na década de 1980, desenvolvido em seu mestrado na Enap de Quebec/Canadá, que mantinha convênio de colaboração com a Enap em seus primórdios, e que detalha os estudos realizados à época para a Secretaria de Recursos Humanos/Sedap, acerca das competências dos diferentes segmentos de cargos de Direção e Assessoramento Superiores. Neste estudo, evidencia-se as competências dos diferentes níveis de DAS existentes e, em especial, dos escalões superiores, onde ocorre a predominância da visão estratégica e das decisões referentes aos processos de políticas públicas e de gestão governamental. A formatação do curso de formação dos EPPGG, o curso de Políticas Públicas e Gestão Governamental da Enap, tem seus fundamentos nestes estudos realizados na época pela SRH/SEDAP, com apoio do professor Amorim. A explicitação das competências próprias dos dirigentes dos escalões superiores é fundamental para esclarecer as diferenças entre as atividades dos altos administradores e as atividades de natureza técnico-operacional das carreiras atualmente existentes na Administração Pública federal, com raras exceções.

Um segundo aspecto relevante para a implantação de uma estrutura profissionalizada é a separação dos campos de utilização das funções de confiança e dos cargos em comissão previstos no inciso V da Constituição. Naturalmente, aos cargos em comissão devem corresponder os níveis mais elevados da estrutura e, às funções, destinadas exclusivamente a servidores ocupantes de cargos efetivos, os níveis subordinados aos cargos. Mas, é preciso delimitar qual o campo específico dos cargos e o campo específico das funções. Esta delimitação, isto é, a linha de corte, pode ser diferente na Administração direta e na indireta. O corte pode ser diferente para segmentos ou setores diferentes da Administração.

O inciso V do art. 37 da Constituição estabelece uma diferenciação importante para os servidores em relação aos cargos e as funções. As funções serão exercidas **exclusivamente** por servidores **ocupantes de cargos efetivos**. Já os cargos em comissão poderão ser “preenchidos por **servidores de carreira** nos **casos, condições e percentuais mínimos** definidos em lei”. Não por acaso a CF utilizou o conceito de **ocupantes de cargos efetivos** no primeiro caso e, **servidores de carreira** no segundo. O texto constitucional contém, de forma implícita, uma hierarquia na estrutura organizacional na qual as funções estão destinadas às atividades de gerência intermediária e de chefia imediata e, aos cargos em comissão as atividades de direção superior. Assim, as funções podem ser exercidas por qualquer servidor ocupante de cargo efetivo, mas os cargos de direção superior podem ser exercidos por **servidores de carreira**, o que implicitamente remete para as **carreiras estruturadas**. É a lógica de uma administração profissional que se baseia em estruturas de carreira com capacidade de sustentação desta estrutura profissionalizada. De fato, planos de cargos são estruturas mais frágeis, com menor grau de estruturação e organização que as carreiras. Existe, portanto, total coerência e sintonia entre as definições conceituais constantes do inciso V do art. 37 e o regime legal e a estrutura de carreiras previstos no art. 39.

O texto constitucional estabelece também que a lei definirá “os percentuais mínimos” de cargos em comissão a serem preenchidos por servidores de carreira, bem como “os casos” e “as condições” em

que isso ocorrerá. É neste contexto da regulamentação que o “Quadro Especial de Executivos Públicos” pode se inserir, como forma de concretização dos casos e condições de ocupação dos cargos pelos servidores de carreira. Importante frisar que nem todos os cargos em comissão, considerado o percentual mínimo fixado em lei, poderão ser de ocupação privativa dos integrantes do Quadro Especial de Executivos. Áreas específicas como de polícia, de administração de presídios, das fiscalizações de arrecadação de tributos federais e

contribuições sociais, da fiscalização do trabalho, agropecuária, ambiental e das agências reguladoras, bem assim, na área de relações exteriores e do Ministério Público, terão naturalmente seus dirigentes recrutados das carreiras específicas. Deste modo, é importante definir as áreas de políticas públicas como sendo o lócus para os integrantes do Quadro Especial de Executivos Públicos, embora a lei deva exigir dos demais setores de servidores de carreira formação específica para o exercício das atividades de direção e assessoramento nos escalões superiores destas áreas.