



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE - FACE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

**DIMENSÕES DO PROCESSO DE PROFISSIONALIZAÇÃO
DA CARREIRA DE FINANÇAS E CONTROLE
DO PODER EXECUTIVO FEDERAL**

ROSÂNGELA VIEIRA MONTEIRO

Orientadora: Prof^a Dr^a Leonor Moreira Câmara

Dissertação de Mestrado

Brasília – DF
2012

ROSÂNGELA VIEIRA MONTEIRO

**DIMENSÕES DO PROCESSO DE PROFISSIONALIZAÇÃO
DA CARREIRA DE FINANÇAS E CONTROLE
DO PODER EXECUTIVO FEDERAL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA), da Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia (FACE), da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial à obtenção de grau de Mestre em Administração.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Leonor Moreira
Câmara

ROSÂNGELA VIEIRA MONTEIRO

**DIMENSÕES DO PROCESSO DE PROFISSIONALIZAÇÃO
DA CARREIRA DE FINANÇAS E CONTROLE
DO PODER EXECUTIVO FEDERAL**

Esta dissertação de mestrado foi julgada e aprovada para obtenção do grau de Mestre em Administração no Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE) da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial à obtenção de grau de Mestre em Administração.

Brasília-DF, 13 de julho de 2012.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Leonor Moreira Câmara
Universidade de Brasília (PPGA/UnB) – Orientadora e Presidente

Prof. Dr. Luiz Fernando Macedo Bessa
Universidade de Brasília (PPGA/UnB) – Membro

Prof. Dr. Antônio Sérgio Araújo Fernandes
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGA/UFRN) – Membro

Dedico este trabalho à minha mãe, a quem neguei um mais afetuoso convívio em seus últimos meses de vida.

Possa cada letra aqui inscrita registrar a culpa, a gratidão, e a saudade que carrego no peito, querida mãe.

AGRADECIMENTOS

Nestas breves linhas, gostaria de agradecer a todos os familiares, colegas de trabalho, amigos e professores que me incentivaram a encarar mais este desafio e que, direta ou indiretamente, me apoiaram em minha trajetória acadêmica. São tantos os nomes que, ao relacioná-los, correria eu o risco de omitir alguém. Assim, prefiro mencioná-los de forma coletiva.

Em primeiro lugar, devo agradecer a Deus pela coragem com que me abençoou nos momentos em que faltaram forças para prosseguir.

À minha mãe e avó, Wany, a quem não pude prestar todo o apoio de que necessitava em seus derradeiros momentos, tenho tudo e muito mais a agradecer. Compreensiva e resignada, jamais exigiu de mim mais do que lhe pude oferecer. Sei bem que de onde estiveres, continuas torcendo e intercedendo por mim.

Aos meus amados filhos e neto, Daniel, David, Gabrielle, Giulianne e Lucca, agradeço por suportarem de mim uma ausência ainda maior que a habitual.

À minha querida prima Rose, agradeço pela presença amiga e palavras reconfortantes em momentos em que o desânimo se apossara de mim.

Aos meus amigos, pela tolerância e compreensão com que aceitaram o meu repentino afastamento.

Aos colegas da Secretaria do Tesouro Nacional que participaram da realização dessa pesquisa na condição de entrevistados, agradeço o precioso tempo que gentilmente me concederam. Suas opiniões e experiências foram de um valor inestimável para as conclusões do presente estudo.

À Fabíola, minha Gerente, e ao Manuel, meu Coordenador-Geral, agradeço por incentivarem, defenderem e oportunizarem o meu desenvolvimento profissional e pela confiança com que me brindaram, o que espero poder, um dia, retribuir à altura.

Finalmente, agradeço à minha orientadora Leonor que, desde o início, apoiou-me em minha trajetória acadêmica. Incansável e firme, orientou-me com uma doçura ímpar, sem jamais perder a confiança de que, juntas, conseguiríamos alcançar os resultados pretendidos. Sua paciência e dedicação, cara Leonor, guardarei para sempre e com muito carinho no mais profundo do meu coração.

*“Se a autonomia dá a medida do prestígio de
uma profissão, é a auto-regulação que afere a
autonomia profissional”*

(BONELLI, 1998, p.20)

RESUMO

MONTEIRO, R. V. **Dimensões do processo de profissionalização da Carreira de Finanças e Controle do Poder Executivo Federal**. [Dimensions of professionalization's process of the Career of Finance and Control of the Federal Executive Power]. Brasília, 2012. 199 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília.

Não obstante esforços tenham sido empreendidos desde Vargas no sentido da profissionalização da burocracia Estatal, a inconstância dos governos em face da questão demonstrou a fragilidade dos ideais meritocráticos frente os interesses clientelistas que ainda hoje constrange a Administração e os servidores. Mais recentemente, no sentido de incrementar a eficiência do Estado no enfrentamento dos desafios diante da crise fiscal que ameaçava o país, preconizava o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado a implantação de uma política de profissionalização do serviço público, orientada para o fortalecimento das carreiras consideradas estratégicas, em específico às relacionadas às finanças públicas. A essas carreiras fora conferido o status de 'Carreiras Típicas de Estado', cuja criação decorre de arranjos políticos que por décadas foram articulados. O presente trabalho se propõe a fazer uma análise das interfaces entre o regime de cargos, em vigor desde o Estado Novo, e a profissionalização do Serviço Público. Partindo da proposta de um sistema de carreiras, direciona-se o foco da Administração Pública Federal para a organização das Carreiras Típicas de Estado. Partindo da análise dos marcos que instrumentalizaram o processo de reorganização da estrutura de planos de cargos e carreiras e a institucionalização de práticas gerenciais no âmbito do Poder Executivo Federal brasileiro e das práticas institucionalizadas, busca-se identificar que significados atribuídos à noção de carreira estão associados à noção de profissionalização do Serviço Público. O estudo parte do debate silencioso que vêm se desenvolvendo em torno das teses contratual e estatutária, bem como do resgate histórico da evolução das estruturas, que conformam o Poder Executivo Federal, em específico no que tange ao quadro administrativo relacionado à Carreira de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional. Na confluência entre a Burocracia Weberiana e o Profissionalismo de Freidson constrói-se a base teórico-conceitual que garante sustentação deste trabalho. Quanto aos procedimentos metodológicos empregados na pesquisa, foi o estudo conduzido numa perspectiva qualitativa, tendo adotado como estratégia o estudo de caso e, como método de análise, a análise de conteúdo. Como critério de análise, optou-se pela análise categorial em torno da legislação e da percepção dos servidores da Carreira de Finanças e Controle. Da análise dos resultados, vislumbram-se conflitos entre a ação e as estruturas normativas e visões restritas acerca do significado de profissionalização, tanto na esfera normativa, quanto na percepção dos servidores. Por fim são feitas recomendações relacionadas à profissionalização da carreira em questão.

Palavras-chave: burocracia, carreiras típicas de Estado, profissionalização do serviço público, regime de cargos, sistema de carreiras.

ABSTRACT

MONTEIRO, R. V. **Dimensions of professionalization's process of the Career of Finance and Control of the Federal Executive Power.** [Dimensões do processo de profissionalização da Carreira de Finanças e Controle do Poder Executivo Federal]. Brasília, 2012. 199 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília.

Despite since Vargas Age efforts have been undertaken towards the State's bureaucracy professionalization, the fickleness of governments in face of the issue demonstrated the fragility of the meritocratic ideal against the private interests that still constrains the Administration and the servers. More recently, in order to increase State's efficiency in confronting challenges faced with the fiscal crisis that threatened the country, the Master Plan for Reforming the State advocated to implement a policy of public service professionalization, oriented towards the strengthening of careers considered strategic, in particular those related to public finances. To these careers was given the 'Typical State Careers' status, whose establishment is due to political arrangements that have been articulated for decades. This work intends to make an analysis of the interfaces between the system of positions, in force since the 'New State', and the Public Service professionalization. Based on the proposal of a careers system, the the Federal Public Management focus was pointed to the organization of the Typical State Careers. Based on the analysis of the landmarks that instrumentalized the process of reorganization of the structure plans for jobs and careers and the institutionalization of management practices within the Brazilian Federal Executive Power, and of the institutionalized practices, attempts to identify which meanings attributed to the notion of career are associated with the notion of Public Service professionalization. The study starts on the silent debate that have been developing around the contractual and statutory thesis, as well as the historical structures evolution that supports the Federal Executive Power, specifically in regard to the administrative staff related to the Finance and Control Career of the National Treasury. At the confluence between the Weberian Bureaucracy and Professionalism of Freidson builds up the theoretical and conceptual basis that ensures support to this work. Regarding the methodological procedures used in the research, the study was driven in a qualitative perspective and adopted the case study as strategy and the analysis of content as analysis method. As analysis criterion, it was decided for the categorical analysis around the legislation and the Career of Finance and Control servers perceptions. From the analysis of results, it is perceived the conflicts between the action and the normative structures and limited views about the meaning of professionalization, both in a normative context and in the servers view. At last, recommendations are made related to the professionalization of the career in question.

Keywords: bureaucracy, State typical careers, civil service professionalization, post's regime, careers' system.

LISTA DE ENTREVISTADOS

Adriano Pereira de Paula (Analista de Finanças e Controle, STN/COPEC).
Alberto Alves Silva de Oliveira (Analista de Finanças e Controle, STN/COGEP).
Ana Cristina Bittar de Oliveira (Analista de Finanças e Controle, STN/COSIS).
Arivaldo Pereira Sampaio (Analista de Finanças e Controle, STN/CODIN).
Cristiano Santos Lúcio de Melo (Analista de Finanças e Controle, STN/COFIN).
Elaine Santos Bicalho (Técnica de Finanças e Controle, DENIT).
Fabíola Fiche Seabra Kauffmann Nascimento (Analista de Finanças e Controle, STN).
Heron Alves Moreira (Técnico de Finanças e Controle, STN/COSIS).
José Sebastião Chaves dos Santos (Analista de Finanças e Controle, IPEA).
Manuel Augusto dos Santos (Analista de Finanças e Controle, STN/CODIN).
Márcia Sales Uchôa (Técnica de Finanças e Controle, UNACON).
Marcos Antônio da Silva Oliveira (Analista de Finanças e Controle, STN/COSIS).
Maria Betânia Gonçalves Xavier (Analista de Finanças e Controle, STN/COSIS).
Maria da Penha Barbosa da Cruz (Analista de Finanças e Controle, MPOG).
Paulo Henrique Feijó (Analista de Finanças e Controle, STN/CCONF).
Paulo Ricardo Godoy dos Santos (Analista de Finanças e Controle, MF/SECEX).
Simone Maria Vieira de Velasco (Administradora, MPOG).
Suseti Medeiros Gallo (Técnica de Finanças e Controle, STN/CODIN).
Vinícius Mendonça Neiva (Analista de Finanças e Controle, STN/CODIN).
Viviane Aparecida da Silva (Analista de Finanças e Controle, STN/GABIN).

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
AFC	Analista de Finanças e Controle
APF	Administração Pública Federal
BACEN	Banco Central do Brasil
CF	Constituição Federal
CFC	Carreira de Finanças e Controle
CFSPC	Conselho Federal do Serviço Público Civil
CODIN	Coordenação-Geral de Desenvolvimento Institucional
COSIS	Coordenação-Geral de Sistemas e Tecnologia da Informação
DAS	Direção e Assessoramento Superiores
DASP	Departamento de Administrativo do Pessoal Civil
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ESAF	Escola de Administração Fazendária
FONACATE	Fórum Nacional das Carreiras Típicas de Estado
GCG	Gratificação de Desempenho de Atividades do Ciclo de Gestão
GDP	Gratificação de Desempenho e Produtividade
GEREH	Gerência de Recursos Humanos
MF	Ministério da Fazenda
PCC	Plano de Classificação de Cargos
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
SFC	Secretaria Federal de Controle
SIDEC	Sistema de Desenvolvimento de Carreiras
SOF	Secretaria de orçamento e Finanças
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TFC	Técnico de Finanças e Controle

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Organograma da Secretaria do Tesouro Nacional	192
Figura 2: Evasão de Servidores (1989-2007)	193
Figura 3: Organograma do Ministério da Fazenda	194
Figura 4: Ciclo de Gestão X Auditor Fiscal – Remuneração Relativa	195

LISTA DE APÊNDICES

APÊNDICE A: Roteiro das Entrevistas	176
APÊNDICE B: Quadros Sinópticos	178
APÊNDICE C: Códigos de Análise por Categoria	181
APÊNDICE D: Quadros Descritivos de Códigos por Categoria	185
APÊNDICE E: A Carreira de Finanças e Controle	191

LISTA DE QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS

Quadro 1 Classificação dos Documentos Pré-selecionados	62
Quadro 2 Rol de Documentos Analisados	63
Quadro 3 Rol de Entrevistados	65
Quadro 4 Categorias de Codificação para a Análise das Fontes Secundárias	71
Quadro 5 Categorias de Codificação para a Análise das Fontes Primárias	73
Quadro 6 Quadro-sinóptico classificatório baseado na Legislação.....	179
Quadro 7 Quadro-sinóptico classificatório baseado nas Teorias visitadas	180
Quadro 8 Codificação das Unidades de Análise das Fontes Secundárias.....	182
Quadro 9 Frequência Apurada por Categoria (S).....	182
Quadro 10 Codificação das Unidades de Análise das Fontes Primárias	183
Quadro 11 Frequência Apurada por Categoria (P).....	184
Quadro 12 Descrição dos Códigos Relativos à Categoria S1	186
Quadro 13 Descrição dos Códigos Relativos à Categoria S2	186
Quadro 14 Descrição dos Códigos Relativos à Categoria S3	187
Quadro 15 Descrição dos Códigos Relativos à Categoria P1	188
Quadro 16 Descrição dos Códigos Relativos à Categoria P2	189
Quadro 17 Descrição dos Códigos Relativos à Categoria P3	190
Quadro 18 Comparativo da Lotação de Servidores	194

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	v
RESUMO	vii
ABSTRACT	viii
LISTA DE ENTREVISTADOS.....	ix
LISTA DE SIGLAS...	x
LISTA DE FIGURAS	xi
LISTA DE APÊNDICES	xii
LISTA DE QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS.....	xiii
SUMÁRIO	xiv
1. INTRODUÇÃO.....	17
1.1 Objetivos do Estudo	20
1.2 Relevância do Tema	21
1.3 Organização do Estudo.....	21
2. REVISÃO DE LITERATURA	23
2.1 A Noção de Carreira em Weber	23
2.1.1 O Tipo-ideal e a Noção de Poder.....	24
2.1.2 O Tipo-ideal de Burocracia para Weber.....	31
2.2 O Profissionalismo em Contexto Estatal	36
2.2.1 A Sociologia das Profissões em Freidson.....	36
2.2.2 O Profissionalismo na ótica do Serviço Público.....	45
2.3 A Organização do Executivo Federal	48
2.3.1 Emergência do Conceito de Carreira	48
2.3.2 Carreiras nas Reformas de 67 e 95	53
3. METODOLOGIA DA PESQUISA	59
3.1 Delimitação e Seleção da Amostra.....	62
3.1.1 Fontes Secundárias	63
3.1.2 Fontes Primárias	65
3.2 Seleção dos Instrumentos	66
3.3 Coleta de Dados	67
3.3.1 Dados Secundários.....	68
3.3.2 Dados Primários.....	69

3.4 Tratamento de Dados	71
3.4.1 Dados Secundários.....	72
3.4.2 Dados Primários.....	73
3.5 Análise de Dados	75
3.5.1 Dados Secundários.....	75
3.5.1.1 Aspectos Conjunturais (S1)	76
(i) A Organização das Finanças Públicas no Poder Executivo Federal.....	76
(ii) O Conceito de Carreira na Perspectiva da Administração Pública Federal.....	78
(iii) Carreiras Típicas de Estado	80
(iv) A Profissionalização do Serviço Público na Perspectiva das Reformas.....	82
3.5.1.2 Aspectos Macroestruturais (S2).....	97
(i) A Organização das Finanças Públicas no Âmbito do Ministério da Fazenda	97
(ii) A Profissionalização dos Quadros da STN.....	101
(iii) Relações de Poder.....	105
3.5.1.3 Aspectos Microestruturais (S3)	106
(i) A Organização da Carreira de Finanças e Controle.....	106
(ii) A Profissionalização da Carreira de Finanças e Controle	110
(iii) Relações de Poder.....	114
3.5.2 Dados Primários.....	115
3.5.2.1 Aspectos Diferenciais (P1)	115
(i) A Noção de Profissionalismo na Ótica do Servidor	115
(ii) A Profissionalização da CFC na Percepção dos Servidores	116
3.5.2.2 Aspectos Estruturais (P2)	135
(i) A Estruturação da Carreira de Finanças e Controle.....	135
3.5.2.3 Aspectos Históricos (P3)	138
(i) A Carreira de Finanças e Controle na ótica do Servidor	138
(ii) Relação entre o desempenho do servidor e o institucional.....	139
(iii) Relação entre o desempenho institucional e os resultados alcançados pelas políticas implementadas pelo órgão.....	140
(iv) Relação entre o desempenho profissional dos servidores e a forma em que as carreiras se organizam	141
(v) Arranjos institucionais	144
(vi) Desafios para a Profissionalização do Serviço Público	144
3.6 Limitações do Método.....	151

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	152
5 RECOMENDAÇÕES	156
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	159
APÊNDICE A	176
Roteiro das Entrevistas	176
APÊNDICE B	178
Quadros Sinóticos	178
APÊNDICE C	181
Códigos de Análise e Frequências Apuradas por Categoria.....	181
APÊNDICE D	185
Quadros Descritivos de Códigos por Categoria	185
APÊNDICE E	191
A Carreira de Finanças e Controle no Rol das Carreiras Típicas de Estado	191

1. INTRODUÇÃO

Presente entre as principais características do tipo-ideal de burocracia de Weber (1994, 1999, 2001, 2002, 2004), trata-se a profissionalização do serviço público de questão recorrente no contexto da administração pública brasileira. Já na década de 1930, trilharam-se os primeiros passos nesse sentido, merecendo destaque a implantação do primeiro plano de classificação de cargos (1936), a institucionalização do concurso público como requisito para o acesso à função pública (1937) e a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP (1938), iniciativas que oportunizaram a implantação no Brasil de “uma administração pública de molde weberiano” (HELAL, FERNANDES e NEVES, 2008, p. 7).

No entanto, persistentes pressões clientelistas levaram ao malogro sucessivos esforços que, desde então, foram empreendidos no sentido da implantação de um sistema de mérito na Administração Pública Federal (SANTOS, 1995). Essa situação somente se reverteu ao final da década de 80. A promulgação da Constituição Federal do Brasil trouxe consigo nova esperança para a meritocracia¹. Ao reforçar o princípio de acessibilidade universal aos cargos públicos, deu a Carta Magna novo impulso para a consolidação da ordem racional-legal na Administração Pública brasileira e a conseqüente retomada do processo de profissionalização do serviço público (HELAL *et al.*, 2008).

Na visão de Weber (1994), para atingir racionalidade plena na aplicação das regras técnicas e normas que permeiam a ação da burocracia, torna-se imprescindível a qualificação profissional de seus integrantes, condição que deve ser comprovada como requisito para o acesso ao quadro administrativo da organização. Ressalte-se que, para Weber (1999), o próprio cargo é tido como profissão, na medida em que seu exercício exige formação fixamente prescrita, a aprovação em exames específicos e, por vezes, o emprego de plena força de trabalho por período prolongado.

Assim, em contextos burocráticos, o típico

funcionário é aquele de formação profissional, cujas condições de serviço se baseiam num contrato, com um pagamento fixo, graduado segundo hierarquia do cargo e não segundo o volume de trabalho, e direito de ascensão conforme regras fixas. Sua administração é trabalho profissional em virtude do *dever objetivo do cargo* (WEBER, 2004, p. 129).

A pertinência desta interpretação é examinada sob a perspectiva do servidor como profissional que almeja, não apenas ver sua especialidade devidamente reconhecida, como ter

¹ *Caput* do artigo 37 da Constituição Federal do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988.

sua autonomia ampliada, aspectos cuja relevância é enfatizada por meio da lente teórica da sociologia das profissões² de Freidson (1998), em que a profissionalização é vista como um processo de reconhecimento social de uma atividade ou ocupação que engloba, não apenas o exercício, mas a formação, o acesso e a avaliação do trabalho realizado.

Em meio a uma crise fiscal que, em meados da década de 80, vinha se agravando a passos largos, viu-se o Governo forçado a tomar medidas austeras no sentido de conter a despesa pública. Para fazer frente ao desafio que então se configurava, precisava o Governo profissionalizar áreas específicas da ação estatal, em particular as ligadas às Finanças Públicas e ao Controle da ação estatal. Ressalte-se que, na visão de Santos (1996), a profissionalização do Serviço Público passa pela implantação dos sistemas de mérito e de carreiras e alcança o grau de politização admissível para os servidores, tendo em vista a isenção técnica que deles se espera em razão da natureza da relação que mantêm com o Estado e a sociedade.

Segundo esse entendimento, criaram-se no ano de 1987 as carreiras de Políticas Públicas e Gestão Governamental, de Finanças e Controle e de Orçamento, tendo em comum "a formação em escola de governo, em cursos específicos, cujo conteúdo e duração, embora diferenciados entre si, permitiriam formar um profissional não disponível no mercado de trabalho, a expensas do governo" (SANTOS, 1995, p. 82) e uma ampla mobilidade que permite a seus integrantes o trânsito entre os ministérios e órgãos e a aquisição de experiências diferenciadas, respeitadas as especificidades de cada carreira.

De acordo com Santos (1995), previa-se para a implantação da alta burocracia, um novo modelo que não valorizava apenas a formação acadêmica do candidato, como também o seu perfil e sua experiência profissional progressiva, como forma de assegurar às novas carreiras "um perfil de alta heterogeneidade em termos de vivências e, um elevado grau de homogeneidade no potencial de desempenho" (SANTOS, 1995, p. 82).

O contexto era o de promoção de uma ampla reforma na Administração Pública Federal objetivando capacitar o Estado para o desempenho das novas funções que, então, pretendia assumir. Para tanto, configurava-se essencial a reorganização das Finanças Públicas, razão pela qual, em meados da década de 90, preconizava o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) a modernização da

administração burocrática, através de uma política de profissionalização do serviço público, ou seja, de uma política de carreira, de concursos públicos anuais, de programas de educação continuada permanente, de uma efetiva administração

² Área de investigação originária dos estudos de sociólogos funcionalistas americanos realizados no final da década de 30. Talcott Parsons impulsionou este ramo da Sociologia com a publicação de seu ensaio sobre as profissões em 1939 (DINIZ, 2001).

salarial, ao mesmo tempo em que se introduz no sistema burocrático uma cultura gerencial baseada na avaliação de desempenho (BRASIL, 1995, p. 45).

Imprimindo ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público, na profissionalização e na justa remuneração do servidor, propunha o PDRAE a reorganização das estruturas da máquina estatal e a adoção pela administração pública brasileira de um modelo de gestão orientado a resultados para, assim, “criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais” (BRASIL, 1995, p. 6).

Pautadas nas propostas constantes do PDRAE, iniciativas no sentido de uma ampla reorganização administrativa entraram em curso desde então, com ênfase no aperfeiçoamento do ideal meritocrático weberiano como estratégia para o “fortalecimento das carreiras de Estado” (ABRUCIO, 2007, p. 71). Com isso, um permanente esforço tem sido dedicado à recomposição dos quadros, à estruturação de novas carreiras e à qualificação dos servidores, especialmente dos ocupantes de cargos intermediários de direção e assessoramento do Poder Executivo, preferencialmente ocupados por servidores do quadro efetivo.

A despeito da essencialidade do ingresso via concurso público e da estabilidade para a profissionalização dos quadros do Serviço Público, tais institutos não se revelam suficientes para a validação do processo “enquanto instrumento de defesa do Estado frente aos Governos” (SANTOS, 1996, p. 227). Segundo Santos (1996), outros instrumentos se fazem necessários para a identificação, valorização, estímulo e retenção dos bons servidores, como a capacitação continuada, a avaliação do desempenho funcional e uma remuneração digna, ou seja, uma carreira. No que tange à eficácia do serviço público, acrescenta o autor que

a falta geral de perspectivas de carreira, de motivação e de progresso funcional (...) leva os servidores ao descrédito na relevância do seu papel social e na sua capacidade de mobilização e de contribuição para a mudança do *status quo*. Em muitos casos, ocorre a desprofissionalização do servidor, que permanece vinculado à administração, mas sem prestar os serviços que a sociedade dele espera e que a sua capacidade permite (SANTOS, 1996, p. 226).

Reflexões em torno dessas questões culminaram na implementação de diversas iniciativas orientadas à profissionalização do Serviço Público, muitas delas encaminhadas no âmbito do PDRAE, cuja efetividade é questionável, tendo em vista que desconsideraram questões estruturais de vital importância para a sua problematização.

Destaque-se aqui o regime de cargos, questão apontada por Abrúcio (1993) há quase uma década, mas que, no entanto, não suscitara a produção de trabalhos acadêmicos. Defende o autor a definição de uma estrutura de cargos para o setor público, enquanto requisito essencial para a profissionalização da burocracia pública (ABRÚCIO, 1993).

Trata-se, pois, de deslocar o foco das ações para seus marcos organizacionais e de neles identificar visões de Estado, de Administração Pública e de Serviço Público. Trata-se de compreender a adoção de técnicas de arranjo de poder que não podem ser ignoradas em uma reflexão acerca da profissionalização do Serviço Público.

Levando em consideração a prioridade atribuída pelos governantes ao equilíbrio das Finanças Públicas do Estado, configura-se essencial à contínua atenção do Estado ao aperfeiçoamento de suas políticas financeira e fiscal e, conseqüentemente, à profissionalização dos agentes que atuam neste segmento da atividade estatal. O conhecimento da realidade profissional desses agentes é, portanto, vital para compreender, de um modo geral, as interfaces entre os arranjos presentes no processo de organização das carreiras e para compreender, em específico, as interfaces entre os referidos arranjos e a desejada profissionalização do servidor, razão pela qual foi a Carreira de Finanças e Controle escolhida como objeto-empírico deste trabalho.

1.1 Objetivos do Estudo

Define-se como objetivo geral do presente estudo:

Identificar os significados atribuídos à noção de carreira que guardam relação direta com a noção de profissionalização do Serviço Público, a partir das práticas institucionalizadas na Administração Pública Federal.

Desdobra-se esse objetivo nos seguintes objetivos específicos:

- *Caracterizar o processo de profissionalização no âmbito do serviço público a partir das técnicas de arranjo organizacional;*
- *Caracterizar o processo de profissionalização na perspectiva do servidor;*
- *Compreender, no contexto específico da Carreira de Finanças e Controle, os arranjos de poder que permeiam a relação servidor-Estado e igualmente conformam a conduta coletiva em ambiente institucional.*

1.2 Relevância do Tema

A despeito da recorrente presença da temática da ‘profissionalização do Serviço Público’ no discurso dos governantes e no conteúdo normativo das sucessivas reformas administrativas do Estado, observa-se uma lacuna no tratamento do tema pela literatura nacional. A escassez de estudos direcionados à análise de questões estruturais que enderecem à “introdução de mecanismos de fortalecimento e profissionalização da gestão” (VELASCO; SILVA, 2010, p. 1), torna oportunos estudos que possibilitem trazer o discurso para a prática no âmbito da Administração Pública.

Não obstante se perceba progressiva priorização da profissionalização da função pública e da participação dos servidores na formulação das políticas públicas implementadas em âmbito administrativo no Poder Executivo Federal, ainda há muito que avançar no sentido de conferir efetividade às práticas instituídas, razão pela qual Dória (1994, p. 146) considera “oportuno estimularem-se o debate e a reflexão em torno das diversas questões relativas ao Estado, propiciando o surgimento de ideias, novos conhecimentos e alternativas, o que torna indispensável a pesquisa e os estudos na área”.

É de acordo com esse entendimento que a presente dissertação procura responder sua questão de pesquisa, bem como contribuir para que a Sociedade, principal demandante de um Serviço Público de qualidade, possa compreender, por meio da análise de uma das Carreiras Típicas de Estado, como vêm sendo direcionados boa parte dos esforços de profissionalização por meio das quais têm os governantes conseguido superar seus desafios.

1.3 Organização do Estudo

O segundo capítulo foi dedicado à revisão bibliográfica. Iniciou-se o capítulo pela análise da Teoria da Burocracia de Weber, marco teórico-conceitual que serviu de base para a formulação dos regramentos que conformaram a implantação e a profissionalização da burocracia pública brasileira, bem como da Sociologia das Profissões de Freidson. Em seguida, partiu-se para a análise do marco histórico-legal a partir do qual se definiram os critérios atualmente aplicados ao processo de organização e profissionalização das carreiras públicas no Poder Executivo Federal.

O terceiro capítulo, por sua vez, foi direcionado ao esclarecimento dos conceitos e procedimentos metodológicos adotados no decorrer do estudo. Com base no modelo topológico de Bruyne *et al.* (1975) *apud* Lessard-Hébert *et al.* (2008), foram enfatizadas as estratégias, instrumentos e métodos de pesquisa empregados durante as fases de coleta, tratamento e análise dos dados, assim como os critérios adotados no sentido de conferir validade aos resultados, os preceitos éticos observados e as limitações inerentes ao método segundo o qual fora desenvolvida a pesquisa.

No quarto capítulo são apresentadas as conclusões resultantes da análise empreendida a partir dos elementos extraídos, tanto dos dados como das teorias visitadas, bem como encaminhadas recomendações pautadas na experiência da Carreira de Finanças e Controle, no intuito de contribuir positivamente no processo de profissionalização da mesma e das demais carreiras do Poder Executivo Federal.

2. REVISÃO DE LITERATURA

À guisa de reunir elementos que concretamente contribuísem para a compreensão da noção de Carreira Típica de Estado adotada pela Administração Pública Federal, elemento essencial para a compreensão do processo de profissionalização do Serviço Público, realizou-se a análise dos marcos legais que configuraram a trajetória de modernização da Administração Pública Federal brasileira ao longo das últimas oito décadas, espaço temporal em que teve curso a criação do regime de cargos e a tentativa de sistematização do regime de carreiras no Poder Executivo Federal.

Antes, porém, considerando o contexto burocrático em que se desenvolve a ação do Estado e a centralidade do cargo na organização da administração pública, buscou-se na Teoria da Burocracia de Weber, a base histórica e conceitual que oportunizaram o estabelecimento das conexões lógicas necessárias à compreensão de como se desenvolve o processo de profissionalização do serviço público no contexto estruturado da burocracia estatal brasileira e, em particular, no contexto da Carreira de Finanças e Controle.

Para a compreensão do referido processo, igualmente se fez necessário que se buscasse no arcabouço teórico da Sociologia das Profissões, mais especificamente na obra de Freidson, os parâmetros necessários à compreensão da profissão de Servidor Público, bem como dos elementos que conformam, tanto a sua conduta profissional, como as relações que mantêm com a Sociedade.

Tendo em conta o ambiente organizacional em que a pesquisa foi desenvolvida, deu-se seguimento ao estudo com o exame dos marcos político-legais e das demandas estatais que emprestaram fundamento à construção e profissionalização da Carreira de Finanças e Controle no âmbito institucional da Secretaria do Tesouro Nacional.

2.1 A Noção de Carreira em Weber

Favorecendo a integração entre as diversas áreas do conhecimento científico e levando em conta a subjetividade que confere sentido à ação social, o ideário weberiano trouxe luz a teorias, conceitos e métodos cujos desdobramentos revolucionaram e, ainda hoje, influenciam a prática científica.

Nesse contexto, destaquem-se as noções de tipo-ideal, poder, e dominação que constituem a base sobre a qual fora edificada a Teoria da Burocracia de Max Weber, cujos princípios encontram-se amplamente disseminados no contexto institucional da Administração Pública Federal brasileira.

Segue-se a análise desses conceitos e princípios, a fim de que melhor se possa compreender a noção de carreira que reside implícita no pensamento de Weber.

2.1.1 O Tipo-ideal e a Noção de Poder

Max Weber foi responsável por fundar os alicerces de uma Sociologia Compreensiva, em que a adoção de técnicas racionais no campo das ações emerge como requisito essencial para uma gestão econômica racional, na medida em que preconiza “uma aplicação de meios que, consciente e planejadamente, está orientada pela experiência e pela reflexão, e, em seu máximo de racionalidade, pelo pensamento científico” (WEBER, 1994, p.38).

O esforço de Weber em conferir rigor metodológico aos conceitos endereçados pelo método histórico resultou na proposição de um construto metodológico que permeia quase toda a sua obra, qual seja: o tipo-ideal. Enquanto recurso analítico, o tipo-ideal tal como definido pelo autor favorece a compreensão da realidade a partir da análise de sua proximidade ou afastamento de um quadro ideal obtido “mediante a acentuação unilateral de um ou de vários pontos de vista e mediante o encadeamento de grande quantidade de fenômenos isoladamente dados, difusos e discretos” (WEBER, 2001, p. 138).

Enfatizando o caráter instrumental atribuído ao tipo ideal, Weber (2001, p. 139) sustenta que “a construção de tipos ideais abstratos não interessa como fim, mas única e exclusivamente como meio de conhecimento”. Não obstante não ser possível ignorar o fato de sua percepção do mundo estar conformada pelos valores que professa, não pode o pesquisador permitir que tais percepções contaminem sua análise da realidade, haja vista que valores e outros aspectos abstratos naquela introduzem subjetividades que somente comprometem a validade de suas conclusões (COHN, 2004).

Assinala Freund (2006) que a noção de tipo-ideal, despreziosa em assumir condição de modelo-padrão ou em exprimir a verdade autêntica da realidade investigada, desta se afasta por sua limitante irrealidade, a fim de melhor dominá-la. Com isso, adquire o tipo ideal

o sentido de um conjunto de traços comuns (o tipo médio), como o de uma estilização que põe em evidência os elementos característicos, distintivos ou

“típicos” [...] representação ideal e consequente de uma totalidade histórica singular, obtida por meio da racionalização utópica e de acentuação unilateral dos traços característicos e originais, para dar uma significação coerente e rigorosa ao que parece confuso e caótico em nossa experiência puramente existencial (FREUND, 2006, p. 49-50).

Em síntese, trata-se o tipo-ideal de instrumento metodológico que possibilita ao pesquisador uma maior aproximação com a realidade social e o esclarecimento da vida empírica quanto aos seus elementos que o pesquisador considera mais relevantes (COHN, 2004), mediante análise comparativa que tem por fim avaliar o quanto a realidade investigada se aproxima do padrão ideal nos aspectos que serviram de parâmetro em sua construção. No entanto, adverte Cohn (2003) que a construção de tipos-ideais somente adquire significado à luz da ideia de autonomia das diferentes esferas de ação social no complexo contexto da interação social³.

Na percepção de Cohn (2003), a noção de autonomia decorre da compreensão de como as legalidades próprias das diversas esferas de ação social se articulam para definir o curso da ação coletiva em situações específicas e de como esses arranjos contribuem para a renovação de sentidos e valores particulares. Acrescenta o autor que, a partir do agente individual, vínculos subjetivos se estabelecem entre essas esferas, quando “cada ação individual orientada pelo sentido esperado da ação do outro compromete de alguma forma os agentes em presença; e esse compromisso é tanto mais forte quanto mais intensa for a presença da racionalidade” (COHN, 2003, p. 142).

Na visão de Clegg (2012, p. 48), a ação “remete frequentemente a formas coletivas de tomada de decisão”. Em contextos organizacionais, as ações invariavelmente decorrem de decisões que orientam a ação dos diversos atores envolvidos, decisões estas moldadas por disputas em torno de interesses relevantes, porém conflitantes, ao que o autor qualifica de ‘racionalidades’.

Para Clegg (2012, p. 53), assim como para Weber (1994), “quem fala em organização está falando de poder”, muito embora não seja este total. Esclarece o autor que a própria definição de organização traz implícita uma ação orientada a um dado fim, a divisão do trabalho e uma relação de trabalho de dominação e subordinação, “fundamento a partir do qual as outras práticas organizacionais se superpõem” (CLEGG, 2012, p. 59) no jogo de poder que se desenvolve em contextos organizacionais.

³ Ação social, mutuamente orientada, de dois ou mais indivíduos em contacto. Distingue-se da mera interestimulação em virtude envolver significados e expectativas em relação às ações de outras pessoas. Podemos dizer que a interação é a reciprocidade de ações sociais (OSBORN, 2012).

Na medida em que decorre de um processo de controle disciplinar, implica a estabilização das relações de poder e a subordinação dos diversos núcleos organizacionais, pode-se afirmar que o poder reside nas regras do jogo contextual que, tanto possibilita, como limita a ação (CLEGG, 1975 apud CLEGG, 2012). Esclarece Clegg (2012) que o estabelecimento de regras traz implícito um exercício de poder contestável, haja vista que os demais jogadores podem avocar o direito de arbitrá-lo, ou mesmo, de imprimir um toque pessoal ao jogo. Nesse sentido, cabe ressaltar que, em contextos organizacionais,

os recursos que dão poder aos empregados, por exemplo, aquisição de conhecimentos ou de habilidades pertinentes a uma empresa ou à utilização direta de bens patrimoniais, chocam-se frontalmente contra os recursos que dão poder aos empregadores, em particular a propriedade dos meios e dos resultados da produção, o apoio do Estado e do sistema jurídico e as prerrogativas gerenciais da cúpula (CLEGG, 2012, p. 53).

Do ponto de vista de Chanlat (2012), uma organização deve ser analisada em suas dimensões estrutural-material e simbólica que, interagindo mediante as relações de poder que entre si se estabelecem, somam forças no sentido da construção da ordem organizacional. Segundo o autor, remete a dimensão estrutural-material aos recursos de natureza material e às condições ambientais necessárias à produção de bens ou serviços, ao passo que a dimensão simbólica guarda relação com o “universo das representações individuais e coletivas que dão sentido às ações, interpretam, organizam e legitimam as atividades e as relações” (CHANLAT, 2012, p.40).

De acordo com Clegg (2012) a noção de poder organizacional tem fortes vínculos com a noção de autoridade hierárquica legítima, com as relações de mando e obediência e com a supervisão e os controles disciplinares, elementos presentes na obra de Weber.

Considerando que o alcance de metas e a consolidação de valores na sociedade decorrem da ação humana e que a eficácia dessa ação depende do grau de racionalidade presente na escolha do agente, Weber (2004) trouxe luz ao conceito de ‘ação social’, cujo curso é orientado pelo comportamento dos outros, tendo em perspectiva os objetivos definidos pelo agente que, diante de alternativas, valores e expectativas, pauta sua opção em critérios cuja racionalidade varia na equação dinâmica entre meios e fins (WEBER, 1984).

E é com base nessa dinâmica e em seus possíveis determinantes que Weber (1994) assim classifica as ações sociais: (i) ‘racional referente a fins’ - motivada a partir de expectativas em relação a objetos do mundo exterior e ao comportamento de outros indivíduos, daquelas se utilizando como meios para alcance de objetivos racionalmente estabelecidos; (ii) ‘racional referente a valores’ – determinada a partir da crença consciente no valor absoluto de certa conduta, a despeito das possíveis consequências; (iii) ‘afetiva’ –

originada no impulso reativo do indivíduo suscetível a circunstâncias e/ou emoções recentes que lhe condicionam o humor; e (iv) ‘tradicional’ – determinada por hábitos, costumes, crenças adquiridos que se refletem na prática dos indivíduos.

De acordo com Cohn (2003, p. 124), o entendimento de Weber de que a “ação racional com referência a fins é a ação compreensível por excelência” conduziu o autor à conclusão de que a compreensão não alcança somente à ação, mas igualmente ao agente e a situação em que aquela se dá. Acrescenta Dubar (2005, p. 107) que, para Weber, são indissociáveis a questão da socialização e a “questão das formas da atividade humana e principalmente dos modos de orientação de um comportamento individual em relação aos de outrem”.

Dessa conclusão decorre o elevado potencial de uso do tipo-ideal para a avaliação empírica da eficácia racional da ação, na medida em que este oportuniza a identificação do curso de ação que favorece a conexão ótima entre meios e fins (ação racional) e o confronto desta com a ação efetiva (COHN, 2003). Segundo o autor, além de identificar os motivos (fins) racionais que teriam determinado a escolha do agente, este confronto permite que se avalie o grau de adequação dos meios aos fins pretendidos e a compreensão de um eventual descompasso entre os fins definidos e os resultados alcançados.

Tendo isso esclarecido, dedicou-se Weber (1994) a esmiuçar as sutilezas que diferenciam os conceitos de ‘ação social’ e ‘relação social’. Se no campo da ação social, a conduta do agente é orientada pela conduta dos demais agentes, conforme anteriormente explicitado; no campo das relações sociais, é a conduta individual orientada por um conteúdo de sentido reciprocamente compartilhado. Para melhor elucidar essa diferença, Weber (2004, p. 16) confere ao termo relação social a seguinte definição:

Comportamento reciprocamente referido quanto a seu conteúdo de sentido por uma pluralidade de agentes e que se orienta por essa referência. A relação social consiste, portanto, completa e exclusivamente na probabilidade de que se aja socialmente numa forma indicável (pelo sentido).

Ressalte-se que, no campo das relações sociais, a conduta do agente somente adquire legitimidade se seu conteúdo de sentido vier a ser incorporado pelos agentes como regra orientadora da conduta coletiva, endereçando à validação de uma ordem legítima que transcende à regularidade da ação, frequentemente condicionada pelo uso e costumes, que tanto pode derivar de uma atitude interna (afetiva, religiosa, ou valorativa), como de interesses ou consequências externas antevistas (WEBER, 1994).

Esta ordem legítima, tal qual endereçada por Weber (1994) pode ser entendida em duas distintas dimensões, de sentido normativo e coercitivo: a administrativa, que regula a

‘ação associativa’; e a reguladora, que condiciona outras ações sociais, garantindo aos agentes as possibilidades provenientes de tal regulação. Trazendo o foco para a dimensão administrativa, cumpre ressaltar que nesta se incluem a totalidade das normas que conformam o comportamento tanto do quadro administrativo quanto dos membros associados para todos os fins que se pretende assegurar mediante ações planejadas e positivamente prescritas (WEBER, 1994).

À ação contínua que objetiva o alcance de determinados fins, Weber (1994) denomina ‘empresa’, ao tempo em que define ‘associação de empresa’ como relação associativa cuja ação encontra-se direcionada a determinados fins. A partir deste construto, emergem dois conceitos contrapostos em sua acepção, a saber: ‘união’, que remete à associação sustentada em acordo que somente alcança os membros associados; e ‘instituição’, que alude à “associação cuja ordem estatuída se impõe, com (relativa) eficácia, a toda ação com determinadas características, que tenha lugar dentro de determinado âmbito de vigência” (WEBER, 1994, p. 32).

Ainda que sustentadas em ordens racionalmente planejadas e instituídas, a oposição entre essas formas de associação é relativa, na medida em que também à associação cabe a prerrogativa de impor a terceiros, em caráter legal ou arbitrário, o reconhecimento da vigência das ordens estabelecidas (WEBER, 1994). Esclarece o autor que, na medida em que alcançam todo e qualquer indivíduo que reúna certas características num certo âmbito de vigência, independentemente de prévia associação ou de participação na elaboração do estatuto que lhe baliza a conduta, assumem as ordens institucionais uma natureza territorial ou jurisdicional.

A complexidade existente nas relações de poder que se desenvolvem no seio da sociedade exige um pesado esforço de compreensão da conduta humana na intrincada rede de interações em que se envolvem os sujeitos. Objetivando aprofundar-se na compreensão dessa conduta, Weber (1994, p. 33) desenvolveu uma de suas mais relevantes teorias, da qual emergiram os conceitos que permeiam boa parte da sua obra: ‘poder’ - “probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade”; ‘dominação’ - “probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis”; e ‘disciplina’ - “probabilidade de encontrar obediência pronta, automática e esquemática a uma ordem entre uma pluralidade indicável de pessoas, em virtude de atividades treinadas”.

Cumpre ressaltar que, muito embora nem toda ação social apresente uma configuração que remeta à dominação, consiste esta em um de seus principais elementos, visto que é com base na relação de mando e obediência que mantém com a maioria dominada, que o domínio

é concretamente exercido pela minoria dominante. Acerca dessa relação, vale esclarecer que, segundo Weber (1999), a obediência geralmente decorre do reconhecimento formal de sua necessidade, independentemente do valor atribuído à ordem recebida, ou mesmo de sua origem, ao passo que o mando, vale-se da autoridade legítima pelo sistema de regras racionais, na medida em que é aquela exercida em conformidade com estas regras.

Dentro do entendimento de que o poder de mando é comumente exercido em contextos fortemente estruturados em que se localiza a atividade institucional característica do Estado moderno, argumenta Freund (2006) que é no ambiente estatal que melhor se expressa a autoridade, tendo em vista que é o Estado que, baseando-se no cumprimento de regulamentos explícitos em estatuto, submete a vontade dos membros a um aparelho de constrangimento. Vale esclarecer que, quando o poder lastreia-se não mais em relações de imposição pela força, mas sim pelo pressuposto do consentimento das partes movidas por interesses comuns, fala-se em ‘autoridade’ (WEBER, 1999). Por este caráter consentido, Weber entende este tipo de dominação como legítima.

Nesse contexto, garante-se o poder do homem sobre o homem por meio de uma violência legítima, cuja estabilidade depende da obediência dos dominados “à autoridade alegada pelos detentores do poder” (WEBER, 2002, p. 56). Tendo em conta a natureza das crenças que à autoridade legitimam e conferem estabilidade, Weber (1994, p. 141) distingue três classes puras de dominação⁴ em torno das quais se organizam as sociedades. São elas: (i) ‘tradicional’ – baseia-se “na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade”; (ii) ‘carismática’ – baseada “na veneração extracotidiana da santidade, do poder heróico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas”; e (iii) ‘legal’ - fundamenta-se na “legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação”.

Assim, pode-se dizer que é à luz da dominação legal que se define o Estado racional⁵, contexto em que a obediência decorre da

fé na validade do estatuto legal e da ‘competência’ funcional, baseada em regras racionalmente criadas [...], espera-se obediência no cumprimento das obrigações estatutárias. É o domínio exercido pelo moderno ‘servidor do Estado’ e por todos os

⁴ Adverte o autor que, ainda que alguma dessas classes possa vir a prevalecer sobre as demais, somente se concretizam na prática de forma combinada, haja vista que, enquanto tipos ideais, não passam de formas utópicas cuja pureza conceitual jamais se materializa na realidade (WEBER, 2002, p.56).

⁵ Sociedade em que predominam as normas impessoais racionalmente definidas; que o domínio se justifica no mérito pessoal; e que a obediência decorre da crença na justiça da lei e na técnica que permeia a prática legislativa.

portadores do poder que, sob esse aspecto, a ele se assemelham (WEBER, 1963, p. 99).

Segundo Bahia (2003), “é a institucionalização que fornece estabilidade a normas coletivas de comportamento. Ela faz com que a autoridade, em si, independa da pessoa que a exerce. O respeito pela autoridade institucionalizada funda-se na obrigação moral e não num cálculo prudente” (BAHIA, 2003, p. 149). É essa institucionalização que assegura o exercício impessoal da função pública.

Sobre as noções de poder e dominação legal assim concebidas, fora edificada a proposta de Weber (1963) para a racionalização do Estado que, tendo por principal característica a estrutura administrativa legalmente imposta aos poderes públicos e a submissão dos agentes a estatutos, constitui-se ambiente propício ao exercício pleno da autoridade institucional.

Definida por Weber (1994) como o exercício contínuo de funções oficiais, segundo regras e competências próprias, tem a autoridade institucional um âmbito objetivamente limitado, considerando estar a mesma condicionada ao caráter obrigatório da atividade à qual se vincula, ao poder de mando que lhe é conferido e aos meios coercitivos colocados à sua disposição (WEBER, 1994).

Não obstante a desobediência ocorra em todos os níveis hierárquicos, contrariando o ideal de subordinação plena, em que “o único papel dos atores é o de obedecer ordens” (CLEGG, 2012, p. 60), é nessa disciplina que se distingue a ética pública. Esclarece Clegg (2012, p. 65) que, “por definição, uma disciplina plenamente eficaz não admite nenhuma brecha, nenhuma “desobediência”, mas uma fidelidade total ao regulamento”. Trata-se, portanto, de uma ‘ética deontológica’⁶.

Clegg (1989) *apud* Clegg (2012) argumenta que, no cotidiano organizacional, as ações adquirem contornos a partir da interconexão de ‘circuitos de poder’, animados ou inanimados, porém dotados de existência autônoma e capazes de interferir no curso dos acontecimentos, sendo, portanto, inerente ao poder a sua regulação mediante práticas disciplinares, haja vista que é nestas e na oposição a estas que o poder verdadeiramente se expressa (CLEGG, 2012).

Acrescente-se que, para Clegg (2012), não apenas o poder é inerente à autoridade, como é legitimado por meio de regras que, em meio a stress, tensões e conflitos, são criadas e reinterpretadas sempre que os atuais poderes se transformam ou que novos poderes lhes

⁶ Ética que sobrevaloriza a intenção do agente, em detrimento das possíveis consequências dos atos por ele praticados (nota da autora).

roubem a cena, o que, em geral, culmina em desobediência às normas estabelecidas” (CLEGG, 2012). Não obstante, adverte o autor que

o centro da problemática do poder nas organizações não é a legitimidade e ou qualquer outra atitude dos subordinados, como é considerada tradicionalmente, mas as várias práticas que impedem as autoridades de se transformarem em verdadeiros poderes, restringindo a ação daquele que é “obediente”, não apenas através de meios coercitivos, mas também de meios criativos e produtivos. Inevitavelmente, “ideologia”, “conhecimento” e a “autoridade”, quer existam sistemas organizados ou não, estão envolvidos nessas práticas (CLEGG, 2012, p. 61).

Entende Clegg (2012) que o uso formal de práticas persuasivas reforça nos indivíduos o desejo de obediência, o que nem sempre se consegue por meio de mecanismos de controle direto. Assim é que se revelam ocultos nas entrelinhas da supervisão hierárquica, aspectos que remetem ao emprego de práticas disciplinares que, de forma subliminar, conformam a conduta individual e coletiva em contextos burocráticos, a exemplo do emprego sistemático de instrumentos voltados à avaliação de desempenho.

Considerando as categorias que remetem ao conceito de autoridade institucional e sem perder de vista as variadas formas que a dominação legal possa apresentar, definiu Weber (1994) um tipo ideal de dominação racional aplicável aos mais diversos tipos de instituição, ao qual chamou de burocracia. À compreensão dos pressupostos e princípios que oferecem contorno à burocracia, dedicou-se o tópico que se segue, no qual são enfatizados os aspectos que oferecem fundamento à noção de carreira.

Dessa compreensão, procurou-se extrair os elementos que ofereceram fundamento à consolidação do regime de carreiras na administração pública brasileira.

2.1.2 O Tipo-ideal de Burocracia para Weber

Comumente associada a toda a sorte de transtornos decorrentes do excessivo formalismo presente nas relações que o Estado mantém com a sociedade, não é este o conceito de burocracia consagrado pela literatura. À guisa de esclarecer o polêmico conceito, em breves palavras resume Motta (2008, p. 29-30) a burocracia weberiana: “Ao aparato administrativo que sustenta a dominação legal ou racional-legal, dá-se o nome de burocracia. Crentes nas leis e na ordem legal e tidos como burocratas, funcionários que o integram têm posições e relações definidas por regras impessoais”.

Nesse entendimento, sustenta-se a visão de Freund (2006), que vê na organização fortemente estruturada do Estado moderno o *locus* ideal para o desenvolvimento da atividade

institucional. É intervindo nos mais diversos domínios que, segundo o autor, o Estado garante continuidade à atividade política e, no interesse da sociedade, sujeita a vontade de seus membros a regulamentos racionais explícitos que lhes orienta e disciplina a ação.

Partindo da premissa de que, em contexto estatal, a dominação legal se apropria de novas racionalidades que legitimam o exercício do poder do Estado sobre indivíduos e grupos socialmente organizados, Weber (1999) estabeleceu um novo paradigma para a administração pública que coloca em relevo os aspectos presentes na construção do funcionalismo moderno, quais sejam: (i) competências oficiais fixas, em que pese a observância a normas, a divisão de responsabilidades e a limitação racional da autoridade; (ii) hierarquia de cargos e da sequência de instâncias, que juntos disciplinam as relações de mando, subordinação e recurso mantidas entre dirigentes e funcionários; (iii) documentos, objetos e quadro de funcionários que juntos dão forma ao escritório, contexto em que se exercem as atividades profissionais e que, portanto não deve ser confundido com o domicílio, o que deixa clara a separação entre patrimônio individual e institucional, enquanto meio oficial; (iv) atividade oficial especializada que, via de regra, requer do funcionário instrução condizente; (v) emprego da plena força de trabalho do funcionário, que prevê o exercício do cargo como atividade principal ou exclusiva; (vi) regras que orientam a administração dos funcionários devem ser objeto de aprendizado, sendo seu conhecimento apropriado pelo funcionário (WEBER, 1999).

No que se refere à hierarquia de cargos, merecem destaque as características que conferem forma e conteúdo à noção de cargo, tal como Weber (1999) a define:

obrigações objetivas; despersonalizado; define-se pelas tarefas a serem desempenhadas; nomeação numa hierarquia rigorosa de cargos (rede escalar); competências funcionais fixas; cargo como profissão principal; existência de carreira; desempenho atribuído ao cargo e à ideia de um *ethos* próprio. Quanto ao seu ocupante: vínculo formal com a administração; qualificação certificada e remunerada com salários fixos e em dinheiro; recebimento de pensões; impossibilidade de apropriação dos cargos; submissão à disciplina e ao controle (CÂMARA, 2009, p. 641).

Para Câmara (2009, p. 641), se, por um lado, estas características decorrem do reconhecimento da centralidade do cargo para o exercício da dominação legal, por outro concorrem para a “composição do tipo ideal da dominação burocrática”, a partir do qual se configura uma relação de trabalho portadora de *ethos* próprio, que assegura, não apenas a obediência do quadro administrativo, como continuidade ao modo burocrático de organização no contexto da Administração Pública.

Conferindo ênfase às racionalidades observadas no contexto estruturado do Estado, esclarece Saraiva (2002, p. 188-189) que,

enquanto forma de dominação, a burocracia se sustenta sobre o conhecimento técnico, que além de lhe conferir caráter racional, a transforma em instrumento capaz de assegurar alta eficiência administrativa. Isso pressupõe certa racionalidade impessoal que, guiada por regras formais que padronizam e conferem igualdade no tratamento dos casos, define com precisão as relações de mando e subordinação, mediante a distribuição das atividades a serem executadas tendo em vista os fins a que se visa.

Observe-se que esta forma de funcionamento remete a questões que, no contexto do presente estudo, merecem destaque, já que emprestam fundamento aos princípios que orientam a ação no campo da administração, quais sejam: profissionalização, impessoalidade, legalidade, formalismo e universalismo de procedimentos (WEBER, 1999). Nesse sentido, vale destacar o entendimento de Câmara (2009, p. 640) de que

da construção ideal típica do autor emerge seu entendimento de cargo público e o significado do mesmo no contexto mais amplo do Estado moderno, especificamente por meio da atividade pública organizada e exercida segundo critérios racionais, técnicos e legais.

Em primeiro plano, posiciona-se a questão que propõe o entendimento do cargo como profissão, entendimento este manifesto tanto na “exigência de uma formação fixamente prescrita, que na maioria dos casos requer o emprego de plena força de trabalho por um período prolongado, e em exames específicos prescritos, de forma geral, como pressupostos da nomeação” (WEBER, 1999, p. 200), como no caráter de dever que ao cargo é atribuído.

Conforme anteriormente descritas, racionalidades próprias da administração burocrática moderna que remetem à observância de regras exaustivas de conteúdos relativamente estáveis, cuja apropriação requer a submissão do funcionário a um rígido e continuado programa de treinamento e a exames especiais que o habilitam ao exercício profissional de um dado cargo público pelo qual é remunerado (WEBER, 2002).

Já no que concerne à autoridade conferida ao funcionário, sustenta o autor estar esta amparada na mesma base legal que a limita. Ressalte-se que é na perspectiva de sua regulação, criação e distribuição, que a autoridade tem seu alcance estendido à esfera política, seja pelas prerrogativas de que faz jus em virtude do cargo, seja pela forma em que é este distribuído (CÂMARA, 2009, p.641-642).

Considerando que é por meio das instituições que a burocracia exerce dominação sobre a coletividade, sustenta Weber (2002) seu posicionamento quanto à necessidade de se restringir o acesso ao emprego público a indivíduos que, de fato, reúnam as qualificações

profissionais previstas em regulamento, o que torna prescritiva a adoção de critérios técnicos e impessoais ao recrutamento e seleção de candidatos.

Há, no entanto, outra questão a considerar: o condicionamento do acesso ao cargo à nomeação por instância superior que, segundo Weber (1999), favorece a subordinação do funcionário a um sistema disciplinar baseado nos princípios da hierarquia dos cargos e níveis de autoridade. Desses princípios emergem relações de poder que, nos atributos do cargo, se consolidam segundo uma lógica impessoal de mando e subordinação que, per si, justifica a essencialidade da supervisão dos postos inferiores pelos superiores (WEBER, 2002).

Em troca de uma existência segura e da possibilidade de desfrutar de uma elevada estima social estamental, condiciona-se a ocupação do cargo à aceitação pelo candidato de uma espécie de pacto de fidelidade para com aquele e para com a finalidade objetiva e impessoal que lhe justificara a criação, bem como da impossibilidade de acesso aos meios (WEBER, 1999). No tocante a essa pretensa segurança, adquire relevância a proposta de vitaliciedade do cargo⁷ que, segundo enfatiza Weber (1999), não configura direito de posse sobre o cargo, mas, tão somente, um mecanismo que ao funcionário concede certas garantias contra arbitrariedades que venham a culminar com sua transferência, ou mesmo, seu afastamento do cargo. Garantida ao funcionário relativa estabilidade no cargo, outros benefícios lhe foram dados por acréscimo.

Pelos serviços prestados à administração, são os funcionários remunerados em bases fixas⁸, cuja escala se conforma à responsabilidade afeta às posições que ocupam na “ordem hierárquica das autoridades” (WEBER, 1999, p. 204), bem como assistidos em sua velhice com uma pensão vitalícia para compensar os anos que, por opção ou vocação, tenham aqueles dedicado ao Estado. Além disso, lhes é facultado, em sua trajetória profissional na Administração, percorrer uma carreira dos cargos inferiores aos superiores na hierarquia das autoridades.

Muito embora os escritos weberianos não tragam explícito um conceito de carreira, assinala Weber (1999) que, estimulados pela perspectiva de ascensão nas respectivas carreiras, os funcionários nelas progredem em decorrência do mérito (aqui entendido como desempenho), do tempo de serviço ou de ambos, critérios cuja objetividade lhes liberta do arbítrio de seus superiores, ainda que a estes permaneçam submissos em termos disciplinares.

⁷ Avitaliciedade do cargo é adotada como regra mesmo em contextos em que, oportunamente, demissões ou reconfirmações periódicas possam vir a acontecer (WEBER, 1999, p. 204).

⁸ “A segurança relativamente alta da subsistência do funcionário e também a recompensa que representa a estima social fazem com que [...] os cargos públicos sejam muito concorridos, o que permite salários relativamente baixos na maioria dos cargos” (WEBER, 1999, p. 204).

Nesse sentido, pode-se afirmar que, se Weber não chegou a definir carreira, ao menos lhe preparou as bases para a sua organização ao delinear os critérios que objetivamente oportunizariam ao funcionário a ascensão na estrutura em que os quadros se distribuem (WEBER, 1999). Nessa perspectiva, fica clara a vinculação do mérito com o processo de avaliação de desempenho quando, acerca das condições previstas para a referida ascensão e a despeito de um dileto mecanicismo temporal da parte dos funcionários, aponta o autor uma tendência à opção pela objetividade meritocrática:

(...) Eventualmente, num sistema muito desenvolvido de exames específicos, toma-se em consideração a nota deste exame, a qual constitui, de fato, em alguns lugares, um *character indelebilis*, vitaliciamente vigente, do funcionário. Em conexão com o pretendido fortalecimento do direito ao cargo e com a tendência crescente à organização estamental e segurança econômica dos funcionários, este desenvolvimento tende a tratar os cargos como “prebendas” dos qualificados por diplomas (WEBER, 1999, p. 204).

Dos argumentos expostos, procurou-se extrair os elementos estruturantes presentes na burocracia weberiana que ofereçam subsídio à construção de uma noção de carreira conformada ao ideário de Max Weber. Partindo da premissa que a idéia de carreira somente encontra sentido em contextos burocráticos, merecem destaque os seguintes aspectos: (i) estrutura de cargos hierarquicamente organizada; (ii) atribuições, responsabilidades e competências do cargo precisamente definidas; (iii) requisitos para um desempenho eficiente da função inerente ao cargo; (iv) perspectiva de progressão na hierarquia definida, segundo critérios de mérito e antiguidade; e (v) remuneração progressiva conformada à ascensão na cadeia hierárquica.

Sintonizado com os aspectos acima endereçados, Santos (1996, p. 10) define carreira como “o conjunto de classes da mesma natureza de trabalho, escalonadas segundo o nível de complexidade e o grau de responsabilidade dos cargos que as compõe, dentro do qual se dá o desenvolvimento profissional do servidor”. Atribuindo ao conceito a qualidade de construto, o autor salienta a vinculação deste com outros conceitos de igual natureza, como os de “cargo público, plano de carreira, promoção e desenvolvimento” (SANTOS, 1996, p.10).

Considerando que o conceito de carreira apresentado faz menção às classes, conceito igualmente relevante no que tange à organização de carreiras, conveniente se mostra defini-lo neste momento:

Grupo de cargos (...) com suficiente semelhança quanto às tarefas, responsabilidades e autoridade respectivas, de modo que o mesmo título descritivo possa ser convenientemente usado para designar cada cargo participante da classe, que os mesmos requisitos de educação, experiência, capacidade, conhecimentos, proficiência, habilidade e outras qualificações devam ser exigidos dos ocupantes, que se usem os mesmos testes de aptidão para selecionar os servidores qualificados, e

que a mesma faixa de salário possa ser aplicada, com justiça, desde que sob condições de emprego absoluta, ou substancialmente idênticas. (BARUCK, pp. 76-77) apud SANTOS (1996, p. 10).

É nas classes de uma carreira que progride o servidor em uma ‘tabela’ que, não apenas conforma a remuneração de seus integrantes, mas na qual se graduam as atribuições em termos de complexidade e responsabilidade, tendo em vista a experiência que, ao longo dos anos, supõe-se ter acumulado o servidor em sua trajetória profissional.

A ideia de uma trajetória profissional para o servidor remete, tanto ao o entendimento do cargo como profissão, como ao princípio da profissionalização que, entre outros, orienta a ação administrativa (WEBER, 1999), o que sugere a investigação de como o conceito de profissionalismo, trazido pela Sociologia das Profissões de Elliot Freidson, se aplica a contextos burocráticos institucionais.

2.2 O Profissionalismo em Contexto Estatal

Considerando a centralidade que o profissionalismo ocupa no contexto deste estudo, configurou-se oportuna a segmentação desta seção em duas partes. Na primeira delas, é abordada a base teórico-conceitual que possibilita a análise das carreiras públicas em uma perspectiva profissional. Já a segunda subseção coloca em evidência a inserção do profissionalismo na literatura nacional e na realidade político-administrativa brasileira.

2.2.1 A Sociologia das Profissões em Freidson

Os estudos sobre as profissões tiveram início ao final da década de 30. Partindo de uma visão funcionalista focada em identificar atributos distintivos das profissões, enquanto categorias ocupacionais singulares, tais estudos procuravam demonstrar de que maneira os valores ligados ao desempenho dos papéis ocupacionais estariam vinculados ao sistema de valores da sociedade, bem como identificar que funções teriam estes papéis no sistema social (DINIZ, 2001).

Desses estudos, emerge o conceito de profissionalização que, na perspectiva das teorias atributivo-funcionalistas, assume uma natureza processual que remete a uma sequência temporal de eventos, quais sejam: (i) jornada de trabalho em regime integral; (ii) suporte

acadêmico objetivando o acesso permanente a uma base de conhecimento mais ampla e complexa; (iii) apoio de associações profissionais na busca de um consenso normativo e no credenciamento e fiscalização da comunidade profissional; e (iv) formulação e defesa de um código de ética que regule as relações do profissional com seus pares e clientes. (WILENSKY, 1970 apud DINIZ, 2001).

Observa-se entre os defensores dessa corrente teórica a recorrência de certos atributos na imagem que se tem das profissões. São eles: “presença de um corpo de conhecimento especializado, sistematizado e abstrato; autonomia do exercício profissional; solidariedade com a comunidade profissional; auto-regulação; procedimentos de credenciamento; autoridade sobre os clientes e código de ética” (DINIZ, 2001, p. 22).

Décadas mais tarde, a Teoria do Profissionalismo de Eliot Freidson trouxe para o estudo das profissões uma nova noção de profissionalismo que, segundo Freidson (1998) emerge das instituições e, transcendendo à questão do *status*, imprime ênfase à produção de identidades ocupacionais distintivas como o conhecimento especializado, o comportamento ético e a relevância social das atividades desenvolvidas.

Nessa perspectiva, ao transferir o foco do significado de profissão para o poder que lhe é inerente, passou a Sociologia das Profissões a investigar o que, para a sociedade, vem a ser um profissional, como os profissionais desenvolvem suas atividades individualmente e como isso exerce influência sobre o seu próprio desempenho e sobre a imagem que tem de si mesmo (DINIZ, 2001).

Se na perspectiva funcionalista, é a profissão tida como “um agrupamento de papéis ocupacionais que se distinguem por determinados elementos específicos” (DINIZ, 2001, p. 19), numa perspectiva institucionalista é a profissão tida como um princípio ocupacional de organização do trabalho ou uma ocupação que se diferencia das demais ocupações pelo monopólio de um conhecimento adquirido mediante formação especializada em nível superior, requisito indispensável para acesso ao mercado de trabalho (FREIDSON, 1998).

Tendo em conta a especificidade histórica e institucional desta forma de organização do trabalho, é a profissão definida por Freidson (1998, p. 33) como “uma ocupação que controla seu próprio trabalho, organizada por um conjunto especial de instituições sustentadas em parte por uma ideologia particular de experiência e utilidade”. Não obstante, assinala o autor que a base em que se lastreia o poder e os privilégios concedidos às profissões reside no rigor de que se reveste o controle da formação e do exercício profissional.

Tendo em conta os conceitos acima endereçados, cumpre destacar sua surpreendente similaridade com percepção de Parsons que, a despeito de seu viés funcionalista, considera os

profissionais legítimos detentores do conhecimento científico e tecnológico e de uma autoridade que resulta da competência técnica específica e dos padrões universalmente instituídos para o desempenho profissional (DINIZ, 2001).

Muito embora Diniz (2001) considere arbitrária qualquer definição de profissão, há, segundo ela própria, certo consenso entre os principais autores em definir as profissões como “ocupações não manuais que requerem funcionalmente para seu exercício um alto nível de educação formal usualmente testado em exames e confirmando por algum tipo de credencial” (DINIZ, 2001, p.18).

Se de um lado, há consenso quanto ao conceito de profissão, de outro existe um dissenso no que tange à aplicabilidade dos pressupostos ‘profissionalistas’ a contextos burocráticos. Do ponto de vista dos funcionalistas, a improbabilidade de um exercício profissional autônomo em contextos burocraticamente organizados torna os conceitos de profissão e de burocracia incompatíveis, posicionamento que, por si só, impossibilitaria a classificação dos servidores públicos como uma categoria profissional (DINIZ, 2001).

Em contrapartida, vista por uma lente histórico-comparativa, a antítese entre burocracia e profissionalismo é considerada inconsistente, haja vista a complementaridade e os inúmeros pontos de convergência que se verificam entre a burocracia weberiana e o conceito de profissão, merecendo destaque a postura altruísta do profissional que coloca o bem-estar da sociedade acima dos próprios interesses (DINIZ, 2001). Conforme elucida Gispén (1988) apud Diniz (2001, p. 27),

o serviço burocrático requer exames, qualificações especiais e treinamento, tal qual ocorre com as profissões. (...) Weber se refere ao “fechamento” (*closure*) do funcionalismo, que claramente corresponde ao “fechamento” das profissões. Identifica ainda burocracia com o progresso da especialização (...) e expansão das escolas profissionais. (...) A burocracia procede objetivamente, em direta conformidade com o que se reivindica para as profissões. O sigilo da burocracia tem seu paralelo no autopolicamento e no conhecimento esotérico das profissões, no caráter opaco das recomendações e dos diagnósticos profissionais. À autonomia das profissões, quase absoluta, e à reputação da autoridade profissional legítima, corresponde à tendência da burocracia de emancipar-se de seu senhor e se transformar em uma entidade corporativa com poder autocrático, constituindo ela própria a única fonte de autoridade legítima.

Idêntica posição é adotada pelo enfoque institucionalista que realça, não apenas o papel do Estado no desenvolvimento do profissionalismo, como a aplicabilidade dos seus conceitos em contextos burocráticos. Na medida em que se encontram respaldados por um conhecimento especializado, tanto quanto os demais profissionais, têm os burocratas “liberdade para agir em conformidade com seu próprio julgamento no desempenho do

trabalho profissional e na supervisão de seus assistentes” (FREIDSON, 1986, apud DINIZ, 2001, p.28).

Sustenta Freidson (1998) que o exame do desempenho profissional em contextos organizacionais tem revelado um crescente afastamento da hipótese de que os controles burocráticos nivelam os profissionais aos trabalhadores industriais, mas isso iria de encontro à proposta de profissionalização do serviço, conduzindo-o rumo a uma desprofissionalização⁹, que somente seria plausível se intensificados os controles burocráticos.

Não obstante, há certas similaridades que merecem destaque, como o fato de que, em mercados de trabalho ocupacionalmente controlados, assim como não cabe aos consumidores a decisão sobre quem empregar, restando-lhes a escolha entre os profissionais credenciados, tampouco os gerentes têm liberdade para criar e ordenar funções na organização sem antes “projetá-las em torno das séries particulares de tarefas desempenhadas pelas ocupações, podendo contratar apenas membros autorizados dessas ocupações para desempenhá-las” (FREIDSON, 1995, p.3).

Enfatizando as racionalidades presentes no controle ocupacional do próprio mercado de trabalho, argumenta o autor que

um mercado de trabalho ocupacionalmente controlado (...) reserva também aos membros da ocupação o direito de supervisionar e avaliar o trabalho, que estratificaria a ocupação entre aqueles que são gerentes e supervisores e os que desempenham o labor produtivo básico (FREIDSON, 1995, p.3).

Essa reserva remete ao ‘encerramento social’ weberiano, ao que Freidson (1995) denomina ‘reserva de mercado de trabalho’, na medida em que assegura aos membros de uma ocupação fechada, credenciais para uma possível contratação ou consulta e controle restrito sobre o conteúdo do próprio trabalho (FREIDSON, 1998), privilégio que traz luz às noções de autonomia e *expertise*.

Ressalta Freidson (1998) apud Diniz (2001, p. 28) a peculiaridade da posição dos empregados em contextos organizacionais, onde “a autonomia de que gozam impele-os, pela própria lógica organizacional, a assumir funções de supervisão mais assemelhadas a cargos administrativos”.

No entanto, para conseguir o necessário mandato e jurisdição para deliberar em determinadas searas e em determinados territórios, devem os membros recorrer a arranjos institucionais que lhes garantam representatividade no processo de construção e consolidação

⁹ “Ocupações ‘profissionalizadas’ são impelidas ladeira abaixo por diversos fatores e se tornam ‘menos profissão’” (DINIZ, 2001, p. 14).

de sua identidade profissional perante a sociedade, estratégia que remete a um importante conceito na seara do Profissionalismo: o de auto-regulação (FREIDSON, 1998).

Já a noção de *expertise* ou ao monopólio do conhecimento abstrato. Nesse sentido, salienta Freidson (1998) que, além de ser socialmente relevante, deve a profissão reunir competências altamente especializadas, bem como,

métodos seletivos e restritivos de recrutamento de novos membros por meio de critérios de triagem da capacidade ou probidade, e a manutenção de instituições de treinamento suficientemente padronizadas para permitir supor que todos os que completem com êxito seu treinamento terão uma competência ao menos minimamente aceitável (FREIDSON, 1998, p. 219).

Para Freidson (1998), a elevação do nível de escolaridade e a valorização do *status* profissional dos trabalhadores minimiza o controle da administração sobre os trabalhadores, que passam a exercer, de forma autônoma, o controle e a autoridade sobre o próprio trabalho. Reforçando a importância do conhecimento em contextos burocráticos, o autor assinala ser este o fator que, em essência, confere aos profissionais, condições privilegiadas sobre os demais trabalhadores. É nesse sentido que o autor assinala que as profissões detêm o poder.

No entanto, adverte Freidson (1998, p. 104) que

o conhecimento em si não dá um poder especial: somente o conhecimento exclusivo dá poder a seus detentores. E tal poder é obtido precisamente no princípio ocupacional de organização, pelo qual o recrutamento, o treinamento e o desempenho do trabalho de criar, disseminar e aplicar conhecimento são controlados pelas “ocupações de conhecimento”.

No que se refere ao treinamento, insere-se este entre as principais estratégias de profissionalização do trabalho, sendo legalmente definido¹⁰ como a “aquisição de técnicas específicas para a realização de um determinado tipo de trabalho, ou (...) a aquisição de uma soma definida de conhecimento específico, sem o apoio na formação sobre o contexto amplo da vida profissional” (WARDE, 1983, p. 165).

Não obstante, considera Freidson (1998) ilusória a supremacia do conhecimento sobre recursos sociais disponíveis no grupo, quando o que está em jogo é o controle concernente à divisão do trabalho, razão pela qual repudia excessos que se verificam na definição dos requisitos de qualificação para o exercício de certos cargos, considerados os critérios da divisão social do trabalho. Enfatizando a ideologia que tais excessos evidenciam, argumenta o autor que

seja verdadeiro ou falso o conhecimento, desinteressado ou interessado o motivo, as alegações de conhecimento funcionam como ideologias e podem ser avaliadas independentemente de sua validade por seu papel na obtenção de apoio público e legislativo para uma ocupação organizada (FREIDSON, 1998, p. 105).

¹⁰ CFE, Parecer nº 76/75, In: WARDE, 1983, p.159-189).

Outro importante aspecto endereçado por Freidson (1998) é o credenciamento, mecanismo que cria para os agrupamentos profissionais um controle institucionalizado sobre o acesso aos domínios e sobre o próprio trabalho, condição essencial para a conquista de um espaço próprio na sociedade. Ampliam essa perspectiva, tanto a criação de códigos de ética e de mecanismos preventivos e disciplinares de monitoramento e avaliação de desempenho profissional, como a preservação da estrutura formal da autoridade e da cooperação entre os pares (FREIDSON, 1998).

No que diz respeito aos processos de interação, de fundamental importância em contextos profissionais, cumpre trazer luz ao conceito de interação socioprofissional que, segundo Soares (2008, p.73), remete às “ações recíprocas entre duas ou mais pessoas, que são “produzidas” por e se desenrolam em situações de trabalho”, conceito que encontra raízes nas noções weberianas de ação social, interação social e relação social e que muito se aproxima do conceito de relação social do trabalho.

Enquanto relações sociais do trabalho, são as interações socioprofissionais classificadas em: (i) “interações hierárquicas: com chefias imediatas e superiores”; (ii) “interações coletivas intra e intergrupos: com membros da equipe de trabalho e membros de outros grupos de trabalho”; (iii) “interações externas: com usuários, consumidores e representantes institucionais (fiscais, fornecedores)” (FERREIRA; MENDES, 2003 *apud* SOARES, 2008, p. 77).

No entanto, ao trazer esses conceitos para o contexto burocrático, no qual a autoridade do funcionário é proporcional à abrangência de suas atribuições e às responsabilidades do cargo, em conformidade com a hierarquia na qual se insere, observa-se que Freidson (1998), provavelmente por não conceber a hipótese de a supervisão profissional ser realizada por leigos, não deu ênfase à questão dos monopólios profissionais, nem tampouco à vinculação do conceito de profissão à noção de estamento¹¹.

Não obstante suas reiteradas críticas à burocracia, Freidson (1998 p. 254) a defende como “recurso intelectual essencial para conceber a essência do espírito e da estrutura (...) dos órgãos de serviços públicos do Estado”, tanto quanto defende a forma profissional de organizar o trabalho. Se o espírito de racionalidade formal concorre para a maximização da eficiência, é na estrutura hierárquica e monocrática que estes órgãos encontram os meios para o alcance deste fim (FREIDSON, 1998).

¹¹ “quadro administrativo e estado-maior de domínio característico do patrimonialismo, em que uma minoria comanda, disciplina e controla a economia e os núcleos humanos” FAORO, 1987, p. 203).

Tendo por meta “a produção de bens e serviços politicamente aceitáveis ao custo mais baixo possível para o Tesouro” (FREIDSON, 1998, p. 254), organiza-se a administração pública em uma estrutura piramidal no quais se distribuem verticalmente os distintos níveis de autoridade e responsabilidade e, horizontalmente, as tarefas, cargos e empregos especializados, oferecendo concretude ao princípio da divisão do trabalho.

No entanto, argumenta Freidson (1998) que, muito embora não tenha Weber dedicado suficiente atenção à forma de ligar eficiência à definição de tarefas, grande ênfase deu a práticas que, segundo o autor, concorrem para uma maior previsibilidade e êxito no funcionamento da burocracia, como a seleção por competência, a precisa definição de direitos, deveres e responsabilidades do cargo, o ordenamento da autoridade e o registro formal das regras de conduta profissional.

Não obstante, alertando para um provável distanciamento entre a Administração e o tipo de autoridade administrativa esboçado por Weber, argumenta Freidson (1998, p. 99) que

depois que uma ocupação se tornou plenamente profissionalizada, mesmo que seu trabalho continue a ser feito caracteristicamente, numa organização, a administração pode controlar os recursos relacionados com o trabalho, mas não pode controlar a maior parte do que os trabalhadores fazem e como o fazem.

Assim, esclarece Freidson (1998) os limites que o princípio ocupacional impõe ao poder administrativo. Ao se colocar nas mãos dos profissionais a formulação, o controle e a avaliação das estratégias que conformam o próprio desempenho profissional, toma-se da organização seu legítimo direito de exercer coordenação imperativa sobre seus funcionários, razão pela qual o autor recomenda limites ao poder profissional.

No entanto, tal limitação tem impacto, não apenas na autoridade do agente, mas em seu prestígio profissional. Assinala Freidson (1998) que o *status* por ele alcançado decorre da conquista de certo grau de autonomia profissional, apontando o controle sobre a divisão do trabalho, a definição de seus conteúdos e a avaliação técnica como elementos-chave para o poder profissional, o que tende a ser relativamente fácil, haja vista que a simples posse de um conhecimento especializado, já habilita um profissional a opinar em todas essas questões.

Considerando que os valores que norteiam a regulamentação do desempenho profissional variam de acordo com a modalidade profissional e seus valores mais gerais, assinala Bonelli (1998, p.20) que, “se a autonomia dá a medida do prestígio de uma profissão, é a auto-regulação que afere a autonomia profissional”.

Esse posicionamento converge com a visão de Parsons que assinala que somente os membros de uma profissão possuem autoridade para interpretar a tradição em que se inserem, segundo o entendimento de que a preocupação central de um profissional-típico deva ser a

aplicação prática dessa tradição em favor da coletividade e não em seu próprio favor, o que, em síntese, define o profissional como “um ‘especialista técnico’ em virtude do seu domínio tanto da tradição, quanto das habilidades necessárias à sua aplicação” (DINIZ, 2001, p. 19).

Por outro lado, sustenta Freidson (1998) uma tendência entre os profissionais de fazerem uso de padrões particularistas na avaliação do próprio desempenho profissional, quando as normas e valores tem um peso notadamente inferior ao da opinião de sua clientela, o que revela uma mentalidade individualista pautada numa ética profissional que visa persuadir a sociedade e o próprio Estado a apoiarem a organização formal de uma profissão, esfera na qual se torna pública a competência e a conduta ética de uma ocupação.

Observe-se que é do conceito de ‘ocupação’, que diz respeito ao “modo genérico de organizar o trabalho”, que emergem os conceitos de ‘emprego’ (forma menos organizada) e de ‘profissão’ (forma mais organizada), estando este último relacionado a um método que, contrapondo-se à mão invisível do mercado perfeito e ao controle administrativo que recorre à burocracia racional-legal, permite controlar a organização do trabalho com base no conhecimento e na especialização (BONELLI, 1998).

Nesse sentido, adverte Freidson (1998) que a compreensão de uma profissão requer a análise dos “conceitos básicos de trabalho, dos meios pelos quais ele pode ser organizado e controlado e das instituições necessárias para obter e manter essa organização” (FREIDSON, 1998, p. 41). Na visão do autor, a análise das ocupações como casos empíricos individuais permite a compreensão de como

a busca da classificação em categorias oficiais e, oportunamente, de status legal de profissão interage com o desenvolvimento da organização corporativa da ocupação e influencia sua posição na organização política e no mercado de trabalho, sua divisão de trabalho e as posições de seus membros nos ambientes concretos onde trabalham (FREIDSON, 1998, p. 61).

Imbuído desse propósito, Freidson (1998) coloca em evidência certas conexões entre as profissões e a estrutura social, na medida em que associa a noção de *ocupação* às atividades produtivas sobre as quais se edifica uma sociedade, ao papel daquelas no reposicionamento social dos indivíduos e à capacidade que têm estes de se organizarem em grupos de forma independente e autônoma. Não obstante, adverte o autor que a conquista da autonomia advém da efetiva organização do grupo, processo que remete ao conceito de *profissionalização* que, nas palavras de Freidson (1998, p 98) assim se define:

processo pelo qual uma ocupação organizada, geralmente mas nem sempre por alegar uma competência esotérica especial e cuidar da qualidade de seu trabalho e de seus benefícios para a sociedade, obtém o direito exclusivo de realizar um determinado tipo de trabalho, controlar o treinamento para ele e o acesso a ele e controlar o direito de determinar e avaliar a maneira como o trabalho é realizado.

Constitui uma base para organizar empregos e trabalho numa divisão do trabalho inteiramente diferente do princípio administrativo.

Como se pode observar, enfatiza Freidson (1998) a natureza processual do referido conceito, ao tempo em que revela a intenção que traz implícita de estabelecer uma direção e uma intensidade para o *status* que uma dada ocupação. Muito embora sinalize a intenção de garantir excelência ao trabalho em benefício da Sociedade, a profissionalização, enquanto processo, pode servir apenas para mascarar intenções de garantia de emprego ou da melhoria da situação econômica, das condições do trabalho ou do *status* de uma determinada categoria ocupacional. Nesse sentido, acrescenta o autor que

algumas formulações sociológicas são empregadas, em parte, como base racional e justificativa para a criação das categorias ocupacionais oficiais pelas quais modernos órgãos do governo e das empresas separam e classificam as ocupações com vistas a justificar requisitos de empregos, remunerações e diferenciais de salários (...). Essas categorias oficiais, ou títulos, e os critérios pelos quais são constituídas propõem contingências críticas para as recompensas atribuíveis a uma ocupação, inclusive o status de “profissão” (FREIDSON, 1998, p. 56).

Ressalte-se que, na burocracia estatal, esse *status* se reflete na participação dos servidores na proposição e implementação das políticas públicas, papel que os diferencia das demais categorias profissionais, cuja compreensão requer uma análise mais aprofundada de suas origens e das estruturas e mecanismos que oferecem sustentação ao gerenciamento da força de trabalho pelo Estado, em que pese à racionalização do trabalho e o incremento da eficiência no Serviço Público.

Contudo, adverte Muniz (1995) que o fato do serviço público não sofrer as pressões do mercado competitivo exercidas sobre o setor privado faz com que, à questão da eficiência, seja atribuído um menor peso no setor público que no setor privado, postura que concorre para a consolidação de uma imagem dos “servidores públicos como um dos principais agentes da ineficiência, incompetência e paralisia da máquina administrativa” (MUNIZ, 1995, p. 8) resultante da frustração das expectativas da sociedade, que não vêm seus direitos e necessidades plenamente atendidos pelo Estado.

Possuindo raízes na própria missão do Estado que, propondo-se à universalização do acesso aos serviços sociais por ele produzidos, procura estendê-lo a toda a sociedade, contexto em que

o servidor público, enquanto mediador do cidadão demandante e o Estado prestador do bem-estar, torna-se uma figura comprimida entre a pretensa racionalidade normativa de uma estrutura organizacional e a passionalidade individual dos cidadãos na procura da satisfação de suas necessidades e direitos (MUNIZ, 1995, p. 8)

Desse modo, enfatiza a autora o duplo papel exercido pelo servidor público. Se na qualidade de agente do Estado, presta aqueles serviços à Sociedade, na qualidade de seu legítimo integrante, nela constrói, de forma crítica e participativa, a noção de cidadania. Ressalte-se que, na visão de Machado (2003, p.6), “construir a cidadania significa a construção dos instrumentos que possibilitem uma articulação adequada entre os interesses dos indivíduos e os da sociedade, entre nossos mais caros projetos pessoais e os projetos que alimentamos coletivamente”. É, portanto, na articulação entre o interesse pessoal e coletivo, que se localiza a noção de cidadania.

2.2.2 O Profissionalismo na ótica do Serviço Público

A noção de profissionalismo, enfatizada na seção anterior, reforça o fato de que nem toda ocupação chega a constituir uma profissão, se considerado o seu significado estrito. Nesse sentido, vale lembrar que o vínculo que une a noção de profissão aos seguintes requisitos: competência técnica adquirida mediante especialização formal e acúmulo de um variado repertório de experiências (*expertise*); compromisso com o interesse público no exercício de sua função social; e a auto-regulação desse exercício por meio de associações de classe e de um código de ética que conforma a conduta profissional dos associados (MACHADO, 2003).

Não obstante esteja o profissionalismo atrelado à noção de *know how* no âmbito de uma determinada competência, também traz implícita a mobilização do indivíduo no sentido de comprometê-lo com um projeto coletivo fundamentado em princípios e valores socialmente pactuados (MACHADO, 2003).

No entanto, adverte Machado (2003) que, princípios e valores não impedem que uma profissão se desvie do ideal de profissionalismo que se pretende ter consolidado. Ainda que enderecem ao amadorismo, à desonestidade, ou ao corporativismo, quando o compromisso com a categoria suplanta o compromisso com o interesse público, “tais possibilidades de desvio, no entanto, devem apenas servir de alerta, nem de longe contaminando a caracterização pretendida do exercício profissional” (MACHADO, 2003, p. 6).

Reforça-se, com isso, o comportamento ético associado à prática de uma profissão. Pautando-se em princípios altruístas, deve o profissional pautar sua ação em um repertório de valores socialmente acordados, sobretudo no serviço público, no qual, via de regra, o interesse público prevalece sobre quaisquer outros interesses (MACHADO, 2003). Isso remete à

essencialidade da ética no trato com a coisa pública, e à institucionalização de um código de ética¹² que instrumentalize a preservação dos valores e princípios da Administração, enquanto requisito para o desenvolvimento econômico e social de um país (CAIDEN; VALDÉS, 2012). Segundo Caiden e Valdés (2012, p. 141), a efetividade do Estado requer o

robustecimento das instituições públicas na elaboração de restrições efetivas a ações arbitrárias, no combate à corrupção, na promoção de incentivos aos servidores públicos para melhor desempenho, e tornar o Estado mais afeito às necessidades do povo, aberto à participação pública, descentralizando poder e recursos, e fortalecendo o profissionalismo no serviço público.

As expectativas em torno dos servidores públicos de carreira¹³ revelam uma forte demanda pela profissionalização do serviço público, haja vista que a proficiência em um ofício advém de múltiplos predicados que transcendem aos requisitos associados a uma ocupação comum. Espera-se, entre outras coisas, que o servidor seja agente de mudanças no plano social e que, portanto, planejem, formulem e implementem políticas públicas, eduquem, socializem, intervenham, mas, para tanto, há que se ter, no serviço público, uma infraestrutura profissional condizente (CAIDEN; VALDÉS, 2012). Para Caiden e Valdés (2012, p. 143),

O profissionalismo no serviço público não é apenas mais uma tarefa ou ocupação. Representa uma vocação desafiadora envolvendo o cometimento de servir ao público, promovendo seu interesse e evitando tentações de colocar-se antes de seus deveres públicos, obrigações e responsabilidades. Isso compreende que as ações, ou os comportamentos do profissional, estejam sempre abertas ao escrutínio público, e sujeitas à avaliação pública até mesmo quanto a omissões em agir. (...) Não há limites temporais; o apelo é constante, até mesmo no período de férias. Ou seja, o público é chefe exigente e não especialmente empregador-compensador.

Espera-se do servidor que se comprometa com a essa ‘vocação desafiadora’, mas não é isso que se observa na prática, seja pelo excesso de segurança de que gozam os servidores, ou pelo pouco incentivo que recebem no sentido de aprimorarem próprio desempenho. Percebe-se no servidor forte tendência à acomodação, assim como à priorização de regras em detrimento do bem público, razão pela qual deve a Administração recorrer a controles externos e a instrumentos que possibilitem a mensuração de desempenho (CAIDEN; VALDÉS, 2012).

¹² O Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, que “aprova o Código de Ética profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal”, estabelece as regras deontológicas que regem os principais deveres do Servidor Público, as vedações a que estão sujeitos, e estabelece a necessidade de criação de Comissão de Ética, em todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, indireta, autárquica e fundacional, ou em qualquer órgão ou entidade que exerça atribuições delegadas pelo poder público (CAIDEN; VALDÉS, 2012, p. 141).

¹³ A Lei nº 8.112, de 11/12/90, “que dispõe sobre o regime jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais,” com as alterações advindas com a Lei nº 9.527, de 10.12.97, estabelece o regime disciplinar dos servidores, enuncia deveres (art. 116); proibições (art. 117); responsabilidades (arts. 121 a 126) e penalidades a que estão sujeitos os servidores, na esfera administrativa (art. 127 a 142) (CAIDEN; VALDÉS, 2012, p. 141).

Essa visão oferece um contraponto ao entendimento de Dória (1994), para quem a conduta do servidor é exemplo para toda a sociedade. Práticas toleradas no Serviço Público rapidamente se replicam no setor privado. Portanto, o exercício do papel de agente de mudança que do servidor espera a sociedade, remete ao compromisso dos servidores de carreira com uma conduta rigorosamente pautada na observância dos princípios e valores da Administração.

Demandas conflitantes, valores concorrentes, arranjos institucionais, pressão dos pares e cultura organizacional são fatores que, entre outros, exercem mais ou menos influência na conduta profissional do servidor, conforme o nível de consciência e de controle a que esteja sujeito. Há, portanto, diversas variáveis a considerar quando a eficiência do setor público é colocada em discussão (CAIDEN; VALDÉS, 2012).

A exemplo de outras categorias profissionais, as profissões do serviço público são conformadas a um sistema do mérito que, ao tempo em que restringe o acesso ao cargo público, também impõe condições para a promoção do servidor na respectiva carreira, como estratégia para impessoalizar o processo de recrutamento e seleção de servidores, estimular a auto-formação e, com isso, melhorar as condições de trabalho e a qualidade do Serviço Público. De acordo com Caiden e Valdés (2012, p. 149),

a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público entre os talentosos, e a progressão é também fundada entre os que se destacam. As mais altas posições são ocupadas pelos profissionais mais capazes, escolhidos por critérios que incluem competência, conhecimento, inovação e contribuição à profissão.

A compreensão de que a flexibilidade e a autonomia conquistadas por uma profissão decorrem dos padrões de desempenho apresentado por seus integrantes, faz com que estes se interessem em alcançar padrões mais elevados de qualidade e produtividade. Não obstante, as condições de autonomia e independência que, em geral, se verificam nas profissões tradicionais, não se replicam nas profissões da área pública, tendo em vista a subordinação política a que se encontra sujeita a burocracia estatal (CAIDEN; VALDÉS, 2012).

Contemporânea à emergência do capitalismo no século XIX, a burocracia surgiu da necessidade de distinguir o público do privado e a política da administração, para, assim, livrar o Estado de ameaças como a corrupção, o nepotismo e o empreguismo.

Ancorada na ideia de profissionalismo implícita na dominação racional-legal weberiana, foi a moderna administração burocrática implantada no Brasil no início do século passado. Apoiando-se em elementos como "o saber, a competência, a integridade, a impersonalidade, a independência e certa ética do bem comum ou do interesse geral"

(CHANLAT, 2002), defende a burocracia um Serviço Público racional, profissionalizado e imune a práticas patrimonialistas que, ainda hoje, prevalecem no cotidiano das distintas esferas da Administração (VIEIRA, 2008).

A partir desse ponto, segue o estudo pela análise dos mecanismos estruturantes empregados na implantação e modernização da burocracia brasileira ao longo das últimas décadas. Busca-se, com, isso, a descoberta de elementos que favoreçam a compreensão dos arranjos organizacionais que, direta ou indiretamente, exercem influência sobre o processo de profissionalização do Serviço Público.

2.3 A Organização do Executivo Federal

No sentido de clarificar a noção de carreira tal como é expressa na organização, optou-se por reconstruí-la a partir do referencial simbólico presente nos esforços reformistas que gradualmente conformaram as estruturas da Administração. Iniciando pela Lei do Reajustamento (Lei nº 284/1936), segue-se pela análise das iniciativas reformistas que, desde então, se sucederam.

2.3.1 Emergência do Conceito de Carreira¹⁴

Lançando luz sobre os motivos que levaram à implantação da burocracia weberiana na administração pública brasileira, Costa (2008, p. 844) a justifica na premente necessidade de fazer frente ao padrão clientelista e anárquico que caracterizava Estado oligárquico, cujas estruturas “já não se prestavam às novas formas de intervenção no domínio econômico, na vida social e no espaço político remanescente”. Foi com esse argumento que a Revolução de 1930 dera início ao movimento de modernização do Estado, cujo principal desdobramento remete à

criação do Estado administrativo no Brasil, através de dois mecanismos típicos da administração racional-legal: estatutos normativos e órgãos normativos e fiscalizadores. A abrangência desses estatutos e órgãos incluía áreas temáticas

¹⁴ Dada a escassez de material acadêmico consistente, o estudo da Era Vargas baseou-se, basicamente, na obra Administrativa na era de Vargas de autoria de Beatriz Wahrlich (1983), que não apenas reúne os principais episódios que, ao longo do período, marcaram a evolução da administração pública brasileira, como também lhes concede uma interpretação isenta e muitíssimo bem fundamentada.

clássicas que, até hoje, se revelam como estruturantes da organização pública: administração de material, financeira e de pessoal (LIMA JUNIOR, 1998, p.5).

Segundo Wahrlich (1983), a preocupação com a modernização da administração já se fazia presente nos discursos de campanha proferidos por Vargas, que somente antevia solução para o ‘problema do funcionalismo’ com a redução dos excessivos e dispendiosos quadros e a adequação dos vencimentos e benefícios dos funcionários aos atributos que deles se pretendia exigir, em termos de qualificação técnica, desempenho e dedicação. Acrescenta a autora a atenção desde então deferida por Vargas a questões como a eficiência na prestação do serviço público e a dignificação da função pública, revelando uma “nítida preocupação com a Administração, sob a tônica da eficiência e da moralidade” (WAHRLICH, 1983, p. 3).

Decorrente da desorganização administrativa e da transformação do emprego público em moeda de troca por favores políticos, o emperramento da máquina governamental não apenas desfavorecia a imagem do funcionário público perante a sociedade, como causava revolta no povo brasileiro que, diante da conduta de seus representantes, não tinha com quem contar para defender os interesses da coletividade (WAHRLICH, 1983). Argumenta Wahrlich (1983, p. 8) que também os governantes se ressentiam da “quase absoluta incapacidade da Administração Pública para atender, em seu funcionamento, os objetivos capitais do Governo”, assim como da ausência de coordenação, harmonia e cooperação nos serviços públicos, razão pela qual se configurava essencial o fortalecimento do sistema presidencial no país.

Após um ano de governo, Vargas reafirmou sua opção pelo sistema do mérito e pela classificação racional dos cargos públicos em manifesto à nação proferido a 3 de novembro de 1931, quando destacou a constituição de uma Comissão Central responsável pelo “exame das repartições públicas, revisão e redução dos quadros e respectivas despesas”, revisão de vencimentos para “extinguir as dessemelhanças existentes e equiparáveis por categorias de funções”, e a necessidade de promulgação do “estatuto dos funcionários públicos, regulando, sob normas severas, o processo de admissão, exoneração e promoção, tudo dentro do critério de justiça e selecionamento de capacidades, de sorte a acabar com o nefasto regime de empenho e de filhotismo” (WAHRLICH, 1983, p. 58).

Dentre os numerosos atos legislativos referentes à composição de quadros de pessoal no período de 1930 a 1934, merece destaque a reorganização do corpo diplomático¹⁵, quando fora *consagrado o princípio da carreira especializada*; a criação do Conselho Federal de Comércio Exterior e do Instituto Nacional de Estatística; e a reestruturação técnica do

¹⁵ Decreto nº 23.483 de 21 de novembro de 1933.

Ministério da Agricultura, em virtude do avanço que representara à época (WAHRLICH, 1983).

A despeito de todo o esforço reformista empreendido no sentido da obtenção de racionalidade, economia e eficiência da administração, conclui Wahrlich (1983) terem sido escassos os resultados, dada a incoerência entre as iniciativas conflitantes e a inexistência de um plano que provesse diretrizes gerais a serem uniformemente seguidas por todos os setores da Administração. Acrescenta a autora que “somente no período seguinte, sob a égide da Constituição de 1934, começou a frutificar a ideia de elaborarem-se normas gerais, que levassem aqueles propósitos de racionalidade, eficiência e economia a resultados efetivamente objetivos” (WAHRLICH, 1983, p. 65).

Importante destacar a forte influência exercida pelas teorias da organização do processo de trabalho industrial na consolidação desses propósitos, conforme salienta Muniz (1995, p. 9):

Enquanto a influência de Weber é moderadamente identificada na tentativa de construção de um “status” para o servidor público, Taylor e Ford comparecem nos mecanismos de controle da força de trabalho – na criação de privilegiados setores de planejamento, no parcelamento das atividades dos servidores menos qualificados, na especialização dos mais competentes e nos próprios planos de cargos e salários que descrevem para cada função o detalhamento de rotinas e salários diferenciados.

Ainda segundo a autora, a introdução do Taylorismo no Brasil não somente teve o apoio incondicional de Getúlio Vargas, como convergia com os anseios do emergente empresariado da época, em virtude dos mecanismos de controle e das sofisticadas técnicas de divisão de tarefas que preconizavam. Importante destacar que, no contexto da Administração Pública Federal, o Taylorismo ganhou fôlego por intermédio das iniciativas do DASP no sentido de “implantar técnicas racionais nas atividades administrativas” (MUNIZ, 1995, p. 10).

A relevância e complexidade da missão justificara a constituição de duas subcomissões incumbidas de proporem o reajustamento dos quadros do serviço público civil. Liderada por Maurício Nabuco, a primeira delas apresentara, em setembro de 1935, projeto de lei conhecido por Projeto Nabuco. Partindo de suas orientações e considerando a opção de Vargas por um reajustamento baseado no regime de carreiras, a Comissão do Reajustamento apresentou-se, em agosto de 1936, o projeto que veio a ser convertido em Lei¹⁶, proporcionando, pela primeira vez à administração instrumentos para definição de um plano de classificação de cargos que garantisse aos funcionários, não apenas uma remuneração

¹⁶ Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936, que vigorou até sua revogação pela Lei nº 3.780, de 12 de julho de 1960.

adequada às funções desempenhadas, como também um critério equitativo para a ascensão nas respectivas carreiras (WAHRLICH, 1983).

Nos termos da Lei, os cargos e carreiras que à época integravam os quadros do funcionalismo foram agrupados em carreiras distintas divididas em classes, excetuando-se os que, dada a natureza de suas atribuições, não se submetiam ao princípio geral de formação de carreiras, então adotado para os funcionários civis federais¹⁷.

Completados dois anos de efetivo exercício na classe, o funcionário fará jus à promoção para a classe imediatamente superior na respectiva carreira¹⁸. Contudo, no que diz respeito às promoções, reza a Lei que estarão estas equitativamente submetidas aos critérios de antiguidade e merecimento. Ressalte-se que as promoções por merecimento serão feitas dentre os funcionários constantes da lista tríplice, previamente organizada para cada carreira segundo o critério de antiguidade¹⁹, exceto quando a promoção conduzir o funcionário à última classe da respectiva carreira, caso em que a promoção se dá por merecimento absoluto²⁰.

Adverte Wahrlich (1983) que, muito embora tenha a Lei de Reajustamento inovado ao adotar a noção de *carreira* para melhor caracterizar os agrupamentos de *cargos*²¹ de mesma natureza, nenhum valor agregara à noção de *classe*²² endereçada pelo Projeto Nabuco, haja vista que a esta não fora incorporada a gradação por responsabilidade que a conformaria à visão racionalista de administração de pessoal. Nesse sentido, reforça a autora que

na Lei nº 284, a “divisão do trabalho de acordo com a diferenciação entre espécie e natureza do trabalho” produziu as *carreiras*; mas as *classes* não representavam a “divisão do trabalho de acordo com a gradação por autoridade e responsabilidade”, e sim apenas oportunidade para acesso salarial em função da antiguidade e do merecimento”²³ (WAHRLICH, 1983, p. 107).

A despeito das críticas que tenha vindo a suscitar, há que se reconhecer o feito de ter Lei do Reajustamento dado concretude ao sistema de mérito para ingresso e progressão nas carreiras do setor público. Instituído pela Constituição de 1934, o Concurso Público abriu espaço para o permanente aperfeiçoamento e a progressiva racionalização dos serviços e repartições públicas, propiciando a harmonização entre os interesses dos funcionários e os da

¹⁷ Ibid. art. 1º a 2º.

¹⁸ Ibid. art. 34.

¹⁹ Lei nº 284, art. 37: A antiguidade será determinada pelo tempo líquido de efetivo exercício na classe a que pertencer o funcionário.

²⁰ Ibid. art. 33 § 1º a 4º.

²¹ Na estrutura proposta pelo Projeto Nabuco, o cargo representava um certo conjunto de atribuições, sendo sua denominação derivado daquela que, entre todas, parecesse mais expressiva (WAHRLICH, 1983, p. 90).

²² No contexto do Projeto Nabuco, denominava-se classe cada um dos degraus dos agrupamentos de cargos segundo os vencimentos (WAHRLICH, 1983, p. 90)

²³ Os grifos vêm do original.

administração. No entanto, sua maior virtude remete à edificação dos alicerces sobre os quais vem sendo, desde então, edificada a política de administração de pessoal brasileira (WAHRLICH, 1983).

A pouco mais de um ano da publicação da Lei nº 284, foram seus objetivos incorporados à Constituição de 1937²⁴, dando contorno à ampla e reforma administrativa do Estado Novo que, segundo Costa (2008) representa o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo na administração pública brasileira. Inspirada no modelo racional-legal de burocracia e na organização do serviço civil americano.

Segundo Wahrlich (1983, p 296), a análise dos conteúdos da Lei do Reajustamento (1936) e do primeiro estatuto dos funcionários federais (1939) confirma a influência da burocracia weberiana na “organização da emergente burocracia federal brasileira”, na medida em que esta coloca em evidência certas características – qualificação comprovada mediante concurso de provas e títulos; perspectivas de progressão na carreira; e ênfase em regras escritas - e disfunções - excessivo formalismo; prevalência da eficiência sobre a eficácia; falta de flexibilidade; e deformação profissional - presentes no tipo-ideal de burocracia descrito por Weber (WAHRLICH, 1983).

Nesse sentido, previa o artigo nº 67 do novo texto constitucional, entre outras providências, a organização de um departamento administrativo subordinado à Presidência da República que, entre outras atribuições²⁵, teria a incumbência de realizar

estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público. (BRASIL, 1937).

Assim foi o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP²⁶ - criado no Estado Novo com atribuições de órgão de consultoria, seleção, planejamento e fiscalização e o propósito de “definir e executar a política para o pessoal civil, inclusive a admissão mediante concurso público e a capacitação técnica do funcionalismo, promover a racionalização de métodos no serviço público e elaborar o orçamento da União”, imprimindo uma nova dinâmica à administração pública brasileira, missão que bem cumprira até o afastamento de Vargas do Governo em 1945, ano que marcou o início do processo de redemocratização do país (COSTA, 2008).

²⁴ Publicada no Diário Oficial da União - Seção 1 - Página 22359, em 10 de novembro de 1937.

²⁵ Art. 67 da Carta de 1937.

²⁶ Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938.

Dando seguimento aos projetos iniciados do Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), do qual herdara a totalidade das atribuições, assumiu o DASP, entre outras incumbências, o encargo de dar encaminhamento aos estudos há tempos iniciado no sentido da elaboração de estatuto que viesse a regular a vida administrativa do funcionário público, tarefa que, segundo Wahrlich (1983), somente fora concluída em 1939, quando instituído o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis (LIMA JUNIOR, 1998).

Ressalte-se que os conceitos de cargo e carreira desenvolvidos no referido Estatuto mantiveram-se nos estatutos publicados em 1952 e 1988.

2.3.2 Carreiras nas Reformas de 67 e 95

Em decorrência da consolidação do processo de industrialização do país, o Fordismo passou a exercer forte influência no cotidiano da Administração Pública. Vale ressaltar que, segundo Muniz (1995), a apologia ao uso da técnica, enquanto saber científico, pretensamente neutro e apolítico, em benefício da sociedade tornou-se lugar comum nos discursos dos governantes pós-liberais, no esforço de legitimação das iniciativas empreendidas na condução da política desenvolvimentista então defendida.

Vale ressaltar que a proposta desenvolvimentista ensejou a implantação, no Brasil, das técnicas de planejamento e a consolidação de uma administração paralela que, de acordo com Muniz (1995), veio a viabilizar os interesses e as conveniências das elites dominantes, objetivando maior autonomia e celeridade na implementação de projetos desenvolvimentistas sem a preocupação de prestar contas à sociedade e, nem mesmo, ao Congresso.

Estruturadas com base nos princípios administrativos preconizados pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1995) que, na visão de Muniz (1995, p. 11), representava a “gênese do modelo centralizador da época”, foram as carreiras da administração direta organizadas de acordo com o modelo hierárquico em linha, em que o servidor se posiciona em degraus verticalmente alinhados segundo critérios que privilegiam a antiguidade, o nível de responsabilidade e a natureza de suas atribuições (PONTES, 2002).

Com a promulgação da Lei nº 5.645 de 10 de dezembro de 1970, instituiu-se o Plano de Classificação de Cargos (PCC), dando início à reorganização dos quadros de pessoal civil²⁷

²⁷ As diretrizes constantes do PPC não se aplicam às carreiras militares e da Magistratura, nem aos cargos eletivos do Poder Legislativo, disciplinados por legislações específicas. Contudo, forma as mesmas empregadas

da União, com base nas diretrizes gerais e nos princípios dispostos pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Partindo de uma classificação composta por ‘cargos’²⁸ agrupados em ‘categorias funcionais’²⁹ reunidas em ‘grupos’³⁰, o PCC segregou os cargos de comando (de ‘provimento em comissão’) dos cargos técnico-administrativos (de ‘provimento efetivo’)³¹ com base nas noções de cargo e carreira do Estado.

Dando seguimento ao movimento reformista iniciado com a edição do Decreto-Lei nº 200/67, a publicação da Lei nº 6.185, de 11 de Dezembro de 1974³² representou um marco no processo de organização das carreiras do setor público, como o primeiro instrumento legislativo a explicitar as atividades tidas como típicas de Estado. Em seu artigo 2º, a Lei estabelece como ‘atividades inerentes ao Estado’, as atividades compreendidas nas áreas de Segurança Pública, Diplomacia, Tributação, Arrecadação e Fiscalização de Tributos Federais e Contribuições Previdenciárias, Procuradoria da Fazenda Nacional, Controle Interno e Ministério Público.

Contribuindo para o surgimento do conceito de ‘atividades típicas de Estado’³³, a publicação da referida Lei abriu espaço para a estruturação de diversas carreiras³⁴ específicas que asseguram aos servidores nelas inseridos condições diferenciadas frente aos demais servidores, seja pelo regime estatutário a que teria direito, pelas tabelas de vencimentos ou pela garantia da estabilidade. Por outro lado, define o art. 3º da referida Lei que, aos servidores admitidos para o desempenho de atividades não previstas no seu artigo 2º, seriam aplicadas as normas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, tendo em vista que seriam estes regidos pela legislação trabalhista vigente no país. Resgatando a origem do conceito, afirma Cheibub (2000) que

o primeiro instrumento legislativo a tratar das carreiras típicas de Estado data de 1974 e enumera as áreas em que os servidores públicos, devido à natureza das funções executadas, deveriam ser regidos por um regime estatutário próprio e gozar da garantia da estabilidade (CHEIBUB, 2000, p. 142).

na organização das atividades técnico administrativas de apoio judiciário e de apoio legislativo pelos respectivos Poderes.

²⁸ Conjunto de atribuições a serem exercidas por um funcionário.

²⁹ Constituídas por cargos com atribuições correlatas.

³⁰ Compostos segundo a afinidade e a natureza das atividades desenvolvidas ou o nível de conhecimento requerido.

³¹ Fonte: Artigo 2º da Lei nº 5.645 de 10 de dezembro de 1970: “Os cargos serão classificados como de provimento em comissão e de provimento efetivo...”

³² Alterada pelas Leis nº 6.335 de 31 de maio de 1976 e pela Lei nº 6.856 de 18 de novembro de 1980.

³³ O artigo 21 da Constituição Federal prevê um extenso rol de funções típicas de Estado de competência da União, identificadas, em certos casos, com órgãos e carreiras definidos, no âmbito do Poder Executivo da União.

³⁴ Procurador da Fazenda Nacional (1984), Auditor do Tesouro Nacional e Policial Federal (1985) e Diplomata (1986),

Para delimitar a abrangência do conceito de *Carreira Típica de Estado*, há que se levar em conta as condicionantes³⁵ previstas no artigo 2º da Lei 6.185/74, quais sejam: (i) “atividades inerentes ao Estado como Poder Público”; (ii) “atividades sem correspondência no setor privado”; (iii) “nomeação exclusiva de servidores cujos deveres, direitos e vantagens sejam os definidos em Estatuto próprio”.

Fica claro, portanto, que o conceito em questão encontra-se adstrito às categorias funcionais estruturadas que exerçam funções indelegáveis vinculadas a competências executivas ou regulatórias privativas do Estado, enquanto manifestação do Poder legitimamente constituído perante a sociedade e os demais Estados.

Tratam-se, pois, de carreiras cujos cargos são definidos visando ao desempenho de atividades exclusivas e permanentes do Estado e têm, como requisitos de ingresso, formação profissional específica, conforme a natureza de suas competências, e aprovação em concurso público, condição indispensável para a aquisição da estabilidade de acordo com o Estatuto dos Servidores Públicos da União, DF e Territórios (Lei nº 1.711/52) vigente à época.

Não obstante haver propiciado significativo avanço no processo de reorganização do sistema de carreiras da União, a publicação do Decreto-Lei nº 2.403 de 21 de dezembro de 1987 não disciplinou quais seriam as carreiras típicas, assumindo a definição contida na Lei nº 6.185/74. Todavia, abriu espaço para a instituição de novas carreiras, como a de Finanças e Controle (Decreto-Lei nº 2.346/1987), a de Orçamento (Decreto-Lei 2.347/1987) e a de Inspetor do Trabalho (Decreto nº 95.461/1987), bem como a de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, somente instituída dois anos mais tarde pela Lei nº 7.834/89.

Colocando fim à indefinição sobre quais seriam, de fato, as carreiras típicas de Estado, a Medida Provisória nº 121 de dezembro de 1989³⁶, explicitou, nos termos do inciso I do artigo 1º, o rol de carreiras e categorias admitidas como típicas de Estado, quais sejam: “Auditoria do Tesouro Nacional, Finanças e Controle, Orçamento, Procurador da Fazenda Nacional, Assistentes Jurídicos, Procuradores Autárquicos, Procuradores e Advogados de Ofício do Tribunal Marítimo, Polícia Federal, Polícia Civil do DF, Diplomata do Serviço Exterior e Gestor Governamental”. No entanto, apesar da inserção da Carreira de Finanças e Controle no rol de carreiras e categorias admitidas como típicas de Estado³⁷, somente foi

³⁵ Artigo 2º da Lei nº 6.185, de 11 de Dezembro de 1974

³⁶ Convertida na Lei nº 7.995, de 9 de janeiro de 1990, posteriormente alterada pela Lei nº 8.743, de 9 de dezembro de 1993 e pela Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992

³⁷ Vide Medida Provisória nº 121, de dezembro de 1989.

contemplada como típica de Estado pelo artigo 70 da Constituição Federal de 1988 a atividade de controle interno.

O Projeto de Lei nº 1.390³⁸, encaminhado ao Congresso Nacional em 1991, excluiu deste rol de categorias a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, em virtude da necessidade de reestruturação das carreiras da área econômica, que, segundo Exposição de Motivos Interministerial anexada à Mensagem nº 389/91, seriam em breve unificadas. Em virtude de sua extinção, foi esta carreira fundida à Carreira de Orçamento, decisão posteriormente julgada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

Com isso, a situação foi revertida, pelo artigo 21 da Lei nº 8.460 de 17 de setembro de 1992³⁹, que restituiu à carreira a forma e o quantitativo de cargos originais. Destaque-se a contribuição dada pela Lei Delegada nº 13 de 27 de agosto de 1992 no processo de consolidação do conceito de carreiras típicas de Estado, ao mencioná-lo em seu artigo 13, fazendo alusão ao artigo 6º da Lei nº 8.216 de 13 de agosto de 1991, onde se encontram relacionadas as diversas carreiras reconhecidas como tal.

Ressalte-se que, na perspectiva da Nova Política de Recursos Humanos do Governo Federal (BRASIL, 1998), o conceito de carreira ganha nova dimensão quando, incorporando novos elementos, passa a ser definida como um conjunto de cargos submetidos a um mesmo sistema de regras no que diz respeito à forma de ingresso, progressão funcional, lotação e movimentação entre órgãos e remuneração de seus ocupantes, a carreira pode ainda ser compreendida como um repertório comum de competências.

Vale lembrar que, por ocasião da publicação do PDRAE, esse sistema de regras teve seu escopo limitado aos servidores do quadro de pessoal permanente do Estado no exercício de atividades típicas de Estado. Nesse sentido, trazia o Plano explícito o fortalecimento das carreiras típicas e/ou estratégicas, enquanto propunha para as demais carreiras uma radical mudança de status, quando não sua extinção. Mas “a maior dificuldade consistia exatamente em definir quais eram as atividades típicas de Estado” (CHEIBUB, 2000, p. 135).

Consonante com a proposta do governo de fortalecimento das carreiras típicas e exclusivas do Estado, dedicou-se a estas categorias

um projeto de revitalização, passando por remuneração, treinamento, concursos anuais, e que as entidades representativas dessas carreiras e categorias deveriam ser vistas como colaboradores no desenho da reforma necessária, dado o alto nível de seus técnicos, que em muito poderiam contribuir com ela (...) (CHEIBUB, 2000, p. 138).

³⁸ Convertido na Lei nº 8.216 de 13 de agosto de 1991.

³⁹ Art. 21. Ficam revogados o art. 27 da Lei nº 8.216, de 13 de agosto de 1991, bem como a revogação da Lei nº 7.834 de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, nos termos da Lei nº 7.834, de 1989., de 6 de outubro de 1989, constante do art. 38 da Lei nº 8.216, de 1991, e restaurados a carreira e os cargos

Mas foi somente em outubro de 1998 que o governo federal encaminhou ao Congresso projeto de lei que definia as carreiras típicas de Estado, estabelecendo o regime ‘celetista’⁴⁰ para a grande maioria dos servidores públicos e resguardando os inseridos nas categorias típicas e exclusivas do Estado⁴¹, que permaneceriam na condição de ‘estatutários’⁴².

De acordo com Graef e Carmo (2008), o fracasso das iniciativas que desde então se sucederam, culminaram com a multiplicação de carreiras na administração pública federal. Sem levar em conta a necessidade de uma visão de conjunto, diversas carreiras foram criadas na década de 90 objetivando a organização de segmentos especializados de servidores e o atendimento a necessidades isoladas de áreas específicas da administração pública.

Observam-se, contudo, certas peculiaridades nessas carreiras, inclusive no que tange à forma de ingresso:

Algumas dessas carreiras específicas refletem necessidades novas e sua composição inicial foi efetuada por meio de concurso público e seleção de servidores novos. São os casos do Analista em Comércio Exterior, e de Agente Penitenciário Federal, entre outras. Outras, entretanto, foram criadas com atribuições similares às de Categorias Funcionais do antigo Plano de Classificação de Cargos de 1970 e a primeira composição ocorreu com a transposição dos servidores dessas Categorias (GRAEF e CARMO, 2008, p. 6).

Geraram-se, com isso, severas inconsistências, bem como conflitos de competências e atribuições que tendem a se acentuar em órgãos nos quais se verifica o convívio de integrantes de carreiras distintas em termos de remuneração ou de *status*, o que não é incomum no âmbito da Administração Direta.

Muito embora a legislação não explicita um conceito de ‘Carreira Típica de Estado’ (CTE), para fins de fixação do teto de vencimentos, o Art. 6º da Lei nº 8.216 de 13 de agosto de 2001 relaciona como tal as seguintes carreiras: Diplomata, Auditoria do Tesouro Nacional, Polícia Federal e Polícia Civil do Distrito Federal, de Orçamento e de Finanças e Controle, e da Procuradoria da Fazenda Nacional, cujas tabelas de vencimentos são as constantes nos Anexos VIII a XII desta lei.

Não obstante, conforme explicita o Forum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado, essa noção remete às seguintes carreiras: “Fiscalização Agropecuária, Tributária e de Relação de Trabalho, Arrecadação, Finanças e Controle, Gestão Pública, Segurança

⁴⁰ Trabalhadores cujos direitos e deveres são regulados pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT), em vigor desde 10 de novembro de 1943.

⁴¹ I - Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional e Assistente Jurídico da Advocacia-Geral da União; II . Procurador e Advogado dos órgãos vinculados à Advocacia-Geral da União; III . Defensor Público da União; IV . Policial Federal, Policial Rodoviário e Policial Ferroviário Federal..

⁴² Servidores civis nos níveis federal, estadual e municipal, regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (Estatuto dos Servidores Públicos).

Pública, Diplomacia, Advocacia Pública, Defensoria Pública, Regulação, Política Monetária, Planejamento e Orçamento Federal, Magistratura e o Ministério Público”⁴³.

Segundo consta do sítio mencionado, as Carreiras Típicas de Estado “são aquelas que exercem atribuições relacionadas à expressão do Poder Estatal, não possuindo, portanto, correspondência no setor privado. Integram o núcleo estratégico do Estado, requerendo, por isso, maior capacitação e responsabilidade” (FONACATE, 2012).

Ressalte-se que, desde a implantação do Plano de Reforma Administrativa do Estado em 1995, as Carreiras Típicas de Estado vêm sendo o principal alvo das iniciativas de profissionalização no contexto do Poder Executivo Federal.

⁴³ <http://www.fonacate.org.br/v2/?go=page&id=1>

3. METODOLOGIA DA PESQUISA

Este capítulo tem por finalidade apresentar as diretrizes que orientaram a presente investigação visando ao alcance dos objetivos geral e específicos a que se propõe.

De uma perspectiva epistemológica, ou seja, “no plano de um discurso que incide sobre o valor do conhecimento e das atividades científicas” (LESSARD-HÉBERT *et al.*, 2008, p. 9), adotou-se para o presente estudo um posicionamento epistemológico construtivista.

Dada a complexidade do objeto ora investigado e o elevado grau de subjetividade presente nos objetivos estabelecidos, indicava-se o emprego de uma lógica qualitativa para a investigação do objeto, tendo em vista que,

ao contrário da investigação quantitativa, os métodos qualitativos encaram a interação do investigador com o campo e os seus membros como parte explícita da produção do saber, em lugar de a excluírem a todo o custo, como variável interveniente. A subjectividade do investigador e dos sujeitos estudados faz parte do processo de investigação (FLICK, 2005, p. 6).

Segundo o entendimento de Deslauriers e Kérisit (2008) quanto à aplicabilidade da pesquisa qualitativa na descrição de uma situação social circunscrita, assume o presente estudo um caráter descritivo, haja vista, oferecendo respostas a perguntas como ‘quem’, ‘o que’, ‘como’, ‘quando’ e ‘onde’, propõe-se a evidenciar, em um dado processo, peculiaridades de um determinado grupo na percepção de seus integrantes em consonância com os objetivos previamente definidos.

Importante destacar o entendimento de Groulx (2008), segundo o qual o procedimento qualitativo traz uma nova visão que possibilita a reconceituação das problemáticas sociais, haja vista que, ao redirecionar o foco das causas para os processos e das variáveis para as estratégias, das determinantes para as representações, impõe certo distanciamento e, até mesmo, o reexame das categorias administrativas. Afirmam os autores que, na maior parte

dos casos, conduz essa visão “à indagação sobre a separação entre a cultura institucional e profissional e o vivido das populações envolvidas com os problemas” (GROULX, 2008, p. 102).

Enfatiza Groulx (2008) o esforço da abordagem qualitativa em dissociar o discurso administrativo do profissional e em imprimir complexidade às análises empreendidas pelas administrações públicas, na medida em que concentra a atenção nos processos que tomam parte da situação-problema, eliminando as variáveis passíveis de manipulação pelos profissionais e pelas instituições. Segundo o autor, “a abordagem qualitativa leva, geralmente, o pesquisador a considerar o descompasso entre as definições institucionais ou profissionais das situações e aquelas dos sujeitos que as vivem” (GROULX, 2008, p. 105).

Tendo isso em perspectiva, cumpre ressaltar que, no que diz respeito à pergunta que lhe impulsiona, assume a pesquisa um nível organizacional de análise por trazer luz a singularidades que exercem influência nas condutas humanas internamente observáveis em nível individual e coletivo (CHANLAT, 2012). Na perspectiva de Chanlat (2012, p. 40), é na organização que adquire contornos o quadro social de referência no qual se inscrevem os fenômenos observados. Nesse sentido, assinala Groulx (2008, p. 105) que

a análise qualitativa das organizações ressalta a complexidade de seus modos de funcionamento, os quais se estabelecem de forma geralmente contraditória ou conflitante, a maior parte do tempo em oposição ao sistema de normas de que tratam as obras de administração pública. Para Martin e Turner (1986), a abordagem qualitativa do funcionamento organizacional continua sendo um dos meios mais eficazes para evidenciar e compreender os problemas de gestão, e para propor mudanças que sejam apropriadas à dinâmica organizacional. A consideração da cultura organizacional e da particularidade das situações leva a formular interpretações mais adaptadas ao funcionamento das burocracias de tipo profissional...

Isso posto, identificam-se três distintos campos de interesse para os quais podem ser direcionadas as investigações interpretativas na seara da profissionalização da Carreira de Finanças e Controle, doravante chamada de CFC, no contexto organizacional da Secretaria do Tesouro Nacional, doravante chamada de STN, quais sejam: (i) a adequação do arranjo organizacional da STN aos propósitos de profissionalização da CFC; (ii) a influência das estratégias de profissionalização empreendidas pela STN na profissionalização das CFC no desempenho das políticas públicas; (iii) a vinculação entre os arranjos de poder presentes no processo de estruturação CFC e o desempenho de seus integrantes.

Diante da escolha do estudo de caso como estratégia de pesquisa, seja pela flexibilidade que confere ao método, seja pela escassez de experiências significativas de desenvolvimento de carreiras na Administração Pública Federal, optou-se pela realização da

pesquisa no ambiente da STN, ambiente que se mostrou adequado às necessidades empíricas do presente estudo, haja vista ser um órgão que ofereceu condições para o surgimento, profissionalização e consolidação da Carreira de Finanças e Controle.

Essa escolha mostrou-se propícia, na medida em que a referida Carreira pertence ao rol de Carreiras Típicas de Estado, o que, por si só, favorece a obtenção de elementos supostamente necessários à compreensão da relação existente entre o desempenho do servidor e os resultados institucionais, assim como da influência desses resultados na efetividade das políticas públicas e na imagem da Instituição perante a opinião pública.

Entendendo ser essa uma estratégia “própria para a construção de uma investigação empírica que pesquisa fenômenos dentro de seu contexto real – pesquisa naturalística” (MARTINS, 2008, p. 9) que oportuniza uma profunda penetração em uma realidade social, a adoção do estudo de caso como estratégia de pesquisa no contexto do presente estudo coloca em perspectiva a possibilidade de, a partir da análise-síntese de um recorte de uma situação complexa do cotidiano institucional da Administração Pública Federal, revelar, não apenas o significado da profissionalização nesse contexto, como também o seu papel na eficiência do Serviço Público.

Cabe esclarecer que a escolha da Carreira de Finanças e Controle como objeto de pesquisa deve-se à sua inserção ao rol de Carreiras Típicas de Estado, condição da qual emergem elementos supostamente necessários à compreensão dos arranjos de poder que influenciaram a profissionalização daquela Carreira.

Postula Denzin (2006) que a validade do construto pode ser maximizada mediante a coleta de dados em múltiplas fontes e ao emprego de múltiplas estratégias em sua análise. Nesse sentido, optou-se no presente estudo pelo emprego simultâneo de três tipos de triangulação⁴⁴, quais sejam: *triangulação teórica*, da *triangulação de métodos* e *triangulação de dados*, cujos conceitos são a seguir esclarecidos.

Nesse sentido, entende-se por *triangulação de dados* o recurso a diversas fontes para a coleta dos dados, por *triangulação teórica* o emprego de múltiplas teorias em sua interpretação de um conjunto de dados e por *triangulação de métodos* o confronto entre os resultados obtidos a partir do emprego de diferentes técnicas de análise sobre um mesmo conjunto de dados (*triangulação intramétodo*) ou de um mesmo método em diferentes oportunidades (*triangulação intermétodos*) - (DENZIN, 2006).

⁴⁴ A possibilidade de testar empiricamente os resultados obtidos a partir de diferentes técnicas, fez da triangulação um recurso largamente empregado “como indicador da validade dos resultados de investigação” (DUARTE, 2009, p.7).

Em vista do exposto e considerando as possibilidades às quais remete o presente estudo, optou-se pela adoção da *triangulação de dados* em duas perspectivas: *temporal* (em referência aos marcos histórico e político-legais que segmentaram a análise) e *individual* (tendo em conta a participação de ocupante de duas categorias profissionais, do ponto de vista dos cargos ocupados: técnicos e analistas).

No tocante à *triangulação teórica*, foi a análise realizada na perspectiva teórica da burocracia weberiana e da sociologia das profissões. A opção em torno da triangulação de métodos remete, por sua vez, ao emprego de duas técnicas de análise: a de conteúdo e a documental.

Levando em consideração os três diferentes tipos de contexto identificados por Evertson e Green (1986) apud Lessard-Hébert *et al.* (2008), coloca-se em perspectiva a descoberta dos seguintes elos teóricos: (i) contexto local e imediato do sítio – descoberta de relações entre os níveis micro e macro de contexto organizacional da STN (ii) contexto histórico do sítio – exposição de expectativas, tradições, ramificações e linhas de comunicação que forneçam insumos para a descrição do processo de profissionalização da CFC no contexto burocrático da APF; (iii) contexto histórico do acontecimento – permite expressar a variabilidade ou estabilidade de certas práticas no tempo e nelas distinguir as peculiaridades da CFC replicáveis nas demais Carreiras Típicas de Estado.

Parte-se, agora, para o esclarecimento dos critérios empregados na composição das amostras concernentes às fontes primárias e secundárias, enquanto requisito essencial para o desenvolvimento das etapas que se encadeiam no processo de pesquisa.

3.1 Delimitação e Seleção da Amostra

Apesar da similaridade dos critérios empregados na seleção das amostras relativas às fontes secundárias e primárias, optou-se por segmentar o processo em duas subseções para facilitar a organização de seus fundamentos.

3.1.1 Fontes Secundárias

De acordo com Cellard (2008, p. 295), “por possibilitar realizar alguns tipos de reconstrução, o documento escrito constitui, portanto, uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador das ciências sociais” insubstituível na reconstituição do passado, na medida em que retrata os vestígios da ação social em determinados períodos da história. No entanto, adverte o autor sobre as armadilhas a que o pesquisador está sujeito ao realizar uma análise em profundidade do material disponível, sobretudo no que tange à credibilidade da fonte.

A pré-seleção dos documentos se deu por meio de levantamento bibliográfico que oportunizasse a identificação de produções técnico-científicas e dispositivos legais relacionados ao tema investigado. A pesquisa se deu em variadas fontes escolhidas a partir de referências expressas na literatura e nos sítios institucionais visitados, tais como livros, artigos publicados em periódicos científicos, documentos oficiais e normativos pertencentes ao acervo legal e doutrinário da STN, relatórios técnicos e conteúdos exclusivos obtidos em sítios institucionais, em busca de elementos que favorecessem a compreensão do processo de profissionalização das carreiras do setor público.

Para facilitar a seleção e o exame de cerca de 150 (cento e cinquenta) fontes documentais pré-selecionadas para a composição da amostra, foram estas classificadas em grupos segundo a hierarquia das normas, conforme ilustra o Quadro 1.

QUADRO 1 – Classificação dos Documentos Pré-selecionados

CÓD.	GRUPO	DESCRIÇÃO
A	NORMAS CONSTITUCIONAIS	Constituições e Emendas Constitucionais.
B	NORMAS INTERNACIONAIS	Tratados e Convenções
C	LEIS	Decretos Legislativos, Leis Complementares, Leis Delegadas, Leis Ordinárias e Medidas Provisórias,
D	REGULAMENTOS	Decretos Regulamentares e Resoluções do Congresso Nacional, Portarias, Resoluções e Despachos.
E	DOCTRINA	Base doutrinária que concedeu fundamento ao Direito Administrativo brasileiro.
F	NORMATIVOS INTERNOS	Cartas, editais, exposições de motivos, instruções normativas, pareceres, provimentos, regimentos internos, resoluções.
G	OUTROS DOCUMENTOS	Memorandos, notas, ofícios, páginas de sítios institucionais, planos, políticas, projetos, relatórios, sentenças judiciais.

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Assim agrupados, procedeu-se um primeiro esforço de redução do universo de possibilidades de análise. Para tanto, buscou-se identificar nos documentos o contexto histórico e político em que os documentos foram produzidos, a autoria e a autenticidade dos

respectivos conteúdos. Da iniciativa, resultou a redução do espaço amostral a cerca de 50 (cinquenta documentos).

À luz da teoria visitada e dos objetivos do presente estudo, seguiu-se pelo exame da relevância e pertinência dos documentos em termos de sua vinculação ao tema, segundo critérios que remetem a 4 (quatro) distintas dimensões de análise, quais sejam: (i) organização da burocracia na Administração Pública brasileira; (ii) criação e organização da STN; e (iii) criação e reestruturação da CFC. Nesse sentido, procedeu-se, por meio da busca por conceitos-chave, conforme preconiza a literatura (CELLARD, 2008).

Do esforço assim orientado, alcançou-se redução 80%, da amostra inicial e a consolidação de lista preliminar de 27 (vinte e sete) documentos, codificados de D01 a D27 no Quadro 2, a seguir apresentado. Observe-se que no quadro encontram-se arrolados 43 (quarenta e três) documentos, 16 (dezesesseis) dos quais somente foram inseridos por ocasião da análise, na medida em que se configuraram necessários e oportunos.

QUADRO 2. Rol dos Documentos Analisados

CÓD	CL	Nº	DATA	DESCRIÇÃO
D01	C	L 284	28/10/1936	Reajusta quadros e vencimentos do funcionalismo público civil.
-	C	L 3.780	12/07/1960	Dispõe s/ a Classif. de Cargos do Serv. Civil do Poder Executivo.
D02	C	DL 200	25/02/1967	Organiza a Adm. Federal, estabelece diretrizes p/ a Ref. Administ.
-	D	D 64.441	30/04/1969	Institui o Sistema de Programação Financeira do Tesouro Nacional
-	C	DL 900	29/09/1969	Altera disposições do DL nº 200/67
D03	C	L 5.645	10/12/1970	Estabelece diretrizes para classificação de cargos
-	D	D 84.362	31/12/1979	Dispõe sobre a estrutura de controle interno
D04	D	D 92.452	10/03/1986	Cria STN (Art. 3º)
-	D	D 93.872	23/12/1986	Unifica os recursos de caixa do Tesouro Nacional
D05	D	D 93.874	23/12/1986	Sistemas Adm. Fin., Cont. e Audit., e de Prog. Fin. Sist. Cont. Int.
D06	C	DL 2.346	23/07/1987	Cria Carreira de Finanças e Controle
D07	D	D 95.076	22/10/1987	Transposição de servidores
D08	D	Po/SEDAP 1.067	02/06/1988	Aprovar atribuições AFC e TFC da CFC/MF
D09	A	CF 88	05/10/1988	Constituição da Republica Federativa do Brasil
-	C	D 98.978	21/01/1990	Dispõe s/ as Carreiras Finanças e Controle e Orçamento
D10	C	L 8.112	11/12/1990	Dispõe s/ regime jurídico dos servidores públicos civis
-	D	D 347	21/11/1991	Determina a utilização dos sistemas SIAFI e SIAPE no PEF
-	D	D 434	24/01/1992	Dispõe s/ provimento cargos da Carreira de Finanças e Controle
-	D	D 491	09/04/1992	Reg. art. 10 da Lei nº 8.270/91 e altera reg. Decreto-Lei nº 2.347/87
D11	G	PDRAE -	11/1995	Plano Diretor de Ref. do Aparelho do Estado
D12	C	L 9.527	10/12/1997	Altera dispositivos das Leis 8.112/90...
D13	C	L 9.625	07/04/1998	Cria GDP, GDD, GDC e GDCT
D14	A	EC 19	04/06/1998	Altera reg. jurídico, princípios e normas APF.
D15	D	D 2.829	29/10/1998	Institui Plano Plurianual (Art.165 CF/88)
-	C	LC 101	04/05/2000	Estabelece normas (...) para a responsabilidade na gestão fiscal.
D16	C	MP 2.048-26	29/06/2000	Cria GCG, reestrutura e organiza Carreiras, Cargos e FunçõesTéc.
D17	C	L 10.180	08/02/2001	Organiza e disciplina Sistemas (...) AFF, CF e CI do PE.
-	C	MP 2225-4	04/09/2001	Altera as Leis nos (...) 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (...).
D18	C	MP 2.229/43	06/09/2001	Cria, reestrutura e organiza Carreiras, Cargos e Funções Com. Téc.
D19	F	E 38	21/05/2002	Concurso publico para provimento de cargos de AFC STN
-	D	D 5.151	22/07/2004	Dispõe s/ proced. p/ celeb. atos complem. de cooperação técnica

CÓD	CL	Nº	DATA	DESCRIÇÃO
D20	C	D 4.321	05/08/2002	Transfere cargos para CGU
D21	C	MP 210	31/08/2004	Altera MP 2229-46/01- Projeto de Lei de Conversão
D22	F	E 16	28/03/2005	Concurso publico para provimento de cargos de AFC STN
D23	D	D 5.707	23/02/2006	Institui políticas e diretrizes p/ desenvolvimento de Pessoal
-	C	L 11.357	19/10/2006	Cria o Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE
-	C	L 11.653	07/04/2008	Dispõe sobre o Plano Plurianual 2008/2011
-	F	IN STN nº 4	05/06/2008	Disciplina proced. de fornecimento de dados do SIAFI
D24	C	MP 440	29/08/2008	Dispõe sobre reestruturação da composição remuneratória carreiras
D25	F	E 64	11/09/2008	Concurso publico para provimento de cargos de AFC STN
D26	C	L 11.890	24/12/2008	Altera remuneração para subsídio e institui SÍDEC
D27	D	Po/STN 157	09/03/2011	Sistema de Custos do GF
-	C	Lei 12.527	18/11/2011	Regula o acesso à informação (...) altera a Lei 8.112 (...).

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

D = Documento

3.1.2 Fontes Primárias

A necessidade de buscar na percepção dos indivíduos a compreensão das particularidades do processo de profissionalização de uma Carreira Típica de Estado levou à escolha dos servidores efetivos ocupantes dos cargos de Técnico e Analista da CFC no âmbito da STN como sujeitos da pesquisa.

Ressalte-se que, para a composição inicial da amostra, priorizara-se, não apenas a condição de servidor da CFC, como também a antiguidade na Carreira, tendo em vista a necessidade de resgatar detalhes da criação e implantação da carreira somente conhecidos pelos mais antigos servidores. Partindo desses critérios, gerou-se uma lista inicial de aproximadamente 90 servidores, resultado que tornava essencial um esforço de redução.

Desse modo, novos critérios foram estabelecidos para o refinamento da amostra: (i) ocupação (atual ou pregressa) de cargos em comissão ou funções de comando: e (ii) participação ativa nas discussões de temas de interesse da Carreira. Como isso, foi obtida uma amostra mais pertinente e relevante que a anterior, composta por 18 (dezoito) servidores, o que significa uma redução de cerca de 80% (oitenta) por cento.

Na medida em que a ampliação da amostra se configurou necessária e oportuna (CRESWELL, 2007), outros sujeitos foram convidados à participação, perfazendo uma amostra final de 20 (vinte) participantes, conforme demonstra o Quadro 3, disposto a seguir.

No sentido de preservar o anonimato dos participantes, foram estes caracterizados segundo os cargos, origem, função e lotação atuais e, sempre que necessário, são os mesmos referenciados no gênero masculino e por meio dos respectivos códigos de indentificação.

Cabe esclarecer que a ampliação da amostra inicialmente prevista decorreu da necessidade de minimizar as discrepâncias conceituais verificadas entre os primeiros

entrevistados. Com base na indicação dos próprios participantes, foram convidados à participação servidores de diferentes contextos profissionais, mas que acumulam experiências com a organização de carreiras e a avaliação de desempenho no Setor Público.

QUADRO 3 – Rol de Entrevistados

CÓD.	CARGO	ÓRGÃO/CARR.	CARGO COMISS.	LOTAÇÃO
E01	TFC	STN/ CFC	-	CODIN/GEORG
E02	TFC	STN/ CFC	Aposentado	UNACON
E03	AFC	STN/ CFC	Coordenador	CODIN/GABIN
E04	AFC	STN/ CFC	Assessor	GABIN/ASSEC
E05	AFC	STN/ CFC	Gerente	COSIS/GEREL
E06	AFC	STN/ CFC	Gerente	CODIN/GEORG
E07	AFC	STN/ CFC	Coordenador-Geral	COPEC/GABIN
E08	AFC	STN/ CFC	Gerente Substituto	CODIN/GEREH
E09	AFC	STN/ CFC	-	COFIN/GEPLA
E10	AFC	STN/ CFC	Assessor	SECEX/MF
E11	AFC	STN/ CFC	-	COGEP/GERIS
E12	AFC	STN/ CFC	Coordenador-Geral	COSIS/GABIN
E13	AFC	STN/ CFC	Coordenador	COSIS/GABIN
E14	AFC	STN/ CFC	Coordenador-Geral	CCONF/GABIN
E15	TFC	STN/ CFC	Coordenador-Geral	DNIT/DRH
E16	TFC	STN/ CFC	-	COSIS/GEATE
E17	AFC	STN/ CFC	Coordenador-Geral	CODIN/GABIN
E18	AFC	CGU/ CFC	Coordenador-Geral	SEGEP/MPOG
E19	AFC	STN/ CFC	Auditor	IPEA/AUDIT
E20	ADMIN.	MPOG/PGPE	Coordenador-Geral	SEGEP/MPOG

Fonte: Quadro elaborado pela autora

E = Entrevista

Desse modo, observa-se, no quadro, que foram entrevistados, ao todo, 15 (quinze) Analistas de Finanças e Controle (AFC), 4 (quatro) Técnicos de Finanças e Controle (TFC) e um Administrador. Dentre os participantes, há 4 (quatro) servidores da STN cedidos para outras instituições, um servidor da Carreira originário da Controladoria Geral da União (CGU) e um servidor do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), ocupante do cargo de Administrador do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo.

A relevância dessa ampliação pode ser confirmada na riqueza dos resultados obtidos. O emprego de múltiplas lentes, de diferentes curvaturas, no exame da questão de pesquisa, possibilitaram o confronto de variadas percepções e a emergência de novos elementos que tanto contribuíram para a compreensão do processo ora investigado, como potencializaram a validade do construto.

3.2 Seleção dos Instrumentos

Segundo Lessard-Hébert *et al.* (2008), é na instância técnica que se constrói o vínculo entre o objeto científico e a realidade que se pretende expressar, quando são obtidos, mediante emprego de instrumentos adequados, elementos inerentes ao mundo real conversíveis em dados diante da problemática investigada.

De acordo com Cellard (2008, p. 295), “por possibilitar realizar alguns tipos de reconstrução, o documento escrito constitui, portanto, uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador das ciências sociais”, sendo insubstituível na reconstituição do passado, na medida em que retrata os vestígios da ação social em determinados períodos da história. No entanto, adverte o autor sobre as armadilhas a que o pesquisador precisa estar atento para realizar uma análise em profundidade do material disponível, sobretudo no que diz respeito à credibilidade da fonte.

Tendo isso em conta, assim como a lógica qualitativa, a natureza descritiva e os objetivos do presente estudo, fez-se a opção pela inclusão da análise documental entre as técnicas de coleta selecionadas, enquanto requisito essencial para o aprofundamento no tema em torno do qual se desenvolve o esforço de pesquisa.

Igualmente priorizada foi a inclusão de entrevistas entre as técnicas de coleta, como forma de viabilizar a obtenção de dados junto a atores pessoalmente afetados pelo processo de profissionalização do Serviço Público.

Ressalte-se que o registro dos conteúdos das entrevistas se deu por meio de gravação autorizada de áudios, aos quais foi posteriormente dado rigoroso tratamento transcritivo, e o preenchimento de fichas, nas quais foram anotados o número e o nome do entrevistado, a data, horário e duração das entrevistas, dados estes posteriormente registrados em planilha eletrônica, a fim de lhes facilitar o manuseio e a análise pelo pesquisador.

A partir de quadros sinóticos produzidos à luz das teorias visitadas (vide APÊNDICE B), foram definidos os códigos e as categorias que conformaram o tratamento e a análise categórica dos conteúdos coletados.

Vale lembrar que, em se tratando de pesquisa qualitativa, “o principal instrumento de pesquisa é o próprio investigador” (DUARTE, 2009, p.7).

3.3 Coleta de Dados

Consonante com a tendência geral em pesquisa qualitativa, o esforço de revisão da literatura seguiu em paralelo com a coleta e análise dos dados e somente se deu por encerrada com a conclusão do estudo. De acordo com Strauss e Corbin (1990, p.56) *apud* Deslauriers e Kérisit (2008, p. 137),

Ao longo de toda a pesquisa, é preciso continuar revisando o conjunto da documentação (e não somente dos trabalhos técnicos) e alternar leitura e análise dos dados. O pesquisador consulta, portanto, todos os tipos de documentos em cada uma das etapas da pesquisa. No entanto, deve-se recordar que as categorias e suas relações devem ser constantemente confrontadas aos dados. Assim, é possível recorrer a todos os textos considerados pertinentes, com a condução de não tornar cativo de nenhum deles.

Considerando os critérios de qualidade associados a pesquisas de natureza qualitativa, foi o estudo organizado em etapas que oportunizaram o emprego de métodos distintos para a coleta de dados em diferentes fontes de evidência (triangulação de dados), requisito essencial para validade do construto.

Com o propósito de esclarecer os recursos metodológicos empregados na coleta dos dados, são a seguir descritos os procedimentos empregados na coleta dos dados secundários e primários.

3.3.1 Dados Secundários

Reconhecendo a presença da análise durante todo o processo de pesquisa (análise bibliográfica, documental e de conteúdo), bem como a necessidade de conceder a devida atenção aos critérios de validade, pode-se afirmar que a coleta de dados secundários se deu mediante a operacionalização de processo analítico conformado às técnicas de análise documental.

Conforme preconiza Bardin (1977), a análise de conteúdo deve ser realizada em três fases, quais sejam: (i) pré-análise; (ii) exploração do material; e (iii) tratamento, inferência e interpretação dos resultados. Ressalte-se que na segunda dessas três fases, encontram-se previstas a extração das unidades de contexto, das unidades de registro e das categorias identificáveis no conteúdo analisado (BARDIN, 1977).

A exploração do material fundamentara-se em parâmetros derivados de variáveis previamente identificadas na teoria, quais sejam: (i) variáveis conjunturais – contextos políticos, administrativo e profissional, nos quais se buscam elementos que serviram de cenário para racionalização da APF; (ii) variáveis macroestruturais – influência da estrutura

da STN na profissionalização da CFC; e (iii) variáveis microestruturais – influência da estrutura da CFC no desempenho da STN.

Partindo dessas variáveis, foi formulado quadro sinóptico específico (Quadro 6 do APÊNDICE B), do qual derivara um extenso rol de palavras-chave, cuja busca sistemática nos conteúdos selecionados conferiu materialidade à coleta dos dados secundários.

Consequente a esta busca foi realizada a tabulação das frequências que oportunizaram a avaliação da intensidade com que endereçavam cada palavra-chave (unidades de registro), bem como a extração de recortes significativos (unidades de contexto) dos conteúdos selecionados, conforme preconiza a literatura (CELLARD, 2008). Ressalte-se que a qualidade apurada servira de base para a aplicação da regra de intensidade na extração das passagens, a partir da quais foram consolidados os resultados.

3.3.2 Dados Primários

Considerando a opção por uma abordagem qualitativa e em consonância com o que preconizam Fraser *et al.* (2004), foram os esforços de coleta direcionados a: (i) garantir a representatividade dos significados, mediante a entrevista de atores que conheçam com profundidade a realidade investigada; (ii) oferecer ao entrevistado total liberdade na exposição de seus pontos de vista; (iii) tornar o roteiro o mais flexível possível de forma a fazer com que o entrevistado se sentisse inteiramente à vontade para manifestar seu ponto de vista; e (iv) submeter as transcrições do pesquisador ao crivo dos participantes da pesquisa como forma de conferir legitimidade aos resultados.

Assinala Erickson (1986) *apud* Lessard-Hébert et al. (2008, p. 32) que o foco das abordagens tipicamente qualitativas está no “significado conferido pelos ‘atores’ às ações nas quais se empenham”. Este significado resulta de um processo interpretativo em que, segundo os autores, é o objeto de análise formulado em termos de uma ação que não se restringe ao comportamento e seus significados em contextos interativos, mas os abrange como forma de favorecer a elucidação “de esquemas específicos da identidade social de um dado grupo” (ERICKSON, 1986, p.132 *apud* LESSARD-HÉBERT; GOYETE; BOUTIN, 2008, p. 39).

Ressalte-se que a opção por este tipo de abordagem esteia-se no objetivo de compreender um fenômeno do ponto de vista dos participantes em seus variados contextos (CRESWELL, 2007). Partindo do pressuposto de que a ação humana traz implícito um

significado, assinala Denzin (2006, p. 197) que cabe ao pesquisador interpretá-lo de forma a “reconstruir as autocompreensões dos atores engajados em determinadas ações”, delas extraindo seu significado original.

Com base nas recomendações de Erickson (1986) *apud* Lessard-Hébert *et al.* (2008), certos cuidados de natureza ética foram tomados no presente estudo no tocante aos requisitos de neutralidade, confiabilidade, envolvimento e clareza, bem como com uma madura avaliação da aplicabilidade dos resultados do estudo no contexto burocrático-institucional em que foi o mesmo desenvolvido.

Visando à coleta dos dados primários, optou-se pela execução de pesquisa de campo por meio da qual foi possível alcançar três diferentes categorias de sujeitos: servidores ocupantes do cargo de Técnico de Finanças e Controle, Analistas de Finanças e Controle e servidores externos dotados de reconhecida experiência na organização e desenvolvimento de carreiras no Poder Executivo Federal.

A abordagem dos sujeitos se deu por meio de entrevistas individuais semiestruturadas baseada em questões abertas pré-formuladas, apresentadas segundo uma ordem pré-estabelecida (CRESWELL, 2007), de forma a possibilitar que, à medida que o sujeito fosse entrevistado, pudesse agregar às próprias opiniões e significados, outros elementos igualmente importantes para ampliar a compreensão do tema (FRASER e GONDIM, 2004).

A apresentação de perguntas abertas aos entrevistados possibilitou aos sujeitos uma maior liberdade na exposição de suas percepções e um mais amplo espectro de informações acerca da natureza, abrangência e resultados alcançados pelas iniciativas que, em âmbito institucional, foram empreendidas com vistas ao aperfeiçoamento profissional dos servidores e, por conseguinte, à melhoria do desempenho institucional tema (FRASER e GONDIM, 2004).

Ressalte-se que os instrumentos empregados fazem referência às noções de carreira, desempenho e profissionalização, haja vista a centralidade que possuem no contexto do estudo. A fim de possibilitar o resgate de elementos contextuais ou intertextuais relevantes que, porventura, não tenham sido anotados pelo pesquisador, foram as entrevistas gravadas em áudio.

Não obstante a proposta de proporcionar total liberdade ao entrevistado na exposição de suas percepções, segundo Fraser *et al.* (2004, p. 144), “é prática comum a elaboração de um roteiro apresentado sob a forma de tópicos (tópico-guia) que oriente a condução da entrevista, mas que de modo algum impeça o aprofundamento de aspectos que possam ser relevantes ao entendimento do objeto ou do tema em estudo”. Acrescenta a autora que, esta

prática pode vir a ser particularmente útil para antecipar as categorias a serem empregadas na análise dos resultados.

Assim, pautou-se a interação em um roteiro semiestruturado (vide APÊNDICE A) que, endereçando a critérios de natureza ética em contexto de pesquisa, prevê a execução pelo pesquisador de uma espécie de ritual preparatório no sentido de estabelecer uma relação de confiança com o participante. Assim, foram previamente apresentados aos participantes os objetivos da pesquisa e, garantido o sigilo e o anonimato das informações reportadas, deles foi solicitada a assinatura do termo de autorização para utilização das informações coletadas para fins científicos.

Para a formulação do referido roteiro, foram previamente identificadas na teoria as variáveis que lhe serviram de parâmetros. São elas: (i) variáveis diferenciais - práticas distintas adotadas no sentido da profissionalização da CFC; (ii) variáveis estruturais - vínculos entre a CFC e a STN que influenciam os resultados da STN e (iii) variáveis históricas – elementos presentes nas tradições e relações institucionais que contribuam para a descrição do processo de profissionalização da CFC.

O roteiro das entrevistas divide o diálogo em dois momentos. Primeiramente, procura-se traçar o perfil profissional do entrevistado. Feito isso, foram introduzidas, uma a uma, questões-chave que direcionaram o foco do diálogo para daquele extrair percepções detalhadas acerca de aspectos diretamente relacionados à Carreira de Finanças e Controle e ao seu processo de profissionalização.

Não obstante tenha o roteiro sido usado na totalidade das entrevistas realizadas, o nível de conhecimento que cada participante demonstrou possuir do objeto investigado ensejou sua adaptação no sentido da redução ou ampliação do grau de profundidade endereçado a cada uma das questões formuladas.

3.4 Tratamento de Dados

Localizados na instância teórica estão os procedimentos relativos à classificação dos dados coletados em categorias, descritas a partir do agrupamento dos códigos que serviram de base para a extração de dados dos conteúdos selecionados nas fontes secundárias e primárias.

3.4.1 Dados Secundários

A partir das palavras-chave empregadas na busca sistemática e dos resultados compilados a partir da análise documental e tendo por base o referencial teórico e os objetivos da investigação, foram definidas e detalhadas as categorias (unidades de análise) que orientaram a análise dos resultados, muito embora tenham sido aquelas ajustadas ao longo do processo de análise.

Segundo Bauer *et al.* (2008), ao criar categorias visando à codificação, deve o pesquisador observar uma série de aspectos, como a natureza da categoria, os tipos de variáveis envolvidas, princípios sobre os quais se organiza o referencial a ser construído, o treinamento e o próprio processo de codificação.

No sentido de contribuir para um efetivo uso da técnica, Bauer e Gaskell (2008) compilaram uma espécie de passo-a-passo, no qual recomendam a elaboração de um referencial de codificação ajustado aos conceitos trabalhados no referencial teórico, a partir do qual devem ser estabelecidas as regras de codificação, por meio das quais se procura reduzir ao mínimo as possibilidades de ambiguidade para, com isso, gerar códigos fidedignos.

Enfatizando os aspectos para os quais é o foco direcionado, as variáveis cujos comportamentos são investigados e o referencial teórico que oferecem sustentação à análise, foi elaborado o referencial de codificação apresentado no Quadro 4, a partir do qual foram gerados os diversos códigos (unidades de registro) em que se organizara o processo de análise das unidades de contexto (recortes) extraídas das fontes formais selecionadas.

QUADRO 4– Categorias de Codificação para a Análise das Fontes Secundárias

CATEGORIAS		FOCO	VARIÁVEIS	REFERENCIAL TEÓRICO
S1	Aspectos Conjunturais	Cenário político em que se desenvolveram carreiras da APF	Contexto Político	Sociologia Compreensiva de Weber
		Racionalidades próprias de contextos burocráticos	Contexto Administrativo	Sociologia das Profissões de Freidson
		Racionalidades próprias de contextos profissionalizados	Contexto Profissional	
S2	Aspectos Macroestruturais	Atributos da STN que influenciam o desenvolvimento da CFC	Estrutura Organizacional	Teoria da Burocracia de Weber
S3	Aspectos Microestruturais	Atributos da estrutura da CFC que influenciam os resultados da STN	Estrutura da Carreira	Teoria da Dominação de Weber

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

S = Secundária.

A partir das categorias assim codificadas, foi possível proceder à classificação e codificação preliminares das unidades de contexto presentes nos conteúdos analisados, de acordo com a composição descrita no Quadro 10, constante do APÊNDICE C.

Retrata o quadro o cruzamento entre os aspectos investigados e as dimensões de análise a que se vincula cada uma das categorias, lembrando que cada uma das questões de pesquisa pode ser respondida em uma ou mais dimensões de análise, condição que se reflete nos conteúdos dos quadros detalhados por categoria, onde se verifica a replicação de alguns códigos e respectivos descritores.

A fim de esclarecer a abrangência dos códigos, a essa primeira etapa de codificação, sucede-se a segmentação daqueles por categoria, conforme demonstram, na sequência, os Quadros 12 a 14 constantes do APÊNDICE D.

Organizados os códigos por categoria, partiu-se, então, para a análise dos dados secundários. Ressalte-se que às 3 (três) categorias, vinculam-se 42 (quarenta e dois) possíveis códigos, a partir dos quais foram inicialmente analisados 27 (vinte e sete) documentos formais, em cujos conteúdos foram identificadas, em valores absolutos, 22.726 ocorrências dos códigos especificados. Ao longo do processo analítico, outros 16 (dezesseis) documentos foram acrescentados.

Contabilizando essa frequência por categoria, chegou-se aos números apresentados no Quadro 7, igualmente disposto no APÊNDICE C.

3.4.2 Dados Primários

Considerando a validade do emprego da análise de conteúdo um instrumento tão valioso para a interpretação das impressões, valores e comportamentos que residem implícitos no teor do discurso informal dos entrevistados, como o é para a interpretação das fontes formais; e considerando que é por meio do texto que se expressam e representam as percepções do seu autor, optou-se pelo emprego da análise categorial temática também na análise dos conteúdos transcritos.

Ressalte-se que, para a análise das fontes informais (entrevistas), foi construído um referencial de codificação próprio, haja vista a vinculação de tais conteúdos a categorias distintas das utilizadas na análise das fontes secundárias. Com base em quadro sinóptico específico produzido a partir dos conceitos extraídos do referencial teórico trabalhado (Quadro 7 do APÊNDICE B) e da pré-análise das transcrições dos audios gravados por ocasião das

entrevistas, foram definidos os códigos mediante os quais foram descritas as categorias analíticas que instrumentalizaram o processo analítico subsequente.

Sem perder de vista os principais conceitos trazidos das teorias visitadas, procurou-se enfatizar, na definição das categorias de análise, as práticas e técnicas de arranjo organizacional distintas, bem como os arranjos de poder que, direta ou indiretamente, contribuíram para a profissionalização da CFC.

Desse modo, a fim de viabilizar a investigação do processo de profissionalização da CFC na perspectiva de seus servidores, foi a análise aprofundada a partir de 3 (três) distintas categorias, conforme ilustra o Quadro 5, a seguir apresentado.

QUADRO 5 – Categorias de Codificação para a Análise das Fontes Primárias

CATEGORIAS		FOCO	VARIÁVEIS	REFERENCIAL TEÓRICO
P1	Aspectos Diferenciais	Expressão da variabilidade ou estabilidade de certas práticas no tempo e nelas distinguir as peculiaridades da CFC replicáveis nas demais Carreiras Típicas de Estado.	Contexto episódico	Sociologia Compreensiva de Weber Sociologia das Profissões de Freidson
P2	Aspectos Estruturais	Descoberta de relações entre os níveis micro (CFC) e macro (STN) que influenciam o contexto organizacional da STN.	Contexto local	Teoria da Burocracia de Weber Teoria da Dominação de Weber
P3	Aspectos Históricos	Exposição de expectativas, tradições, ramificações e linhas de comunicação que forneçam insumos p/ a descrição do processo de profissionalização da CFC no contexto burocrático da STN.	Contexto histórico	Doutrina do Direito Administrativo do Visconde do Uruguai

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

P = Primária.

A partir das categorias assim codificadas e à luz do referencial teórico indicado, foi possível proceder à classificação e à codificação preliminares das unidades de contexto extraídas dos conteúdos transcritos, de acordo com a configuração proposta no Quadro 8, constante do APÊNDICE C.

Sem perder de vista os principais conceitos trazidos das teorias visitadas, procurou-se enfatizar as práticas e técnicas de arranjo organizacional distintas, bem como os arranjos de poder que, direta ou indiretamente, contribuíram para a profissionalização da CFC.

Observe-se que, no conteúdo dos quadros assim elaborados, encontram-se replicados alguns códigos e respectivos descritores, haja vista tratem-se de aspectos cujo impacto é transversal a cada uma das categorias propostas. Exemplificando, reúnem-se sob o código 'Relações de Poder' (P1.37) variados elementos ligados ao processo decisório intitucional igualmente relevantes para as três categorias, na medida em que agregam elementos

distintivos, legais, estruturais, históricos, políticos e culturais influentes no processo de profissionalização da Carreira de Finanças e Controle.

À guisa de esclarecer a abrangência dos códigos, são estes segmentados por categoria e detalhados em termos de suas unidades de contexto, conforme demonstram, na sequência, os Quadros 15 a 17 constantes do APÊNDICE D.

Organizados os códigos por categoria, partiu-se, então, para a análise dos dados primários. Para agilizar a análise dos dados primários, foram os conteúdos das transcrições submetidos, um a um, a uma análise estatística, como forma de avaliar a qualidade semântica de cada entrevista. As frequências contabilizadas em cada categoria remetem aos números apresentados no Quadro 9, disposto no APÊNDICE C.

3.5 Análise de Dados

Até este momento, observou-se o emprego de critérios objetivos, segundo os quais foram os conteúdos conformados aos requisitos teórico-conceituais expressos nas categorias de análise, nos referenciais de codificação e nos objetivos do estudo (CELLARD, 2008).

Com base no sistema de codificação esclarecido nas seções anteriores, foram as unidades de contexto organizadas para facilitar a análise que doravante se desenvolve e, sobretudo para conferir validade ao tecido interpretativo e conclusivo que encerram o presente estudo.

Impondo rigor e clareza ao estudo, foram os recortes (unidades de contexto) organizados segundo critérios (unidades de registro) que se consubstanciam em argumentos-chave para o esclarecimento da questão de pesquisa.

3.5.1 Dados Secundários

Conforme anteriormente esclarecido, foram propostas três categorias para a análise das fontes secundárias, as quais conformaram a organização do texto em torno dos seguintes aspectos: (i) aspectos conjunturais; (ii) aspectos macroestruturais; e (iii) aspectos microestruturais.

3.5.1.1 Aspectos Conjunturais (S1)

A busca por racionalidades próprias de contextos burocráticos profissionalizados e por elementos que favoreçam o delineamento do cenário político em que se desenvolveram as carreiras da Administração Pública Federal direcionou os esforços de análise dos aspectos conjunturais que, favorecendo a compreensão do comportamento de variáveis ligadas aos contextos político, administrativo e profissional.

Levando em conta as intensidades anteriormente mensuradas, a análise dos aspectos conjunturais se deu a partir dos recortes extraídos de normativos como a Lei nº 284/36 (D01), primeiro esforço concreto de organização dos quadros do funcionalismo público civil da União; do Decreto-Lei 200/67 (D02), primeira tentativa de implantação de práticas gerenciais na Administração Pública Federal; da Lei 5.645/70 (D03), que estabelece diretrizes para a classificação de cargos; da Constituição Federal/88 (D09), em cujo texto consagrara-se boa parte dos institutos que hoje conformam a ação do servidor, enquanto agente público a serviço do cidadão; do Plano Diretor da Reforma do aparelho do Estado - PDRAE/95 - (D11), da Lei 9.527/97 (D12); e da Emenda Constitucional nº 19/98(D14).

No decorrer da análise, outros documentos serviram de objeto. Foram eles: Lei 3.780/60; Decreto-Lei 900/67; e Decreto nº 5.707/2006.

(i) A Organização das Finanças Públicas no Poder Executivo Federal

Os esforços endereçados à racionalização da Administração Pública Federal levaram à delimitação de sistemas estruturantes para os quais foram definidas titularidades no espaço político-administrativo de cada unidade de Poder.

“Serão organizadas sob a forma de sistema as atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, e serviços gerais, além de outras atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da Administração que, a critério do Poder Executivo, necessitem de coordenação central” (Vide Decreto nº 64.777, de 1969) (D02 – Artigo 30).

Remete à publicação do Decreto-Lei 200/1967 a criação, na estrutura organizacional de cada Ministério Civil, dos Órgãos Centrais de planejamento, coordenação e controle financeiro, unidades lógicas às quais foram dadas as incumbências de realizar estudos para formulação de diretrizes e de desempenhar funções de planejamento, orçamento, orientação, coordenação, inspeção e controle financeiro (D02 - Artigos 22 Inciso I e 23 Inciso II)⁴⁵.

⁴⁵ Vide Decreto nº 64.135, de 25.12.1969 e Lei nº 6.228, de 1975.

Trazendo o foco para a área de competência do Ministério da Fazenda, legalmente constituída nos termos do Decreto-Lei 200/67 (D02 – Artigo 39)⁴⁶, merecem destaque os assuntos creditícios, financeiros e fiscais, a Administração Financeira, a Contabilidade e Auditoria, tendo em vista a correlação que guardam com as atribuições que descrevem a ação da antiga Inspeção Geral de Finanças do Ministério da Fazenda, posteriormente assumidas pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Boa parte das estruturas de poder que hoje conformam as relações no âmbito da Administração Pública Federal foi definida no teor do Decreto-Lei nº 200/67, em cujos termos ficaram “os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios” (D02 – Artigo 8º § 6º).

Prevê o referido Decreto-Lei o instituto da ‘supervisão ministerial’, exercida pelos Ministros de Estado com o apoio dos Órgãos Centrais (Vide Decreto-Lei nº 900/69) (D02 – Artigo 21), presentes na estrutura de cada Ministério Civil. São eles: (I) Órgãos Centrais de planejamento, coordenação e controle financeiro; e (II) Órgãos Centrais de direção superior” (D02 – Artigo 22 Incisos I e II).

A incumbência de assessorar diretamente o Ministro de Estado e de realizar estudos para formulação de diretrizes e desempenhar funções de planejamento, orçamento, orientação, coordenação, inspeção e controle financeiro pertenceria aos Órgãos Centrais de planejamento, coordenação e controle financeiro, que então se desdobravam em uma Secretaria Geral e uma Inspeção Geral de Finanças⁴⁷ (D02 – Artigo 23).

Enquanto a Secretaria Geral do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral atuava, simultaneamente, como “órgão setorial de planejamento e orçamento” e “Órgão Central dos sistemas de planejamento e orçamento”, a Inspeção Geral de Finanças do Ministério da Fazenda, integraria, “como órgão setorial, os sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria” e de “Órgão Central do sistema de administração financeira, contabilidade e auditoria”, superintendendo o exercício dessas funções no âmbito do Ministério e cooperação com a Secretaria Geral no acompanhamento da execução do programa e do orçamento⁴⁸ (D02 – Artigo 23 § 1º § 2º e § 3º).

⁴⁶ Vide Lei nº 7.739, de 20.3.1989 e Lei nº 10.683, de 28.5.2003.

⁴⁷ Vide Decreto nº 64.135, de 25 de dezembro de 1969.

⁴⁸ Vide Decreto-Lei nº 900, de 1969

(ii) O Conceito de Carreira na Perspectiva da Administração Pública Federal

A construção de um conceito de carreira a partir de como é esta implementada no âmbito da Administração remete à investigação de conceitos que lhe são antecedentes, como o conceito de cargo que, nos termos do Plano de Classificação de Cargos do Serviço Civil do Poder Executivo Federal – PCC -, é assim definido:

Art. 4º Para os efeitos desta lei: (I) Cargo é o conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a um funcionário, mantidas as características de criação por lei, denominação própria, número certo e pagamento pelos cofres da União (...) (BRASIL, 1960).

Da noção de cargo explicitada, deriva o conceito presente no Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis (Lei 8.112/90), onde “Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor” (D10, Artigo 3º).

Revelam-se, nesses conceitos, atributos que, tanto conferem sentido ao cargo público, como lhe reveste de poder, haja vista que, se no conjunto de suas atribuições justifica-se o cargo, é em suas responsabilidades que se legitima o poder que emana do seu exercício.

E é no conjunto dessas atribuições e responsabilidades que se justificam os requisitos impostos à investidura em cargos públicos, inclusive o “nível de escolaridade exigido para o exercício do cargo” (D10, Artigo 3º).

Garante a constituição aos brasileiros o acesso aos cargos, empregos e funções, desde que preencham os requisitos estabelecidos em lei. Vale destacar que, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, ampliou-se esse acesso a estrangeiros, “na forma da lei” (D09 – Artigo 37 Inciso I).

São os cargos públicos hoje providos “em caráter efetivo ou em comissão” (D10, Artigo 3º Parágrafo único) e mediante nomeação ou promoção (entre outras tantas formas de provimento previstas no Estatuto) (D12) (D10, Artigo 8º Incisos de I a IX).

O esforço pela implantação de um sistema de carreiras no serviço público tem origem na Lei do Reajustamento que, já em 1936, previa, para o funcionalismo civil federal, a adoção do “princípio geral de formação de carreiras” (D01 – Artigo 1º). Criara-se então, no âmbito de cada Ministério, carreiras que passaram a integrar os novos quadros do funcionalismo, entre os quais os do Ministério da Fazenda, que já contemplava o quadro intitulado “Thesouro Nacional” (D01 – Artigo 3º).

Nos termos da Lei, fora a reorganização dos quadros e carreiras do funcionalismo civil federal sistematizada em um conjunto das tabelas (D01 – Artigo 4º), a partir das quais foram

os funcionários⁴⁹ classificados dentro de cada carreira e classe por ordem de antiguidade, conforme a situação em que se encontravam nos antigos quadros (D01 – Artigo 5º das Disposições Transitórias).

Com a publicação da Lei 3.780/60, foi implementado o primeiro Plano de Classificação de Cargos (PCC) do funcionalismo brasileiro, quando assumiram os cargos um formato muito próximo ao que se imagina adequado para uma carreira. Nos termos da Lei, foram os cargos de provimento efetivo dispostos em classes ou em séries de classes que, por sua vez, integravam grupos ocupacionais e serviços (BRASIL, 1960, Artigo 3º).

Essas classes distribuíam-se em níveis, de acordo com as atribuições e responsabilidades dos cargos que as compusessem, o que remete à ideia de que, a cada classe estaria vinculado um conjunto de cargos caracterizados por atribuições e responsabilidades específicas (BRASIL, 1960, Artigos 5º e 6º).

As especificações de classe compreenderão, para cada classe, além de outros, os seguintes elementos: denominação, código, descrição sintética das atribuições e responsabilidades, exemplos típicos de tarefas, características especiais, qualificações exigidas, forma de recrutamento, linhas de promoção e de acesso (BRASIL, 1960, Artigo 6º, Parágrafo único).

Com a publicação do Decreto-Lei 200, foi atribuída ao Departamento Administrativo do Pessoal Civil⁵⁰ (DASP) a incumbência de estudar, propor e administrar a aplicação de um novo sistema de classificação e retribuição para o serviço civil (D02 - Artigo 116 Inciso IV). Desse esforço, resultou a publicação da Lei 5.645/70, que colocara em um curso a implantação de um “novo Plano de Classificação de Cargos” (D03 – Artigo 7º).

Cada Grupo terá sua própria escala de nível a ser aprovada pelo Poder Executivo, atendendo, primordialmente, aos seguintes fatores: (i) Importância da atividade para o desenvolvimento nacional; (ii) Complexidade e responsabilidade das atribuições exercidas; e (iii) Qualificações requeridas para o desempenho das atribuições. Não haverá correspondência entre os níveis dos diversos Grupos, para nenhum efeito (D03 – Artigo 5º Inciso I a III Parágrafo único).

Do teor desse parágrafo, emergem sinais do fortalecimento dos ideais meritocráticos no âmbito da Administração e de um crescente interesse na profissionalização do Serviço Público. Se por um lado, a qualificação do funcionário é retribuída à altura pelo poder público, uma melhor remuneração igualmente incentiva os funcionários a se qualificarem.

⁴⁹ Enquanto no contexto da Lei do Reajustamento, funcionário público é aquele que executa os serviços públicos civis (D01 Artigo 19), nos termos da Lei 8.112/90, “servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público” (D10 – Artigo 2º).

⁵⁰ Nos termos da Lei nº 6.228, de 1975, passa o DASP a denominar-se Departamento Administrativo do Pessoal Civil (BRASIL, 1975, Artigo 1º).

Com isso, criava-se uma espécie de ‘círculo virtuoso’ de profissionalização no âmbito do Serviço Público.

A despeito dos esforços pela implantação de um Sistema de Carreiras no âmbito do Poder Executivo Federal (BRASIL, 1987f), ainda não se pode afirmar que as carreiras públicas da Administração Pública Federal estejam hoje organizadas de forma sistêmica.

Objetivando a valorização e profissionalização do funcionário, bem como a eficiência e continuidade da ação administrativa, previa o Decreto nº 2.403 a implantação, no Serviço Civil da União e dos Territórios Federais, de Sistema de Carreira baseado: (i) na adoção do princípio do mérito, para ingresso e desenvolvimento na carreira; (ii) na capacitação dos funcionários, em caráter geral e permanente; e (iii) no exercício dos cargos em comissão exclusivamente por funcionários integrantes das carreiras, ressalvados os casos expressos neste Decreto-Lei (BRASIL, 1987f, Artigos 1º e 2º).

Prevvia o decreto a organização das carreiras em classes integradas por cargos de provimento efetivo às quais estariam vinculadas atribuições específicas. Para cada classe, seriam estabelecidos requisitos de formação, capacitação e experiência, e, conforme o caso, cargos em comissão àquela vinculados (BRASIL, 1987f, Artigos 6º). .

Nos termos do Decreto, seriam as carreiras classificadas em específicas ou genéricas, Entenda-se por carreira específica aquela que “abrange uma única linha de formação profissional” e por carreira genérica a que “compreende duas ou mais linhas de formação profissional” (BRASIL, 1987f Artigos 7º Parágrafo único).

Ressalte-se que a rejeição (por decurso de prazo) do referido Decreto mediante Ato Declaratório de 14/06/1989, impôs uma longa pausa ao esforço de sistematização das carreiras do Poder Executivo Federal, a despeito do disposto no Artigo 39 da Constituição Federal/88:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (D09 – Artigo 39).

(iii) Carreiras Típicas de Estado

Reconhecia-se, por ocasião da reforma de 95, as sérias distorções apresentadas pelo “perfil da distribuição de servidores em carreiras” na APF (D11, p. 28). Além da concentração de pessoal nos níveis operacionais, do reduzido quadro técnico que representaria a inteligência do Estado e do inegável desequilíbrio do sistema remuneratório da União, constatava o Plano Diretor da Reforma Administrativa do Estado – PDRAE – que 47% dos

funcionários civis estatutários estariam alocados no PCC e, portanto, fora de carreiras específicas e sem definição de atribuições (D11, p. 28). Na ótica do PDRAE,

Consideram-se carreiras estruturadas apenas a Diplomacia, o Magistério e as dos Militares. São aquelas que possuem uma amplitude⁵¹ entre o piso e o teto salarial (entre a menor e a maior remuneração) que estimula o servidor a buscar a ascensão funcional e possibilita a prática de políticas de promoção baseadas em avaliações de desempenho (...). Outras carreiras, como as dos Procuradores, da Polícia Federal, Receita Federal, Finanças, Controle e Orçamento e dos Gestores têm alguma estruturação, mas sua amplitude de remuneração é pequena (D11, p. 28).

Esclarece o PDRAE que, em um ‘sistema burocrático de remuneração’⁵², estão os vencimentos organizados em uma tabela universal, estrutura na qual as carreiras se organizam. As distorções desse ‘sistema’ revelam-se na simples comparação entre as remunerações percebidas pelas carreiras de nível superior do PCC e as demais carreiras de nível superior (D11, p. 34).

Propunha o PDRAE a estruturação dessas carreiras em “classes hierarquizadas segundo a natureza e a complexidade das tarefas” (D11, p. 63), nas quais seriam os cargos distribuídos de forma escalonada. Previa-se a transição de uma a outra classe da carreira mediante o mecanismo da promoção, a qual estaria condicionada a um desempenho satisfatório e à “aprovação em cursos específicos” (D11, p. 63).

Observa-se, no conteúdo do PDRAE, o resgate dos conceitos de carreiras genéricas e específicas:

A organização das carreiras atenderá as necessidades da administração e será baseada nas atribuições dos cargos, (...) podendo ser genéricas, quando vinculadas ao exercício de atividades comuns de toda administração, ou específicas de um ou mais órgãos ou entidades, dependendo das atribuições (D11, p. 63).

Ao segmentar o aparelho do Estado em quatro distintos setores, o PDRAE conferiu ênfase ao que denominou de ‘núcleo estratégico do Estado’ que, nos termos do documento, “corresponde ao governo, em sentido lato”, haja vista tratar-se do setor responsável pela definição, implantação e acompanhamento das políticas públicas e onde as decisões estratégicas são tomadas (D11, p. 41).

No núcleo estratégico, o fundamental é que as decisões sejam as melhores, e, em seguida, que sejam efetivamente cumpridas. A efetividade é mais importante que a eficiência. (D11, p. 42).

O trecho em destaque imprime ênfase à questão da efetividade, uma das principais vantagens da administração burocrática, àquela atribuindo maior peso que à própria eficiência

⁵¹ “Amplitude” de uma carreira é a diferença percentual entre a menor e a maior remuneração dessa carreira (Fonte: PDRAE).

⁵² Na visão do PDRAE está implícita a idéia de um sistema de carreira, muito embora não tenha sido o mesmo implementado na prática da APF (Nota da autora).

que, nos demais segmentos da ação estatal, é tida como princípio, segundo o entendimento de que “o que importa é atender milhões de cidadãos com boa qualidade a um custo baixo” (D11, p. 42).

Concebida a partir de três dimensões, a estratégia da reforma do aparelho do Estado na dimensão da gestão pública, o “aperfeiçoamento da administração burocrática vigente e da introdução da administração gerencial, incluindo os aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão” (D11, p. 48).

No que toca às carreiras, a proposta do PDRAE oferece contorno ao conceito de Carreiras Típicas de Estado:

Com relação às carreiras, elas podem ser classificadas em carreiras de Estado, formadas principalmente por servidores estatutários no núcleo estratégico do Estado, e carreiras de empregados celetistas, utilizadas na administração indireta e nos serviços operacionais inclusive do núcleo estratégico (D11, p. 63).

Diante do exposto, configurou-se clara a intenção do PDRAE de conceder às Carreiras Típicas de Estado um tratamento diferenciado, sobretudo no que diz respeito à sua profissionalização, haja vista a relevância e complexidade das atividades desenvolvidas no âmbito do núcleo estratégico do Estado.

(iv) A Profissionalização do Serviço Público na Perspectiva das Reformas

Importa aqui trazer luz sobre as iniciativas governamentais que, direta ou indiretamente, reforçam a tendência à profissionalização do Serviço Público. Segue-se uma abordagem cronológica das iniciativas que, nesse sentido, tiveram curso ao longo das últimas décadas.

Já em 1936, previa a Lei do Reajustamento a fixação de normas gerais objetivando a definição de quais cargos teriam o exercício condicionado à comprovada certificação secundária ou diplomação científica e a realização de concursos de provas, de títulos, ou de provas e títulos, para provimento de cargos administrativos e técnicos (D01 - Artigo 10).

Na Lei 3.780/60, observa-se a estruturação da “Divisão de Classificação de Cargos”, com a incumbência de “(III) Realizar estudos sobre padrões de vencimentos e gratificações dos cargos e funções do serviço público federal (...); (VI) Preparar as especificações de classes, mantendo-as atualizadas (...); (IX) Estudar a lotação e relocação das repartições, propondo, quando necessário, a redistribuição de pessoal” (BRASIL, 1960 Artigo 40). Este dispositivo demonstra o empenho da Administração em conferir maior eficiência e profissionalismo aos processos de estruturação dos cargos e de alocação de servidores.

Contrariando a ênfase atribuída pela referida Lei ao valor do mérito, inclusive no provimento dos cargos em comissão, determinava a Lei que os cargos de direção superior e intermediário fossem providos por livre escolha do Presidente da República e que cargos efetivos fossem providos em caráter interino quando a necessidade imperiosa de serviço o justificasse (BRASIL, 1960, Artigos 2º e 7º), a despeito de haver extinguido as categorias de extranumerários (BRASIL, 1960 Art. 22).

No que toca ao provimento dos cargos em comissão, assegurava a Lei preferência aos candidatos que satisfizessem os requisitos gerais para investidura no serviço público e possuíssem, no caso dos cargos de direção superior, experiência administrativa e competência notória. Para os candidatos à ocupação de cargos de direção intermediária, garantia-se preferência a funcionários eficientes e capazes. Também os cargos em comissão de natureza distinta levariam em conta a qualificação do candidato e a satisfação dos requisitos gerais para investidura no serviço público. (BRASIL, 1960, Artigos 7º Parágrafos 1º e 2º).

A despeito do movimento que endereçava à descentralização de ação executiva do Estado, formataram-se no conjunto das diretrizes estabelecidas pelo Decreto-Lei 200/67 as bases sobre as quais se edificaram os consequentes esforços endereçados à profissionalização do Serviço Público Federal. São eles:

(I) Valorização e dignificação da função pública e ao servidor público; (ii) Aumento da produtividade; (iii) Profissionalização e aperfeiçoamento do servidor público; fortalecimento do Sistema do Mérito para ingresso na função pública, acesso a função superior e escolha do ocupante de funções de direção e assessoramento; (iv) Conduta funcional pautada por normas éticas cuja infração incompatibilize o servidor para a função; (v) Constituição de quadros dirigentes, mediante formação e aperfeiçoamento de administradores capacitados a garantir a qualidade, produtividade e continuidade da ação governamental, em consonância com critérios éticos especialmente estabelecidos; (vi) Retribuição baseada na classificação das funções a desempenhar, levando-se em conta o nível educacional exigido pelos deveres e responsabilidade do cargo, a experiência que o exercício dêste requer, a satisfação de outros requisitos que se reputarem essenciais ao seu desempenho e às condições do mercado de trabalho; (vii) Organização dos quadros funcionais, levando-se em conta os interesses de recrutamento nacional para certas funções e a necessidade de relacionar ao mercado de trabalho local ou regional o recrutamento, a seleção e a remuneração das demais funções; (viii) Concessão de maior autonomia aos dirigentes e chefes na administração de pessoal, visando a fortalecer a autoridade do comando, em seus diferentes graus, e a dar-lhes efetiva responsabilidade pela supervisão e rendimento dos serviços sob sua jurisdição; (ix) Fixação da quantidade de servidores, de acordo com as reais necessidades de funcionamento de cada órgão, efetivamente comprovadas e avaliadas na oportunidade da elaboração do orçamento-programa, e estreita observância dos quantitativos que forem considerados adequados pelo Poder Executivo no que se refere aos dispêndios de pessoal. Aprovação das lotações segundo critérios objetivos que relacionam a quantidade de servidores às atribuições e ao volume de trabalho do órgão; (x) Eliminação ou reabsorção do pessoal ocioso, mediante aproveitamento dos servidores excedentes, ou reaproveitamento aos desajustados em funções compatíveis com as suas comprovadas qualificações e aptidões vocacionais, impedindo-se novas admissões, enquanto houver servidores disponíveis para a função; (xi) Instituição, pelo Poder

Executivo, de reconhecimento do mérito aos servidores que contribuam com sugestões, planos e projetos não elaborados em decorrência do exercício de suas funções e dos quais possam resultar aumento de produtividade e redução dos custos operacionais da administração; (xii) Estabelecimento de mecanismos adequados à apresentação por parte dos servidores, nos vários níveis organizacionais, de suas reclamações e reivindicações, bem como à rápida apreciação, pelos órgãos administrativos competentes, dos assuntos nelas contidos; (xiii) Estímulo ao associativismo dos servidores para fins sociais e culturais (D02 - Artigo 94 Incisos de I a XIII).

No trecho destacado, verificam-se boa parte dos requisitos que conferem a uma ocupação o *status* de profissão, nos moldes estabelecidos por Freidson.

Logo no início da década de 70, estabelecera a Lei 5.645/70 novas diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União (D03 – Artigo 1º). No que diz respeito à forma de provimento, foram os cargos enquadrados em grupos conforme a afinidade, a natureza dos trabalhos, ou o nível de conhecimentos aplicados.

Para os fins do presente estudo, merecem destaque os seguintes grupos: (I) Direção e Assessoramento Superiores, cujo provimento seria regido pelo critério da confiança; (IX) Outras atividades de nível superior, cujo provimento exige diploma de curso superior de ensino ou habilitação legal equivalente; (X) Outras atividades de nível médio, cujo provimento requer diploma ou certificado de conclusão de curso de grau médio ou habilitação equivalente (D03 – Artigo 3º).

Como a nova classificação colocava em perspectiva a transformação ou a transposição de cargos, determinara a Lei que

a transposição ou transformação dos cargos, em decorrência da sistemática prevista nesta lei, processar-se-á gradativamente considerando-se as necessidades e conveniências da Administração e, quando ocupados, segundo critérios seletivos a serem estabelecidos para os cargos integrantes de cada Grupo, inclusive através de treinamento intensivo e obrigatório (D03 – Artigo 7º).

Como anteriormente mencionado, no “Plano de Classificação de Cargos” então implementado, revelaram-se significativos esforços no sentido da materialização dos princípios da meritocracia e da profissionalização, na medida em que se procurava equilibrar o interesse do indivíduo por melhores salários ao interesse da Administração em ter funcionários melhor qualificados.

Com a reforma de 95, novos elementos foram incorporados ao processo de profissionalização da APF. Reconhecendo a profissionalização da administração pública como um princípio fundamental, bem como o valor de outros princípios burocráticos como “a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento

sistemático” (D11, p. 16), não pretendia a Administração Gerencial ignorá-los, mas tão somente flexibilizá-los.

Com o objetivo de incrementar a efetividade do núcleo estratégico do Estado, propunha-se o PDRAE a dotá-lo de capacidade gerencial para definir e supervisionar os contratos de gestão pactuados com agências autônomas organizações sociais, bem como à modernização da administração burocrática, o que faria por meio da implementação de

uma política de profissionalização do serviço público, ou seja, de uma política de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas de educação continuada permanentes, de uma efetiva administração salarial, ao mesmo tempo que se introduz no sistema burocrático uma cultura gerencial baseada na avaliação do desempenho (D11, p. 45-46).

Nos termos do PDRAE, “a preparação da nova administração pública que surgirá das reformas em curso passa necessária e essencialmente pela profissionalização e pela valorização do servidor público” (D11, p. 63). Não obstante, somente em 2006 tivera início a implantação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal que, nos termos da Lei 5.707/2006, tinha por diretrizes:

- I - incentivar e apoiar o servidor público em suas iniciativas de capacitação voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais;
- II - assegurar o acesso dos servidores a eventos de capacitação interna ou externamente ao seu local de trabalho;
- III - promover a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento;
- IV - incentivar e apoiar as iniciativas de capacitação promovidas pelas próprias instituições, mediante o aproveitamento de habilidades e conhecimentos de servidores de seu próprio quadro de pessoal;
- V - estimular a participação do servidor em ações de educação continuada, entendida como a oferta regular de cursos para o aprimoramento profissional, ao longo de sua vida funcional;
- VI - incentivar a inclusão das atividades de capacitação como requisito para a promoção funcional do servidor nas carreiras da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e assegurar a ele a participação nessas atividades;
- VII - considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si;
- VIII - oferecer oportunidades de requalificação aos servidores redistribuídos;
- IX - oferecer e garantir cursos introdutórios ou de formação, respeitadas as normas específicas aplicáveis a cada carreira ou cargo, aos servidores que ingressarem no setor público, inclusive àqueles sem vínculo efetivo com a administração pública;
- X - avaliar permanentemente os resultados das ações de capacitação;
- XI - elaborar o plano anual de capacitação da instituição, compreendendo as definições dos temas e as metodologias de capacitação a serem implementadas;
- XII - promover entre os servidores ampla divulgação das oportunidades de capacitação; e
- XIII - priorizar, no caso de eventos externos de aprendizagem, os cursos ofertados pelas escolas de governo, favorecendo a articulação entre elas e visando à construção de sistema de escolas de governo da União, a ser coordenado pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP.

Parágrafo único. As instituições federais de ensino poderão ofertar cursos de capacitação, previstos neste Decreto, mediante convênio com escolas de governo ou desde que reconhecidas, para tanto, em ato conjunto dos Ministros de Estado do

Planejamento, Orçamento e Gestão e da Educação (D23 – Artigo 3º Incisos I a XIII).

Destacam-se, a seguir, as práticas que, no contexto da Administração, oferecem sustentação ao processo de profissionalização do Serviço Público. São elas: (i) Avaliação de Desempenho; (ii) Capacitação; (iii) Concurso Público; (iv) Escolas de Governo; (v) Estágio Probatório; (vi) Ética; (vii) Mobilidade; (viii) Promoção; (ix) Remuneração; e (x) Representação.

a) Avaliação de Desempenho

Ao tempo em que reconhece ser a promoção por mérito o mecanismo de motivação por excelência, afirma o PDRAE que os instrumentos de seleção, avaliação, promoção e treinamento que deram suporte à administração burocrática já estariam superados (D11, p. 29). Não obstante, das práticas avaliativas endereçadas pelo PDRAE, a única que se adapta à Administração Direta remete ao Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública, que ressurge com o enfoque de aperfeiçoar a prestação dos serviços públicos e de construção de um sistema de indicadores que possibilite o avanço do processo de avaliação institucional, com vistas à aferição do desempenho organizacional, “tanto na perspectiva interna, quanto na dos usuários dos serviços, viabilizando, desta forma o controle social” (D11, p. 57).

Muito embora não guarde relação com a avaliação de desempenho profissional do servidor, vale destacar, a título de exemplo, a avaliação anual de programas contemplados no Plano Plurianual (PPA). Determina o Decreto 2.829/98 que seja anualmente realizada a avaliação do alcance dos objetivos estratégicos do Governo Federal e do resultado dos Programas. Essa avaliação serve de subsídio para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício subsequente (D15 – Artigo 5º). Nos termos do referido Decreto,

a avaliação física e financeira dos Programas e dos projetos e atividades que os constituem é inerente às responsabilidades da unidade responsável e tem por finalidade: (i) aferir o seu resultado, tendo como referência os objetivos e as metas fixadas; (ii) subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos públicos e a coordenação das ações de governo; (iii) evitar a dispersão e o desperdício de recursos públicos (D15 – Artigo 6º).

Exige o Decreto que cada Programa seja detalhadamente descrito em termos de indicadores, metas, ações, região e a vinculação escusação estratégica. Até mesmo as Ações Continuadas devem definir “metas de qualidade e de produtividade a serem atingidas em prazo definido” (D15 – Artigo 2º Incisos Vi a IX Parágrafo único).

No que tange à Avaliação dos Programas de Governo, indica a Lei nº 11.653/2008 que

o Poder Executivo instituirá o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011, sob a coordenação do Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, competindo-lhe definir diretrizes e orientações técnicas para seu funcionamento (BRASIL, 2008, Artigo 17).

Já no que tange à avaliação de desempenho profissional dos servidores, pode-se afirmar que, enquanto prática, decorre aquela de processos isolados de reestruturação e valorização das carreiras do Serviço Público Federal, contexto em que os resultados do processo de avaliação de desempenho passaram a servir de insumo para a percepção de gratificações e para a progressão/promoção dos servidores nas respectivas carreiras (D13 e D16).

Com a mudança da remuneração das Carreiras Típicas de Estado para subsídio em 2008, passaram a coexistir dois modelos de avaliação de desempenho na Administração pública Federal. O primeiro deles, de caráter mais geral, remete a uma nova sistemática de avaliação de desempenho introduzida em 2008, que contempla mecanismos de gestão participativa baseada em resultados, e direcionada ao incremento da qualidade dos serviços prestados à sociedade. O segundo modelo remete ao Sistema de Desenvolvimento de Carreiras (SIDECA), que prevê o fim das gratificações por desempenho e produtividade e regras mais rígidas para a ascensão (promoção) nas Carreiras Típicas de Estado (CTE), para as quais se prevê uma estrutura piramidal (D26).

b) Capacitação

Na avaliação feita no âmbito do PDRAE, observa-se, na Administração, a ausência de uma política orgânica de formação, capacitação permanente e de remuneração condizente com a valorização do exercício da função pública, bem como a carência de um sistema de incentivos para o servidor (D11, p. 28).

A fim de sanar as deficiências apontadas e de apoiar a implantação do 'Plano', propunha o PDRAE a adoção de um novo modelo de operação para as áreas de treinamento, para o qual previa: "(1) um núcleo básico com texto-síntese dos valores que compõem o novo paradigma da gestão governamental; (2) uma área de tecnologia educacional para apoiar a atividade pedagógica; (3) novos instrumentos de avaliação, a partir da revisão dos utilizados

na avaliação da reação, e novos instrumentos que permitam avaliar o impacto do treinamento” (D11, p. 65).

Temas como “novas estratégias de gestão pública, desenvolvimento gerencial e de recursos humanos orientados para a introdução da administração gerencial, atendimento ao público, além de treinamento na utilização da tecnologia de informações” seriam enfatizados na programação de cursos disponibilizada pelas Escolas de Governo (D11, p. 65).

Com a publicação do Decreto nº 5.707/2006, foram instituídas políticas e diretrizes para o desenvolvimento de pessoal na Administração Pública Federal. Nesse contexto, entende-se por capacitação, o “processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais por meio do desenvolvimento de competências individuais” (D23, Artigo 2º).

Sem perder de vista as formas tradicionais de treinamento, inclui a Lei no rol de possíveis eventos de capacitação, cursos na modalidade de ensino a distância, “aprendizagem em serviço, grupos formais de estudos, intercâmbios, estágios, seminários e congressos”, formas alternativas que igualmente contribuem para o desenvolvimento do servidor e atendem aos interesses da Administração (D23).

Autoriza o Decreto o afastamento do servidor para fins de especialização ou titulação por até 48 (meses), conforme o caso, “quando o horário do evento de capacitação inviabilizar o cumprimento da jornada semanal de trabalho do servidor” (D23, Artigo 9º Parágrafo único).

Vale destacar que o servidor estável faz jus, a cada 5 (cinco) anos, a licença remunerada de até 3 (três) meses de duração para a realização de curso de capacitação profissional, desde que não contrarie aos interesses da Administração (Vide D12) (D10 – Artigo 87 Parágrafo único) (D23, Artigo 10).

No que tange ao Desenvolvimento Gerencial dos servidores, prevê o Decreto nº 5.707/2006 que

os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão incluir em seus planos de capacitação ações voltadas à habilitação de seus servidores para o exercício de cargos de direção e assessoramento superiores, as quais terão, na forma do art. 9º da Lei no 7.834, de 6 de outubro de 1989, prioridade nos programas de desenvolvimento de recursos humanos (D23, Artigo 6º)

c) Concurso Público

Do texto constitucional emana a exigência de prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos para a investidura em cargo ou emprego público, salvo para cargos de livre nomeação e exoneração⁵³ (D09 – Artigo 37 Inciso II).

No entanto, essa exigência antecede ao referido dispositivo. Muito embora previsse o exercício interino do cargo, a Lei 284/36 deixara claro que tal condição não isentaria de prestação de concurso os ocupantes de cargos públicos que os exercem interinamente, quando colocada em perspectiva a efetivação em cargo para o qual tal requisito fosse indispensável (D01 – Artigo 53).

Na ocasião, determinara a Lei do Reajustamento que

a primeira investidura nos cargos técnicos administrativos dependerá de habilitação prévia em concurso de provas ou de provas e títulos, conforme sugerir C.F.S.P.C. e constar do regulamento (D01 - Artigo 41).

Da mesma forma, prevendo o provimento de cargo por promoção ou acesso, determinava a Lei 3.780/60 que seriam preenchidas mediante concursos de provas e títulos:

- a) as vagas da classe inicial ou singular, para cujo provimento não se tenha estabelecido o regime de nomeação mediante acesso;
 - b) metade das vagas de classes compreendidas no regime de acesso.
- (BRASIL, 1960, Artigo 53).

Nessa linha prossegue o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis (Lei 8.112/90), que prevê a realização de concursos de provas ou de provas e títulos, em até duas etapas (D12/D10 – Artigo 11).

Não obstante a prática do Concurso representasse a maior das vitórias que se conquistara contra o clientelismo, foi esta veementemente questionada no contexto do PDRAE, sob o argumento de que os rígidos critérios empregados na seleção e contratação de pessoal e sua exigência generalizada na administração pública, transformaram o instrumento numa espécie de tabu, que tanto dificultava as transferências de funcionários entre cargos de semelhante natureza, como impedia o "recrutamento direto no mercado, em detrimento do estímulo à competência" (D11, p. 27).

As críticas do PDRAE estendiam-se à falta de regularidade na realização dos concursos e de uma avaliação periódica da necessidade de quadros, em que ondas de admissão eram intercaladas por longos períodos em que nenhuma seleção era encaminhada, o que, por si só, inviabilizava a "criação de verdadeiras carreiras" (D11, p. 27).

⁵³ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

Sugeria o PDRAE a adoção de outras estratégias de seleção que flexibilizassem o recrutamento de pessoal, como “a exigência de processo seletivo público para a admissão de celetistas e a manutenção do concurso público para a admissão de servidores estatutários” (D11, p. 50), bem como a implementação, em paralelo, de um conjunto de ações voltadas ao

aperfeiçoamento das capacidades gerenciais e técnicas do setor público, através de recrutamento de pessoal estratégico, a partir de concursos e processos seletivos públicos anuais para pequenos contingentes, caracterizando, desta forma, um processo permanente de atualização dos quadros do aparelho do Estado (D11, p.55).

Por meio dessas e de outras medidas, pretendia o PDRAE, no curto prazo, iniciar o processo de recuperação das capacidades técnica e gerencial do aparelho estatal (D11, p. 57):

Juntamente com a estruturação das carreiras deverá ser desenvolvida uma política de concursos regulares que permita uma lotação adequada ao pleno desenvolvimento das atividades e a recomposição regular e permanente da sua força de trabalho. Os concursos para as principais carreiras serão realizados anualmente (D11, p. 63-64).

d) Escolas de Governo

Ao longo das últimas décadas, têm as Escolas de Governo exercido papel preponderante nos esforços de profissionalização da APF. Remete ao Decreto-Lei 200/67 a primeira iniciativa que se tem conhecimento no sentido da estruturação de uma Escola de Governo que, à época, tratava-se de um órgão autônomo vinculado ao DASP⁵⁴. Ao ‘Centro de Aperfeiçoamento’ foram atribuídos encargos relacionados ao “recrutamento, seleção, aperfeiçoamento e administração do assessoramento superior da Administração Civil, de aperfeiçoamento de pessoal para o desempenho dos cargos em comissão e funções gratificadas (...) e de outras funções de supervisão ou especializadas (...)” (D02 – Artigo 121).

Prevía a Lei 3.780/60 a incorporação à “Escola de Serviço Público do Departamento Administrativo do Serviço Público”, os cursos de Administração instituídos pelo Decreto-lei número 2.894, de 21 de novembro de 1940 (BRASIL, 1960, Artigo 59). Ocorre que, poucos anos mais tarde, foi a referida ‘Escola’ extinta e transferidas ao DASP as suas atribuições (BRASIL, 1975, Art 7º).

Figura no texto constitucional a determinação de manutenção pelas três esferas de Governo de escolas de governo visando à formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, na medida em que a participação em cursos específicos passaria a integrar o rol de requisitos para a promoção dos servidores nas respectivas carreiras, sendo, para tanto,

⁵⁴ Vide Lei nº 6.228, de 1975.

facultada “a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados”⁵⁵ (D09 – Artigo 39 § 2º).

Prevê o PDRAE uma forte contribuição das ‘Escolas de Governo’ no aperfeiçoamento das capacidades gerenciais e técnicas do setor público, mediante a implementação de “programas de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos diretamente relacionados aos objetivos da reforma do aparelho do Estado”, bem como da sensibilização do corpo gerencial e demais servidores para a adoção do modelo gerencial na Administração” (D11, p. 55).

Define o Decreto 5.707/2006 como ‘Escolas de Governo’ “as instituições destinadas, precipuamente, à formação e ao desenvolvimento de servidores públicos, incluídas na estrutura da administração pública federal direta, autárquica e fundacional” (D23, Artigo 4º).

Incorpora o Decreto às atribuições das escolas de governo a participação na identificação dos *gaps* de capacitação dos órgãos e das entidades por elas atendidos.

Prevê, ainda, o referido Decreto que

caberá à ENAP promover, elaborar e executar ações de capacitação para os fins do disposto no caput, bem assim a coordenação e supervisão dos programas de capacitação gerencial de pessoal civil executados pelas demais escolas de governo da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (D23, Artigo 6º Parágrafo único).

e) Estágio Probatório

O instituto do ‘Estágio Probatório’ tem sua origem na Lei do Reajustamento, ainda que não houvesse recebido tal denominação à época. Nos termos da Lei

a primeira nomeação, para qualquer cargo publico, mesmo provido por concurso, será feita, a titulo precario, por dous annos, respeitadas as disposições constitucionaes. Paragrapho unico. Antes de decorrido esse prazo, sera exonerado o funcionario que, a juizo do Governo, não tenha revelado idoneidade moral e aptidão para o desempenho sua função (D01 - Artigo 40).

Prevê a Lei nº 8.112/90 um período de 24 (vinte e quatro) meses, em que o servidor permanece em condição transitória e, portanto, ‘sujeito a estágio probatório’. Nesse período, a aptidão do servidor é avaliada tendo por base os seguintes critérios: “(i) assiduidade; (ii) disciplina; (iii) capacidade de iniciativa; (iv) produtividade; (v) responsabilidade” (Vide D14) (D10 - Artigo 20). Consta da Lei que

⁵⁵ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98.

4 (quatro) meses antes de findo o período do estágio probatório, será submetida à homologação da autoridade competente a avaliação do desempenho do servidor, realizada por comissão constituída para essa finalidade, de acordo com o que dispuser a lei ou o regulamento da respectiva carreira ou cargo, sem prejuízo da continuidade de apuração dos fatores enumerados nos incisos I a V do caput deste artigo (BRASIL. 2008c) (D10 - Artigo 20).

f) Código de Ética

Um das particularidades que melhor distinguem o Serviço Público das demais categorias profissionais é a ética pública à qual se submete e à qual se refere o Decreto-Lei 200/67, quando previa a revisão da legislação de pessoal a um conjunto de princípios, entre os quais: “(...) Conduta funcional pautada por normas éticas cuja infração incompatibilize o servidor para a função” (D02 - Artigo 94 Inciso IV).

Consolidando o conjunto de premissas que conformam a conduta ética do servidor, foi publicado, em 22 de junho de 1994, o Decreto nº 1.171 que aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. No conteúdo do Decreto, estabelecem-se os deveres do Servidor Público, as vedações e penalidades que estão sujeitos, bem como a necessidade de criação de Comissão de Ética em cada órgão/entidade da Administração ou que exerça atribuições delegadas pelo poder público.

A esse esforço, somam-se outros, como a publicação do Código de Conduta da Alta Administração Federal que, entre outras finalidade, objetiva “contribuir para o aperfeiçoamento dos padrões éticos da Administração Pública Federal, a partir do exemplo dado pelas autoridades de nível hierárquico superior”, assim como o de “estabelecer regras básicas sobre conflitos de interesses públicos e privados e limitações às atividades profissionais posteriores ao exercício de cargo público”⁵⁶.

g) Mobilidade

A ausência de uma política explícita de mobilidade no âmbito da Administração condena ao descaso um importante aspecto da profissionalização do servidor, na medida em que, tão importante quanto é a capacitação para o desenvolvimento profissional do servidor, é a experiência oportunizada pelo contato com outras culturas organizacionais. Nesse sentido,

⁵⁶ Fonte: http://www.servidor.gov.br/codigo_conduta/index.htm

prevê a legislação algumas possibilidades que, embora pouco empregadas na atualidade, permitem alguma mobilidade entre os órgãos da Administração.

A Lei do Reajustamento, por exemplo, previa a transferência ou permuta entre funcionários de carreiras distintas, condicionando-a a prestação de provas de habilitação determinadas pelo C.F.S.P.C. Nos termos da Lei,

o funcionario assim transferido será incluído no ultimo lugar da classe a que vier pertencer. O Governo, ouvido o C.F.S.P.C., poderá transferir de um para outro quadro, funcionarios de carreira da mesma denominação, dentro de cada Ministerio (D01 - Artigo 35 § 1º e § 2º).

Alternativa foi instituída pela Lei nº 8.112/90, que prevê as seguintes condições para a redistribuição do servidor para outro órgão ou entidade do mesmo Poder:

(i) interesse da administração; (ii) equivalência de vencimentos; (iii) manutenção da essência das atribuições do cargo; (iv) vinculação entre os graus de responsabilidade e complexidade das atividades; (v) mesmo nível de escolaridade, especialidade ou habilitação profissional; (vi) compatibilidade entre as atribuições do cargo e as finalidades institucionais do órgão ou entidade, deslocamento de cargo de provimento efetivo, ocupado ou vago no âmbito do quadro geral de pessoal (D10 - Artigo 37 Incisos I a VI) (D12).

h) Promoção

Dentre as práticas vinculadas ao processo de profissionalização da Administração, esta vem a ser a mais significativa, se levada em conta a forma em que se organizam as carreiras no Setor Público. Sua instituição, enquanto prática administrativa, remete à Lei do Reajustamento, que estabelecia para a mudança de classe na estrutura dos cargos um interstício de dois anos (D01 - Artigo 34), bem como critérios que, nos termos da Lei, assim se desdobram:

As promoções para o preenchimento das vagas previstas nas tabellas annexas, bem como para as resultantes do desdobramento de classes, e outras que se verificarem, obedecerão, metade ao criterio da antiguidade de classe e metade ao do merecimento. § 1º Terão preferencia para as promoções por merecimento os funcionarios que tenham sido classificados em concurso. § 2º As promoções á ultima classe de carreira obedecerão, exclusivamente, ao criterio do merecimento absoluto. § 3º As promoções por merecimento serão feitas dentre os funcionarios constantes da lista triplice, previamente organizada para cada carreira pela Comissão de Efficiencia do respectivo Ministerio. § 4º Só poderão ser incluídos nessa lista os funcionarios que, por antiguidade, figurem nos dous primeiros terços da sua classe, excepto quando a promoção fôr á ultima classe da carreira (D01 - Artigo 33 § 1º a 4ª).

A Lei 3.780/60 define ‘promoção’ como “a elevação do funcionário, pelos critérios de merecimento e antigüidade de classe, à classe superior dentro da mesma série de classes”, o

que seria feito “à razão de um terço por antiguidade e dois terços por merecimento”⁵⁷ (BRASIL, 1960, Art. 29).

Dispôs-se a Lei a definir ‘merecimento’, que em seus termos remete à

demonstração positiva pelo funcionário, durante sua permanência na classe, de pontualidade e assiduidade, de capacidade e eficiência, espírito de colaboração, ética profissional e compressão dos deveres e, bem assim, de qualificação para o desempenho das atribuições de classe superior. A promoção obedecerá sempre à ordem de classificação do funcionário na lista de merecimento (BRASIL, 1960, Art. 30 Parágrafo único).

i) Remuneração

Um dos principais aspectos endereçados pelos esforços de profissionalização do Serviço Público remete à remuneração dos servidores, aspecto do qual se ocupara boa parte das iniciativas até então empreendidas para a organização e reestruturação de cargos e carreiras na Administração.

O primeiro esforço concreto no sentido de padronizar as tabelas do funcionalismo remete à Lei do Reajustamento, na qual foram fixados padrões de vencimentos que alcançavam a totalidade dos funcionários públicos civis (D01 – Artigo 20).

Um significativo esforço estruturante foi empreendido por meio da Lei 3.780/60, quando fora estabelecido, para cada classe, um vencimento-base inicial com aumentos periódicos consecutivos por triênio de efetivo exercício na classe, como consigna a progressão horizontal (BRASIL, 1960, Artigo 14).

Uma inovação foi trazida com a publicação da Constituição Federal de 88, na medida em que previra a Carta a possibilidade de remunerar os servidores por subsídio⁵⁸ (D09 – Artigo 37 Inciso X) e que fora flexibilizada a vedação à acumulação remunerada de cargos públicos (D09 – Artigo 37 Inciso XVI). Nos termos da Carta,

A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observar: (i) a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; (ii) os requisitos para a investidura; (iii) as peculiaridades dos cargos⁵⁹ (D09 – Artigo 39 § 1º).

Do teor da Lei nº 8.112/90, foi possível extrair os conceitos de vencimento e remuneração. Nos termos da Lei, “vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei” (Vide D12) (D10 – Artigo 40), enquanto

⁵⁷ Será de 3 (três) anos de efetivo exercício na classe o interstício para concorrer à promoção, reduzindo-se para 2 (dois) quando não haja funcionário que conte aquele tempo BRASIL, 1960, Art. 31).

⁵⁸ Vide Emenda Constitucional nº 19, de 1998

⁵⁹ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Vide ADIN nº 2.135-4.

“remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei” (D10 – Artigo 41).

Além do vencimento, prevê a Lei o pagamento de vantagens aos servidores, tais como: (i) indenizações; (ii) gratificações; (iii) adicionais (D10, Artigo 49 Incisos I a III§ 2º), exceto para os que recebem por subsídio.

Não obstante os esforços empreendidos no sentido de melhor estruturar a remuneração das carreiras do Executivo Federal, argumenta-se que “a característica fundamental do sistema remuneratório da União é o desequilíbrio” (D11, p. 34). Muito embora o modelo burocrático preveja a organização das carreiras em uma estrutura universal de remunerações em que todos os vencimentos estão organizados em uma única tabela (D11, p. 34),

no Brasil, não há nada parecido com um sistema universal e padronizado de remuneração de servidores (...). No geral, o que existe é um sistema de remunerações extremamente distorcido, em que algumas carreiras (...) são bem remuneradas, em função de gratificações que visariam premiar desempenho, enquanto que os demais cargos, especialmente os de nível superior do PCC, são mal pagos. São também muito bem remuneradas, quando comparadas com o setor privado, as funções operacionais, que exigem baixa qualificação (D11, p. 35).

Chamando a atenção para as inúmeras distorções que se verificam na remuneração das carreiras públicas, o PDRAE conclui seu diagnóstico apontando “a inexistência tanto de uma política de remuneração adequada (dada a restrição fiscal do Estado) como de uma estrutura de cargos e salários compatível com as funções exercidas” tem exercido severa influência nos resultados da Administração (D11, p. 36).

j) Representação

Entre as características de uma profissão inclui-se a organização da categoria por meio de uma entidade que a represente no sentido de defender os interesses do grupo e de cada um de seus integrantes. Nesse sentido, previa o Decreto-Lei nº 200/67 o

estabelecimento de mecanismos adequados à apresentação por parte dos servidores, nos vários níveis organizacionais, de suas reclamações e reivindicações, bem como à rápida apreciação, pelos órgãos administrativos competentes, dos assuntos nelas contidos (D02 - Artigo 95 Inciso XII).

Um grande avanço nesse sentido se deu a partir da promulgação da Constituição de 88, quando foram garantidos ao servidor o direito à livre associação sindical e o direito de greve, dentro dos limites definidos em lei (D09 - Artigo 37 Inciso VI e VII).

Avanço ainda maior revelara-se no teor da Lei nº 8.112/90, em que, dentro dos limites previstos na Lei,

É assegurado ao servidor o direito à licença sem remuneração para o desempenho de mandato em confederação, federação, associação de classe de âmbito nacional, sindicato representativo da categoria ou entidade fiscalizadora da profissão ou, ainda, para participar de gerência ou administração em sociedade cooperativa constituída por servidores públicos para prestar serviços a seus membros (Vide D12) (D10 – Artigo 92 § 1º § 2º).

(v) Cenário Político

Em meio à grave crise fiscal que iniciara nos anos 70, avançara nos anos 80 e resistia fortalecida em meados da década de 90, iniciou-se amplo movimento reformista que entre outras medidas, encaminhava um ajuste fiscal de caráter duradouro que desafiava o país a superar a crise e, assim, resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas (D11, p. 10-11). Nesse sentido, reforça o PDRAE que

reformular o Estado significa melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também suas finanças e todo o seu sistema institucional-legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil (D11, p. 44).

Entre os reflexos da crise, inclui-se a publicação do Decreto nº 95.682, de 28 de janeiro de 1988, que proibira novas contratações ou admissões de pessoal até o final daquele exercício (BRASIL, 1988, Artigo 2º Inciso I), a contratação de serviços de terceiros, como os de consultoria e congêneres. Não obstante, visando à implantação do Sistema de Carreira do Serviço Civil⁶⁰, admite contratações dentro dos limites quantitativos da força de trabalho então existente e da disponibilidade de recursos orçamentários e respectivo cronograma de utilização (BRASIL, 1988, Artigo 7º Incisos I e II).

Estabelece a referida Lei o cumprimento de jornada integral de trabalho para todos os servidores, exceto “os integrantes de categorias sujeitas a carga horária diferente, prevista em lei e do Magistério Federal e dos Territórios” (BRASIL, 1988, Artigo 8º). Isso corrobora o argumento do PDRAE de que, em princípio, o segmento da gestão pública “mais vulnerável aos efeitos da crise fiscal e da política de ajuste” é o de recursos humanos (D11, p. 27).

Assinala o PDRAE que, no cerne da reforma do Estado estaria a redefinição do papel do Estado que, abdicando do seu papel de produtor, passaria à condição de “promotor e regulador desse desenvolvimento” (D11, p.12). Na pauta, estaria a descentralização da execução de serviços que não requisessem a intervenção do poder de Estado para o setor

⁶⁰ Vide Decreto-lei nº 2.403, de 21 de dezembro de 1987.

público não estatal, cuja atuação seria subsidiada pelo Estado, como nos serviços de educação e saúde. “Chamaremos a esse processo de ‘publicização’” (D11, p.12-13).

No entendimento manifesto no PDRAE, não carecia o país de governabilidade, já que contava com o apoio da sociedade civil para governar. No entanto, enfrentava o país grave problema de governança, dada a sua capacidade de implementar as políticas (D11, p. 13-14). Nessa perspectiva, visava-se reforçar a governança do Estado mediante a implantação de uma administração pública gerencial alicerçada no princípio da eficiência e no valor da qualidade (D11, p.13).

Redirecionando o foco da gestão dos procedimentos (meios) para os resultados (fins), passara-se a cobrar dos gestores a precisão na definição de seus objetivos e metas, bem como o alcance de tais objetivos (D11, p. 16).

3.5.1.2 Aspectos Macroestruturais (S2)

A análise dos aspectos macroestruturais remete à identificação, na estrutura organizacional da STN, dos atributos que, direta ou indiretamente, vêm contribuindo para o desenvolvimento da CFC, o que veio a favorecer a compreensão do comportamento da variável “Estrutura Organizacional”.

Considerando as intensidades anteriormente quantificadas, a análise dos aspectos macroestruturais se deu a partir dos recortes extraídos de normativos como o Decreto Lei nº 92.452/1986, o Decreto nº 93.874/1986, a Lei 10.180/2001 e a Portaria STN nº 157/2011.

No decorrer da análise, alguns outros documentos foram incorporados à lista, tais como o Decreto nº 64.441/69 e o Decreto nº 84.362/79.

(i) A Organização das Finanças Públicas no Âmbito do Ministério da Fazenda

Num contexto de reordenamento institucional das finanças públicas brasileiras, a Secretaria do Tesouro Nacional foi criada pelo Decreto nº 92.452 de 10 de março de 1986, na condição de órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal e do Sistema de Contabilidade Federal. Resultante da união entre a antiga Comissão de Programação Financeira e a Secretaria de Controle Interno, ambas pertencentes ao Ministério da Fazenda⁶¹,

⁶¹ Vide Decreto nº 76.085/75

foi o órgão estruturado segundo o modelo hierárquico-funcional, tradicionalmente empregado pela Administração Pública brasileira

Na qualidade de órgão central de planejamento, coordenação e controle financeiro, herdara Secretaria do Tesouro Nacional (STN) as seguintes atribuições: (i) da Secretaria Executiva da Comissão de Programação Financeira (CPF), a de órgão central do Sistema de Programação Financeira do Tesouro Nacional⁶²; e (ii) da Inspeção Geral de Finanças do Ministério da Fazenda, a de órgão central dos Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria⁶³ (D04 – Artigo 1º Incisos I e II).

Além das atribuições mencionadas no parágrafo anterior, coube à STN:

I - controlar as operações: (a) realizadas por conta e ordem do Tesouro Nacional; e (b) nas quais o Tesouro Nacional figure como mutuário ou financiador; II - controlar as responsabilidades assumidas pelo Tesouro Nacional, em decorrência de contratos de empréstimos e financiamentos, para assegurar o pagamento dos compromissos nas datas de vencimento; III - autorizar os pagamentos necessários à satisfação de compromissos financeiros garantidos pelo Tesouro Nacional e não honrados pelos devedores; IV - adotar as medidas legais tendentes à regularização e recuperação dos recursos despendidos pelo Tesouro Nacional, no caso do item anterior; V - controlar os valores mobiliários representativos de participação societária da União em empresas públicas, sociedades de economia mista e quaisquer outras entidades, bem como os respectivos rendimentos e os direitos inerentes a esses valores; VI - compatibilizar, com os objetivos da execução financeira e orçamentária da União; VII - efetuar o registro de todas as operações referidas no item VI, letra b; VIII - assessorar o Presidente do Conselho Monetário Nacional no controle da execução dos programas de recursos e aplicações das instituições financeiras públicas federais, aprovados pelo referido Conselho, sem prejuízo da competência de outros órgãos; IX - conferir tratamento financeiro específico a projetos ou atividades contemplados no Orçamento Geral da União, vedado o redirecionamento dos recursos que lhes forem destinados; X - executar, sem caráter de exclusividade, atividades de auditoria contábil e de programas, especialmente as decorrentes de acordos com organismos internacionais; XI - realizar as auditorias especiais que lhe forem determinadas pelo Presidente da República (D04 – Artigo 2º Incisos I a XI)

As atribuições acima discriminadas inserem-se no âmbito dos sistemas estruturantes anteriormente mencionados. De acordo com o Decreto 93.874/86, compõe-se o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, do Sistema de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria⁶⁴ e do Sistema de Programação Financeira⁶⁵ (D05, Artigo 1º).

Objetivando assegurar eficácia ao controle externo e regularidade à realização da receita e da despesa; acompanhar a execução de programas de trabalho e a do orçamento e; avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução de contratos, convênios, acordos e ajustes (D05 – Artigo 2º), o Sistema de Controle Interno do Poder

⁶² Vide Decreto nº 64.441/69⁶², artigos 1º, 3º, 4º e 5º, e Decreto nº 84.362/79⁶², artigo 15.

⁶³ Vide Decreto nº 84.362/79, artigos 10 a 12; Regulamento aprovado pelo Decreto nº 85.234/80, artigos 11 e 13, com as alterações dos Decretos nºs 89.950/84 e 91.150/85; e Decreto nº 91.959/85, artigo 3º.

⁶⁴ Vide Decreto-lei nº 200/67

⁶⁵ Vide Decreto nº 64.441/69

Executivo exerce as ações relacionadas com o controle da gestão orçamentário-financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da Administração Federal (D05 – Artigo 3º) mediante atividades de programação financeira, orientação, acompanhamento, fiscalização e avaliação (D05 – Artigo 4º), contexto em que a contabilidade e a auditoria constituem instrumentos essenciais (D05 – Artigo 10).

Objetivando evidenciar a situação orçamentária, financeira e patrimonial da União (D17 – Artigo 14) e registrar os atos e fatos relacionados com a administração orçamentária, financeira e patrimonial da União (D17 – Artigo 15), o Sistema de Contabilidade Federal compreende as atividades de registro, de tratamento e de controle das operações relativas à administração orçamentária, financeira e patrimonial da União, com vistas à elaboração de demonstrações contábeis (D17 – Artigo 16).

Nos termos da referida Lei, compete às unidades responsáveis pelas atividades do Sistema de Contabilidade Federal:

I - manter e aprimorar o Plano de Contas Único da União; II - estabelecer normas e procedimentos para o adequado registro contábil dos atos e dos fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal; III - com base em apurações de atos e fatos inquinados de ilegais ou irregulares, efetuar os registros pertinentes e adotar as providências necessárias à responsabilização do agente, comunicando o fato à autoridade a quem o responsável esteja subordinado e ao órgão ou unidade do Sistema de Controle Interno; IV - instituir, manter e aprimorar sistemas de informação que permitam realizar a contabilização dos atos e fatos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial da União e gerar informações gerenciais necessárias à tomada de decisão e à supervisão ministerial; V - realizar tomadas de contas dos ordenadores de despesa e demais responsáveis por bens e valores públicos e de todo aquele que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte dano ao erário; VI - elaborar os Balanços Gerais da União; VII - consolidar os balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com vistas à elaboração do Balanço do Setor Público Nacional; VIII - promover a integração com os demais Poderes e esferas de governo em assuntos de contabilidade.

Tendo em vista a abrangência das ações endereçadas pelos referidos sistemas, definira o referido Decreto um extenso rol de competências para a STN, quais sejam:

I - realizar análises e estudos que visem subsidiar a formulação da política de financiamento da despesa pública e orientar o estabelecimento de diretrizes para elaboração e reformulação da programação financeira anual e plurianual da União; II - Instituir e coordenar a implantação e manutenção de sistema de informações econômico-financeiras, em especial as relativas ao fluxo financeiro de órgãos e entidades da Administração Federal; III - baixar normas gerais para elaboração das propostas de cronogramas de desembolso e para fixação dos limites de saques; IV - elaborar e gerir o fluxo geral de caixa, fixar os limites globais de saques periódicos contra a conta do Tesouro Nacional e proceder a sua execução; V - aprovar o cronograma global dos desembolsos setoriais; VI - assessorar o Presidente do Conselho Monetário Nacional no controle da execução dos programas de recursos e aplicações das instituições financeiras públicas federais, aprovados pelo referido Conselho, sem prejuízo da competência de outros órgãos; VII - criar e manter sistema de normas e padrões de controle da execução orçamentário-financeira e

patrimonial; VIII - promover a racionalização da execução da despesa pública, mediante instituição de programas, orientação de ações e estabelecimento de normas visando à sua sistematização e padronização; IX - planejar, organizar, supervisionar e controlar a realização do pagamento do pessoal civil dos órgãos e entidades federais que recebam transferências à conta do Tesouro Nacional; X - coordenar as ações dos órgãos setoriais referentes à orientação gerencial dos administradores, acompanhamento e avaliação da gestão, realização das auditorias e execução do controle e coordenação financeiros; XI - orientar tecnicamente a participação do representante do Tesouro Nacional no Conselho Fiscal ou órgão de controle equivalente das entidades supervisionadas; XII - compatibilizar com os objetivos da execução financeira e orçamentária da União, a contratação ou renovação, pelo setor público, de operações de crédito internas ou externas, inclusive de arrendamento mercantil; XIII - conferir tratamento financeiro específico a projetos e atividades contemplados no Orçamento Geral da União; XIV - controlar as operações financeiras realizadas por conta e ordem do Tesouro Nacional e nas em que este figure como mandatário da República; XV - controlar as responsabilidades assumidas pelo Tesouro Nacional, em decorrência de contratos de empréstimos, financiamentos, avais e outras garantias concedidas, para assegurar o pronto pagamento dos compromissos nas datas de vencimento; XVI - autorizar os pagamentos necessários à satisfação de compromissos financeiros garantidos pelo Tesouro Nacional, não honrados pelos devedores, e determinar a adoção de medidas legais tendentes à regularização e à recuperação dos recursos despendidos com tais pagamentos; XVII - criar e manter sistema de registro e informações das operações de crédito e garantias concedidas, referidas nos itens XIV e XV retro, bem como dos valores mobiliários representativos de participação societária da União e dos respectivos rendimentos e direitos inerentes a esses valores; XVIII - manter atualizado o plano de contas único e estabelecer normas e procedimentos contábeis para o registro dos atos e fatos da gestão orçamentário-financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da Administração Federal; XIX - elaborar as contas que o Presidente da República, em obediência à Constituição, deve apresentar anualmente ao Congresso Nacional, as quais se traduzem nos balanços gerais da União e no relatório sobre a execução do orçamento e a situação da administração financeira federal; XX - desenvolver e manter sistemas de processamento eletrônico de dados que permitam executar a contabilização dos atos e fatos da gestão, bem como prover as informações gerenciais necessárias à tomada de decisões e ao apoio à supervisão ministerial; XXI - estabelecer normas, orientar, acompanhar e avaliar as atividades de auditoria; XXII - realizar, privativamente, atividades de auditoria decorrentes de acordos com organismos internacionais, bem como aquelas determinadas pelo Presidente da República; XXIII - programar e coordenar a realização de auditorias integradas, em especial as referentes a programas que envolvam a participação de mais de um órgão ou entidade; XXIV - cadastrar e expedir certificado de registro de entidades ou empresas privadas de auditoria que possam, supletiva ou eventualmente, prestar serviços a órgãos ou entidades da Administração Federal; e XXV - propor ao Ministro de Estado da Fazenda a indicação dos representantes do Tesouro Nacional nos Conselhos Fiscais ou órgãos de controle equivalentes das empresas controladas direta ou indiretamente pela União, e fundações supervisionadas (D05 – Artigo 22).

Com a separação entre as estruturas de Finanças e Controle no âmbito do Ministério, essas competências foram posteriormente revistas pela Lei 10.180/2001, que previra para as unidades responsáveis pelas atividades do Sistema de Administração Financeira Federal as seguintes responsabilidades:

I - zelar pelo equilíbrio financeiro do Tesouro Nacional; II - administrar os haveres financeiros e mobiliários do Tesouro Nacional; III - elaborar a programação financeira do Tesouro Nacional, gerenciar a Conta Única do Tesouro Nacional e subsidiar a formulação da política de financiamento da despesa pública; IV - gerir a dívida pública mobiliária federal e a dívida externa de responsabilidade do Tesouro

Nacional; V - controlar a dívida decorrente de operações de crédito de responsabilidade, direta e indireta, do Tesouro Nacional; VI - administrar as operações de crédito sob a responsabilidade do Tesouro Nacional; VII - manter controle dos compromissos que onerem, direta ou indiretamente, a União junto a entidades ou organismos internacionais; VIII - editar normas sobre a programação financeira e a execução orçamentária e financeira, bem como promover o acompanhamento, a sistematização e a padronização da execução da despesa pública; IX - promover a integração com os demais Poderes e esferas de governo em assuntos de administração e programação financeira (D17 – Artigo 12).

Instituído por meio da Portaria STN 157/2011, visa o Sistema de Custos do Governo Federal evidenciar os custos dos programas e das unidades da administração pública federal (D27, Artigo 2º). Nos termos da referida Portaria, “integram o Sistema de Custos do Governo Federal: (I) a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, como órgão central; e (II) os órgãos setoriais, unidades de gestão interna dos Ministérios e da Advocacia-Geral da União, responsáveis pelo acompanhamento de custos no Sistema de Informações de Custos - SIC (D27, Artigo 3º §1º).

(ii) A Profissionalização dos Quadros da STN

Destacam-se, a seguir, as práticas que, no contexto da STN, favorecem à profissionalização dos servidores da CFC. São elas: (i) Avaliação de Desempenho; (ii) Capacitação; (iii) Concurso Público; (iv) Escolas de Governo; (v) Estágio Probatório; (vi) Ética; (vii) Mobilidade; (viii) Promoção; (ix) Remuneração; e (x) Representação.

Implícitos nos termos da Lei nº 10.180/ 2001 residem os princípios éticos que norteiam a conduta dos servidores da STN. Nos termos da referida lei, “os integrantes da carreira de Finanças e Controle observarão código de ética profissional específico aprovado pelo Presidente da República” (D17, Artigo 26 § 4o).

Importante instrumento para a profissionalização das Carreiras pertencentes ao Ciclo de Gestão Governamental, a mobilidade externa encontra-se prevista na Lei nº 10.180/2001, que faculta aos servidores das carreiras de Planejamento e Orçamento e Finanças e Controle, bem como aos ocupantes dos cargos efetivos de Técnico de Planejamento do Grupo de Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e demais cargos de nível superior do IPEA, a movimentação por meio de cessão para os demais órgãos ou unidades pertencentes aos Sistemas referidos na Lei, independentemente da ocupação de cargo em comissão ou função de confiança (D17 – Artigo 30).

No entanto, prevê a Lei 5.707/2006 certos limites para a cessão de servidores nas referidas carreiras, na medida em que, salvo no caso das requisições previstas em Lei,

somente são liberadas as cessões que visem à ocupação de cargos em comissão equivalentes ou superiores a DAS-4. (D23, Artigo 18).

a) Capacitação

Na seara da Capacitação, diversas iniciativas foram empreendidas no âmbito da STN e em benefício da CFC. Dentre elas, cabe ressaltar as atividades de Capacitação de Usuários SIAFI, na modalidade de Ensino a Distância, com base na Sistemática SIAFI de Ensino a Distância. No ambiente virtual de aprendizagem então implantado, foram ofertados diversos cursos destinados, preferencialmente, aos usuários ativos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, cujo uso se expande por todo o Território Nacional.

Nos termos da Portaria nº 367/2012, foi regulamentada, no âmbito da STN, o instituto da Licença Capacitação à qual tem direito o servidor, “após cada quinquênio de efetivo exercício” e no interesse da Administração (BRASIL, 2012b, Artigo 2º). O afastamento remunerado do servidor será permitido por até três meses, a fim de que possa participar de ação de capacitação, à qual se vinculam as seguintes possibilidades:

I - eventos de treinamento e desenvolvimento de competências nos campos de conhecimento técnico, técnico-complementar, gestão e institucional, presenciais e à distância, com carga horária mínima de 20 horas-aula semanais; II - programas de estágio e de intercâmbio, em instituições estrangeiras e nacionais, acordado com a STN, com carga horária mínima de 20 horas semanais; III - elaboração de dissertação, tese ou pesquisa de pós-graduação *stricto sensu*; IV - elaboração de trabalho de conclusão de curso ou de monografia de graduação ou de pós-graduação *lato sensu*; v - cursos incentivados e/ou custeados pelo Tesouro Nacional e que tenham afastamento superior a 30 dias; e VI - eventos de treinamento em idiomas, presenciais, com carga horária mínima de 20 horas-aula semanais. Parágrafo único. Na composição de cada parcela da licença, poderão ser utilizadas simultaneamente mais de uma ação de capacitação nos termos do *caput* deste artigo, desde que de modalidades diferentes, ou sequencial, desde que o intervalo entre a data do término de uma e a de início da outra não seja superior a três dias corridos.

b) Escola Superior de Administração Fazendária (ESAF)

Sediada em Brasília – DF e diretamente subordinada ao Ministro da Fazenda, foi a ESAF criada pelo Decreto nº 73.115/73, em substituição ao Centro de Treinamento e Desenvolvimento do Pessoal do Ministério da Fazenda (CETREMFA), criado pelo Decreto nº 60.602, de 20 de abril de 1967 (BRASIL, 1973).

De acordo com o Artigo 2º do referido Decreto, tem a ESAF por finalidades:

- a) promover e intensificar um programa de treinamento sistemático, progressivo e ajustado às necessidades do Ministério da Fazenda nas suas diversas áreas;
- b) dar capacitação técnico-profissional aos servidores do Ministério da Fazenda;
- c) sistematizar e planejar o recrutamento e a seleção de pessoal para preenchimento de cargos, empregos e funções do Ministério da Fazenda, inclusive no tocante ao acesso;
- d) supervisionar, orientar e controlar os processos seletivos previstos no item anterior;
- e) planejar cursos não integrados no currículo normal da Escola;
- f) supervisionar, orientar e controlar os Núcleos Regionais e Escritórios incumbidos da execução dos projetos de recrutamento, seleção e cursos não curriculares;
- g) executar projetos e atividades de recrutamento, seleção e treinamento que venham a ser convencionados com organismos nacionais e internacionais;
- h) executar outros projetos que venham a ser determinados pelo Ministro da Fazenda.

Do sítio institucional da ESAF, consta que, em 1975 foi a ‘Escola’ elevada à condição de Órgão Central de Direção de Atividades Específicas do Ministério da Fazenda, sendo que, em seu regimento interno, aprovado em 1976, figura a ESAF como um sistema de Educação Permanente responsável pela seleção, formação, capacitação e desenvolvimento de servidores públicos, atendendo, prioritariamente, aos órgãos fazendários e, eventualmente, aos órgãos conveniados.

Observa-se no sítio da ESAF que, ao longo de sua trajetória, mantém a Escola acordos de cooperação técnica com uma extensa lista de organismos nacionais (Universidades) e internacionais, bem como promove cursos de pós-graduação, mestrado e concursos de monografias. Não obstante, o principal foco da Escola é a oferta de cursos direcionados ao aperfeiçoamento técnico, operacional e comportamental de servidores na área de gestão das finanças públicas e áreas afins, ao desenvolvimento gerencial dos ocupantes de cargos comissionados e à formação dos candidatos aprovados na primeira etapa dos processos seletivos sob sua responsabilidade. Informa a página institucional do referido sítio que,

por meio de parcerias com organizações nacionais e internacionais, a Escola promove, ainda, a cooperação técnica com seus clientes, com o intuito de consolidar programas e eventos, bem como de captar recursos técnicos e/ou financeiros que beneficiem a gestão de finanças públicas.

Consta do Artigo 4º do Decreto nº 73.115/73 que a ESAF goza de autonomia administrativa e financeira⁶⁶ e que conta, para a operacionalização de suas atividades, com recursos transferidos do Fundo Especial de Treinamento e Desenvolvimento (FUNTREDE), fundo de natureza contábil, criado pelo Decreto nº 68.924, de 15 de julho de 1971, “a cujo

⁶⁶ Artigo 172, do decreto número 172, do Decreto-lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967, com a redação dada pelo Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969.

crédito se levarão todos os recursos vinculados às atividades do órgão autônomo, orçamentários e extra-orçamentários, inclusive a receita própria” (BRASIL, 1973).

Alem dessas atividades, coordena a ESAF o Programa Nacional de Educação Fiscal, em cujo âmbito desenvolve capacitação para promoção da cidadania, que leva conhecimentos sobre Administração Pública aos cidadãos, criando condições para uma relação harmoniosa entre estes e o Estado. A escola atua, ainda, na capacitação pedagógica, objetivando o desenvolvimento de líderes-educadores entre os servidores e na produção científica, a qual incentiva por intermédio de núcleo de estudos responsável pela organização de prêmios de monografias de diversos órgãos, pela publicação dos Cadernos de Finanças Públicas, pesquisas econômicas e pedagógicas, bem como pelo observatório fiscal (ESAF, 2012).

Ressalte-se que a Escola possui uma estrutura capilarizada constituída por 10 (dez) “Centros Regionais de Treinamento (CENTRESAFs) com jurisdição em todo o território nacional, localizados na Capital Federal e nas capitais-sedes de Regiões Fiscais, nos principais Estados: Belo Horizonte (MG), Belém (PA) , Curitiba (PR), Fortaleza (CE), Porto Alegre (RS), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), Salvador (BA) e São Paulo (SP), e pelos Pólos de João Pessoa (PB), Manaus (AM) e Casa dos Contos de Ouro Preto (MG)” (ESAF, 2012).

c) Código de Ética

Implícitos nos termos da Lei nº 10.180/2001, residem os princípios éticos que norteiam a conduta no contexto dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Nos termos da referida lei, “nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado aos servidores dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, no exercício das atribuições inerentes às atividades de registros contábeis, de auditoria, fiscalização e avaliação de gestão” (D17, Artigo 26).

d) Mobilidade

Nos termos da Lei nº 10.180/2001, os servidores “da carreira de Finanças e Controle, quando em exercício no Ministério da Fazenda ou nos órgãos e nas unidades integrantes dos Sistemas de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal, de Controle Interno

do Poder Executivo Federal e de Planejamento e Orçamento Federal⁶⁷ (D17 - Artigo 1º Inciso I) podem ser cedidos para os órgãos ou unidades pertencentes aos Sistemas referidos na Lei, independentemente da ocupação de cargo em comissão ou função de confiança.

Recentemente, publicou a STN a Portaria de nº 351, de 31 de maio de 2012, que dispõe sobre a Política de Mobilidade Interna de Pessoal no âmbito dessa Secretaria. Nos termos da referida Portaria, “a Mobilidade Interna de Pessoal terá por objetivo aprimorar a alocação de pessoas considerando as competências do servidor e as necessárias às funções de trabalho das unidades do Tesouro Nacional, bem como desenvolver novas competências e suprir as necessidades temporárias de serviço (BRASIL, 2012, Art. 2º).

Segundo o conceito adotado pela Portaria, remete a Mobilidade Interna de Pessoal ao deslocamento de servidores entre as unidades da STN, o que pode se dar mediante: “(I) permuta; (II) mobilidade interna integrada; (III) exercício em unidade emergencial; e (IV) estágio interunidade” (BRASIL, 2012, Art. 3º § 1º), constituindo-se requisitos essenciais para a participação no processo: (I) não estar em gozo de qualquer licença sem remuneração; e (II) não estar afastado para curso de pós-graduação. (BRASIL, 2012, Art. 3º).

e) Remuneração

Com a publicação da Lei 11.890/2008, a CFC deixou de perceber reumeração variável (salário-base acrescido de gratificação vinculada a desempenho), passando a ser remunerada, exclusivamente, por subsídio, assim como as demais carreiras específicas (D26, Artigo 2º-A), sendo vedado aos seus ocupantes a percepção de quaisquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outras espécies remuneratórias.

(iii) Relações de Poder

Por determinação do Decreto 92.452/86 e em estrita observância ao princípio de unidade de caixa⁶⁸, foram os recursos de caixa do Tesouro Nacional unificados. Nos termos da Lei 93.872/86, “a arrecadação de todas as receitas da União far-se-á na forma disciplinada

⁶⁷ Vide inciso I do art. 30 da Lei no 9.625, de 7 de abril de 1998.

⁶⁸ Vide Lei nº 4.320/64, art. 56 e Decreto-lei nº 200/67, art. 74.

pelo Ministério da Fazenda, devendo o seu produto ser obrigatoriamente recolhido à conta do Tesouro Nacional no Banco do Brasil S.A.”⁶⁹ (BRASIL, 1986c, Artigo 2º).

Aliado aos *status* que lhe confere a condição de **como órgão central** do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo (D05 – Artigo 13), revela-se o domínio sobre os recursos do Caixa único da União, o principal instrumento de poder conferido à STN e, por conseguinte, aos servidores da CFC. Observe-se ainda que, nos termos da Lei 10.180/2001,

Subordinam-se tecnicamente à Secretaria do Tesouro Nacional os representantes do Tesouro Nacional nos conselhos fiscais, ou órgãos equivalentes das entidades da administração indireta, controladas direta ou indiretamente pela União. Os representantes do Tesouro Nacional nos conselhos fiscais deverão ser, preferencialmente, servidores integrantes da carreira Finanças e Controle que não estejam em exercício nas áreas de controle interno no ministério ou órgão equivalente ao qual a entidade esteja vinculada (D17 - Artigo 13 Parágrafo único).

3.5.1.3 Aspectos Microestruturais (S3)

A análise dos aspectos microestruturais remete à identificação, na estrutura da CFC, dos atributos que, direta ou indiretamente, influenciam os resultados da STN, o que veio a favorecer a compreensão do comportamento da variável ‘Estrutura da Carreira’.

Considerando as intensidades anteriormente quantificadas, iniciou-se a análise dos aspectos microestruturais a partir dos recortes extraídos de normativos como o Decreto nº 2.346/1987, no do Decreto nº 95.076/1987, na Portaria SEDAP nº 1.067/1988, na Lei nº 5.625/1998, na MP nº 2.048-26/2000, na MP 2.229-43/2001, no Decreto nº 4.321/2002, na MP 210/2004, na MP 440/2008, na Lei 11.890/2008 e Editais ESAF 38/2002, 16/2005 e 64/2008. Outros documentos foram incorporados à análise, como, por exemplo, as Portarias ST de nºs 351 e 367/2012.

(i) A Organização da Carreira de Finanças e Controle

Objetivando a seleção e capacitação de pessoal para atender à demanda por pessoal da Secretaria do, foi criada a Carreira de Finanças e Controle, hoje inclusa entre as carreiras típica de Estado, de acordo com a Lei nº 6.185 de 11 de dezembro de 1974. Sua criação se deu por meio do Decreto-Lei nº 2.346 de 23 de julho de 1987, a partir das categorias funcionais do Grupo de Atividades Específicas de Controle Interno:

⁶⁹ Vide Decreto-lei nº 1.755/79, art. 1º.

Ficam criados, no Ministério da Fazenda, os cargos de Analista de Finanças e Controle, de nível superior, e de Técnico de Finanças e Controle, de nível médio, constantes do Anexo I deste decreto-lei (D06 - Artigo 1º).

A definição das atribuições básicas dos cargos de Analista de Finanças e Controle (AFC) e de Técnico de Finanças e Controle (TFC) da CFC, respectivamente de nível superior e médio, se deu por meio da Portaria SEDAP nº 1.067/88.

Aos AFCs, foram atribuídas

atividades de nível superior, de complexidade e responsabilidade elevadas, compreendendo supervisão, coordenação, direção e execução de trabalhos especializados sobre gestão orçamentária, financeira e patrimonial, análise contábil, auditoria contábil e de programas; assessoramento especializado em todos os níveis funcionais do Sistema de Controle Interno; orientação e supervisão de auxiliares; análise; pesquisa e perícia de atos e fatos da administração orçamentária, financeira e patrimonial; interpretação da legislação econômico-fiscal, financeira, de pessoal e trabalhista; supervisão, coordenação e execução de trabalhos referentes à programação financeira anual e plurianual da União, e ao acompanhamento e avaliação dos recursos alcançados pelos gestores públicos; modernização e informatização da administração financeira do Governo Federal.

A estrutura do cargo fora inicialmente organizada em classes, para as quais foram descritas distintas atribuições conforme o grau de complexidade e responsabilidade que lhes fossem peculiares. Desse modo, à classe ‘ESPECIAL’, cujo provimento se daria por meio da promoção dos ocupantes da classe ‘C’⁷⁰, após o cumprimento do interstício previsto e aprovação em curso de aperfeiçoamento específico da área de Finanças e Controle, foram previstas as seguintes atribuições:

propor diretrizes de política fiscal e financeira do setor público, compatibilizando-as com os planos de desenvolvimento econômico nacional e de desenvolvimento administrativo do Governo Federal; supervisionar, coordenar, acompanhar e controlar a execução orçamentária, financeira e patrimonial da União; prestar assessoramento especializado em assuntos financeiros de natureza técnica administrativa, intra e intergovernamental; propor medidas e oferecer alternativas decisórias no campo financeiro, financeiro, patrimonial, contábil e de auditoria governamental; normatizar e avaliar o processo de execução financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração federal; supervisionar, coordenar, acompanhar e controlar a execução de auditorias especiais; desenvolver estudos e pesquisas sobre a gestão pública com vistas a fixar diretrizes e parâmetros aceitáveis na formalização de contratos, convênio e ajustes no setor público federal (D08).

Lógica semelhante fora aplicada à promoção para as demais classes. Não obstante, previa-se para a classe ‘C’, o seguinte conjunto de atribuições:

analisar e consolidar informações para subsidiar a formulação de diretrizes da administração financeira; realizar análise administrativa e perícias sobre a exatidão e regularidade das contas e legalidade dos atos de gestão públicos; subsidiar e assessorar as decisões superiores, quanto à adequação das políticas de despesa financeira aos planos de desenvolvimento nacional, regional e setorial; interpretar a legislação, objetivando a uniformidade da aplicação de leis e regulamentos, no

⁷⁰ Vide artigo 15 de Decreto-lei nº 2.403/87.

âmbito do Sistema de Controle Interno; prover orientação técnica aos administradores públicos, com vistas à racionalização da despesa e à eficiência da gestão dos órgãos e entidades públicos; realizar estudos e análise das decisões judiciais sobre matéria financeira; programar, coordenar e acompanhar a execução físico-financeira dos projetos e atividades governamentais; programar, coordenar e acompanhar e executar trabalhos de auditoria contábil, administrativa e de programas nos órgãos e entidades públicas (D08).

Da mesma forma, previam-se para a classe ‘B’, as seguintes atribuições:

realizar estudos necessários à formulação das diretrizes da administração financeira global e setorial; realizar estudos prospectivos e análises retrospectivas para subsidiar a formulação de diretrizes da política de gastos e de racionalização; oferecer subsídios para a normatização e a avaliação do funcionamento da administração financeira; proceder à análise e ao acompanhamento da legislação econômico-fiscal e outras correlacionadas com matéria orçamentária e financeira; compatibilizar com os objetivos da execução financeira e orçamentária da União e a contratação ou renovação, pelo setor público, de operações de crédito internas e externas; avaliar os resultados alcançados pelos administradores, através da análise das informações contábeis contidas nas demonstrações, balancetes e balanços; realizar trabalhos de estudo e pesquisa nas áreas de programação financeira, contabilidade, auditoria e controle financeiro do setor público; desenvolver técnicas para modernizar a organização e o funcionamento do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo (D08).

Para a classe ‘A’, previa-se o seguinte leque de atribuições:

subsidiar a formulação das diretrizes da administração financeira global e setorial; proceder a levantamentos necessários à normatização do processo de execução financeira e do Sistema de Controle Interno; pesquisar e classificar a legislação econômico-fiscal e outras correlacionadas com matéria orçamentária e financeira; elaborar quadros demonstrativos para acompanhamento e avaliação da execução financeira; realizar outras atividades necessárias ao funcionamento do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo; realizar análises contábeis sobre os atos de gestão orçamentário-financeira e patrimonial; realizar trabalhos de auditoria contábil e de programas (D08).

Aos ocupantes do cargo de Técnico de Finanças e Controle, por sua vez, foram designadas

atividades de médio grau de complexidade, voltadas para o apoio técnico e administrativo às atribuições inerentes ao cargo de Analista de Finanças e Controle, inclusive às que se relacionam com a realização de serviços de natureza especializada, tais como as de operação de máquinas e equipamentos, de organização e funcionamento de protocolo e de arquivo de documentos (D08).

Na classe ‘ESPECIAL’, previa-se para os técnicos as seguintes atribuições:

supervisionar, coordenar e orientar o controle e execução das atividades voltadas ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo (D08).

Dos técnicos da classe ‘C’, esperava-se o desempenho das seguintes atividades:

analisar, acompanhar e executar, mediante supervisão, os estudos, pesquisas e processamento de dados e informações inerentes às atividades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo; examinar e instruir os processos de licitação, contratos, convênios, ajustes e acordos firmados pelos gestores públicos; Auxiliar nos trabalho de auditoria contábil e de programas (D08).

Com relação à classe ‘B’, eram definidas as seguintes atribuições:

participar nas etapas de coleta e tratamento primário dos elementos necessários à execução, acompanhamento e processamento de dados referentes aos trabalhos contábeis, de auditoria governamental e de progressão financeira do setor público; elaborar, sob supervisão, quadros demonstrativos e informativos para subsidiar o processo gerencial e decisório (D08).

Para finalizar, seguem as atribuições da classe ‘A’:

auxiliar em todas as etapas de coleta e processamento de dados e informações necessárias ao pleno desenvolvimento das atividades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo; realizar tarefas de caráter administrativo, tendo em vista o desenvolvimento e funcionamento organizacional (D08).

Apesar de passados quase 30 (trinta) anos desde a criação da CFC, período em que foram encaminhadas diversas reestruturações da carreira, ainda hoje permanecem os cargos com as mesmas atribuições que lhes foram atribuídas por ocasião de sua criação.

Ressalte-se que, por ocasião de sua criação, foi a carreira inicialmente integrada pelos técnicos em exercício nos órgãos ligados às Finanças e ao Controle Interno. Com a publicação do Decreto 95.076/87, foram transtos (por opção, mediante aprovação em processo seletivo e obedecidos os quantitativos então fixados) para “os cargos de Analistas de Finanças e Controle, de nível superior, e de Técnico de Finanças e Controle, de nível médio” (D07 - Art. 1º), os “ocupantes dos cargos das categorias funcionais integrantes do Grupo Atividades Específicas de Controle Interno (CI-1800) e os ocupantes de cargos ou empregos pertencentes a outras categorias funcionais de Quadro ou Tabela dos Ministérios Civis e Militares e dos órgãos integrantes da Presidência da República que se encontravam lotados ou em exercício na Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e nos órgãos setoriais ou equivalentes de controle interno, em 23 de dezembro de 1986, e que permaneceram nessa condição até a edição deste decreto-lei” (D07 – Artigo 2º).

Na ocasião, os servidores que já tivessem grau superior, foram enquadrados como AFCs, enquanto os demais ingressaram nos cargos de TFC, conforme previa a Lei que, igualmente concedera aos servidores que desempenhassem atividades de execução pertinente ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), a

possibilidade de concorrerem aos cargos remanescentes da transposição dos servidores alcançados por este decreto⁷¹ (D07 - Artigo 10).

Com a publicação da Lei 9.625/98, fora atribuída aos ocupantes dos cargos efetivos de nível superior da carreira de Finanças e Controle competência para “o exercício de atividades de gestão governamental, nos aspectos técnicos relativos à formulação e implementação de políticas na área econômico-financeira e patrimonial, de auditoria e de análise e avaliação de resultados”⁷² (D13 – Artigo 22).

Nos termos da Lei, “a lotação dos ocupantes dos seguintes cargos efetivos será: (I) da carreira de Finanças e Controle, nos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal” (D13 - Artigo 30). No entanto, nova redação foi dada a esse artigo pela Lei nº 10.180/2001:

I - da carreira de Finanças e Controle, nos órgãos centrais dos Sistemas de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal (D13 – Artigo 30).

Nova estrutura foi concedida à CFC pela Medida Provisória nº 2.048-26/2000, quando se previra o agrupamento dos cargos nas classes e padrões constantes da Lei (D16 - Artigo 2º).

(ii) A Profissionalização da Carreira de Finanças e Controle

a) Avaliação de Desempenho

A prática da avaliação de desempenho foi empregada no âmbito da STN por mais de uma década para fins remuneratórios. Consequente à negociação da reestruturação da Carreira de Finanças e Controle, a implantação da Gratificação de Desempenho e Produtividade (GDP), instituída pela Lei nº 9.625/98⁷³, trouxe consigo os critérios a serem empregados, tanto na avaliação de desempenho individual dos servidores, como na avaliação do desempenho e institucional da STN (D13 - Artigo 2º § 2º). Nos termos da Lei,

Fica instituída a Gratificação de Desempenho e Produtividade - GDP⁷⁴, devida aos ocupantes dos seguintes cargos efetivos: (I) da carreira de Finanças e Controle, quando em exercício no Ministério da Fazenda ou nos órgãos e nas unidades integrantes dos Sistemas de Administração Financeira Federal, de Contabilidade

⁷¹ Vide Decreto nº 98.158/89.

⁷² Vide Medida Provisória nº 2.229-43, de 2001.

⁷³ Vide Medida Provisória nº 745, de 2 de dezembro de 1994

⁷⁴ Vide Medida Provisória nº 2.229-43/2001

Federal, de Controle Interno do Poder Executivo Federal e de Planejamento e Orçamento Federal⁷⁵ (...) (D13, Artigo 1º).

Nos termos da referida Lei, foi criada a Gratificação de Desempenho e Produtividade (GDP)⁷⁶, cuja implantação se deu de forma simultânea à do Sistema de Avaliação de Desempenho, dando início ao processo de reformulação do sistema de remuneração da Carreira de Finanças e Controle. A gratificação então criada determinava a vinculação de 25% (vinte e cinco por cento) dos vencimentos dos servidores aos respectivos desempenhos e também ao desempenho global da instituição. Representando cerca de 70% (setenta por cento) da remuneração do servidor, ambas as avaliações tinham igual participação em sua composição, ou seja, 50% (cinquenta por cento) para cada uma (D13).

No sentido de disciplinar o uso do instrumento que serviria de base para a prática da avaliação, foi editada a Portaria Interministerial n° 156, de 03 de maio de 1995, que, ao impor limites ao arbítrio dos gerentes de livremente avaliarem seus subordinados, terminou provocando distorções e controvérsias em torno de um processo aparentemente simples.

Qualquer que fosse a situação, somente 10% (dez por cento) dos servidores poderiam alcançar a faixa máxima na avaliação, que representaria um percentual de gratificação que giraria entre 90 (noventa) a 100% (cem por cento). Até 20% (vinte por cento) dos funcionários perceberiam entre e 80 (oitenta) e 90% (noventa por cento). Aos demais 70% (setenta por cento) somente seriam concedidos até 80% (oitenta por cento) da gratificação. A este gatilho dá-se o nome de ‘curva forçada’ (BRASIL, 1995b).

Isso não seria, exatamente, um problema, não fossem as peculiaridades que cunham o perfil dos servidores de carreiras típicas de Estado, assim reconhecidos na Lei n° 1.711/52 pela natureza de suas atribuições, cujo exercício requer, não apenas a aprovação em concurso público, mas competências específicas que os diferenciam dos demais servidores.

A essa iniciativa, sucederam-se outras, como no caso da implantação da Gratificação de Desempenho de Atividade do Ciclo de Gestão (GCG)⁷⁷, que substituíra a GDP, desta diferindo quanto ao peso atribuído a cada critério e ao alcance, tendo em vista que a GCG abrangia as diversas carreiras que integravam o Ciclo de Gestão Federal⁷⁸. Avançando no processo de fortalecimento das carreiras típicas de Estado, a União editou, em 20 de junho de

⁷⁵ Redação dada pela Lei n° 10.180, de 2001

⁷⁶ Medida Provisória n° 745, de 2 de dezembro de 1994, regulamentada pela Portaria Interministerial n° 156, de 03 de maio de 1995

⁷⁷ Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Planejamento e Orçamento, Comércio Exterior e Planejamento, Pesquisador do IPEA, etc.

⁷⁸ Vide Lei n° 11.094/2005. Revogado pela Medida Provisória n° 440/2008 2008. Revogado pela Lei n° 11.890/2008.

2000, a Medida Provisória nº 2.048-26, que substituiu a GDP pela Gratificação de Desempenho de Atividade do Ciclo de Gestão (GCG).(D16).

Essa mudança impôs ajustes no Sistema de Avaliação de Desempenho, no sentido de nele incorporar conceitos de gestão por competências, bem como a vinculação das metas institucionais aos macro-objetivos do Plano Plurianual – PPA, aos objetivos setoriais do Ministério da Fazenda e aos objetivos estratégicos do Tesouro Nacional (D16).

Com relação à proporção de cada fator na composição da remuneração final do servidor, a GCG trouxe algumas novidades. O impacto da gratificação nos vencimentos dos servidores foi reduzido de 70% (setenta) para 50% (cinquenta por cento). Também a proporcionalidade entre os componentes individuais e institucionais foi alterada, ficando, cada qual, responsável por 30 (trinta) e 20% (vinte por cento) da parcela variável (D16).

A situação assim permaneceu até 2008, quando foram estabelecidos novos critérios para a composição remuneratória, avaliação de desempenho e desenvolvimento dos ocupantes de cargos de provimento efetivo da Carreira de Gestão Governamental⁷⁹ e de outras carreiras de Estado que, com efeito retroativo a 1º de julho de 2008, passaram a ser remuneradas exclusivamente por subsídio⁸⁰ (D26).

Com isso, foi o antigo modelo de avaliação de desempenho ‘substituído’ pelo Sistema de Desenvolvimento de Carreiras⁸¹ (SIDECA) que, até o presente momento, ainda não foi regulamentada. Nos termos da Lei, “o índice de pontuação do servidor no SIDECA poderá ser usado como critério de preferência em: (I) - concurso de remoção; (II) custeio e liberação para curso de longa duração; (III) seleção pública para função de confiança; e (IV) premiação por desempenho destacado” (D26 - Artigo 159 Incisos I a III).

Prevê a Lei que os resultados individualmente obtidos nessa nova forma de avaliação sejam levados em conta para fins de progressão (D26 - Artigo 155). Não obstante, para fins de promoção, será considerada a quantidade de pontos acumulados pelo servidor como base em:

I - resultados obtidos em avaliação de desempenho individual; II - frequência e aproveitamento em atividades de capacitação; III - titulação; IV - ocupação de funções de confiança, cargos em comissão ou designação para coordenação de equipe ou unidade; V - tempo de efetivo exercício no cargo; VI - produção técnica ou acadêmica na área específica de exercício do servidor; VII - exercício em unidades de lotação prioritárias; e VIII - participação regular como instrutor em cursos técnicos ofertados no plano anual de capacitação do órgão (D26, Artigo 156).

Ressalte-se que o novo modelo impõe às Carreiras rígidas regras à promoção dos servidores, tendo em vista que prevê para a Carreira uma estrutura piramidal, na medida em

⁷⁹ Artigo 10 da Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008, publicada no DOU de 26 de dezembro de 2008

⁸⁰ Os valores do subsídio dos titulares dos cargos a que se refere o caput do referido artigo encontram-se fixados no Anexo IV da citada Lei.

⁸¹ Vide Lei 11.890/2008,

que vai reduzindo a quantidade de vagas na medida em que se avança na estrutura para as classes mais elevadas na tabela (D26, Artigo 157).

b) Concurso Público

Os concursos para o preenchimento de vagas nos cargos da CFC são organizados pela Escola de Administração Fazendária – ESAF -, ‘Escola de Governo’ que apóia o Ministério da Fazenda no recrutamento, seleção e capacitação dos quadros daquele Ministério. Cabe, portanto, à ESAF, “(I) planejar, organizar e executar os concursos; (II) homologar os resultados; (III) baixar as respectivas instruções e regulamentos”⁸².

Segundo consta do Decreto-lei nº 2.346/87, o provimento dos cargos da CFC se daria mediante aprovação em concurso público e no padrão I da classe ‘A’ de ambos os cargos. O concurso se realizaria em duas etapas eliminatórias, compreendendo prova escrita de conhecimentos e programa de formação “com avaliação final e classificatória” (D06 – Artigo 5º Parágrafo único).

Observe-se que, dois anos após sua criação, foi a Carreira de Finanças e Controle inserida no rol de carreiras e categorias admitidas como típicas de Estado⁸³. No entanto, somente a atividade de controle interno foi contemplada como típica de Estado no artigo 70 da Constituição Federal de 1988, quando o ingresso na carreira passou a se dar mediante concurso. Ressalte-se que o primeiro concurso para ingresso na Carreira foi realizado apenas em 1989. O concurso foi promovido pela ENAP e o curso de formação durou 8 (oito) meses⁸⁴.

Observa-se implícito no teor da Lei nº 9.625/98 o requisito de especialização imposto aos candidatos às vagas do cargo de AFC:

A investidura nos cargos de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Analista de Orçamento, Analista de Finanças e Controle e Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA depende de aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, em duas etapas sendo a primeira eliminatória classificatória e a segunda constituída de curso de formação. As carreiras e o cargo de que trata o caput deste artigo exigem do candidato diploma de curso superior e conhecimentos em nível de pós-graduação (D13 Art. 11. § 1º).

Nos termos da Medida Provisória 2.048-26/2000, o ingresso nos referidos cargos se faria

⁸² Artigo 9º do Decreto 434 de 24 de janeiro de 1992 (antigo Decreto 98.158 de 21 de setembro de 1989).

⁸³ Vide Medida Provisória nº 121, de dezembro de 1989.

⁸⁴ Fonte: STN/CODIN/GEREH.

no padrão inicial da classe inicial do respectivo cargo, mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, exigindo-se curso superior ou médio, ou equivalente, concluído, conforme o nível do cargo, observados os requisitos fixados na legislação pertinente. O concurso referido no caput poderá ser realizado por áreas de especialização, organizado em uma ou mais fases, incluindo, se for o caso, curso de formação, conforme dispuser o edital de abertura do certame, observada a legislação pertinente (D16 - Artigo 3º Parágrafo único).

Conforme consta do Edital ESAF nº 38/2002, o concurso para o provimento de vagas do cargo de AFC foi segmentado em 4 (quatro) distintas áreas de conhecimento: (i) Econômico – Financeira; (ii) Contábil - Financeira; (iii) Tecnologia da Informação; (iv) Desenvolvimento Institucional (D19). Nos editais dos concursos subsequentes (D22 e D25), observa-se a inserção de uma nova área de conhecimento, com vistas à admissão de especialistas em Tecnologia da Informação.

(iii) Relações de Poder

Da Lei 9.625/98, emana o poder atribuído ao Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado e aos Ministros de Estado dos respectivos órgãos supervisores para a “definição dos critérios e regras de aplicação da avaliação de desempenho individual e institucional das carreiras e cargos referenciados no art. 1º da Lei” (D13, Artigo 2º § 3º).

Para este fim, foi qualificado como Órgão Supervisor: “(...) (II) da carreira de Finanças e Controle, o Ministério da Fazenda (...)” (D13, Artigo 3º), ao qual foram atribuídas as incumbências de:

I - definir a distribuição inicial do quantitativo de cargos providos em cada concurso público para fins de lotação nos respectivos órgãos e entidades, no caso das carreiras referidas nos incisos I e III do art. 1º; II - definir o local de exercício dos ocupantes de cargos efetivos: a) da carreira de Finanças e Controle; (...) III - definir a habilitação legal necessária para investidura, observando as atribuições da carreira ou cargo; IV - definir os termos do edital dos concursos públicos para provimentos dos cargos, observando as atribuições da carreira ou cargo, em consonância com as normas definidas pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado; V - definir o conteúdo do curso de formação integrante do concurso público; VI - formular os programas de desenvolvimento e capacitação profissional nos aspectos inerentes às atribuições da carreira ou carga, inclusive para fins de promoção, em consonância com a Política de Desenvolvimento de Recursos Humanos; VII - supervisionar e acompanhar a aplicação das normas e procedimentos para fins de progressão e promoção, bem como das demais regras referentes à organização da carreira ou cargo, propondo o seu aperfeiçoamento ao Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. § 1º O Órgão Supervisor, no desempenho das competências referidas neste artigo, será assessorado por representantes dos órgãos ou entidades de lotação dos integrantes da carreira ou cargo e por um Comitê Consultivo, composto por integrantes da carreira ou cargo sob sua supervisão, observadas as normas a serem estabelecidas pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, ouvido o respectivo órgão supervisor (D13 – Artigo 3º Incisos I a VII).

3.5.2 Dados Primários

A partir das 3 (três) categorias anteriormente propostas que orientaram a análise das fontes primárias e segundo as quais foi organizado o texto que segue em torno dos seguintes aspectos: (i) Aspectos Diferenciais; (ii) Aspectos Estruturais; e (iii) Aspectos Históricos.

3.5.2.1 Aspectos Diferenciais (P1)

A análise dos aspectos diferenciais coloca em perspectiva a variabilidade ou a estabilidade de certas práticas no tempo, bem como as particularidades do processo de profissionalização da CFC que poderiam ser replicadas nas demais Carreiras Típicas de Estado, assim favorecendo a compreensão do comportamento da variável “Contexto histórico episódico”.

(i) A Noção de Profissionalismo na Ótica do Servidor

A grande heterogeneidade que se verifica, tanto na formação, como na trajetória profissional progressiva dos participantes, em parte justifica as discrepâncias observadas nas percepções manifestas quanto aos predicados observados em um ‘bom profissional’, tido como “aquele que cumpre com as suas atividades bem, procurando sempre se atualizar, e desempenha bem as suas atividades porque ele está sempre buscando fazer o melhor, dar o melhor de si, pra cumprir bem o seu papel (E05).

Entre as qualidades apontadas, inserem-se a maturidade técnica, conhecimentos especializados, sensibilidade, humanidade, lealdade, cordialidade, liderança, comprometimento, responsabilidade, atualização, dedicação, cooperação, integridade, flexibilidade, produtividade, criatividade, pró-atividade, capacidade agregadora, capacidade de operar em regime de ‘multitarefa’, clareza, transparência, entrosamento, interesse, colaboração, cooperação, obediência às normas, respeito à hierarquia, capacidade de dar e receber *feedback*, visão estratégica, capacidade de articulação, iniciativa, inteligência emocional, foco em resultado, vocação, motivação, capacidade de redação, dinamismo, habilidade analítica, capacidade de síntese, consciência crítica, postura ética, comunicação, relação interpessoal (E01 a E20)

Um bom profissional, para mim, é uma pessoa que não só faz aquilo que lhe é demandado. Ele também argumenta. Ele questiona. (...) A pessoa sempre tem que estar pensando um pouco mais. E não somente se restringir àquela determinação. (...) eu acredito que o fruto de um trabalho, os resultados de um trabalho é a interação de ideias. (...) Eu acho que o bom servidor é aquele que questiona, interage, né? Ele não precisa ser o suprasumo, o inteligente, mas ele precisa ter um bom relacionamento, uma boa interação e questionar (E02).

Ponto de consenso entre os participante é a importância atribuída à questão do comprometimento:

(...) a primeira coisa é o comprometimento, A partir do comprometimento você desenvolve conhecimento, você desenvolve as suas habilidades, porque aí você tem algo que puxa você pra isso, quer dizer, leva você a desenvolver a sua carreira. (...) Quando você não tem comprometimento, qualquer lugar é lugar, (...) você até age muito mais oportunisticamente do que propriamente criando uma visão de carreira, quer dizer, criando um processo de crescimento, de evolução profissional (E07).

(ii) A Profissionalização da CFC na Percepção dos Servidores

Na perspectiva instrumental das práticas endereçadas pela Administração Pública Federal, muito embora existam diretrizes que apontem os caminhos para o alcance de maior racionalidade administrativa, não se pode afirmar que todos sigam da mesma forma essa ‘cartilha’, tendo em vista que “todos os órgãos sabem que têm que fazer, que facilita, que ajuda em todos os processos, mas não é uma prática generalizada” (P20).

O alcance do propósito de profissionalização do Serviço Público requer do Governo ênfase na implementação de um conjunto de práticas que se integram sob a égide de um ideal meritocráticos e orientam-se à preparação dos quadros da Administração Pública Federal para o enfrentamento dos crescentes desafios com que se depara o Estado brasileiro. Entre essas estratégias, merecem destaque a ‘Avaliação de Desempenho’, a ‘Política de Capacitação’ e o ‘Concurso Público’ (E20).

a) Auto-Gestão

Na percepção dos servidores, pode-se afirmar que a CFC é uma carreira auto-gerida, haja vista que a imensa maioria dos integrantes do corpo de dirigentes da STN é composto por servidores da Carreira.

Eu vejo o seguinte, olha, uma instituição... ela precisa de líderes. É, hoje, nós temos uma estrutura que eu acho até bastante interessante, em que você tem vários subsecretários que são da carreira. Acho que, hoje, dois é que não são da carreira. Dos Coordenadores-gerais, eu acho que só um, ou dois não são da carreira. (...) pra uma estrutura como o Tesouro Nacional, isso é extremamente positivo.

Ainda que isso possa ser equivocadamente interpretado como ‘corporativismo’ pela Sociedade, há quem não entenda dessa forma.

Cê pega o Banco Central, por exemplo, basicamente, tudo é da Carreira, né? Ah, cê pega o Diretor de Política Monetária: ah, esse é de fora. O Diretor de Política Econômica: ah, esse também é de fora. Mas cê pega todos os outros, são da carreira. Porque existe um histórico pra isso. E nós, do Tesouro, estamos caminhando pra essa mesma linha, o que eu acho extremamente positivo. O concurso pro Tesouro Nacional é um concurso muito demandado. Vem prá cá pessoas muito qualificadas e é necessário reter esses talentos (E11).

b) Autonomia

Muito embora a autonomia consista em um dos requisitos para que uma ocupação ascenda à condição de profissão, não se pode afirmar que, no âmbito do Serviço Público, existam carreiras que facultem a seus integrantes uma autonomia plena no exercício de suas atribuições, tendo em vista ser o exercício da função pública condicionado à previsão legal.

Na visão na maioria dos servidores entrevistados, esse condicionante representa um dos principais desafios com que se deparam em seu cotidiano profissional no contexto burocrático da Administração Pública, tendo em vista que, se por um lado os regramentos rígidos blindam a Administração contra possíveis desvios de conduta, por outro retiram do gestor a autonomia de que necessita para contornar situações peculiares, como, por exemplo, o baixo desempenho de um servidor (E03) (E04) (E08) (E11) (E14) (E16) (E19);

Ocupação política dos cargos da alta direção também é apontada como um percalço para os servidores que, sob tais condições, tornam-se reféns de dirigentes autocráticos, cuja conduta nem sempre coaduna com a ética pública (E05) (E06) (E16) (E17), tanto quanto o são das estruturas verticais que, se por um lado clarifica a linha de comando, por outro, cria no processo de tomada de decisão várias instâncias, causando o o emperramento do fluxo decisório (lentidão) e, por vezes, a descontinuidade de ações estratégicas, gerando frustrações e prejuízos a sociedade como um todo (E06) (E07) (E11) (E18) (E20).

Argumenta-se que, quanto mais qualificado é o servidor, mais credibilidade tem ele perante seus superiores e mais liberdade tem ele para criar, opinar ou deliberar sobre a condução do próprio trabalho, porém, dentro dos limites impostos pela legislação. Não obstante, há quem diga que, não obstante o discurso do Governo enalteça a iniciativa inovadora do servidor, o que se verifica, na prática é que, no contexto do Serviço Público, é a criatividade censurada, rejeitada, punida e, até mesmo, sabotada, dentro do entendimento de que inovação é sinal de vaidade (E14).

Esse é, sem dúvida, um aspecto que dificulta a implantação da Gestão por Competências no contexto limitador do Estado, haja vista que muitas das competências potencializadas, como a criatividade, não podem ser aplicadas em situações em que a ação criativa implicaria mobilização coletiva em torno da ampliação do horizonte e da flexibilização da Lei (E20).

Entretanto, verifica-se que certo grau de autonomia é concedido aos órgãos na aplicação das políticas de Recursos Humanos formuladas pelo órgão central, no caso, a Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento que, ao desenvolver essas políticas, preocupa-se em reservar para os órgãos certa margem de autonomia para adequá-las à própria realidade. Observa-se, contudo, que essa margem concedida não é aproveitada pela grande maioria dos órgãos, seja pela falta de pessoas qualificadas para adaptar tais políticas, ou de suporte tecnológico, de um sistema mais arrojado que lhes garanta sustentação (E20).

Quando se coloca em perspectiva a ideia de centralização da aplicação dessas políticas, argumenta-se que

toda tentativa que se fez de centralizar, ela foi mal sucedida. Porque as remunerações são diferentes, os perfis são diferentes. Então, em vez de centralizar, eu acho que a gente tem que ter uma integração. Cabe sim, ao Ministério do Planejamento definir as diretrizes gerais. Mas os órgãos tem que ter sua autonomia pra pra deliberar sobre aquilo que tá na sua esfera de atuação. A gente não pode ficar... cair na esparrela de de montar um monstro que queira administrar milhares de servidores espalhados pelo país inteiro (E17).

c) Avaliação

Do legado deixado pela política de incentivos encaminhada pela Administração nas décadas passadas, merece destaque a experiência acumulada pelo Tesouro, entre 1994 e 2008, com a prática da avaliação de desempenho, tanto na perspectiva individual, como na institucional, “um pouco enviesada pra questão da gratificação variável” (E10).

A partir de 1995, a Secretaria do Tesouro começou a trabalhar com metas institucionais e metas individuais. E tinha uma remuneração variável que fazia com que o seu salário, em seis meses, ele oscilasse, pra mais ou pra menos, de acordo com o seu desempenho, tanto individual, como organizacional. Quando, em 2008, nós passamos a ser, é, trabalhar e ganhar por subsídio, houve um (...) desestímulo, vamos dizer assim. Porque quando você tem uma remuneração variável, você se obriga a dar um algo mais pra você atingir as metas (E06).

Essa forma de alinhamento ou de acomodação remuneratória proporcionou alguns ganhos de qualidade nos serviços do Tesouro Nacional. Argumenta-se que a experiência trouxe promovera na STN um “salto qualitativo bastante acentuado” (E10), na medida em que

conduziu à adoção de um modelo de gestão orientado a resultados e a um maior comprometimento dos servidores com o desempenho institucional e com o próprio desempenho, tendo em vista o impacto desse desempenho nas respectivas remunerações (E06).

(...) a gente percebia uma evolução na cultura para o desempenho e as pessoas começaram a vincular metas individuais a metas institucionais. Isso fazia com que as pessoas percebessem mais a sua contribuição nas metas institucionais do Tesouro. Com o afastamento dessa prática, de vinculamentos individuais a metas institucionais, a cultura meio que regrediu um pouco e as pessoas voltaram a se enxergar de forma muito local (E10).

Entre os principais desafios da Administração Pública está o de manter os servidores motivados, mesmo quando bem remunerados. O fato de inexistirem mecanismos de punição e de incentivo e a postura leniente costumeiramente assumida pelas chefias facilita a permanência, no Serviço Público, de servidores acomodados, negligentes e improdutivos. “O mecanismo para que você possa fazer com que os servidores, todos, sejam ágeis e (...) eficientes seria o acompanhamento de desempenho, como nós tínhamos antes com a gratificação de desempenho” (E08).

Felizmente, aqui nós tivemos um bom período de gratificação de desempenho que impactava no salário, e isso criou a cultura aqui de que as pessoas realmente precisam produzir. Então já existe essa cultura das pessoas aqui, que busca o melhor, busca melhorar sua capacitação, busca, é, novos desafios. Então, quer dizer, isso fortalece a instituição, e por toda, é, a legalidade das demandas da da Carreira do do Tesouro, quando foi criada e as inúmeras atribuições que foram trazidas dos outros órgãos para cá, do Banco do Brasil, Banco Central, pra cá pro Tesouro, que estão todas sendo desempenhadas pelos servidores do Tesouro. E isso torna o servidor do Tesouro servidor de ponta na Administração Pública (E08).

Vale lembrar que o fortalecimento da carreira foi alavancado por uma política de incentivos baseada em gratificação de desempenho fundamentada em avaliação dos resultados alcançados na execução do plano estratégico (metas individuais e institucionais), iniciativas que, conjuntamente, tiveram um impacto positivo no comportamento dos servidores da Carreira, haja vista que passaram a se comprometer mais com o trabalho e com os resultados institucionais (E15).

No início, essa gratificação representava praticamente setenta por cento da remuneração. (...) E como, na avaliação institucional, ela não tinha redução de salário, então, se você cumprisse as metas, você tinha aquele valor todo incorporado ao salário. Então, tinha, assim, envolvimento e comprometimento. Aí, eu acho que profissionalizou muito. (...) Até porque dava um norte. Você sabia o que tinha que fazer (E15).

O estabelecimento de metas de desempenho foi uma iniciativa inédita na Administração Pública Federal. Com todos os defeitos que a metodologia pudesse ter, a

Instituição conseguia ter um controle mais efetivo sobre o desempenho profissional de seus servidores, tendo em vista que se “definía meta individual de cada servidor, (...) que dava um Norte pros servidores, e dava pra você ver a contribuição de cada um para o desempenho da Instituição” (E09)

(...) embora a avaliação individual fosse feita por fatores e não por objetivos, por metas, isso gerava a necessidade de cumprimento de metas pela unidade que propiciava uma distribuição de tarefas. (...) Nesses (...) quase 20 anos na carreira, a gente viu a carreira se consolidar (...) na administração, muito em função de ter ferramentas que permitiam essa gestão e você ter profissionais qualificados (E18).

Vale destacar que isso já não ocorre hoje em dia, pois desde que a Carreira passou a remunerar seus servidores por subsídio, o desempenho, praticamente, deixou de ser avaliado. Ocorre que esse retrocesso conduziu ao gradual desestímulo dos servidores de elevado desempenho, na medida em que viram desvalorizados ao passarem a perceber idêntica remuneração que os servidores de desempenho medíocre ou inferior (E17).

A implantação do novo modelo de avaliação previsto em Lei permanece suspensa, haja vista não ter sido, ainda, regulamentado pelo Ministério do Planejamento. “Saiu a Lei, dizendo que o SIDEC deveria ser implementado e regulamentado até, se não me falha a memória, abril de 2009 (E10). Enquanto isso não ocorre, permanece a Instituição sem avaliação de desempenho e “meio que sem rumo” (E09)..

Não obstante, com a mais recente iniciativa de reestruturação da Carreira, “abandonaram toda a experiência de avaliação de desempenho por uma remuneração por por subsídio, ou seja, independente de de desempenho” (E10). No entanto, cabe esclarecer que a mudança da remuneração da Carreira para o regime de subsídio, um novo modelo de avaliação foi concebido de forma a vincular, não mais o salário, mas o desenvolvimento (promoção, capacitação) ao desempenho do servidor.

Ocorre que o novo modelo, ao qual fora atribuído o nome de SIDEC (Sistema de Desenvolvimento das Carreiras), não foi ainda regulamentado, por razões diversas que incluem a resistência dos sindicatos à sua implantação, por entenderem que a estrutura piramidal proposta não se adequa à maioria das carreiras públicas, haja vista não serem estas hierarquicamente organizadas como as Carreiras militares e a da Diplomacia (E18) (E19) (E20).

Na realidade, causa mais surpresa que a resistência dos sindicatos a postura contraditória da Administração que, de um lado edita uma portaria que estabelece uma gestão baseada em metas e em desempenho e, de outro, se rende a pressões dos sindicatos, colocando fim à remuneração variável e deixando a impressão de que “falta coordenação nesse processo” (E17)..

a única forma de você unir todos os sindicatos(...) é no sentido de criticarem o SIDEC. Todos os sindicatos são contra e essa rejeição, eu acho que ela tá vinculada ao item avaliação: as pessoas não gostam de ser avaliadas. (...) a avaliação de desempenho é a ferramenta de gestão que consegue unir a ira dos avaliadores e dos avaliados, ou seja, ninguém gosta disso! (...) embora seja uma coisa natural (...) tudo, o tempo todo, a gente avalia. O único problema é a gente colocar isso no papel (E10).

Desde a época de Getúlio Vargas, a questão da avaliação de desempenho tem sido colocada em debate na Administração Pública. Contudo, apesar das inúmeras tentativas de consolidá-la, enquanto prática de gestão no contexto burocrático do Estado, quase todas pereceram à forte resistências que sofreram, seja pela falta de maturidade gerencial dos chefes de equipe, seja pelo formato segundo o qual foram concebidos os respectivos instrumentos (E20).

Nesse sentido, cabe esclarecer que “a avaliação sempre foi feita e colocada de um modo cartorial” (P20). Uma vez ao ano, quando lhe chegavam os formulários para a avaliação da sua equipe, o gerente os preenchia de forma unilateral, baseando-se em critérios subjetivos, o que, em geral, fazia sem conversar com o servidor. Esses formulários, enquanto requisitos para a promoção ou gratificação dos servidores, eram, então, encaminhados à área de RH do órgão, sem que, ao menos, fosse concedido ao servidor o devido feedback (E20).

Há nisso um aspecto cultural que precisa ser analisado. No serviço público, a perspectiva de que todos alcançam o final da carreira, declara o viés do tempo de serviço que, por si só, bastaria para dizer se o servidor “é bom ou não” (E20). Percebe-se, com clareza, que “as pessoas não querem ser avaliadas, não gostam de ser avaliadas e não gostam de avaliar também” (E20).

È importante destacar que a avaliação somente adquire relevância e significado se sobre ela houver alguma gestão no sentido da implementação de melhorias sobre as deficiências identificadas, mas, “como no serviço público, normalmente, a avaliação de desempenho para na avaliação, não se faz nada com o resultado dessa avaliação, parece não ter utilidade e, quando uma coisa não tem utilidade, as pessoas não levam adiante” (E10).

No contexto da avaliação de desempenho, é oportuno destacar o estigma da punição. Apesar do enorme esforço da Administração em descaracterizar a avaliação de desempenho como instrumento punitivo, esse é um objetivo que não deve ser, de todo, descartado. Até mesmo os sindicatos, que sempre se apegaram a esse ponto, vêm mudando seus discursos, na medida em que se conscientizam de que “não há mais espaço no Serviço Público pra pessoa se desenvolver sem ter feito nada por isso, sem ter contribuído, porque, afinal de contas, a gente tá aqui pra atender a sociedade” (E20).

Gradualmente reorientados à questão da profissionalização do Serviço Público, também os sindicatos começam a reconhecer o valor dos sistemas de mérito e que não há mais como protelar a rendição à meritocracia. Afinal, há uma questão de natureza ética envolvida na condescendência com o baixo desempenho de servidores desmotivados e improdutivos, haja vista que, para mantê-lo empregado, são destinados recursos públicos escassos e que poderiam receber melhor destinação. “A gente não pode deixar se perder isso porque nós somos Servidores Públicos, então, temos que trabalhar pra isso, né, pra ter resultados, (...) porque a gente também é cidadão” (E20).

No sentido de agregar valor à discussão do novo modelo de avaliação, a Coordenação de Desenvolvimento Institucional (CODIN/STN) chegou a encaminhar ao Ministério do Planejamento algumas sugestões de melhoria formuladas por grupo de trabalho internamente constituído para a análise do SIDEC. Não obstante, pretende-se, em breve, encaminhar outra proposta, tendo em vista a necessidade de assegurar alinhamento entre o SIDEC e o modelo de gestão por competências recém-implantado na STN e o redirecionamento do foco da avaliação para as entregas do servidor (E03).

dentro do do sistema de desenvolvimento de carreiras, o SIDEC, foi feita a proposta de que se continuasse com a avaliação de desempenho, desvinculada à percepção de de qualquer gratificação. Mas, isso, desde 2009, tá parado. Então, (...) o próprio engajamento (...) no mapeamento de competências, no sentido das pessoas perceberem como que, hoje, elas tão inseridas no contexto organizacional ficou prejudicado (E10).

Outro aspecto do SIDEC que merece destaque é a intenção de vincular à avaliação de desempenho todos os subsistemas de gestão de pessoas (promoção, capacitação, licença capacitação, afastamento para pós-graduação, política de sucessão, etc), o que traz um considerável ganho para a Administração, na medida em se reforça o viés meritocrático da avaliação e a transforma de instrumento de punição e mecanismo de incentivo (E10).

Eu eu ainda entendo que, se a gente assumisse a as propostas do SIDEC no âmbito do Tesouro Nacional, aquelas que foram construídas no Tesouro junto com a... e depois, com a SOF e com a Federal de Controle, eu acho que nós teríamos um ganho muito grande na na gestão da Carreira Finanças e Controle (E10).

Para contextualizar o surgimento do SIDEC, cujo alcance limita-se às carreiras que atualmente recebem por subsídio, vale lembrar que essa condição remete a uma série de negociações iniciadas em 2006 objetivando a reestruturação de um extenso rol de carreiras, no qual inserira-se a Carreira de Finanças e Controle (E20).

Na ocasião, as mesas de negociação coletiva, nas quais tiveram assento representantes do Governo e líderes sindicais representando os servidores, tiveram como desfecho a cisão do

grupo de Ciência e Tecnologia e 4 (quatro) carreiras isoladas (INPI, IBGE, INMETRO e FIOCRUZ), a criação de diversas estruturas remuneratórias e das gratificações de desempenho que lhes foram vinculadas e a constituição de um novo grupo de carreiras então denominado ‘Ciclo de Gestão Governamental’, integrado pelas carreiras de Finanças e Controle, Planejamento e Orçamento, de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Comércio Exterior e IPEA (E20).

Dois anos depois, ou seja, em 2008, houve outra grande negociação coletiva que culminou com a publicação da Lei 11.890/2008 que, tanto viabilizara a mudança na forma de remuneração de diversas carreiras para o regime de subsídio, como definira as diretrizes para a avaliação de desempenho nas carreiras assim remuneradas, muito embora ainda estejam estas utilizando os regramentos antigos até que a nova Sistemática venha a ser regulamentada via Decreto (critérios gerais) e Portarias no âmbito de cada órgão (especificidades) (E20).

Desse modo, foi instituído o Sistema de Desenvolvimento na Carreira (SIDECA), introduzindo no processo de avaliação elementos de mérito (critérios de meritocracia), profissionalização e o monitoramento da capacitação, do desenvolvimento do servidor na respectiva carreira. Em 2010, diversas oficinas foram formatadas visando ao aprofundamento de estudos direcionados à regulamentação do SIDECA. No entanto, ainda permanecem algumas celeumas em torno de aspectos controversos, porém estruturantes, que precisam ser articulados com os Sindicatos antes da referida regulamentação (E20).

Nesse sentido, cabe esclarecer que a Sistemática prevê uma estrutura piramidal pouco praticada no Serviço Público, que condiciona a promoção dos servidores à existência de vagas nas classes subsequentes da respectiva carreira, condição que restringe o alcance do topo das respectivas estruturas (E20). O problema é que, com isso, força o SIDECA uma estrutura de carreira “totalmente desvinculada da estrutura organizacional” (E18).

Constituem exemplos clássicos desse tipo de prática no Serviço Público, as carreiras militares e de Diplomata (E20), em que “você vai vai ascendendo de acordo com a disponibilidade de vagas” (E09). No caso da Diplomacia,

ela começa por Primeiro Secretário, Segundo Secretário, Terceiro Secretário, ou é o contrário, não lembro se o terceiro é o primeiro, Conselheiro, Ministro de Segunda Classe e de Primeira Classe. Então, ela tem essa estrutura piramidal. Só que a estrutura da carreira (...) é totalmente vinculada à estrutura organizacional. (...), eu tenho tantos postos no exterior. Então, em cada país, eu tenho uma embaixada, eu tenho alguns consulados, eu tenho postos de UNESCO, disso, daquilo, que tem diplomatas brasileiros, eu tenho a própria estrutura do Ministério aqui, que abarca uma série de diplomatas na estrutura hierárquica do ministério. (...) Pra simplificar: Em um posto, por exemplo, uma embaixada, é, em um país, eu preciso de gente para fazer esse, esse e esse serviço. Então, se a embaixada ficar pronta, eu preciso de quatro Terceiros Secretários, dois Primeiros Secretários, e eu só preciso de um

Ministro de Primeira Classe que vai ser o Embaixador. Então, quando numa pirâmide eu só tenho duzentos Ministros de Primeira Classe, é porque eu tenho postos de Embaixador para duzentas pessoas. E eu tenho que viabilizar um fluxo disso daqui para que eu tenha sempre duzentos Ministros de Primeira Classe. Então, não adianta eu inverter a pirâmide e botar que duzentos secretários (Primeiro ou é Terceiro Secretário) e mil Ministros de Primeira Classe, porque eu não tenho postos de trabalho para mil Ministros de Primeira Classe. Então, a pirâmide é assim (E18).

Acrescente-se o fato de serem estas carreiras verdadeiramente estruturadas, com rigorosos critérios de promoção que condicionam o progresso na carreira a pesados requisitos de capacitação e à experiência pregressa do servidor ao longo da carreira. É, portanto, compreensível a resistência dos sindicatos aos critérios propostos pela Sistemática, haja vista o forte choque cultural que promoveriam no contexto das carreiras que pretende alcançar (E20). O exemplo da Diplomacia foi empregado para esclarecer que o desenho de uma carreira deve atender à uma missão específica e à estrutura da organização em que aquela se insere (E18).

Tem que ter tanto tempo de ter trabalhado no exterior. Então, se eu passei uma época no posto, eles chamam do circuito Helena Rubinstein, que é Paris, Washington e e Inglaterra, é, Londres (...), ao longo da carreira, exige que (...) eu tenha que passar um tempo no Oriente Médio pra que eu poder ter a oportunidade de passar nessa boa. Entendeu? Agora, tem um problema né? Porque, de repente, tá na sua hora de ir pra Washington, vem a pessoa que é de fora da carreira da diplomacia e o presidente bota como Embaixador lá. Você perdeu a sua oportunidade. Depois da carreira inteira. Então, quer dizer, ele também tem problemas, mas ele tem o desenho (E18).

Ressalte-se que estruturas piramidais são mantidas mediante um ingresso regular de servidores, vinculação a uma estrutura organizacional de idêntico formato (E18). Voltando ao caso da Diplomacia,

se nós não temos que ter, por exemplo, dois mil cargos, só cem lá no topo e mil e quinhentos na base, se nós não temos postos de trabalho para que mil e quinhentos estejam na base, por quê o desenho de uma pirâmide? Entendeu? Então, é um desenho vazio. Nós temos duas carreiras na Administração que tinha pirâmide: A Polícia Federal e a AGU. Sabe o quê que aconteceu com essas pirâmides? Viraram retângulos. Eles têm três categorias: um terço, um terço e um terço. Por quê? Por causa das pressões. (...) Por quê que eu não posso passar pra classe seguinte? Eu tenho cinco anos nessa classe e não posso ir pra classe seguinte “porque não tem vaga”. Mas se eu faço a mesma coisa que o cara que está no topo, porquê eu tenho que esperar a vaga para subir? (...) Então, enquanto você não tiver vinculação com os postos do trabalho, não faz sentido você falar em em pirâmide (E18).

Vale esclarecer que o SIDEC é um sistema de pontuação que possibilita ao servidor o acúmulo de pontos em virtude da realização de algum dos feitos previstos em sua sistemáticas, tais como participação em eventos de capacitação, titulação, instrutória, exercício de cargos em comissão, notas obtidas nas sucessivas aplicações do instrumento de avaliação de desempenho, “e uma série de fatores que tá na Lei” (E20).

O SIDEC oportuniza ao servidor um acúmulo de pontos de acordo com o seu próprio perfil e leva em conta que as pessoas não se desenvolvem da mesma forma. Enquanto algumas possuem um perfil mais gerencial, outras apresentam um perfil mais técnico ou um perfil mais aventureiro: “Eu quero ir pra fora, pra trabalhar em lugares diferentes” (E20).

Ao alcançar o último padrão de uma das classes em que se estrutura a respectiva carreira, o servidor terá acumulado uma certa pontuação durante o período que nela permaneceu. Com essa pontuação, poderá o servidor competir por alguma das vagas da classe subsequente, quando chegar o momento. Ressalte-se que, o grande desafio pra o SIDEC não está na quantidade de vagas disponível, como possa parecer, mas na adequação dos critérios de pontuação às especificidades de cada carreira, o que será feito no âmbito de cada Órgão (E20).

d) Capacitação

Inserida no rol das estratégias de profissionalização do Serviço Público está a Política de Capacitação de servidores, que ao longo dos últimos anos ganhara concretude por meio dos planos de capacitação anualmente apresentados pelos diversos Órgãos que integram a Administração Pública Federal e que, ano após ano, têm oportunizado a participação dos servidores em diversos eventos de capacitação (Cursos, Congresso, Workshops, Pós-graduações...) e, com isso a elevação do nível de qualificação da força de trabalho a serviço do Estado (E20).

Ressalte-se que, muito embora os números informados nos relatórios referentes à execução dos planos anuais de capacitação, não são esses números suficientes para comprovar a facilidade hoje encontrada pelo servidor em se reinserir no mercado trabalho ao deixar o Serviço Público. No entanto, o desconhecimento de estudos que confirmem essa hipótese não constitui obstáculo à conclusão de que a era dos servidores desatualizados já foi superada (E20).

Observa-se que, diferentemente dos servidores mais antigos, os servidores recém-ingressados no Serviço Público nele entram com a convicção de que precisam se capacitar, que devem buscar um aperfeiçoamento contínuo do seu perfil profissional e consciente de que precisam ser avaliados a fim de que possam oferecer resultados cada vez melhores (E20).

Não obstante, merece destaque um antigo viés da Administração que usa a capacitação como recurso para consumir os resíduos do Orçamento. “Isso também precisa mudar, porque você precisa ter um planejamento” (P20) que não perca de vista o impacto dessa capacitação

nos resultados alcançados pelo servidor, pela equipe e pela próprio Órgão. “Você tem muita avaliação de reação, né, de como (...) tá os professores, as instalações adequadas, mas no ambiente de trabalho não há” (P20).

No âmbito da STN, pensa-se em transformar a capacitação em uma espécie de ‘moeda de troca’, que juntamente com a questão da ascensão na carreira (promoção), estaria localizada ao centro de uma política de consequência, na medida em que estaria condicionada ao desempenho do servidor (E03). A ideia busca direcionar o foco para a entrega, para o resultado.

Então, eu acho que, de fato, uma coisa que a gente precisa melhorar é encontrar algum mecanismo de você poder separar o joio do trigo, separar o servidor bom e poder bonificar esse servidor (...) através de capacitação, seja através de qualquer outra coisa (...) (E03)

Muito embora o princípio da eficiência não alcança as estratégias de capacitação adotadas no âmbito da STN, haja vista a inexistência de equilíbrio na relação entre custos e benefícios (E01), de um modo geral, manifestam-se os servidores satisfeitos com a política de capacitação implementada na STN (E01) (E04) (E06) (E08) (E13) (E15),

o Tesouro investe muito recursos em capacitação. Ele proporciona ao servidor que ingressa no Tesouro (...) fazer Mestrado remunerado pelo Tesouro, Doutorado fora do país (...) viagens, mesmo com a restrição financeira para diárias e passagens (...), ainda assim, o Tesouro investe muito (E06)

(...) o Tesouro (...), desde 95, que começou a investir pesado em capacitação, né? Então, a gente foi qualificando os servidores, aperfeiçoando os concursos (...) (E15).

Percebe-se, na STN, que já se encontra consolidada uma cultura de capacitação continuada, em que as pessoas são estimuladas a se aperfeiçoar e se lançar em novos desafios, o que favorece o bom desempenho profissional e o alcance de melhores resultados pela Instituição (E08) (E13).

(...) a capacitação aqui no Tesouro é tratada com muito com muito carinho e o o Tesouro, hoje, é o órgão que que mais treina aqui na Esplanada, que melhor oferece as condições pra treinar. É limitado, ainda, porque tem um limite orçamentário. Mas se houvesse mais oferta, teríamos mais pessoas fazendo o que cê tá aí fazendo, seu seu mestrado. (...) já atendemos muitas pessoas. (...) isso fortalece a carreira e vai fortalecer lá na frente. Isso vai melhorar o seu conhecimento (...) (E08)

Minha opinião é que o Tesouro ainda se destaca nisso. Então, assim: Eu acho que isso é um ponto muito positivo. Agora, tem trabalhos aí que buscam melhorar isso ainda mais, que é exatamente alinhar (...) a capacitação que a pessoa busca às suas atribuições. Diversificar, identificar as carências, o déficit de competência. Então, esse trabalho, eu acho que ele tende a render frutos muito bons. Ele ainda está sendo estruturado, mas, assim, eu acho que é um trabalho muito interessante que vem sendo feito (E13)

No entanto, ressentem-se os servidores do raso e descontínuo investimento no desenvolvimento de competências gerenciais do *staff*, trazendo prejuízo para o bom desempenho das equipes, na medida em que bons técnicos são frequentemente alçados à condição de gerentes sem que reúnam os predicados necessários para tanto (E04) (E07) (E14).

Já tive alguns poucos treinamentos, mas eu tenho uma dificuldade. Eu acho que aqui a gente não tem uma formação gerencial. A gente tem uma formação de técnico. O bom técnico vira gerente naturalmente (...). Eu acho que a gente não tem uma formação, que é uma coisa tão boa pra fazer do técnico um bom gerente (E04).

(...) já faz tempo que eu não vejo, o curso de de aperfeiçoamento gerencial. E que isso era extremamente importante (...). A gente ainda tem muitos bons técnicos ocupando gerência e, às vezes, nem sempre um bom técnico é um bom gerente. Assim: você precisa bem avaliar o perfil (E07).

Eu gosto do ambiente em que eu trabalho no Tesouro Nacional. Eu acho um ambiente muito profissional, muito capacitado, mas, na minha opinião particular, mal dirigido (E14).

Na verdade, a Administração (...) tem péssimos gerentes (...). Aqui, você cobra tantos resultados que as pessoas não têm o devido tempo, a devida atenção para a gestão de pessoas. Se o subordinado não faz, o chefe vai fazer, tem que entregar o trabalho. Então, não é só concatenar, coordenar a equipe pra que a equipe produza. E não tem a oportunidade, talvez, de se preparar, ou não busque isso também, pra se preparar pra poder fazer isso. (...) Os órgãos mais especializados buscam empresas especializadas, buscam capacitações diferenciadas, buscam identificar algumas lideranças pra investir nelas, que ainda é um trabalho muito pontual (E18).

Uma questão relevante colocada em relação à capacitação é que, hoje em dia, espera-se do servidor uma postura pró-ativa na busca pela própria capacitação, de aquisição de novas competência que lhe possibilite assumir novas responsabilidades e atividades mais complexas, requisitos essenciais para um futura mudança de classe na Carreira (E18)

Quer dizer, se eu sinto que tem alguma coisa que eu preciso conhecer, que eu não conheço, eu vou procurar a minha capacitação, eu vou ler um livro, eu vou procurar um curso, pedir para a organização me botar num curso, ou eu vou fazer por minha conta mesmo. Porque eu tô me desenvolvendo também com isso. (...) Então, o profissional ativo também tá voltado pra sua própria capacitação. E se ele assumir a gerência, porque ele era um bom técnico e ele não se sente totalmente preparado, ele também tem que buscar essa capacitação, né?. Então faz parte da da necessidade do perfil (E18).

Merece destaque a questão do curso de formação, assunto sobre o qual se dividem as opiniões, haja vista que, enquanto alguns defendem a redução da carga horária e, até mesmo, a eliminação desta etapa do Concurso (E17), outros defendem a adequação do instrumento ao novo perfil de candidatos, cada vez mais qualificados, porém menos inexperientes (E19).

O curso de formação nosso foi de 1260 horas, foi de praticamente um ano de duração(...). Você faz um concurso, você estabelece as áreas específicas pra onde serão alocados os servidores aprovados no concurso, você submete a um processo de treinamento, uma segunda etapa, né, com o curso de formação. Nesse curso de formação, você já vai conscientizando, já vai esclarecendo determinadas questões internas pros funcionários. Eu acho que, essa relação do desempenho profissional, do desempenho profissional do servidor, com esse pré-treinamento que ele é submetido pra ingressar na carreira, é que colabora pra o seu bom exercício, a partir do momento que ele toma posse e entra em exercício (E19).

e) Identidade

Muito embora, na percepção de seus servidores da STN, não tenha a Carreira de Finanças e Controle uma identidade claramente definida, seja em função do fato de estar a mesma cindida em dois diferentes órgãos (STN e CGU), cujas atribuições são igualmente distintas, seja pela pouca visibilidade atribuída às realizações do Tesouro, se comparada às ações desenvolvidas no Banco Central, na receita Federal e na própria CGU (E02).

Entretanto, se o trabalho realizado nos bastidores da STN é pouco conhecido em nível nacional, não se pode dizer o mesmo de sua projeção internacional, haja vista o crescente reconhecimento e credibilidade conquistado pela Instituição perante credores, investidores e, até mesmo, perante seus pares (Tesouros Internacionais).

Muito embora possa esse parecer um motivo frívolo, há quem afirme que a falta de visibilidade da Instituição e, conseqüentemente, do prestígio dos Servidores da CFC perante a Sociedade está entre os principais motivos de evasão dos quadros da STN (E11), o que reforça a visão compartilhada pelos servidores de que o salário é apenas um entre os diversos fatores que condicionam a escolha do servidor por uma ou outra carreira (E11).

f) Planejamento

A profissionalização do serviço público, em essência, remete a um esforço político e administrativo no sentido de dotar os burocratas de um conjunto de atributos que contribuam para o exercício pleno e satisfatório das atribuições que lhe forma confiadas em virtude do cargo que ocupa no contexto estruturado dos planos de cargos ou carreiras públicas, sejam elas finalísticas ou de suporte (E20).

A despeito da relevância que as carreiras possam ter no cotidiano do Serviço Público, somente no contexto das carreiras finalísticas é que os resultados ganham visibilidade. Na perspectiva do processo de avaliação, por exemplo, no plano de trabalho pactuado entre

superiores e subordinados são explicitados os resultados pretendidos, seja no âmbito de um projeto, processo, ou mesmo de uma atividade na qual o servidor permanecerá envolvido ao longo de um certo período ou durante todo o ano, sem perder de vista os objetivos e metas institucionais (E20).

Pactos assim estabelecidos sugerem a institucionalização da prática do planejamento estratégico como instrumento de gestão, na medida em que a definição de metas e indicadores não apenas favorecem o desdobramento das ações do Órgão, como confere alinhamento estratégico às ações individuais e a mensuração do alcance dos resultados pactuados. Não obstante, se essa é uma prática que se verifica no contexto das carreiras finalísticas, não se pode afirmar que seja esta uma prática generalizada e nem que faça parte da cultura da Administração pública Federal. “Todos os órgãos sabem que têm que fazer, que facilita, que ajuda em todos os processos, mas não é não é uma prática generalizada” (E20).

No que tange às áreas meio, pensa-se em estabelecer critérios que possibilitem uma correlação indireta de seus resultados com os resultados institucionais, segundo o entendimento de que sem o apoio permanente das áreas meio, as áreas finalísticas não conseguiriam alcançar seus objetivos, muito embora sua atuação não tenha visibilidade (E20).

Tomando como exemplo a prática do planejamento estratégico, já consolidada na dinâmica da STN, sabe-se que são poucos os órgãos que a esta deram prosseguimento, ou mesmo, encaminhamento. Trata-se esta de uma experiência iniciada no Tesouro há quase duas décadas por força da implantação de política de incentivo à produtividade por ocasião da última Reforma. Em virtude de sua vinculação a questões remuneratórias, essa prática foi descontinuada quando a remuneração das carreiras conhecidas como específicas passaram a ser remuneradas por subsídio, o que se deu em 2008.

A partir de 1995, a Secretaria do Tesouro começou a trabalhar com metas institucionais e metas individuais. E tinha uma remuneração variável que fazia com que o seu salário, em seis meses, oscilasse, pra mais ou pra menos, de acordo com o seu desempenho, tanto individual, como organizacional (E06).

O ineditismo da iniciativa teve um positivo impacto no desempenho institucional, seja pela vinculação da remuneração ao alcance de metas de desempenho, seja pelos desafios e motivações que representavam para os servidores (E17).

Então, de 94 até 2008, nós tivemos o programa de estabelecimento de metas institucionais e individuais, com impacto na nossa remuneração que chegava a 50%. Então, com todos os defeitos que a metodologia poderia ter, a gente conseguia ter um controle maior sobre o desempenho (E17).

Supõe-se que

(...) o casamento da ascensão pessoal, (...) ou da satisfação (...) com as metas e os desafios institucionais (...) consegue estimular as pessoas. (...) Então, na hora que você procura casar projetos e (...) pessoas interessadas em trabalhar com aqueles projetos, você tá alinhando o interesse pessoal de desenvolvimento, de conhecimento, de uma nova tecnologia, eventualmente, com o interesse da instituição (E12).

Em constante aprimoramento, o instrumento conta com uma nova metodologia para a proposição e acompanhamento do plano estratégico institucional que, ao tempo em que fomenta uma gradual ampliação da participação dos servidores na definição das metas estratégicas, táticas e operacionais da Secretaria, favorece uma distribuição mais eficiente do trabalho (E03). Nesse sentido, argumenta-se que o desdobramento das metas individuais em metas institucionais contribuiu para a consolidação do princípio da divisão do trabalho, implícito, tanto na estrutura regimental da STN, como nos regramentos em que se estabelecem as atribuições dos cargos de Analista e Técnico de Finanças e Controle.

Embora a avaliação individual fosse feita por fatores e não por objetivos, por metas, isso gerava a necessidade de cumprimento de metas pela unidade que propiciava uma distribuição de tarefas (E18).

Trazendo o foco para a participação, a despeito da pretensão inicial de envolver um elevado quantitativo de servidores no processo, isso exigira um maior esforço dos gerentes em envolver o servidor, o que não se deu de forma homogênea. Por essa razão, optou-se, num primeiro momento, por envolver as pessoas de forma indireta, tendo em vista que “criando uma maior capilaridade, você consegue chegar ao servidor” (E03).

Ressalte-se que, na Administração Pública brasileira, um estilo de gestão mais descentralizado e participativo, em contraposição à rigidez burocrática, tem sido um recorrente objetivo de reformas administrativas, principalmente na esfera federal, a fim de tornar os servidores mais comprometidos, entusiasmados e qualificados, além de propiciar uma melhor qualidade e efetividade aos serviços públicos, ou seja, um melhor atendimento ao cidadão-cliente (E20).

Tendo isso em perspectiva, a participação dos servidores vem ocorrendo em dois momentos distintos. Na primeira oficina, participam coordenadores, gerentes e gerentes de projeto, que ficam incumbidos de partilhar as metas propostas com as respectivas equipes, no sentido de nelas buscar novos elementos para o aprofundamento das discussões iniciais. Na medida em que se configure necessária a presença de outros servidores, pode esta vir a ser solicitada por ocasião da segunda oficina (E03).

A tendência é que esse grupo seja gradualmente ampliado, para que se concretize o ideal de um planejamento participativo, mas, o que ocorre, hoje em dia, é que “não se

consegue colocar seiscentas pessoas num mesmo lugar, porque não dá! Você não consegue moderar esse pessoal todo!” (E03).

Para dar amplo conhecimento a evolução dos trabalhos do grupo, então constituído por gerentes e coordenadores, colocou-se em execução o ‘plano de comunicação ao servidor’, mediante o qual foi o plano divulgado aos servidores por alguns dos subsecretários. Trata-se esta de estratégia endereçada ao propósito de comprovar a inserção das lideranças no processo e de, por meio destas, esclarecer, para todos os servidores, as ações então priorizadas pela Instituição. Entretanto, pode-se afirmar que ainda há muito que se avançar nessa seara.

Inclusive, é possível afirmar que, nas subsecretarias em que o engajamento das lideranças na comunicação do plano tenha se dado de uma forma mais direta e enfática, observou-se um maior interesse dos servidores em tomar parte de projetos estratégicos, uma sensível melhoria na qualidade das metas desde então propostas e, conseqüentemente, o incremento no desempenho dessas áreas (E03).

Vislumbra-se, com isso, resgatar o comprometimento que se verificava na época em que os servidores tinham seus vencimentos atrelados à avaliação de desempenho individual e que, por essa razão, mostravam-se mais preocupados com os resultados institucionais (E09). Havia, à época, um esforço maior das unidades em planejarem suas ações, cuidado que gerou muitos frutos para a organização (E18).

Embora a gratificação, baseada no desempenho, (...) que aconteceu (...) entre 94 e 2008, tenha sido enviesada pra questão remuneratória, a gente percebia uma evolução na cultura para o desempenho(...) e as pessoas começaram a vincular metas individuais a metas institucionais. Isso fazia com que as pessoas percebessem mais a sua contribuição nas metas institucionais do Tesouro. Com o afastamento dessa prática, de vínculos individuais a metas institucionais, a cultura (...) regrediu um pouco e as pessoas voltaram a se enxergar de forma muito local (E10).

Muito embora não seja mais possível gratificar os servidores por um bom desempenho, vale ressaltar que a avaliação do desempenho será retomada nos moldes ditados pelo Sistema de Desenvolvimento de Carreiras (SIDECA), tão logo as premissas contidas na Lei 11.890/2008 sejam regulamentada. Ressalte-se a maturidade na prática Planejamento Estratégico Institucional que hoje se verifica na STN (E03) (E06) (E17), muito contribuirá para a implantação desse novo modelo de avaliação de desempenho, na medida em que possibilita que o servidor tenha uma visão mais clara do próprio papel no alcance dos resultados do órgão, ou do quanto o próprio desempenho influencia o desempenho institucional (E20).

Importante destacar que, no que diz respeito aos objetivos organizacionais da STN, há quem afirme que “o maior objetivo que o Tesouro tem é o resultado primário” (E09).

Entendendo que os frequentes cortes sofridos pelos programas mantidos pelos demais órgãos do Governo demonstram que o alcance das metas de resultado primário tem um peso maior para a Instituição que o bem-estar da população, objetivo maior do Estado, percebe-se a necessidade de uma mudança do foco institucional da ‘contenção’ para a ‘qualidade’ dos gastos públicos (E09).

g) Recrutamento e Seleção

Impõe a legislação que o provimento de vagas dos cargos que integram as carreiras públicas ocorra mediante prestação de concurso público de provas e títulos, o que não poderia ser diferente para os cargos de AFC e TFC da CFC. Ressalte-se que, na atualidade, é o processo seletivo para o provimento dos quadros da STN um dos concursos mais disputados pelos candidatos de nível superior, haja vista que, há mais de uma década não vêm sendo realizados concursos para o cargo de TFC (E11).

Dentro do entendimento de que, para atrair bons profissionais é preciso oferecer uma “boa remuneração” (E04), reconhece-se que essa elevada disputa se deve ao patamar remuneratório alcançado pela Carreira ao longo das últimas décadas.

(...) a remuneração do Tesouro, comparativamente ao setor público, ela ainda é uma boa remuneração. Por isso, ele ainda consegue atrair profissionais com boa formação (E04).

Não obstante, há quem considere que o processo de seleção da STN precisa sofrer adequações, sobretudo no que diz respeito aos critérios de alocação de servidores (E12), tendo em vista que, não obstante sejam admitidas pessoas muito qualificadas, são estas, muitas vezes, alocadas em áreas pelas quais não demonstram interesse, condição que reflete a desvinculação entre o desejo pessoal e o da Instituição, ensejando conflitos e, até mesmo, a evasão de servidores dos quadros da STN (E12).

Tem áreas (...) que têm mais ociosidade internamente e tem outras áreas que trabalham a 150% da capacidade produtiva (...) você não tem uma política de distribuição de pessoas que esteja alinhada com a quantidade de trabalho, a necessidade de treinamento e as questões normais de rotatividade que costumam acontecer. Esse tipo de coisa eu acho que é muito engessada, porque aqui a gente entra pra uma Coordenação, e você é patrimônio daquela Coordenação. E (...) se atividades são adicionadas, algumas vezes a Coordenação consegue mais servidores, mas se as atividades são subtraídas, aquela Coordenação vai continuar com o mesmo número de servidores (...) assim, acho que não tem um equacionamento entre o número de pessoas, a necessidade de treinar as pessoas, tanto do ponto de vista técnico, como do ponto de vista gerencial, e, aí, acho que a gente nunca planejou, acho que a gente não tem planejamento de pessoal pra fluir melhor (E04).

Isso remete à preocupação manifesta pelos servidores com a retenção de talentos:

Ah! Por que que eu vou deixar um profissional tão bem qualificado ir trabalhar no TCU? Porque lá tem sete horas? Ah, aqui são oito. Ah! Por que que eu vou deixar um servidor ir pro Banco Central? porque o Banco Central tem mais prestígio? O Banco Central tá toda hora na mídia. E falam bem do Banco Central. Mas falam mal do Tesouro. Então, quer dizer, por que que eu vou perder talentos por causa de trocado? Eu acho que eu preciso trabalhar isso. Infelizmente, nos últimos cinco anos, eu tenho visto a Instituição trabalhar muito pouco nessa linha. De melhorar a imagem do Tesouro para o exterior, para a opinião pública. (E11)

Nesse sentido, reconhecem os servidores a necessidade de valorização da Carreira, de projetá-la.

Nós temos profissionais qualificados que pensam, que podem fazer parte de toda a estrutura, de departamento de política econômica, fiscal (...). Por que nós perdemos gente pro TCU? Porque lá tem horário flexível. A gente perde gente pro Banco Central porque lá tem prestígio. Porque aqui isso não é assim? (E11).

Outro ponto de grande relevância apontado pelos servidores refere-se aos critérios seletivos adotados pela Administração Pública, de um modo geral, tendo em vista que, por ocasião dos concursos, os candidatos somente são avaliados em termos de conhecimento. Habilidade e predicados atitudinais são, frequentemente, ignorados.

Acho que essa é a grande diferença de quando você contrata alguém no setor privado. (...) ingressam pessoas na Administração Pública que não possuem as atitudes necessárias (...) para ser um bom profissional. Ele tem conhecimento, mas não tem habilidades, nem atitudes pra ser um bom profissional (E09).

h) Representação

A despeito da maioria das carreiras serem, atualmente, representadas por associações sindicais específicas, contam os servidores da CFC lotados na STN com uma modalidade de representação peculiar consubstanciada na ‘Comissão de Representantes’, canal de comunicação informalmente estabelecido entre a alta cúpula e os servidores (E11).

A iniciativa de constituir a referida ‘Comissão’ partiu dos servidores que, inicialmente movidos pelo propósito de facilitar a interlocução com os dirigentes em período de negociação salarial que remete à década de 90, passaram a se reunir com certa regularidade para a discussão de temas de interesse da CFC que transcendem a questão salarial (E02) (E03) (E04) (E11).

a gente carece muito por uma questão (...) de sindicato aqui próximo. Então, uma figura que teve que surgir, de certa forma, pra que os servidores fossem ouvidos, foi a Comissão de Representantes. E isso é muito importante, porque vêm saindo algumas políticas de mobilidade, política de licença-capacitação, várias outras que são discutidas com os servidores. Vários anseios deles participam na questão da

agenda da instituição. Isso reflete também na questão do desempenho. (...) à medida que você está envolvendo o servidor (...) na tomada de decisão, você atende o servidor. De certa forma, ele se sente parte da instituição, e aí, você vai melhorando o espírito de corpo e isso acaba se refletindo na questão do desempenho. (...) hoje, a Comissão de Representantes é extremamente importante (...). A gente carece (...) de uma participação mais efetiva. Eu converso isso bastante com o pessoal do Sindicato que, (...) até pela singularidade do nosso Sindicato, que eles precisavam ocupar esse espaço que a Comissão hoje ocupa (...) (E03).

Cada vez mais organizada, a ‘Comissão’ tem se reunido mensalmente e exercido importante papel no monitoramento das questões de interesse da Carreira, muito embora ainda esteja falhando na comunicação com o servidor, contando que os representantes estejam repassando os conteúdos das discussões para os demais integrantes das respectivas áreas, o que não vem acontecendo conforme esperado (E03).

A despeito da crescente atuação da ‘Comissão’, há quem diga que não lhe tem sido dado suficiente espaço para debate com os dirigentes, o que demonstra a “pouca reciprocidade do Governo em relação às Carreiras” e a inexistência de uma concreta preocupação com o Servidor Público (E04).

Embora as pessoas falem que o Servidor Público nunca ganhou tão bem, eu não sinto que o Governo se preocupa muito com o Servidor Público(...). Eu não vejo preocupação com Carreira aqui dentro do órgão (...). A Comissão ajuda alguma coisa, sim, até pela falta de um Sindicato mais atuante. (...) o quantitativo de pessoas do Tesouro é muito menor que o quantitativo de pessoas da CGU. Os problemas aqui são muito diferentes dos problemas de lá. Até essa discussão entre Técnicos e Analistas, acho que existe uma visão bem diferente entre aqui e lá. E pelo público lá ser em número maior, eu acho que o Sindicato tende a dar um pouco mais de importância pra lá (...). Eu acho que o órgão também dá pouco, retorno em relação às demandas que são colocadas pela Carreira, quer sejam elas pela Comissão, quer sejam elas pelo Sindicato. Independente dessa questão de salário. (...) Eu acho que, existe uma certa visão como se “aqui, a visão é essa”. Assim: Não existe muito espaço pra debate (E04).

A questão da retenção de talentos é uma das grandes preocupações da ‘Comissão de Representantes’, tendo em vista que a STN não reúne boa parte dos atrativos de Carreiras afins. Pessoas muito qualificadas, como as que ingressam na STN, não se deixam aprisionar por salário, até porque o patamar salarial oferecido pode ser facilmente igualado ou superado por carreiras afins, aumentando o peso de questões como prestígio, realização pessoal, possibilidade de trabalho remoto, horário flexível, capilaridade, etc. Mas, ao que tudo indica, essas questões preocupam mais à ‘Comissão’ que aos próprios dirigentes (E11).

eu acredito que hoje, um papel muito importante da comissão de representantes é esse diálogo com os subsecretários, com o próprio secretário, que é pra permitir que alguns atritos deixem de existir (E11).

Recentemente, teve a Comissão oportunidade de participar na discussão do novo modelo para a escolha dos conselheiros fiscais nomeados pelo Tesouro Nacional, modelo este

cuja validade e falta de transparência vinha sendo questionado pelos servidores como “jogo de cartas marcadas” (E11). Conseguiu-se, desse modo, a divulgação na Intranet de lista nominal dos atuais Conselheiros e da pontuação mínima para a seleção dos Conselheiros

cada um vai receber, individualmente, qual foi a sua própria pontuação (...) eu preferiria que todo mundo soubesse a nota de todo mundo. (...) Infelizmente, a área de desenvolvimento institucional, pro caso de processo seletivo, etc., não faz isso, e quando nós questionamos, se mostrou avessa a essa ideia e a (...) COPAR, também não se mostrou muito interessada. Então, do ponto de vista do servidor, foi uma pequena vitória. Mas, certamente, ficou aquele negócio, pô, já que vai fazer, porque não faz direito? (E11)

3.5.2.2 Aspectos Estruturais (P2)

A análise dos aspectos estruturais coloca em perspectiva a Descoberta de relações entre os níveis micro (CFC) e macro (STN) que influenciam o contexto organizacional da STN, favorecendo, com isso, a compreensão do comportamento da variável “Contexto local e imediato do órgão”.

(i) A Estruturação da Carreira de Finanças e Controle

A organização de sistemas de carreira é tida como uma dentre as mais importantes estratégias de profissionalização do Serviço Público. Não obstante, não se pode afirmar que na Administração Pública Brasileira essa organização tenha ocorrido de fato. Apesar da força de trabalho do Poder Executivo Federal estar hoje distribuída em “mais de 100 (cem) carreiras” (P20), em cujo contexto se localiza o grupo das Universidades Federais que se distingue das demais pelo perfil heterogêneo de seus integrantes (administração e docência), pela composição diferenciada de sua remuneração (titulação) e pela lógica própria dos critérios presente no seu processo de avaliação de desempenho (P20).

A idéia de carreira tradicionalmente remete à ingênua ambição nutrida pelo empregado de, partindo do padrão inicial de da estrutura de cargo ao todo da carreira, o que na iniciativa privada seria o cargo do Dirigente.

Eu não consigo enxergar uma ‘carreira’, se não for aquela em que você entra na Instituição, deseja um dia chegar ao mais alto cargo e você não consegue porque (...) esses altos postos são sempre ocupados por partidos políticos (E06).

O normativo em que se definiram as atribuições dos cargos e classes que conforma a CFC foi a Portaria SEDAP nº 87, que se encontra, hoje, “completamente desatualizada” (E03). A questão da correição, hoje atribuída à CGU, não se encontra prevista entre as competências da CFC, o que precisa ser urgentemente revisto, inclusive no que diz respeito aos critérios de ingresso e promoção na Carreira, o que remete a um alinhamento com as regras definidas pelo Sistema de Desenvolvimento das Carreiras – SIDEC -, que normatiza a avaliação de desempenho dos servidores que integram as carreiras remuneradas por subsídio (E03) (E18) (E20).

Além dessa, outras singularidades foram apontadas em relação à estrutura da CFC, como o fato de suas atribuições derivarem, em grande medida, das atividades desenvolvidas pelas antigas Ciset do MF, então responsável pela auditoria dos diversos órgãos e entidades da Administração, inclusive da Casa Civil.

Já na ocasião de sua criação, a STN recebera os papéis de Órgão Central de Controle Interno, da Programação Financeira e da Contabilidade. Anos mais tarde, até por uma questão de governança, ocorreu a separação entre as atividades de Finanças e de Controle, sendo que as últimas foram reposicionadas na estrutura da Casa Civil. No entanto, “as carreiras ficaram as mesmas” (E03).

Ocorre que essa separação entre atividades pressupõe a reformulação do conjunto de atribuições da Carreira, tendo em vista que as atividades desenvolvidas no âmbito da CGU em nada se assemelham às desenvolvidas pela STN. Também as atribuições de técnicos e analistas precisam ser revistas, seja pelo fato de que boa parte dos técnicos desenvolvem atividades que superam as atribuições definidas para o cargo de TFC, seja pela crescente complexidade das atividades desenvolvidas por ambos os cargos (TFC e AFC) em decorrência das novas funções e desafios assumidos por ambos os órgãos (E03).

A CGU, ela não tem competência pra fazer vários assuntos que ela faz. Competência legal. A Portaria que define qual as atribuições dos cargos e dos níveis da nossa carreira é uma Portaria SEDAP de 1987 (...) completamente desatualizada. (...) Então a questão de correição, que hoje é dada pra CGU, e que isso é vinculada a uma lei que diz que ela é que vai fazer, mas não tá nas competências dela. Então, isso precisa ser revisto. (...) Precisa ser revista a questão de verbas de entrada, verbas de promoção, SIDEC, várias outras coisas (...) (E02)

Essa é a razão pela qual vem o Sindicato reivindicando a elevação no nível de entrada do Técnico de Finanças e Controle para nível superior (E02).

Então, só entra agora quem tiver nível superior. É uma carreira em que existe uma seriedade, existe um grau de complexidade maior. Todas essas atribuições que foram adquiridas nesse tempo no órgão (...) são atribuições totalmente novas. Então, (...) esses órgãos devem, primeiro, alinhar, botar atribuições novas em todas as situações e atribuições atuais: Técnico da CGU, Técnico da STN, AFC da CGU,

AFC da STN. A gente precisa regularizar isso. Todas as atribuições estão bem defasadas (E02).

Importa destacar que a forma com que se recruta servidores em carreiras estruturadas baseia-se nas atribuições do órgão e nas atribuições do cargo, razão pela qual tais atribuições requerem atualização (E15). “Por exemplo: você faz um concurso pra um cargo e o seu cargo, por lei, já tem aquelas atribuições. E a lei diz que você não pode fazer nada que esteja fora” (E20).

(...) hoje, a gente faz muito mais coisa do que tá lá na nossa portaria, que não foi atualizada; que ela é de 87! (...) o Tesouro cresceu muito e a gente tem que atualizar essa portaria. Até mesmo, de repente, pra segregar um pouco a parte de controle da parte de finanças (E15).

Com relação à segregação da carreira em duas distintas carreiras é uma necessidade que precisa ser urgentemente suprida pela Administração, tendo em vista as singularidades que diferenciam o perfil dos servidores que atuam nas áreas de Auditoria, Avaliação de Programa, Fiscalização, do perfil dos que atuam na formulação e implementação da política fiscal. Pode-se afirmar que essa diferença de perfil, por si só, justificaria a separação da carreira, ao menos do ponto de vista administrativo (E19).

Não obstante, há entraves de ordem legal que impedem que a questão seja racionalmente solucionada, haja vista o requisito constitucional que imporia aos atuais ocupantes dos cargos em questão a submissão a novo concurso público, condição que vem impedindo

o avanço da modernização da Carreira de Finanças e Controle no sentido de criar cargos próprios pra cada uma dessas áreas. (...) embora administrativamente seja justificável a separação dessas duas áreas dentro da Carreira, dada o perfil diferenciado de cada um deles, a questão jurídica, a questão constitucional, ela representa um entrave grave no avanço dessa questão, da solução pra essa questão (E19).

Outro aspecto considerado singular é o fato de estar a Carreira inserida ao Ciclo de Gestão, desde a reforma de 1995, como resultado do Programa de Modernização do Estado então implementado. Essa condição indicava o reconhecimento de que a Carreira fazia parte do ciclo orçamentário e financeiro do Poder Executivo Federal, o que fazia sentido até que outras carreiras, que nenhuma vinculação teriam com o referido processo, passaram a integrar o ‘ciclo’, quando outras que deveriam estar contempladas, dele foram excluídas (E03).

Nesse sentido, vale acrescentar que a criação de carreiras estruturadas no âmbito da Administração trazia oculto o propósito de diferenciá-las das demais categorias funcionais do Serviço Público (E17). Com isso, criou-se no Serviço público uma elite conhecida como

‘Carreiras Típicas de Estado’. Ocorre que, com o tempo, foi este conceito desvirtuado por interesses difusos, haja vista a quantidade de carreiras que hoje arroladas entre as CTEs.

(...) você criou carreiras estruturadas do Banco Central, pra Receita Federal, pro próprio Tesouro, pra CGU (...), puxadinhos que você foi fazendo, carreiras que você foi estruturando, pra se diferenciarem da vala comum, que era a situação dos demais Ministérios (E17).

Por essa razão, entende-se que faz mais sentido discutir carreiras no contexto dos Sistemas Estruturantes da Administração que, propriamente, as Carreiras Típicas de Estado, pois “se o Estado, (...) o governo federal, ele é sistêmico, essas carreiras fazem parte do ciclo de planejamento, execução orçamentária, execução financeira, controle. E o Banco central trabalhando na parte de política monetária” (E17).

A relevância conferida à CFC vem se refletindo na remuneração concedida aos seus integrantes, que hoje se encontra em patamar bastante próximo ao das carreiras mais fortes do Estado, como a da Receita Federal que também deveria integrar o Ciclo Orçamentário Financeiro (E03). Pode-se afirmar que, hoje, pertence a CFC à “elite do Estado” (E03), o que, em grande medida se deve ao desempenho global da Carreira no exercício das atividades típicas de Estado. Entretanto, não se pode vincular esse *status* ao desempenho do servidor, especificamente, mas ao desempenho da Carreira como um todo (E03).

3.5.2.3 Aspectos Históricos (P3)

A análise dos aspectos históricos coloca em perspectiva a exposição de expectativas, tradições, ramificações e linhas de comunicação que forneçam insumos p/ a descrição do processo de profissionalização da CFC no contexto burocrático da APF, favorecendo a compreensão do comportamento da variável “Contexto histórico do órgão”.

(i) A Carreira de Finanças e Controle na ótica do Servidor

Com a criação da Carreira de Finanças e Controle – CFC -, em 87, foi oportunizada a transposição dos servidores que estiveram, desde 86, a serviço nas unidades da STN, na forma de cessão. Aos servidores contratados pelo SERPRO para trabalhar no desenvolvimento e implantação do SIAFI, também foi dada a oportunidade de, mediante opção formal do

funcionário, de virem a ocupar as vagas remanescentes da Carreira. Nesse processo de enquadramento, que levaria em conta o nível de formação pregressa do servidor, foi reencaminhado de forma que as atividades então desenvolvidas a serviço da STN viesse a determinar o enquadramento do funcionário, situação que somente foi juridicamente equacionada muitos anos depois (E01) (E02).

Acontece que, (...) por um instrumento legal abaixo de um decreto, uma portaria, determinou que a pessoa seria transposta no cargo que estava (E02).

Como não havia, no curto prazo, a possibilidade de realização de concurso para o provimento da recém-criada Carreira, nem pessoas suficientes para que a STN pudesse fazer frente ao extenso conjunto de atribuições que lhe foram atribuídas, foram convidados funcionários do “Banco do Brasil, Banco Central, Portobrás (...)”, mas essas pessoas não perfaziam o quantitativo de funcionários de que necessitava a STN, razão pela qual foram convocados funcionários interinos do quadro de ‘STAC’ constituído no SERPRO especificamente para atender à demanda de serviço da STN (E02).

Você entrava no SERPRO, como funcionária do SERPRO, para trabalhar dentro da STN. Se você pedisse demissão, você voltaria pro SERPRO, e de lá era demitido (E02).

A mencionada transposição ocorreu no final de 88. As portarias foram publicadas antes da promulgação da Constituição, naquele ano. Mas do ato ao fato, decorreram, ainda, alguns meses, tendo a transposição ocorrido em grupos do final de 88 ao início de 89 (E02).

Desse modo, para o cargo de Analista de Finanças e Controle (AFC), foram transpostos, na ocasião, os funcionários de nível superior, e para o de Técnico de Finanças e Controle, os funcionários portadores de certificado de conclusão do nível médio de ensino (E01) (E02). Observe-se que, na visão de alguns dos participantes, não se tratam de dois cargos compondo uma única carreira, mas de duas distintas carreiras (E01).

É importante destacar que, ainda hoje, permanecem as atribuições da Carreira definidas em Portaria “de mil novecentos e antigamente” (E02), apesar de tantas outras atribuições terem sido designadas a ambos os cargos ao longo das quase 3 (três) décadas que se passaram desde a criação da Carreira (E02), fazendo com que, tanto a STN como a CGU atuem em áreas não contempladas no conjunto de suas competências finalísticas.

(ii) Relação entre o desempenho do servidor e o institucional

Muito embora não se verifique um consenso em torno dessa questão, acredita-se que os resultados institucionais refletem o esforço do servidor em exercer suas atribuições com qualidade. Não obstante, a Administração ainda não dispõe de instrumentos que comprovem essa percepção e que oportunizem uma melhor compreensão dessa relação. No entanto, há uma consciência quanto à necessidade de sistematizar essa vinculação, seja ela direta ou indireta, o que constitui uma lacuna de pesquisa de extrema relevância do ponto de vista da Administração Pública Federal.

Afirma-se que a estratégia participativa adota para o planejamento estratégico da STN teve um modesto reflexo na motivação dos servidores e um significativo impacto na qualidade e integração das metas formuladas, assim como no interesse do servidor em tomar parte desse processo, não apenas pelo fato de poder opinar, de ganhar visibilidade ou de ter seu esforço reconhecido, mas por se sentir valorizado pela Instituição. “E você vê que o servidor, de certa forma, eles sentem falta de um pouco da avaliação de desempenho, e ele gosta de estar vinculado em algum projeto estratégico” (E03).

A oportunidade de trabalhar em projetos estratégicos tem se revelado mais estimulante para os servidores que a percepção de uma gratificação, como acontecia na época da GDP e da GCG. “Ele não fazia porque era importante, porque ele tinha oportunidade de conhecimento. Ele se fazia porque ele poderia ser penalizado de uma forma determinada” (E03).

Não obstante, há quem considere difícil para os servidores perceber o sentido do seu trabalho no contexto organizacional, assim como o quanto o seu esforço contribui para o alcance dos resultados institucionais.

“se cada um dos servidores pudesse perceber ou se perceber no contexto institucional, seria excelente! No entanto, as pessoas fazem o seu trabalho de forma pontual, é, atendendo, é, atendendo a metas puramente, é, locais, de equipe, e não conseguem entender isso de forma macro” (E10).

(iii) Relação entre o desempenho institucional e os resultados alcançados pelas políticas implementadas pelo órgão

Espera-se que, tanto o desempenho do servidor, quanto o desempenho institucional contribuam para as Políticas de Governo. Não obstante, não se tem, hoje, instrumentos que possam comprovar ou mensurar essa relação. Na SEGEP, está em curso a estruturação da

Coordenação de Gestão por Resultados, área que terá como incumbência o aprofundamento nesse tema. “Na verdade, você precisa ter um alinhamento desses resultados às políticas maiores de Governo” (E20).

A exemplo do PAC, cujos objetos e metas de resultados precisam ser continuamente monitorados de forma a garantir o alcance dos objetivos maiores do Governo, inúmeros outros problemas reclamam soluções que remetem à implantação de um arrojado sistema de acompanhamento que, a despeito da urgência que já se configura, ainda se encontra em gestação. Não obstante se admita que muito tenha avançado a Administração em matéria de gestão, igualmente se reconhece que muito ainda precisa avançar nessa seara.

“Talvez a gente, na ansiedade da gente, como cidadão, a gente gostaria que isso tudo acontecesse de uma forma mais rápida, ver isso mais efetivo, assim, né, assim, aparecendo mais. Mas eu vejo que já avançou bastante” (E20).

(iv) Relação entre o desempenho profissional dos servidores e a forma em que as carreiras se organizam

A reflexão em torno dessa questão não apenas suscitou dúvidas nos entrevistados, como neles gerou certa perplexidade. Confusos, não sabiam bem o que responder, nem mesmo depois de esclarecidos quanto aos nexos implícitos no conteúdo da questão. Oscilando do sim ao não, demonstraram os entrevistados, em sua grande maioria, que pouco conhecimento têm do que, na realidade burocrática, vem a configurar uma carreira.

Ocorre que, com a promulgação da Constituição de 1988, houve uma deturpação do significado de carreira que, em essência, pressupõe a possibilidade de ascensão de seus integrantes de um cargo a outro de uma mesma carreira. “Por exemplo: Eu entro aqui como nível médio, mas eu me capacito, eu faço uma faculdade, (...) e eu vou poder ir subindo (...) pra um nível superior, pra outro nível... concorrer a outros cargos” (E20).

Mas o mecanismo de ‘ascensão funcional’, anteriormente previsto, não foi contemplado pela nova Carta e, com isso, a intenção de migrar de um cargo a outro numa mesma carreira, somente se concretiza mediante a aprovação em novo concurso para o cargo pretendido. Isso justifica a tendência à criação de carreiras em cuja composição somente esteja previsto um único cargo, o que, de certa forma, coloca os conceitos de cargo e carreira em idêntico patamar. “Tecnicamente, hoje, você se desenvolve... a sua carreira, que seria carreira, você de... se desenvolve dentro do seu próprio cargo” (E20).

Seja como for, o que precisa ser repensado é o desenvolvimento no contexto estruturado de um cargo ou carreira. Deve-se repensar a progressão automática por tempo de serviço ou antiguidade porque, hoje, independentemente de desempenho ou capacitação, passado um ano, é o servidor alçado ao próximo degrau na escala de padrões que conforma a classe em que ele hoje se localiza. “Não poderia ser assim (...). Você teria que dar resultados e adequar suas competências pra que você fosse subindo nesses padrinhos. (...) Essa coisa de tempo de serviço não dá mais (...) gera muita acomodação?” (E20).

O servidor precisa ser estimulado por seus superiores a buscarem os próprios resultados, pois, como isso, todo o Serviço Público seria beneficiado. Cabe ao gestor construir com os servidores uma relação de recíproca confiança e apoio mútuo com vistas ao desenvolvimento eficaz de sua equipe de trabalho. Para tanto, deve-se reforçar nos gerentes esse compromisso, seja por meio de uma capacitação gerencial continuada ou, se isso não funcionar, mediante pressão.

Observa-se, hoje, uma tendência a elevar bons técnicos à condição de gerentes, sem que eles estejam aptos a protagonizarem esse papel. Isso, me geral, gera um clima de desconfiança nas equipes. “Será que ele tem a qualificação necessária para levar a equipe, pra conduzir aquela equipe, pra motivar a equipe a um desenvolvimento melhor, ou vai fazer com que as pessoas se acomodem (...)?”

Essa é uma situação é agravada pela tendência que hoje se observa na postura gerencial: de tão focados que estão nos resultados, esquecem-se de gerenciar as pessoas. “Ele é gestor das pessoas. Isso é uma responsabilidade muito grande, tem que ter treinamento pra isso. É muito importante” (P20). Por essas e tantas outras razões, deve a Administração destinar uma parcela de seu orçamento para o desenvolvimento gerencial dos servidores, já antevendo possíveis sucessões.

Olha que incoerência! Eu quero executar as políticas públicas, mas eu não trato das pessoas que vão ser. Por que... Tira as pessoas! Não é? Tira as pessoas! Quem é que vai executar aquilo? (E20)

Um olhar atento sobre a política de ingresso, os critérios de desenvolvimento que, em geral, resumem-se à capacitação, avaliação e antiguidade, e a composição das tabelas em classes e padrões fornece evidências de que inexistem diferenças significativas nas estruturas das diversas carreiras, exceto no quesito remuneração. Em geral, observa-se pequena variação na quantidade de classes (de 3 a 4) e padrões (4 a 5, em média). Já no que concerne à avaliação de desempenho, verifica-se certo descompasso entre as carreiras, na medida em que umas avançaram mais que outras nesse processo.

Já as estruturas remuneratórias variam conforme a capacidade de articulação da carreira, ou seja, conforme a sua capacidade de organização e a força da liderança sindical que lhe representa nas mesas de negociação coletiva. Sindicatos fortes conseguem estabelecer arranjos políticos que favoreçam seus filiados com melhores estruturas remuneratórias, o que configura no processo um viés bem mais político que técnico na formatação dessas carreiras. “Os grupos mais fortes conseguem se destacar, tanto em termos remuneratórios, como em termos de profissionalização” (E20).

Corroborar essa impressão o fato de que nenhuma das negociações até então encaminhadas fizera uso da avaliação de desempenho como trunfo para a viabilização de melhorias para a carreira, deixando clara uma severa inconsistência no processo de negociação, que confere maior peso aos possíveis prejuízos decorrentes de uma paralisação nas atividades de uma carreira que aos resultados por esta alcançados em benefício da Sociedade.

Esperava-se que, ao procurarem as mesas, as lideranças se dispusessem a avançar em discussões relacionadas à profissionalização e ao desenvolvimento das carreiras, transcendendo à questão remuneratória. Essa seria a postura considerada ideal dos representantes dos servidores, como ideal seria uma inversão dos valores que norteiam as decisões dos representantes do Governo. Não obstante, no jogo político que nesse cenário se configura, predominam, sobre a lógica da razão, forças políticas, cuja falta condena certas carreiras a uma posição marginal ao círculo do poder constituído pelas carreiras hoje pertencentes ao núcleo estratégico do Estado.

É importante reforçar que a reestruturação de uma carreira não se resume à questão remuneratória e envolve, sobretudo, a negociação de melhores condições de trabalho, de tecnologias para a viabilização das políticas, orçamento para capacitação, projetos de gestão por competências. Deve-se, pois, pensar a carreira como um todo, pois é nela que o servidor irá se desenvolver e permanecer por um longo tempo.

Ainda que o salário seja importantíssimo enquanto elemento motivador, não deve ser colocado em primeiro plano, sob a alegação de que “a única coisa que vai motivar o meu servidor é ter um maior salário” (E20). Mais importante que uma boa remuneração, seria a eliminação de distorções remuneratórias dentro do mesmo Poder, como ocorre entre os cargos de Economista nos diversos Órgãos, em cujos contextos é realizado um mesmo trabalho, desenvolvidas as mesmas atividades. No entanto, a remuneração varia conforme a carreira no qual o cargo se insere.

Como este, há registros de inúmeros casos em que se verificam distorções de idêntica natureza, o que remete à velha questão da isonomia que jamais foi equacionada pela Administração. Destaque-se que a Constituição condiciona a remuneração à carreira e, por conseguinte, à complexidade das atribuições dos respectivos cargos, haja vista que

uma área meio não faz o mesmo que uma área fim. Técnicos têm que assinar laudos (...). Um trabalho de Auditoria não é um trabalho fácil (...). Muita responsabilidade (...). Tem que ter, sim, uma diferenciação. São níveis, atividades, níveis de complexidade muito diferentes (...) pra certos setores (P20).

(v) Arranjos institucionais

A tratativa das relações que se desencadeiam em contextos organizacionais traz luz aos instrumentos que conferem maior sinergia à interação entre as áreas, o que, inevitavelmente, remete à questão da Comunicação, cuja importância se revela, tanto na disseminação, como no monitoramento das políticas estratégicas que se desenvolvem dentro e fora do ambiente do órgão.

Políticas estratégicas como a da Avaliação de Desempenho envolvem a todos na organização, do indivíduo ao dirigente, razão pela qual grande atenção deve ser conferida à interação entre os diversos atores envolvidos, entre os quais se inclui a área de RH, na qualidade de articulador do processo, condição que dela exige notável força política, o que somente se consegue mediante o reposicionamento da área no nível estratégico da hierarquia.

Nesse sentido, vale reforçar que, muito embora as Políticas de Recursos Humanos originem-se de um órgão central normatizador e orientador, cabe a cada órgão a customização de sua operacionalização, o que se dá de forma autônoma. “Então, a gente não tem (...) como chegar num órgão (...) e intervir porque os órgãos são autônomos” (E20).

Isso remete a uma importante reflexão acerca da capacidade dos órgãos em implementarem as políticas regulamentadas. É preciso compreender “até que ponto os órgãos (...) têm a capacidade de operacionalizar tudo isso?” (E20), haja vista que fracassos costumam repercutir mais que repetidos êxitos na aplicação de uma ideia.

(vi) Desafios para a Profissionalização do Serviço Público

Dentro do contexto de Estado, o principal desafio é exercer a vocação de servidor público (...) é servir à sociedade, servir o público. Infelizmente, as pessoas têm aspirações de serviço público que vão ao encontro de interesses particulares, como aposentadoria, estabilidade, bons salários, e esquecem que o bom profissional,

servidor público, é aquele que consegue enxergar a sua contribuição por uma vida melhor para a sociedade (E10).

Arguidos quanto aos desafios que se impõem ao esforço dos servidores em adotar no âmbito do Serviço público, uma postura profissional consonante com a ideia que têm de profissionalismo, manifestaram os servidores percepções que remetem a um extenso conjunto de obstáculos à adoção pelos servidores de uma postura profissional em sua plenitude.

Na visão dos servidores, a despeito do discurso moralista dos governantes e do persistente empenho em consolidar os ideais meritocráticos nas práticas da Administração, a cultura patrimonialista ainda se faz presente na Administração. Muito embora o arcabouço legal esteja fundamentado em princípios, não se pode afirmar que, na prática, sejam estes fielmente seguidos. Contrariando os princípios da moralidade, da impessoalidade e do mérito, a ‘amigocracia’ ainda é prática corrente no contexto da Administração (E01) (E02) (E09).

Apontam os servidores a restrição à mobilidade dos servidores como uma das barreiras à profissionalização dos servidores (E01) (E04) (E11), tendo em vista que, para conhecer a organização como um todo, o servidor precisa transitar pelas diversas unidades da organização, “até porque o Tesouro era um órgão muito grande, tem áreas muito interessantes, você passar a vida inteira numa mesma área, não tem graça. Pro meu perfil, não faz muito sentido” (E03).

Não obstante seja a mobilidade reconhecidamente necessária, percebe-se no corpo gerencial certa resistência em oportunizar a movimentação dos servidores entre as áreas. Argumenta-se que, em alguns casos, o interesse manifesto pelo servidor em migrar para outra área é interpretado como deslealdade, tornando-se, inclusive, motivo de perseguição (E04) (E11).

o servidor bom, a área quer que fique ali pra sempre e quer reter. O servidor ruim, é, se houver oportunidade, sair, né, se se livrar dessa pessoa. (...) quando as pessoas saem, elas são selecionadas num processo seletivo pra ir pra uma outra área, eu vejo um desconforto muito grande. Várias áreas aqui perdem muitas pessoas e, aí, chega, tal qual casamento, de ficar de mal (E04).

Percebe-se que o processo é represado por líderes que sequer procuram avaliar as razões que levam o servidor a procurar sair da área.

Às vezes ele tá insatisfeito porque na área dele o modelo gerencial não é legal, e aqui, assim, cada um escolhe o seu e não existe aqui uma orientação. Até há uma certa orientação institucional, assim, há uma certa cultura institucional, mas aqui é muito do deixa comigo que eu sei o que que eu tô fazendo, (truncado).

Está clara a dificuldade que os gestores têm de compreender que a movimentação interna dos servidores traz benefícios para toda a instituição, não só para o servidor.

o processo de mobilidade interna dentro do Tesouro, que serve pra oxigenar, né, a cabeça dos servidores, das próprias áreas, e acaba, em última instância, gerando um aumento de produtividade nas pessoas porque que começa a trabalhar feliz, te dá uma produtividade muito maior do que você trabalhar infeliz (E11).

No entanto, argumenta-se que o processo de mobilidade é tido como instrumento de minimização da insatisfação e não de potencialização do desempenho (E04).

Servidor que tá insatisfeito numa área faz processo de mobilidade pra sair. Na verdade ele (...) tá muito voltado pra esse tipo de coisa e não pra “Ah, eu vou ter uma experiência na outra área porque eu quero aprender uma outra área”. Normalmente, é esse o argumento que se usa, mas, no fundo, no fundo, as pessoas (...) não estão satisfeitas na sua área e (...) querem uma válvula de escape (E04).

Apesar de não ser este o objetivo primordial do processo de mobilidade, há que se prever a solução dos casos em que a insatisfação com o local de trabalho é uma realidade, seja por inadequação de perfis ou por falha na alocação pela área de Recursos Humanos.

(...) erros podem acontecer, é normal. Então, como é que se corrige o erro? A casa já tem um instrumento, que é o processo de mobilidade interna. (...) Excelente. Então, como funciona? Ah, suponha: tenho duas pessoas aqui querendo sair, tenho mais uma lá querendo sair, tem mais três numa outra Coordenação, tem não sei quem querendo sair (...). Então, vai ter Coordenação que vai perder uma pessoa e vai ganhar duas, vai ter uma Coordenação que vai perder duas pessoas e não vai ganhar ninguém. Vai ter Coordenação que não vai perder ninguém e (...) que vai ganhar duas. Então, isso pode acontecer e faz parte das negociações entre partes. Servidores interessados em sair vão procurar as Coordenações para as quais têm interesse. Vão conversar com gerentes, coordenadores. Saber se existe a viabilidade. Se, de fato, aquilo que ela imaginava que é o trabalho se encaixa no seu próprio perfil (...) (E11).

Muito embora haja certo consenso quanto à necessidade de revisão dos critérios que fundamentam o processo de mobilidade interna, não se pode negar as dificuldades que têm as áreas de atender aos anseios migratórios dos servidores.

(...) as unidades não querem perder. Movimentação por troca, por permuta, isso tem, não é cerceada. O difícil é achar as pessoas pra trocarmos. Agora, a liberação pra uma outra Coordenação, muitas vezes, isso fica inviabilizado e é uma política que (...) o servidor vê como um cerceamento. Mas a área de Recursos Humanos vê, até, como uma forma necessária de não exagerar determinada área em detrimento de outras. Por exemplo: como instituição, a gente não pode dizer que essa política é totalmente severa. Existe o mecanismo. O problema é que nós não temos uma reposição. A gente não pode requisitar mais gente de fora. Antigamente, tinha o pessoal da Caixa Econômica, agora não! É só pelo 4.050, que é com DAS. Então, nós não temos essa condição disso. Então, não dá para trazer ninguém de fora para cá. Não tem! As pessoas não vêm para cá para trabalhar mais de 8 horas por dia sem um DAS, não vêm! Então, quer dizer, essa pequena restrição que existe hoje é também uma (...) preocupação institucional. Não é, simplesmente, uma questão de cerceamento dessa mobilidade interna. Porque, se não, você teria uma área que é atrativa, como a Dívida, cheia. Uma outra área que é menos atrativa seria esvaziada, se não tivesse esse critério. Mas existe a legislação, uma portaria, que consiga discutir com os servidores. Não se atende a todas as solicitações, mas também não poderia! Se atendesse a todos eles, não ia atender a Instituição! Mas existe uma política aqui séria nesse sentido. Tanto que a questão não é movimentar. É movimentar e não perder. Porque ninguém quer perder. Nenhum Coordenador quer perder na sua área. Então, não é bem o enfoque. “Ah, isso é rígido! Você não pode sair! Você não pode,

ah!” Outra coisa é que tem servidor que entra e já... “Ah, eu não me adapto naquela área!”. Poxa, mas... Mas também ele nem conheceu a aquele serviço! Não aprendeu nem a gostar! E ninguém ama aquilo que não conhece. Não tem jeito. Tem que primeiro conhecer (E08).

Cumpra destacar, nesse contexto, uma questão de suma importância ligada à atitude da nova geração de servidores. Nesse sentido, observa-se, cada vez mais forte, a tendência à acomodação, o que, segundo a percepção de alguns servidores, decorre da estabilidade, da progressão na carreira por antiguidade, e dos obstáculos que se impõem à demissão por baixo desempenho, que, não apenas, geram acomodação nos servidores, como também inúmeros transtornos para os gerentes, condição que muito se assemelha à noção de ‘desprofissionalização’⁸⁵ (E03) (E07) (E08).

Eu não conheço ninguém que queira ir pra áreas em que se trabalha muito (...). As pessoas querem ir pra aquilo que (...) ou ficam numa posição de conforto, quer dizer, eu tô tranquilo, eu não tenho que me preocupar, o que eu conheço, o que eu faço aqui dá pro gasto. (...) eu trabalhei com várias gerações, (...) estive subordinado a ótimos líderes, líderes mais ou menos, líderes fracos, de todo jeito. (...) Mas uma coisa que eu percebi claramente na mudança de comportamento que hoje eu vejo nessa turma mais nova é a falta de comprometimento, é a falta da perspectiva de carreira. E eu vejo que é uma coisa mais, eu acho que é mais da geração mesmo. É aquela coisa: eu quero ganhar muito, trabalhar pouco, quero ter tempo pra curtir minha vida (...) Não interessa o resto. Então, assim, eu até nem pego cargo pra não me preocupar, sabe? Pra eu não ter que ter um comprometimento, ter que trabalhar depois do horário. Não, eu não quero isso. Se eu tiver ganhando bem, tá dando pro gasto, melhor assim, sabe? Aquela coisa de você vestir a camisa, de você esperar da equipe, como eu tive muito aqui, assim, de trabalhar, tinha pouca gente, não precisava chefe chamar e falar assim, ó, preciso que você fique. (...) A missão era dada, o trabalho era dado, você tinha a consciência própria de sentar e fazer o trabalho, nem que precisasse sair nove, dez horas, mas de fazer o trabalho e fazer com gosto, porque você tinha isso na equipe, nas outras pessoas. Hoje, a coisa é mais seleta. Dentro dos grupos, que eu vejo, são poucos que fazem isso (E07).

Ao transitar pela Instituição ou em outro órgão da Administração, o servidor tem a oportunidade de conhecer com mais profundidade os processos das demais unidades, de trazer para estas o conhecimento acumulado nas demais áreas, de permanecer motivado por novos desafios e, efetivamente, contribuir para a integração e o incremento do nível de cooperação entre as áreas (E04) (E06) (E11).

Porque a pessoa que vem de uma área traz uma experiência, né, da área, do conhecimento, que vai agregando valor e vai disseminando um conhecimento maior na organização. Então, eu acho que essa política, apesar de muitas áreas que têm com poucos servidores ainda terem que liberar pelo menos um, eu acho que isso, no frigor dos ovos, é importante pra organização (E06).

No sentido de solucionar esse impasse, vem se aperfeiçoando internamente um processo seletivo institucionalizado de mobilidade interna.

⁸⁵ Situação em que o servidor permanece vinculado à administração, porém sem prestar os serviços que dele espera a sociedade e que a sua capacidade possibilita (SANTOS, 1996, p. 226)

A gente tá com um banco de permuta informal, enquanto a gente não regulamenta, mas a gente permite que ele também troque. E a gente está com uma proposta de política de mobilidade que prevê, inclusive, um programa de estágio em determinadas outras áreas, pra que ele possa entender qual o assunto dessas outras áreas. Então, assim: A gente está tentando abarcar todas as possibilidades pra que ele possa obter conhecimento das outras áreas. Então, por exemplo, se (...) duas áreas trabalham numa coisa, por exemplo, de cálculo de resultado primário, é interessante que essas duas coisas fluam, troquem um tempo dessas áreas pra que elas possam entender como é que funciona lá, como é que funciona aqui e possam ter uma sinergia. É como se fosse uma relação simbiótica (E03).

No tocante aos critérios hoje empregados no processo de mobilidade, inexistente consenso quanto à sua objetividade.

Eu vejo como uma coisa que ainda não funciona bem. Ou seja, existe a regra da mobilidade, mas, assim, toda regra aqui dentro parece que tem muita exceção. Tem muito escape. (...) A mobilidade é interessante, principalmente pras pessoas que querem, realmente, ascender na carreira. (...) eu acho que a ideia é boa, desde que os processos funcionassem bem (E13).

No que diz respeito à continuidade da iniciativa, observa-se que o processo não está tendo a regularidade esperada.

por duas vezes, por conta de um acúmulo de processos, uma coisa extremamente importante para a oxigenação da casa foi cancelada. Por quê? Compreendo ser adiado. Veja bem, (...) apareceu um incêndio aqui, vamos tentar resolver Tudo bem, eu entendo isso. Precisamos de uma força tarefa, ou seja, precisa alocar servidores que estão noutras Coordenações para trabalhar temporariamente nesta Coordenação que está mais demandada. Isso me parece bastante razoável. Adiar, me parece razoável dada uma situação extrema, mas cancelar me parece uma decisão equivocada. Então, (...) me parece um problema de falta de continuidade. Então, (...) eu preciso abandonar todo um histórico de boa governança por conta de um incidente pontual? Não me parece razoável (E11).

Se a mobilidade interna já enfrenta obstáculos em nível institucional, ainda maiores barreiras enfrentam os servidores para sair da STN (E04) (E12), “a não ser com casos de cessão, quando você é requisitado pra Casa Civil ou pro Gabinete do Ministro, etc.” (E06).

Já a Carreira de Gestor Governamental, ele tem mais capilaridade, ele tem a possibilidade de atuar em vários órgãos e não tem a necessidade de se fixar num só. Eu acho que seria interessante essa mobilidade para os servidores do Tesouro. (...) Porque, de repente, é importante e estratégico ter um servidor do Tesouro como Secretário da SPOA, como Secretário da SOF, como Secretário de alguns cargos estratégicos. (...) Porque aí você vai disseminando a cultura do Tesouro fora e também aumentando o nosso grau de (...) controle, de integração (...) mais proximidade. (...) Eu acho que o Tesouro deveria rever (...), até porque eu só retenho as pessoas aqui no Tesouro se eu tiver condições de dar o melhor ambiente possível. Não só de ambiente organizacional, mas razão pra ele estar aqui. Eu quero estar aqui porque tem algum diferencial aqui. Caso contrário, ele possibilite essa pessoa a ter acesso a outros órgãos que possam proporcionar a ele essa (...) e não segurar, porque essa é (...) uma forma de levar a cultura organizacional do Tesouro pra outros órgãos. Porque a cultura aqui é muito interessante; porque os servidores aqui são muito responsáveis. Como a gente trabalha por metas, então a gente é muito pressionado para resultado. E eu acho que tem muitos órgãos de Governo que não trabalham dessa forma e que deveriam trabalhar, mas nada melhor do que alguém daqui ir pra lá mostrar que isso dá resultado. (...) Ia fortalecer a

Administração Pública, de uma maneira geral. E essa política de carreira, de ascensão ser tão difícil, (...) pra você sair, só consegue ter proposta de trabalho fora pra DAS alto. Pra DAS baixo, não. Aqui é difícil cê conseguir o alto. E lá, do lado de fora, estão loucos pra que a gente vá pra (...) DAS 4, 5, pra cima. Eu acho que essa política de carreira deveria mudar (E06).

Mas eu acho que o Tesouro não estimula a troca, a busca de experiências dentro do órgão, fora muito menos. Eu acho que (...) a gente deveria pensar de uma forma estratégica... Já conversei sobre isso várias vezes com o pessoal da CODIN, com o Subsecretário de (...) Administração. É. Eu acho que (...), já que isso é uma realidade, nós deveríamos ter uma estratégia porque essa experiência de ceder profissionais do Tesouro pra outras Secretarias tem que ser uma coisa que agregue pro Tesouro. Porque eu acho que nós somos do Tesouro, eu sou uma defensora do Tesouro, eu acho o Tesouro igual escola (...). Eu acho que o Tesouro é um ator muito importante (...). Gostaria que o Tesouro tivesse uma visão um pouco mais ampla da sua inserção dentro do (...) Estado, porque acho que isso nos fortaleceria mais, o órgão e a Carreira. (...) eu acho que a gente devia tratar essas questões da mobilidade, tanto interna, quanto externa, de uma forma mais estratégica, (...) isso é importante e fomenta a capacitação, a experiência dos profissionais que são daqui. Quando você faz concurso, cê faz concurso pra o Tesouro. Independente de onde você vá atuar futuramente, sua casa é aqui. Acho que se você é um profissional que teve uma experiência boa fora, pro Tesouro é muito bom porque, muitas vezes, você precisa de alguém, pra defender uma posição e, às vezes, você não tem a pessoa apropriada. Então, eu acho que essas oportunidades são fatos e que a gente deveria ver como oportunidades pra desenvolver os nossos profissionais (E04).

Em contrapartida, há o argumento institucional de que, atualmente, um terço do quadro da STN encontra-se cedido, ou para o Ministério da Fazenda, ou para outros órgãos da Administração, fora o elevado número de servidores licenciados por motivos particulares.

as pessoas buscam aqui no Tesouro porque tem um quadro qualificado. Mas, (...) por força da política do Governo Federal, da política de concurso anual, o Tesouro também não pode tar liberando porque, se não, suas atribuições não são cumpridas. Hoje, a gente vê que o servidor reclama da dificuldade que são as movimentações, as mobilidades. Mas, isso aconteceu tendo em vista esse alto número de pedidos. E você não tem como repor isso. Você não pode trazer ninguém de fora pra cá (E08).

Entre os servidores, há, inclusive, quem defenda a unificação das carreiras do ‘Ciclo de Gestão’.

você tem a parte de planejamento, a parte do orçamento, a parte da execução, depois a parte do controle. Então, se a gente fosse pegar, assim, os modelos até que a gente conhece em outros países, não seria fragmentado. Seria uma carreira única que estaria cuidando de tudo isso e você teria uma mobilidade maior também. Até pra você trabalhar bem num determinado ponto, se você conhecer os outros. Por isso que a gente também, quando regulamentou o decreto, a lei que cria os sistemas, a gente colocou até um artigo lá que você possibilita a mobilidade entre esses órgãos dos sistemas, justamente para isso (E15).

Por outro lado, indica-se a necessidade de um estudo mais profundo e orgânico para a definição da arquitetura das carreiras, que analisasse as diferenças entre elas, suas populações, posicionamento estratégico, mecanismos de gestão e uma série de outras questões. Uma mais estratégica tem que ter mais mobilidade do que uma mais operacional, em que você precisa de dados mais permanentes (E18).

Mas, hoje, tudo ocorre muito na pressão. Teve alguns ganhos nos últimos anos. Foram criadas algumas carreiras pra atender gargalos específicos da Administração, mas esse é um movimento que ainda ocorre de forma muito pontual, pelas pressões políticas e que traz ganhos pras organizações que conseguem as carreiras bem estruturadas e bem pagas, mas, no desenho geral da administração, você aumenta o ônus. Isso é ruim, de certa forma. O ideal seria que você pudesse fazer um ajuste geral e ter mais consistência em algumas decisões (E18).

Observa-se que, na prática da Administração, a estruturação dos órgãos não é precedida de um devido planejamento. Organizam-se as 'caixinhas' sem que se saiba a finalidade que justifica a criação do órgão, que atribuições terá por incumbência, qual sua missão e visão de futuro, que objetivos irá perseguir, que contingente (perfil e quantitativo) requer para sua efetiva operação (E15).

Da mesma forma, são as carreiras reestruturadas de forma irrefletida. Exemplo disso foi a redução da amplitude das Carreiras Típicas de Estado de 24 para apenas 13 padrões, que teve por consequência o alcance do topo das carreiras em menos de 10 anos, deixando os servidores sem perspectiva de crescimento até a sua aposentadoria aos trinta ou trinta e cinco anos de serviço (E15).

A polêmica em torno da questão dos Técnicos de Finanças e Controle vem mobilizando os esforços da UNACON, entidade representativa da Carreira de Finanças e Controle, tendo em vista a inexistência de perspectivas de crescimento para os técnicos que alcançam o final de carreira (E01) (E02) (E16). Entre os pleitos do Sindicato insere-se a elevação no nível de entrada do Técnico de Finanças e Controle para nível superior (E02).

Então, só entra agora quem tiver nível superior. É uma carreira em que existe uma seriedade, existe um grau de complexidade maior. Todas essas atribuições que foram adquiridas nesse tempo no órgão (...) são atribuições totalmente novas. Então, (...) esses órgãos devem, primeiro, alinhar, botar atribuições novas em todas as situações e atribuições atuais: Técnico da CGU, Técnico da STN, AFC da CGU, AFC da STN. A gente precisa regularizar isso. Todas as atribuições estão bem defasadas (E02).

Trata-se esta de uma questão bastante delicada, pois o recrutamento para o cargo de Técnico, já extinto na Carreira de Orçamento e Finanças da SOF, foi interrompido pela STN em 1997, até "porque as atribuições dos cargos não estão muito bem definidas. São atribuições que vêm de 1987, se não me engano" (E17).

Seria, portanto, temerário recrutar novos técnicos antes de rever o papel do Tesouro enquanto órgão central de Programação Financeira e Contabilidade, o papel dos órgãos setoriais do Ministério, e a forma de articulação dessas unidades com a SOF. Somente após ampla discussão sobre os sistemas estruturadores, envolvendo STN, CGU e SOF, será

possível redefinir as atribuições e responsabilidades de Técnicos e Analistas (E17). O exemplo da CGU demonstra a necessidade de maior cautela no tratamento da questão:

Ela fez concurso em massa pra Técnico de Finanças e Controle e, hoje, o que acontece? Os dois, o Técnico e o Analista fazem praticamente a mesma coisa, as mesmas atribuições e um ganhando metade da remuneração do outro. Então, você já tem problemas de ações na Justiça, de desmotivação de servidores... Então, é, é eu acho que precisa ser feita essa discussão: se é para o Estado ser sistêmico, então que o seja mesmo. Não é só no nome, na nomenclatura (E17).

Basicamente, o que distingue Técnicos de Analistas é o nível de escolaridade exigido para o desempenho das atribuições de cada cargo. De acordo com o arranjo original, “o cargo de Técnico foi criado pra auxiliar no desempenho das atividades e das atribuições do Analista” (E19). Ocorre que a modernização tecnológica e a otimização dos processos de trabalho que se verificaram ao longo das últimas 3 (três) décadas, tornaram dispensável, para o Analista, o auxílio de um Técnico (E19).

Essa percepção desafia a Administração a resolver um polêmico dilema: “o que fazer com esse contingente de Técnicos de Finanças?” (E19). Essa é uma questão que, inclusive, divide as opiniões dos servidores da Carreira: enquanto uns defendem a extinção do cargo, outros advogam a elevação do nível de ingresso do cargo de TFC de nível médio para superior (E19). No entanto, as dificuldades transcendem os anseios dos servidores e resvalam em uma questão jurídica, pois “transformar um cargo de TFC num nível superior pode gerar contestações jurídicas futuras, como foi o caso da Receita Federal” (E19).

Mas o grande desafio, mesmo,

é você conseguir se perceber como uma pessoa que pode contribuir pra uma sociedade melhor, (...) saber o valor da organização para a sociedade e o seu valor para a organização. Quando você consegue fazer isso e se dedica, você vê mais sentido em ser um profissional do Serviço Público (E10).

3.6 Limitações do Método

Como toda e qualquer pesquisa de natureza qualitativa, encontra-se o presente estudo limitado pelo grau de subjetividade presente em métodos interpretativos de análise, pela dificuldade de reprodução e de generalização dos resultados.

Hammersley (1992, p. 125) apud Groulx (2008, p.112) chama a atenção para a incapacidade da pesquisa qualitativa “de produzir resultados generalizáveis e de sua ineficácia para o que se extrai das relações causais”. Acrescenta o autor que

o que caracteriza o método (...) não é, primeiramente, seu objeto, mas sim os procedimentos empregados, os quais devem ser tornado públicos e submetidos à avaliação da comunidade científica. Como o acesso à experiência de um sujeito não confere privilégio gnosiológico, conceder muita atenção ao vivido, ao testemunho e à subjetividade dos sujeitos, e também à autenticidade da experiência pode mascarar os problemas propriamente metodológicos da coleta de dados e fazer crer que a verdade dessa experiência persiste completamente em sua expressão.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dos conceitos extraídos da legislação, tanto quanto da percepção manifesta pelos servidores entrevistado, observa-se um descompasso entre a noção de carreira trazida da burocracia weberiana e a visão adotada pela Administração na estruturação das carreiras do Poder Executivo Federal.

Observa-se, ainda, uma rasa compreensão do significado de carreira, em que pese a estrutura segundo a qual é esta conformada em termos de atribuições, dos regramentos que regem a o ingresso e o desenvolvimento no percurso estruturado para cada carreira e, em alguns casos, até mesmo das normas que conformam conduta dos servidores no exercício dos cargos que a integram. A vinculação da carreira a uma simples tabela remuneratória foi recorrente nos depoimentos dos participantes.

Considerando os conteúdos extraídos da legislação, foi possível observar certa inconstância nos propósitos governamentais de profissionalização do serviço público que, em essência, remetem a um permanente esforço em que, Política e Administração somam forças no sentido de dotar os burocratas de competências específicas que possibilite aos agentes públicos o exercício pleno e satisfatório das atribuições que lhe foram confiadas.

A noção de Carreiras Típicas de Estado emerge do Plano Diretor da Reforma Administrativa do Estado – PDRAE, que, colocando fim ao longo debate que em torno da questão se desenvolvera, atribuíra esse *status* às Carreiras que viessem a compor, nos termos do ‘Plano’, o núcleo estratégico do Estado, entre as quais fora contemplada a Carreira de Finanças e Controle.

Entre os diversos predicados manifestos pelos participantes como requisitos que singularizam a conduta profissional no contexto burocrático institucional, destacam-se a integridade, a obediência às normas e o respeito à hierarquia, enquanto requisitos que remetem a princípios que fundamentam a organização burocrática típica tal qual definida por Weber.

A quantidade de qualificações que, na visão dos servidores, definem o ‘bom profissional’ enseja a revisão dos critérios que norteiam a formação dos servidores de carreira e, conseqüentemente, a reestruturação dos programas de capacitação ofertados pelas Escolas de Governo.

O esforço em compreender a introdução e consolidação da cultura proveniente do profissionalismo no seio da burocracia requer a investigação dos possíveis desafios a que se encontram expostos os servidores no cotidiano do Serviço Público. Uma reflexão mais aprofundada acerca de tais desafios revelou um contexto burocrático estatal altamente

limitante, haja vista que para cada cargo já se encontra previsto em Lei um conjunto de atribuições e que não se pode realizar nada que não esteja previsto em Lei.

Se o que se espera de um bom profissional é que ele se capacite, que seja criativo, como fazer isso num contexto em que não se pode fazer nada que não tenha previsão legal e em que não há possibilidade, ao menos no curto prazo, de promover mudanças na Lei? Isso remeteria a um esforço coletivo de discussão no sentido de ampliar o horizonte da lei, de flexibilizá-la, o que demandaria tempo, paciência e, sobretudo, perseverança.

Mas isso não só configura um desafio como também um motivo de frustração, especialmente para os servidores oriundos da iniciativa privada ou do meio acadêmico que chegam ao Serviço Público carregados de ideias. Enquanto na iniciativa privada, onde a perda de tempo é inaceitável, eventuais barreiras são prontamente eliminadas no próprio ambiente de trabalho, no Serviço Público há que se passar por várias instâncias até que uma decisão seja tomada, o que igualmente demanda tempo, paciência e perseverança.

Nisso, revela-se um grande entrave para a consolidação da Gestão por Competências na Administração, haja vista que, se de um lado está a necessidade de suprir as lacunas de competências identificadas na equipe, de outro está o impedimento ou o limitador legal. Excluídas as carreiras especializadas, como as de Finanças e Controle, o MRE, Banco Central, Comércio Exterior, para as quais tem sido reservada uma margem para o desenvolvimento profissional de seus integrantes.

Outra barreira para o exercício profissional do Serviço Público revela-se em sua estrutura rigidamente hierarquizada, na qual as pessoas se enclausuram nas próprias ‘caixinhas’ e lá permanecem alheias ao processo. Apesar de uma crescente conscientização dos Órgãos nesse sentido, a cultura da verticalização ainda marca presença, criando obstáculos para a consolidação dos ideais de ‘responsabilização’ e de ‘troca’.

Contudo, não se pode transpor as fronteiras da burocracia para o ‘gerencialismo’ de pronto, até por que não há como fugir do elemento político sempre presente e atuante em contextos burocráticos institucionais, nem tampouco seria possível se libertar de uma burocracia que, apesar das severas críticas que recebe, garante a manutenção da unidade na Administração Pública, unidade esta que estaria comprometida se a Administração adotasse para si uma estrutura puramente gerencial.

Muito embora careça de certa flexibilidade em suas estruturas, a burocracia se mostra imprescindível para garantir continuidade aos processos de controle, elemento de grande relevância se considerados os princípios que norteiam a conduta no Serviço Público, até

mesmo porque, não há como abdicar dos controles em contexto Estatal, haja vista que o Estado lida com recursos públicos, dos quais é fiel depositário.

Cabe destacar angústias e frustrações que, na percepção dos participantes, decorrem da sujeição dos servidores aos rigores dos regramentos burocráticos, bem como do ‘ranço’ clientelista que, justificando esse intenso rigor, ainda hoje prevalece nas relações de trabalho que se estabelecem na Administração, a despeito das inúmeras iniciativas empreendidas no sentido de nela consolidar os pressupostos meritocráticos da administração burocrática de Max Weber.

Constata-se que, se tal situação não chega a constituir impedimento para o exercício profissional do cargo público, configura-se, no entanto, em grande obstáculo para a plena consolidação do profissionalismo na Administração Pública Federal, tanto quanto para o alcance de resultados mais efetivos em favor da Sociedade.

Na perspectiva de suas atribuições, observa-se estreita vinculação dos cargos de Analista e Técnico de Finanças e Controle com as atribuições da Secretaria do Tesouro Nacional, somadas às da Controladoria Geral da União, situação que se perpetua a despeito da separação entre as áreas de Finanças e de Controle ter-se consumado há mais de uma década. Evidências dessa vinculação emergem da análise do modelo sistêmico segundo o qual foi organizada a ação estratégica do Estado.

A institucionalização da prática do planejamento estratégico como instrumento de gestão, seguida da implementação de outras importantes práticas de gestão, fazem da Secretaria do Tesouro Nacional ambiente propício à profissionalização da Carreira de Finanças e Controle, na medida em que possibilitam a livre expressão dos valores e percepções do servidor enquanto indivíduo,

Ao conferir alinhamento estratégico às ações individuais e ao mensurar o alcance dos resultados pactuados, imprime a STN certo grau de subjetividade ao papel desempenhado pelos agentes que integram seus quadros. Não obstante, se essa é uma prática que se verifica no contexto da STN, não se pode afirmar que seja esta uma prática generalizada na Administração pública Federal.

Aos argumentos que conformam a conclusão da análise desenvolvida, seguem-se recomendações extraídas dos depoimentos dos servidores entrevistados.

5 RECOMENDAÇÕES

Da análise dos resultados obtidos a partir das percepções manifestas pelos servidores, foi possível identificar um conjunto de aspectos que merecem a atenção da Administração e, mais especificamente dos dirigentes da STN, tendo em vista o impacto positivo que as melhorias apontadas teriam no desempenho dos servidores da CFC e, conseqüentemente, nos resultados da Instituição.

A implantação de uma política integrada de RH que enfatize questão motivacional é considerada condição essencial ao bom desempenho dos servidores e da própria Instituição. Nesse sentido, vislumbra-se a implantação de uma política de incentivos e conseqüências que, de um lado comprometa o gestor com a motivação, o desenvolvimento, o reconhecimento e a valorização do mérito de seus subordinados e, de outro lhe tire da condição de refém, na medida em que coloca à sua disposição os 'mecanismos de cobrança' de que necessita para garantir eficiência aos serviços sob sua responsabilidade.

Entre as necessidades apontadas pelos servidores, inclui-se a revisão dos critérios empregados no processo de recrutamento e seleção de servidores da CFC. É preciso avaliar se os requisitos de qualificação (titulação) para acesso ao cargo são condizentes com a complexidade das atividades desenvolvidas nas unidades, haja vista que o desequilíbrio entre a oferta e a demanda de potencial humano é tido como fonte inequívoca de frustração e desencantamento, bem como um atalho seguro para a evasão de talentos.

Igual atenção requer a política de alocação, se o que, de fato, se deseja é um quadro de funcionários motivados e de alto desempenho. É consenso entre os servidores que servidores felizes produzem mais e melhor. Recomenda-se, pois, uma alocação que maximize a satisfação dos servidores e os resultados institucionais. Isso remete a um posicionamento inteligente das pessoas que leve em consideração, não apenas o perfil de competências do servidor, mas o interesse por ele manifesto em ocupar uma função específica.

Reclamam os servidores maior objetividade e transparência nos critérios em que se baseiam as decisões nos processos seletivos internos para mobilidade e ocupação de DAS, condição tida como essencial para evitar a reprodução de práticas clientelista no âmbito da Carreira. Assinala-se que semelhante providência deva ser tomada no tocante à distribuição de cargos de ‘Conselheiros Fiscais’ entre os servidores da CFC.

Para equilibrar a relação entre custos e benefícios nos investimentos em capacitação, sugere-se a vinculação da oferta de capacitação ao desempenho e ao potencial multiplicador do servidor. Considerando a limitação de recursos destinados à capacitação de servidores, considera-se racional investir na capacitação de servidores que efetivamente tragam retorno para a Instituição e que se prontifiquem a repassar o conhecimento adquirido aos demais integrantes da equipe da qual toma parte.

Considera-se oportuna a organização periódica de seminários que oportunizem a troca de experiências e a discussão de questões de interesse da Carreira, bem como a realização de seminários e treinamentos em âmbito interno que facultem ao servidor o conhecimento das demais unidades, o compartilhamento de conhecimentos e de boas práticas de gestão e que, com isso, promovam uma efetiva e proveitosa integração entre as diversas áreas da STN.

O crescente descontentamento dos TFC com a indefinição quanto ao futuro do cargo no contexto da Carreira e com a pouca atenção dada à situação de seus ocupantes que, apesar de concretamente exercerem atribuições que, em grande medida, assemelham-se às atribuições desenvolvidas por AFCs, percebem uma remuneração muito inferior à percebida pelos Analistas. Isso remete à necessidade de atualização das atribuições de ambos os cargos e de deliberação quanto à permanência ou à extinção do cargo de TFC no âmbito da STN.

Tendo em vista a importância atribuída pelos servidores ao papel das lideranças na motivação e no desempenho das equipes de trabalho, considera-se recomendável a retomada do Programa de Desenvolvimento Gerencial e a inserção da renovação periódica da gerência média (DAS 1 e 2) gerencial no rol de estratégias previstas para formação dos futuros sucessores da alta administração da Secretaria. Entre as alternativas apontadas para viabilizar essa iniciativa, sugere-se o rodízio de servidores na base da hierarquia, o que possibilitaria a

avaliação continuada do perfil gerencial dos servidores, a identificar possíveis gaps de competências a serem trabalhados.

Considerando o impacto que a baixa visibilidade da STN tem no moral dos servidores da CFC, configura-se relevante um esforço no sentido do fortalecimento da imagem do Tesouro perante a Sociedade brasileira. Uma presença mais assídua na mídia, não apenas tornaria o tesouro mais conhecido, como reforçaria no servidor o orgulho de fazer parte de uma Instituição cujo valor é socialmente reconhecido.

Recomenda-se, ainda, a realização periódica de Pesquisa de Clima Organizacional e a implementação de planos de melhorias que remetam ao alcance de índices de satisfação cada vez melhores. Igualmente relevante é a realização de estudos no sentido de avaliar a viabilidade de adoção pela STN de uma estrutura matricial, dentro do entendimento de que a adoção desse tipo de modelo, não apenas favorece a horizontalização das decisões e a alocação transversal de recursos humanos, como confere maior agilidade à ação estatal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÚCIO, L.F. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**. Edição especial comemorativa. Rio de Janeiro, 2007, p.67-86.

BAHIA, L. H. N. **O poder do clientelismo**: raízes e fundamentos da troca política. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2003. 374 p.

BARBOSA, M. L. **Renascimento do profissionalismo: teoria, profecia e política**. Revista Brasileira de Ciências Sociais [online], 1999, vol.14, n.39, pp. 186-190. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000100013>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2012.

BARDIN, L.. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70. 2009. 281 p.

_____. **Boletim Estatístico de Pessoal**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e gestão - MPOG fevereiro de 2012. Disponível em <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_12/Bol190_Fev2012.pdf>. Acesso em: 25 de março de 2012.

BAUER, M.W.; GASKELL, G. **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som**: Um Manual Prático. 7ª ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

BONELLI, M. G. **Origem social, trajetória de vida, influências intelectuais, carreira e contribuições sociológicas de Eliot Freidson**. In: FREIDSON, Eliot. Renascimento do profissionalismo: teoria, profecia e política. São Paulo: Edusp, 1988, p. 11-30.

BOSCHI, R; GAITAN, F.. **Intervencionismo estatal e políticas de desenvolvimento na América Latina**. **Cad. CRH [online]**. 2008, vol.21, n.53, pp. 303-319. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792008000200008>>. Acesso em: 12 de junho de 2012.

BRASIL. Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930. Institui o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providencias. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 12 de novembro de 1930. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19398.htm>. Acesso em: 10 de dezembro de 2011.

_____. Decreto nº 23.483, de 21 de novembro de 1933. Altera a composição do Corpo Diplomático brasileiro, regula a aposentadoria compulsória no Ministério das Relações Exteriores e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 30 de dezembro de 1933. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-23483-21-novembro-1933-559212-publicacaooriginal-81292-pe.html>>. Acesso em: 10 de dezembro de 2011.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 11 de dezembro de 2011.

_____. Lei nº 51, de 14 de maio de 1935. Dispõe sobre reajustamento de vencimentos dos militares. **Diário Oficial da União**. Brasília, 22 de maio de 1935. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-51-14-maio-1935-557584-publicacaooriginal-78057-pl.html>>. Acesso em: 10 de dezembro de 2011.

_____. Lei nº 183, de 10 de janeiro de 1936. Concede abono provisório de vencimentos a todo funcionalismo civil da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 16 de janeiro de 1936. Disponível em:

<<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=21171&tipoDocumento=LEI&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 11 de dezembro de 2011.

_____. Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 30 de outubro de 1936. Disponível em:

<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-284-28-outubro-1936-503510-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 01 de dezembro de 2011.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 10 de novembro de 1937. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-35093-10-novembro-1937-532849-publicacaooriginal-15246-pe.html>>. Acesso em: 13 de dezembro de 2011.

_____. Decreto nº 2.290, de 28 de janeiro de 1938. Expede o regulamento de promoções dos funcionários públicos civis. **Diário Oficial da União** de 31 de janeiro de 1938. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-2290-28-janeiro-1938-346546-retificacao-1-pe.html>>. Acesso em: 10 de dezembro de 2011.

_____. Decreto-Lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. **Diário Oficial da União** de 1º de novembro de 1939. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/126726/decreto-lei-1713-39>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2012.

_____. Presidência da República. Departamento Administrativo do Serviço Público. **Estatuto dos funcionários**: estudos e projetos. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1940.

_____. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Fixa diretrizes do Sistema de Carreira do Serviço Civil da União e dos Territórios Federais e dá outras providências. **Diário Oficial da União** de 9 de agosto de 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Lei nº 525-A, de 7 de dezembro de 1948. Dispõe sobre funcionários interinos e extranumerários a que se refere o art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**. Brasília, 15 de dezembro de 1948. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L0525-A.htm>

_____. Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1º de novembro de 1952. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/129087/lei-1711-52>>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Lei nº 3.780, de 12 de julho de 1960. Dispõe sobre a Classificação de Cargos do Serviço Civil do Poder Executivo, estabelece os vencimentos correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 12 de julho de 1960. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L3780.htm>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Lei nº 4.054, de 02 de abril de 1962. Dispõe sobre a efetivação de servidores interinos, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 9 de abril de 1962. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4054.htm. Acesso em: 15 de junho de 2012.

_____. Decreto-Lei nº 81, de 21 de dezembro de 1966. Reajusta os vencimentos dos servidores civis e militares da União, adota medidas de natureza financeira, autoriza a abertura de crédito especial e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 22 de dezembro de 1965. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0081.htm#art35>. Acesso em: 10 de junho de 2012.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 26 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Decreto nº 64.135, de 25 de fevereiro de 1969. Aprova o Regulamento das Inspetorias-Gerais de Finanças e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 26 de fevereiro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D64135.htm>. Acesso em: 09 de junho de 2012.

_____. Decreto nº 64.441, de 30 de abril de 1969. Institui o Sistema de Programação Financeira do Tesouro Nacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2 de maio de 1969. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-64441-30-abril-1969-405776-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 29 de junho de 2012.

_____. Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969. Altera disposições do Decreto-lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 30 de setembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0900.htm>. Acesso em: 21 de junho de 2012.

_____. Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 11 de dezembro de 1970. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/104116/lei-5645-70>>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Decreto nº 73.115, de 8 de novembro de 1973. Transforma o Centro de Treinamento e Desenvolvimento do Pessoal do Ministério da Fazenda, CETREMFA - em Escola de Administração Fazendária - ESAF - e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 9 de novembro de 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D73115.htm>. Acesso em: 01 de agosto de 2012.

_____. Decreto nº 74.448, de 22 de agosto de 1974. Dispõe sobre a lotação de cargos, funções e empregos de órgãos da Administração Federal Direta e das Autarquias e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 23 de agosto de 1974. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D74448.htm>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Lei 6.185, de 11 de dezembro de 1974. Dispõe sobre os servidores públicos civis da Administração Federal direta e autárquica, segundo a natureza jurídica do vínculo empregatício, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** de 13 de dezembro de 1974. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1970-1979/L6185.htm>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Lei 6.228, de 15 de julho de 1975. Altera a denominação e a competência do DASP, cria cargos em comissão e dá outras providências. **Diário Oficial da União** de 16 de julho de 1975. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6228-15-julho-1975-357711-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 01 de junho de 2012.

_____. Decreto-Lei nº 1.445, de 13 de fevereiro de 1976. Reajusta os vencimentos e salários dos servidores civis do Poder Executivo, dos membros da Magistratura e do Tribunal de Contas da União, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 16 de fevereiro de 1976. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1445.htm>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Lei 6.335, de 31 de maio de 1976. Dá nova redação ao artigo 2º da Lei nº 6.185, de 11 de dezembro de 1974. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2 de junho de 1976. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/128410/lei-6335-76>>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Decreto nº 84.362, de 31 de dezembro de 1979. Dispõe sobre a estrutura de controle interno aplicável a recursos de qualquer natureza, estabelece novos instrumentos de fiscalização e acompanhamento da despesa pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 31 de dezembro de 1979. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-84362-31-dezembro-1979-433708-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 29 de junho de 2012.

_____. Lei 6.856, de 18 de novembro de 1980. Fixa os valores de retribuição do Grupo Atividades Específicas de Controle Interno, autoriza a estruturação de cargos e funções de órgãos integrantes do sistema de controle interno, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** de 19 de novembro de 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1970-1979/L6185.htm>. Acesso em: 03 de dezembro de 2011.

_____. Decreto nº 84.669, de 29 de abril de 1980. Regulamenta o instituto da progressão funcional a que se referem a Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, e o Decreto-lei nº 1.445, de 13 de fevereiro de 1976, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 30 de abril de 1980. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-92452-10-marco-1986-442816-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Decreto nº 92.452, de 10 de março de 1986. Cria, no Ministério da Fazenda, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), extingue a Secretaria Central de Controle Interno (SECIN), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 10 de março de 1986. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-92452-10-marco-1986-442816-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Decreto-Lei nº 2.300, de 23 de julho de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 24 de julho de 1987. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2300-86.htm>. Acesso em: 01 de junho de 2012.

_____. Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 24 de dezembro de 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93874.htm>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Decreto nº 93.874, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre os Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, e de Programação Financeira, organiza

o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 24 de dezembro de 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93874.htm>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987. Altera dispositivos do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, modificado pelo Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, e pelo Decreto-lei nº 2.299, de 21 de novembro de 1986, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 24 de julho de 1987. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7596.htm#art3>. Acesso em: 11 de julho de 2011.

_____. Decreto-Lei nº 2.346, de 23 de julho de 1987. Cria no Ministério da Fazenda os Cargos que Especifica e da Outras Providencias. **Diário Oficial da União**. Brasília, 24 de julho de 1987. Disponível em: <<http://br.vlex.com/vid/julho-cria-fazenda-cargos-especifica-34284471>>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Decreto-Lei nº 2.347, de 23 de julho de 1987. Cria na Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República os cargos que especifica, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** de 24 de julho de 1987. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del2347.htm>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Decreto nº 95.076, de 22 de outubro de 1987. Dispõe sobre a Carreira Finanças e Controle, criada pelo Decreto-lei nº 2.346, de 23 de julho de 1987, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 23 de outubro de 1987. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/114427/decreto-95076-87>>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Decreto nº 95.461, de 11 de dezembro de 1987. Revoga o Decreto nº 68.796, de 23 de junho de 1971, e revigora o Decreto nº 41.721, de 25 de junho de 1957, concernentes à Convenção nº 81, da Organização Internacional do Trabalho. **Diário Oficial da União**. Brasília, 11 de dezembro de 1987. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/110209/decreto-95461-87>>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Decreto-Lei nº 2.403, de 21 de dezembro de 1987. Fixa diretrizes do Sistema de Carreira do Serviço Civil da União e dos Territórios Federais e dá outras providências. **Diário Oficial da União** de 22 de dezembro de 1987. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del2403.htm>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Decreto nº 95.682, de 28 de janeiro de 1988. Dispõe sobre medidas de contenção de despesas nos órgãos e entidades da Administração Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** de 29 de janeiro de 1988. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1988/decreto-95682-28-janeiro-1988-446345-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 28 de maio de 2011.

_____. Portaria SEDAP nº 1.067, de 2 de junho de 1988. Aprovar, na forma dos Anexos que integram esta Portaria, as atribuições básicas dos cargos de Analista de Finanças e Controle e de Técnico de Finanças e Controle, respectivamente de nível superior e médio, da Carreira de Finanças e Controle do Ministério da Fazenda, de que trata o Decreto-lei nº 2.346, de 23 de julho de 1987. **Diário Oficial da União**. Brasília, 3 de junho de 1988. Disponível em: <http://www1.unacon.org.br/arquivos/PORTARIA%201067_88_SEDAP.pdf>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Constituição da Republica Federativa do Brasil, de 5 de Outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 05 de Outubro de 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Lei 7.834, de 6 de outubro de 1989. Cria a Carreira e os respectivos cargos de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, fixa os valores de seus vencimentos, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** de 10 de outubro de 1989. Disponível em: <<http://www.legisweb.com.br/legislacao/?legislacao=441534>>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Medida Provisória nº 121, de 6 de dezembro de 1989. Dispõe sobre a remuneração de servidores civis do Poder Executivo, na administração direta e nas autarquias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 6 de dezembro de 1989. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/108947/medida-provisoria-121-89>>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Lei 7.995, de 9 de janeiro de 1990. Dispõe sobre a remuneração de servidores civis do Poder Executivo, na Administração Direta e nas autarquias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** de 10 de janeiro de 1990. Disponível em: <<http://www.legisweb.com.br/legislacao/?legislacao=441534>>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

Decreto no 98.978, de 21 de janeiro de 1990. Dispõe sobre as Carreiras Finanças e Controle e Orçamento, criadas pelos Decretos-Leis nºs 2.346 e 2.347, de 23 de julho de 1987. **Diário Oficial da União** de 22 de janeiro de 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d98978.htm>. Acesso em: 23 de junho de 2012.

_____. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**. Brasília, 12 de dezembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Decreto nº 347, de 21 de novembro de 1991. Determina a utilização dos sistemas SIAFI e SIAPE no âmbito do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da União**. Brasília, 11 de dezembro de 1987. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/siafi/decreto347_91.pdf>. Acesso em: 23 de junho de 2012.

_____. Decreto no 98.978, de 21 de janeiro de 1990. Dispõe sobre as Carreiras Finanças e Controle e Orçamento, criadas pelos Decretos-Leis nºs 2.346 e 2.347, de 23 de julho de 1987. DOU de 22.2.1990 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D98978.htm

_____. Decreto no 434, de 24 de janeiro de 1992. Dispõe sobre o provimento dos cargos da Carreira Finanças e Controle. **Diário Oficial da União** de 27 de janeiro de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0434.htm>. Acesso em: 27 de junho de 2012.

_____. Decreto no 491, de 9 de abril de 1992. Regulamenta o art. 10 da Lei nº 8.270, de 17 de dezembro de 1991, e altera a regulamentação do Decreto-Lei nº 2.347, de 23 de julho de 1987. **Diário Oficial da União** de 10 de abril de 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0491.htm. Acesso em: 28 de junho de 2012.

_____. Lei Delegada nº 13, de 27 de agosto de 1992. Institui Gratificações de Atividade para os servidores civis do Poder Executivo, revê vantagens e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 28 de agosto de 1992. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Ldl/Ldl13.htm>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992. Concede antecipação de reajuste de vencimentos e de soldos dos servidores civis e militares do Poder Executivo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 17 de setembro de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8460consol.htm>. Acesso em: 18 de setembro de 1992.

_____. Lei nº 8.743, de 9 de dezembro de 1993. Inclui a categoria funcional de Agente de Portaria no Anexo X da Lei nº 7.995, de 9 de janeiro de 1990. **Diário Oficial da União**. Brasília, 10 de dezembro de 1996. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/127583/lei-8743-93>>. Acesso em: 18 de setembro de 1992.

_____. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da União**. Brasília, 23 de junho de 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1171.htm>. Acesso em: 11 de julho de 2012.

_____. Medida Provisória nº 745, de 2 de dezembro de 1994. Cria a Gratificação de Desempenho e Produtividade (GDP) das atividades de finanças, controle, orçamento e planejamento, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 3 de dezembro de 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/745.htm>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Medida Provisória nº 831, de 18 de janeiro de 1995. Extingue as vantagens que menciona e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1º de setembro de 2001. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/107204/medida-provisoria-831-95>>. Acesso em: 19 de janeiro de 1995.

_____. Portaria Interministerial nº 156, de 3 de maio de 1995. Aprova, na forma disciplinada nesta Portaria, as normas regulamentadora da Gratificação de Desempenho e Produtividade - GDP das atividades de Finanças, Controle, Orçamento e Planejamento, instituída pela Medida Provisória nº 982, de 28 de abril de 1995. **Diário Oficial da União**. Brasília, 3 de maio de 1995. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/instituicao/port_inter_156_95.pdf>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília, Presidência da República, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 02 de dezembro de 2011.

_____. Lei nº 9.367, de 16 de dezembro de 1996. Fixa critérios para a progressiva unificação das tabelas de vencimentos dos servidores, altera o Anexo II da Lei nº 8.237, de 30 de setembro de 1991, para implementação da isonomia a que se refere o § 1º do art. 39 da Constituição, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 18 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9367.htm>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997. Altera dispositivos das Leis nºs 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.460, de 17 de setembro de 1992, e 2.180, de 5 de fevereiro de 1954, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 11 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9527.htm>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998. Cria a Gratificação de Desempenho e Produtividade - GDP das atividades de finanças, controle, orçamento e planejamento, de Desempenho Diplomático - GDD, de Desempenho de Atividade de Chancelaria - GDC e de Desempenho de Atividade de Ciência e Tecnologia - GDCT, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** de 08 de abril de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9625.htm>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 28 de maio de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9649_cons.htm>. Acesso em 01 de julho de 2011. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União eletrônico**. Brasília, 05 de junho de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 29 de outubro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm>. Acesso em: 11 de dezembro de 2011.

_____. **Nova Política de Recursos Humanos do Governo Federal**. Brasília: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado - MARE. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM>. Acesso em: 21 de junho de 2011.

_____. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 5 de maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20 de junho de 2012.

_____. Medida Provisória nº 2.048-26, de 29 de junho de 2000. Dispõe sobre a criação, reestruturação e organização de carreiras, cargos e Funções Comissionadas Técnicas no âmbito da Administração Pública Federal Direta, autárquica e fundacional, dá nova redação ao artigo 57 da Lei 4.878 de 3 de dezembro de 1965, que dispõe sobre o regime jurídico peculiar aos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 30 de junho de 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2048-26.htm>. Acesso: em 01 de julho de 2011.

_____. Decreto nº 3.591, de 06 de Setembro de 2000. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 8 de setembro de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm#art4>. Acesso em: 21 de junho de 2012.

_____. Lei nº 10.180, de 08 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 07 de fevereiro de 2001. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10180.htm>. Acesso em 01 de julho de 2011. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1º de setembro de 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2216-37.htm>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Medida Provisória nº 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Altera as Leis nos 6.368, de 21 de outubro de 1976, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.525, de 3 de dezembro de 1997, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 5 de setembro de 2001. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2225-45.htm>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001. Dispõe sobre a criação, reestruturação e organização de carreiras, cargos e funções comissionadas técnicas no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 10 de setembro de 2001. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2229-43.htm>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Decreto nº 4.321, de 5 de fevereiro de 2002. Dispõe sobre a Carreira Finanças e Controle, criada pelo Decreto-Lei nº 2.346, de 23 de julho de 1987, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** de 06 de agosto de 2002. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4321.htm>. Acesso em: 10 de dezembro de 2011.

_____. Edital/ ESAF nº 38, de 21 de maio de 2002. Concurso público para provimento de cargos de Analista de Finanças e Controle – AFC da Secretaria do Tesouro Nacional - STN. **Diário Oficial da União eletrônico**. Brasília, 22 de maio de 2002. Disponível em:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/EDITAL_AFC_STN_2002.pdf>. Acesso em: 01 de dezembro de 2011.

_____. Decreto nº 4.321, de 5 de agosto de 2002. Dispõe sobre a Carreira Finanças e Controle, criada pelo Decreto-Lei nº 2.346, de 23 de julho de 1987, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** de 06 de agosto de 2002. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4321.htm>. Acesso em: 10 de dezembro de 2011.

_____. Decreto nº 5.151, de 22 de julho de 2004. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos. Alterado pelo Decreto nº 7.639, de 8 de dezembro de 2011. **Diário Oficial da União** de 23 de julho de 2004. Disponível em:

<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/decretos/2004/dec5151.htm>. Acesso em: 25 de junho de 2012.

_____. Medida Provisória nº 210, de 31 de agosto de 2004. Altera dispositivos da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, que dispõe sobre a criação, reestruturação e organização de carreiras, cargos e funções comissionadas técnicas no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional (...). **Diário Oficial da União**. Brasília, 31 de agosto de 2004. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Mpv/210.htm>. Acesso em: 01 de dezembro de 2011.

_____. Lei nº 11.094, de 13 de janeiro de 2005. Altera dispositivos da Medida Provisória no 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, que dispõe sobre a criação, reestruturação e organização de carreiras, cargos e funções comissionadas técnicas no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional (...) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 14 de janeiro de 2005. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11094.htm>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Edital/ ESAF nº 16, de 28 de março de 2005. Concurso público para provimento de cargos de Analista de Finanças e Controle – AFC da Secretaria do Tesouro Nacional - STN. **Diário Oficial da União eletrônico**. Brasília, 29 de março de 2005. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/Edital_2005_AFC_STN_abertura.pdf>. Acesso em: 01 de dezembro de 2011.

_____. Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Diário Oficial da União** de 24 de fevereiro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2012.

_____. Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006. Dispõe sobre a criação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE (...) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 20 de outubro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Lei/L11357.htm>. Acesso em 01 de julho de 2011. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Lei nº 11.539, de 8 de novembro de 2007. Dispõe sobre a Carreira de Analista de Infraestrutura e sobre o cargo isolado de provimento efetivo de Especialista em Infraestrutura Sênior. **Diário Oficial da União**. Brasília, 9 de novembro de 2007. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/94372/lei-11539-07>>. Acesso em 01 de julho de 2011. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Lei nº 11.653 de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. **Diário Oficial da União**. Brasília, 8 de abril de 2008. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/081015_PPA_2008_leiTxt.pdf>. Acesso em 01 de julho de 2011.

_____. Decreto nº 53.254, de 21 de julho de 2008. Institui, no âmbito da Administração direta e autárquica do Estado de São Paulo, o processo de certificação ocupacional e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, 22 de julho de 2008. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/155981/decreto-53254-08-sao-paulo-sp>>. Acesso em: 20 de junho de 2011.

_____. Medida Provisória nº 440, de 29 de agosto de 2008. Dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória das Carreiras de (...) Gestão Governamental, de que trata a Medida Provisória no 2.229-43, de 6 de setembro de 2001 (...). **Diário Oficial da União**. Brasília, 29 de agosto de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Mpv/440.htm>. Acesso em: 01 de dezembro de 2011.

_____. Edital/ ESAF nº 64, de 11 de setembro de 2008. Concurso público para provimento de cargos de Analista de Finanças e Controle – AFC da Secretaria do Tesouro Nacional - STN. **Diário Oficial da União eletrônico**. Brasília, 15 de setembro de 2008. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/Edital_AFC_STN_2008.pdf>. Acesso em: 01 de dezembro de 2011.

_____. Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008. Dispõe sobre a reestruturação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE, de que trata a Lei no 11.357, de 19 de outubro de 2006, (...), a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990(...); institui sistemática para avaliação de desempenho dos servidores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (...) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 23 de setembro de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11784.htm>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008. Dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória das Carreiras de (...), e sobre o Sistema de Desenvolvimento na Carreira - SIDEC; altera as Leis nº (...). **Diário Oficial da União**. Brasília, 26 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11890.htm>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Lei nº 12.094, de 19 de novembro de 2009. Dispõe sobre a criação da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais, sobre a criação de cargos de Analista Técnico e de Agente Executivo da Superintendência de Seguros Privados - SUSEP (...). **Diário Oficial da União**. Brasília, 20 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L12094.htm>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Portaria STN nº 157, de 9 de março de 2011. Dispõe sobre a criação do Sistema de Custos do Governo Federal. **Diário Oficial da União**. Brasília, 10 de março de 2011. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/PortSTN_157_09mar2011.pdf>. Acesso em: 01 de julho de 2011.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm#art43>. Acesso em: 01 de junho de 2012.

_____. Portaria STN nº 351, de 31 de maio de 2012. Dispõe sobre a Política de Mobilidade Interna de Pessoal no âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional – STN. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1º de junho de 2012. Disponível em: <<http://www.intra.tesouro/images/stories/noticias/portaria%20351%20de%2031maio2012%20portaria%20de%20mobilidade%20interna%203.pdf>>. Acesso em: 01 de julho de 2012.

_____. Portaria STN nº 367, de 06 de junho de 2012. Dispõe sobre a concessão da licença para capacitação no âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional - STN. **Diário Oficial da União**. Brasília, 07 de junho de 2012. Disponível em: <<http://www.intra.tesouro/images/stories/noticias/portaria367.pdf>>. Acesso em: 01 de julho de 2012.

CAIDEN, G. E; VALDÉS, D. A. A essência do profissionalismo no Serviço Público. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, Ano 35 nº 138 abr./jun. 1998, pp. 139-153. Disponível

em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/21701392/272279033/name/Profissionalismo+-SERVIC3%87O+PUBLICO.pdf>>. Acesso em: 12 de março de 2012.

CÂMARA, L. M. O cargo público de livre provimento na organização da administração pública federal brasileira: uma introdução ao estudo da organização da direção pública na perspectiva de estudos organizacionais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, jun. 2009. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000300006&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt> Acesso em: 12 de abril de 2011.

CARVALHO, J. M. **Entre a autoridade e a liberdade**. In: CARVALHO, José M. de (Org.). Visconde do Uruguai. Coleção Formadores do Brasil. São Paulo: Ed. 34, 2002. 640 p.

CASTRO, F. F. **Brasil: Realidade e Utopia**. Brasília: Verano Editora, 2002, 404 p.

CELLARD, A. **A análise documental**. In: POUPART, Jean *et alli*. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Ed. Vozes, 2008, pp. 295-334

CHANLAT, J. F. **O gerencialismo e a ética do bem comum**: a questão da motivação para o trabalho nos serviços públicos. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Publica*. Lisboa, Portugal, 8-11 Out. 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043316.pdf>>. Acesso em: 13 de abril de 2012.

_____. **Por uma antropologia da condição humana nas Organizações**. In: TÔRRES, Ofélia de L. S. (Org.). O indivíduo na organização: dimensões esquecidas, 3ª ed. Tradução de Aracy Martins Rodrigues. São Paulo, Atlas, 2012, pp. 21-45.

CHEIBUB, Z. B. **Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público**: dilemas e perspectivas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais [online]**. 2000, vol.15, n.43, pp. 115-146. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n43/007.pdf>>. Acesso em: 2 de abril de 2012.

CLEGG, S.. **Poder, linguagem e ação nas organizações**. In: TÔRRES, Ofélia de L. S. (Org.). O indivíduo na organização: dimensões esquecidas, 3ª ed. Tradução de Ofélia de Lanna Sette Tôrres. São Paulo, Atlas, 2012, pp. 47-66.

COHN, G.. **Crítica e resignação**: Max Weber e a Teoria Social. São Paulo: Martins Fontes, 2003. 256 p

_____. Introdução. In: **Weber**: sociologia, 7ª ed. Tradução de Amélia Cohn e Gabriel Cohn (Org.). São Paulo: Ática, 2004.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública - RAP**. Rio de Janeiro: vol.42, nº5, pp. 829-874, set.-out./2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122008000500003&script=sci_arttext>. Acesso em: 11 de dezembro de 2011.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DENZIN, N. K. LINCOLN, Y. **O planejamento da pesquisa qualitativa**: Teorias e abordagens. Porto Alegre: ARTMED BOOKMAN, 2006. 432 p.

DESLAURIERS, J. P.; KÉRISIT, M. **O delineamento de pesquisa qualitativa**. In: POUPART, J. *et alli*. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Ed. Vozes, 2008, pp. 127-153.

DINIZ, M.. **Os donos do saber**: profissões e monopólios profissionais. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2001. 190 p.

DÓRIA, O. R. Ética e profissionalização: a retomada da credibilidade da Administração Pública. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, v. 1, n. 1, nov. 1937; v. 118, n. 1, p.143-154, jan./jul.,1994

DRAIBE, S.. **Rumos e metamorfoses**: um estudo sobre a constituição do estado e as alternativas da industrialização no Brasil; 1930-1960. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

DUARTE, T.. A possibilidade da investigação a 3: reflexões sobre triangulação (metodológica). **e-Working Paper**, n. 60. Lisboa: Centro de Investigação e Estudos de Sociologia – CIES, 2009. Disponível em: <http://www.cies.iscte.pt/destaques/documents/CIES-WP60_Duarte_003.pdf>. Acesso em: 22 de dezembro de 2011.

DUBAR, C. **A socialização**: Construção das identidades sociais e profissionais. Tradução Andréa Stahel M. da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

DUTRA, J. S. **Administração de carreiras**: uma proposta para repensar a gestão de pessoas. São Paulo: Atlas, 1996.

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA [site]. Brasília, DF: ESAF <http://www.esaf.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 27 de junho de 2012. Acesso em: 14 de maio de 2012.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA [site]. Brasília-DF: ENAP. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br>>. Acesso em: 15 de junho de 2012.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro, v. 1, 7ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Globo, 1987. 397 p.

FLICK, U. Métodos Qualitativos na Investigação Científica, 2ª ed. Lisboa: Ed. Monitor, 2005. 316 p.

FONACATE [site]. Brasília, DF: Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado, 2011. Disponível em: <<http://www.fonacate.org.br/v2>>. Acesso em: 12 de junho de 2012.

FRASER, M. T. D.; GONDIM, S. M. G. Da fala do outro ao texto negociado: discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa. **Paidéia [online]**, Ribeirão Preto, 2004, vol.14, n.28, pp. 139-152 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-863X2004000200004&script=sci_arttext>. Acesso em: 20 de janeiro de 2012.

FREIDSON, E. **Para uma análise comparada das profissões**: A institucionalização do discurso e do conhecimento formais. 19º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu – MG, 1995. Disponível em <<http://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/2256.pdf>>. Acesso em: 21 de junho de 2012.

_____. **Renascimento do profissionalismo**: teoria, profecia e política. Tradução de: Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Edusp, 1998. Coleção Clássicos, n. 12, 1988. 280 p.

FREUND, J. **Sociologia de Max Weber**. Tradução de Luís Claudio de Castro e Costa; Revisão de Paulo Guimarães do Couto – 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

GRAEF, A; CARMO, M. P. B. C. **A Organização de Carreiras do Poder Executivo da Administração Pública Federal Brasileira**: O Papel das Carreiras Transversais. In: PAINEL: A Política de Gestão de Pessoas na Administração Pública Brasileira: Eixos, Desafios, Resultados. *XIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y*

de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina, 4-7 nov. 2008. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/090709_SEGES_Arq_carreiras_transversais.pdf>. Acesso em: 30 de maio de 2012.

GRILLO, A. N.. **Recursos humanos**: novos rumos para a Administração Pública. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1983. 111 p.

GROULX, L. H. **Contribuição da pesquisa qualitativa à pesquisa social**. In: POUPART, J. *et alli*. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Ed. Vozes, 2008, pp. 95-124.

HELAL, D. H.; FERNANDES, D. C.; NEVES, J. A. **O acesso a cargos públicos no Brasil**: meritocracia ou reprodução social? In: XXXII Encontro da ANPAD – EnANPAD, Rio de Janeiro. Resumo de Trabalhos do 32º Encontro da ANPAD. Curitiba: ANPAD, 2008, v. 1, p. 1-16.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**, 21ª ed., Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1989, p. 131.

INTRANET DO TESOUREO NACIONAL [site]. Brasília, DF: STN. Disponível em:<<http://www.intra.tesouro.gov.br>>. Acesso em: 22 de maio de 2012.

JUSBRASIL [site]. Brasília - DF: **JusBrasil**. Disponível em: <www.jusbrasil.com.br>. Acesso em: 21 de junho de 2012.

LANGROD, G. Para uma abordagem global na Administração Pública. Traduzido por Araújo Cavalcanti, Retirado de International Review of Administrative Sciences, vol. XXXVII, n. 3, 1971, Brussels. **Revista do Serviço Público – RSP**. Brasília: DASP, v. 108, n. 3, p. 141-165, Set.-Dez., 1973.

LESSARD-HÉBERT, M.; GOYETTE, G.; BOUTIN, G. **Investigação qualitativa**: Fundamentos e prática, 3ª ed. Tradução de Maria João Reis. Lisboa: Instituto PIAGET, 2008. 184 p.

LIMA JÚNIOR, O. B.. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público - RSP**, Ano 49, nº 2, 1998, p. 5-32. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1563>. Acesso em: 12 de dezembro de 2011.

MACHADO, N. J. Competência e profissionalismo: o lugar da ética. (Programa Ética e Cidadania – construindo valores na escola e na sociedade). **Revista Apase**. São Paulo, v. II, n. 2, p. 20-21, 2003. Disponível em: <<http://www.letras.ufmg.br/espanhol/pdf%5C%20C3%89tica%20e%20cidadania%5C%20lugar%20da%20C3%A9tica.pdf>>. Acesso em: 15 de junho de 2012.

MARTINS, G. A. **Estudo de caso**: uma estratégia de pesquisa. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**, 33ª Edição, 832 p. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MINISTÉRIO DA FAZENDA [site]. Brasília, DF: MF. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 12 de julho de 2012.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA [site]. Brasília, DF: MJ. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br>>. Acesso em: 24 de junho de 2012.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO [site]. Brasília, DF: MPOG. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 22 de junho de 2012.

MOREIRA, M. A. **Mapas Conceituais e Diagramas V**. Porto Alegre: UFRGS/Instituto de Física, 2006. 103 p. Disponível em: http://www.if.ufrgs.br/~moreira/Livro_Mapas_conceituais_e_Diagramas_V_COMPLETO.pdf.

MOREIRA, M. A. Mapas conceituais e aprendizagem significativa. **Cadernos do Aplicação**. V. 11, n. 2, p. 143-156, 1998. Disponível em: <www.if.ufrgs.br/~moreira/mapasport.pdf>. Acesso em: 15 de maio de 2012.

Acesso em: 05 de maio de 2012.

MOTTA, F. C. P. **O que é Burocracia**. São Paulo: Brasiliense, 2008.

MUNIZ, N. A. C. **A gestão dos servidores público pelo Estado**. Dissertação de Mestrado. Brasília: Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade de Brasília, 1995.

OSBORN, Richard. **Dicionário de Sociologia**. Disponível em: <http://pt.scribd.com/browbruno/d/7771703-Richard-Osborne-Dicionario-de-Sociologia-PDF>> Acesso em: 21 de junho de 2012.

PACHECO, R. S. Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações do período 1995-2002. **Revista do serviço público**. Ano 53, n. 4, out./dez. 2002. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=839>. Acesso em: 10 de dezembro de 2011.

PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS [site]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1997. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao>>. Acesso em: 15 de junho de 2012.

PORTAL DA IMPRENSA NACIONAL [site]. Brasília, DF: Imprensa Nacional. Disponível em: <<http://portal.in.gov.br/>> Acesso em: 15 de junho de 2012.

PORTAL DA LEGISLAÇÃO [site]. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/legislacao>>. Acesso em: 18 de abril de 2012.

PORTAL LEGISLAÇÃO [site]. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 26 de maio de 2012.

REY, F. G. **Pesquisa qualitativa e subjetividade**: os processos de construção da informação. Traduzido por Marcel Aristides Ferrada Silva. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005. 205 p.

SANTOS, L. A. O modelo brasileiro para a organização da alta administração. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 119 n. 2/3, pp. 77-94, mai./dez. 1995.

_____. **A organização de planos de carreira no serviço público federal**: evolução, conceitos, limites e possibilidades (Dissertação de Mestrado – PPGA/UnB). Brasília, 1996. 428 p.

SARAIVA, L. A. S. Cultura organizacional em ambiente burocrático. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 6, n. 1, p. 187-207, jan./abr. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141565552002000100011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 09 de dezembro de 2011.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL [site]. Brasília, DF: STN. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 22 de junho de 2012.

SIORG [site]. Brasília, DF: Rede Governo, 2001. Disponível em: <<http://www.siorg.redegoverno.gov.br/2001>>. Acesso em: 31 de maio de 2012.

SILVA, E. L. e MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3ª ed. Florianópolis: UFSC/PPGEP/LED, 2001. Disponível em: <<http://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia%20da%20Pesquisa%203a%20edicao.pdf>>. Acesso em: 20 de maio de 2011.

SILVA, P. B. e AMARAL, H. K. Perspectivas da gestão pública no Brasil contemporâneo. **Revista do Serviço Público de 1937 a 2007**. Edição Especial. Brasília: ENAP, 2007, pp. 7-18.

SÍTIO DO SERVIDOR PÚBLICO [site]. Brasília, DF: SERVIDOR. Disponível em: <<http://www.servidor.gov.br/>>. Acesso em: 04 de maio de 2012.

SOARES, L. Q. **Interações profissionais e assédio moral no trabalho: "ou você interage do jeito deles ou vai ser humilhado até não aguentar mais"**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2008. 286 p.

STN. **Norma de Execução nº 01 de 13 de junho de 2001**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/download/norma_exe0101.pdf> Acesso em: 20 de junho de 2012.

_____. **Ato Portaria nº 48 de 23 de janeiro de 2004**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/download/ato_portaria_48.pdf> Acesso em: 20 de junho de 2012.

TORRES, M. D. F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

UNACON SINDICAL [site]. Brasília, DF: Sindicato Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle. Disponível em: <<http://www1.unacon.org.br>>. Acesso em: 04 de junho de 2012.

VELASCO, S. M. V.; SILVA, M. T. **Sistemática de avaliação de desempenho**. CLAD. nov. 2010. Disponível em: <http://www.servidor.gov.br/sad/biblioteca/artigos/sist_aval_desempenho-Velasco-clad-nov2010.pdf>. Acesso em: 21 de junho de 2012.

WAHRLICH, B. **Reforma administrativa na era de Vargas**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1983.

WARDE, M. J. **Educação e estrutura social: a profissionalização em questão**. 3ª ed. São Paulo: Ed. Moraes, 1983.

WEBER, M.. **A "objetividade" do conhecimento da ciência social e na ciência política**. In: WEBER, M. Metodologia das ciências sociais – Parte 1. Tradução de Augustin Wernet. 4ª ed. São Paulo: Cortez Editora; Campinas – SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2001.

_____. **A política como vocação**. In: Ensaio de sociologia política. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1963, pp. 94-152.

_____. **Ciência e política: duas vocações**. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Ed. Cultrix, 1984.

_____. **Economia e sociedade**, V. 1. Tradução de R. Barbosa e K. E. Barbosa. Revisão técnica de G. Cohn. 3ª ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1994.

_____. **Economia e sociedade**, V. 2. Tradução de R. Barbosa e K. E. Barbosa. Revisão técnica de G. Cohn. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1999.

_____. **Ensaio de sociologia**. 5ª ed. Tradução de W. Dutra. Rio de Janeiro: LTC, 2002.

_____. **Weber: sociologia**, 7ª ed. Tradução de Amélia Cohn e Gabriel Cohn (Org.). São Paulo: Ática, 2004.

APÊNDICE A

Roteiro das Entrevistas

Roteiro das Entrevistas

- I. Apresentar ao sujeito os objetivos da pesquisa;
- II. Solicitar do entrevistado preenchimento e assinatura do termo de autorização para utilização das informações coletadas para fins científicos, resguardada a fonte.
- III. Iniciar a entrevista pela formulação das seguintes perguntas-chave para a definição do perfil profissiográfico do entrevistado:
 - i. *Qual o seu nome?*
 - ii. *Qual a sua formação acadêmica?*
 - iii. *Qual a sua trajetória profissional antes de ingressar no serviço público?*
 - iv. *Quando e como ingressou na Carreira de Finanças e Controle?*
 - v. *Que cargo ocupa atualmente na STN?*
 - vi. *Já ocupou algum posto de direção na STN?*
- IV. Prosseguir a entrevista com o objetivo de extrair do entrevistado suas percepções relacionadas ao processo de profissionalização, assim como suas interfaces com a carreira:
 - i. *Defina o que para você vem a ser um bom profissional.*
 - ii. *No seu ponto de vista, quais os desafios de ser um bom profissional no contexto burocrático do Estado?*
 - iii. *No seu ponto de vista, de que forma o desempenho dos servidores da Carreira de Finanças e Controle contribui para o desempenho institucional da STN?*
 - iv. *No seu ponto de vista, de que forma esse desempenho contribui para os resultados da política financeira adotada no país?*
 - v. *Você se considera um conhecedor da organização de sua carreira?*
 - vi. *Em sua opinião, há alguma relação entre o desempenho profissional dos servidores e o modo como a carreira é organizada?*

APÊNDICE B
Quadros Sinópticos

QUADRO 6 – Quadro-sinóptico classificatório baseado na Legislação

TIPOLOGIA	BASE LEGAL E DOCTRINÁRIA				
	cargos públicos (5.02)	carreiras públicas (5.03)	carreiras típicas de Estado (5.031)	funcionário público (5.12)	profissão (5.16)
Conceitos essenciais	princípios (5.071)				
	aposentadoria (5.271)	assistência ao funcionário (5.272)	avaliação de desempenho(5.1832)	benefícios do cargo (5.027)	cargo efetivo (5.023)
Conceitos acessórios	cargo de carreira (5.021)	cargo em comissão (5.024)	classe (5.04)	concurso (5.05)	função (5.10)
	estabilidade (5.0273)	estágio probatório (5.06)	exercício (5.081)	função gratificada (5.11)	gratificação (5.13)
	posse (5.082)	profissionalização (5.17)	ingresso (5.08)	nomeação (5.182)	promoção (5.183)
	provimento (5.18)	relações de poder (5.20)	remuneração (5.0274)	requisitos do cargo (5.028)	transposição (5.21)
	acesso (5.01)	antiguidade (5.1831)	ascensão funcional (5.181)	cargo interino (5.025)	cargo isolado (5.022)
Conceitos tangenciais	cargo vitalício (5.026)	estatuto (5.07)	poder administrativo (5.14)	poder político (5.15)	quadro (5.19)
	vantagens (5.0275)	vencimento (5.0276)			

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

QUADRO 7 – Quadro-sinóptico classificatório baseado nas Teorias visitadas

TIPOLOGIA	BASE TEÓRICA			
Conceitos Essenciais	ação racional referente a fins (1.012)	autonomia (1.02)	autonomia profissional (4.01)	autoridade (2.01) (3.02)
	autoridade administrativa (4.03)	autoridade institucional (2.02)	burocracia (3.03) (4.04)	cargo público (3.04)
	carreira (3.05)	entidade representativa (4.134)	funcionário público (3.09)	hierarquia (3.061)
	ordem legítima (1.05)	princípios (3.031)	profissão (4.10)	quadro (3.14)
	regras (3.062)	sociedade (1.09)	tipo-ideal (1.09)	
Conceitos Acessórios	ação social (1.01)	acesso (3.01)	aval. de desempenho (3.121)	auto-regulação (4.02)
	benefícios do cargo (3.041)	cargo técnico (4.05)	classe/ nível (3.051)	conhecimento (4.06)
	credenciamento (4.131)	deveres do cargo (3.042)	disciplina (2.03)	disciplina burocrática (3.06)
	dominação (2.04)	dominação legal (2.042)	estratégias de profissionalização (4.132)	ética pública (3.07)
	função pública (3.08)	interação social (1.03)	interação socio-profissional (4.07)	instituição (1.063)
	legitimidade (1.04)	mando (2.05)	obediência (2.06)	ocupação (4.08)
	ordem administrativa (1.051)	ordem reguladora (1.052)	organização (1.06)	poder (2.07) (4.09)
	profissão (3.10)	profissional (4.11)	profissionalismo (4.12)	profissionalização (3.11) (4.13)
	progressão (3.12)	promoção (3.13)	relação social (1.07)	remuneração (3.15)
	requisitos do cargo (3.043)	treinamento (4.135)	união (1.064)	
Conceitos Tangenciais	ação afetiva (1.011)	ação racional ref. a valores (1.013)	ação tradicional (1.014)	associação de empresa (1.061)
	desprofissionalização (3.111) (4.133)	dominação tradicional (2.043)	empresa (1.062)	dominação carismática (2.041)
	padrão/referência (3.052)	socialização (1.08)	vantagens (3.15)	vencimentos básicos (3.16)

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

APÊNDICE C

Códigos de Análise e Frequências Apuradas por Categoria

QUADRO 8 – Codificação das Unidades de Análise das Fontes Secundárias

CÓDIGOS	S1. Aspectos Conjunturais	S2. Aspectos Macroestruturais	S3. Aspectos Microestruturais	S4. Aspectos Estratégicos
1. Atribuições	S1.1	S2.1	S3.1	
2. Cargos Públicos	S1.2			
3. Carreiras Públicas	S1.3		S3.3	
4. Carreiras Típicas de Estado	S1.4			S4.4
5. Criação da STN		S2.5		
6. Criação da CFC			S3.6	
7. Concurso Público	S1.7		S3.7	S4.7
8. Diretrizes Governamentais	S1.8			
9. Estágio Probatório	S1.9		S3.9	
10. Funcionário Público	S1.10		S3.10	
11. Inovação Tecnológica	S1.11	S2.11		S4.11
12. Parcerias	S1.12	S2.12		S4.12
13. Princípios	S1.13	S2.13	S3.13	
14. Profissão	S1.14		S3.14	
15. Profissionalização	S1.15	S2.15	S3.15	S4.15
16. Relações de Poder	S1.16	S2.16	S3.16	S4.16
17. Relação de Trabalho	S1.17	S2.17	S3.17	
18. Transposição		S2.18	S3.18	S4.18

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

QUADRO 9 – Frequência Apurada por Categoria (S)

CÓDIGOS	S1. Aspectos Conjunturais		S2. Aspectos Macroestruturais		S3. Aspectos Microestruturais		S4. Aspectos Estratégicos	
1. Atribuições	S1.1	427	S2.1	427	S3.1	427		-
2. Cargos Públicos	S1.2	5647		-		-		-
3. Carreiras Públicas	S1.3	1034		-	S3.3	1034		-
4. Carreiras Típicas de Estado	S1.4	1583		-		-	S4.4	1583
5. Criação da STN		-	S2.5	890		-		-
6. Criação da CFC		-		-	S3.6	1006		-
7. Concurso Público	S1.7	2308		-	S3.7	2308	S4.7	2308
8. Diretrizes Governamentais	S1.8	3654		-		-		-
9. Estágio Probatório	S1.9	144		-	S3.9	144		-
10. Funcionário Público	S1.10	1452		-	S3.10	1452		-
11. Inovação Tecnológica	S1.11	789	S2.11	789		-	S4.11	789
12. Parcerias	S1.12	126	S2.12	126		-	S4.12	126
13. Princípios	S1.13	153	S2.13	153	S3.13	153		-
14. Profissão	S1.14	1049		-	S3.14	1049		-
15. Profissionalização	S1.15	266	S2.15	266	S3.15	266	S4.15	266
16. Relações de Poder	S1.16	1747	S2.16	1747	S3.16	1747	S4.16	1747
17. Relação de Trabalho	S1.17	441	S2.17	441	S3.17	441		-
18. Transposição		-	S2.18	10	S3.18	10	S4.18	10
TOTAL		20820		4849		10037		6829

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

QUADRO 10 – Codificação das Unidades de Análise das Fontes Primárias

CÓDIGOS	P1. Aspectos Diferenciais	P2. Aspectos Estruturais	P3. Aspectos Históricos
1. Ação racional ref. a fins	P1.1	P2.1	P3.1
2. Auto-regulação	P1.2		P3.2
3. Atribuições	P1.3	P2.3	P3.3
4. Autonomia profissional	P1.4	P2.4	P3.4
5. Autoridade administrativa		P2.4	
6. Autoridade institucional			P3.6
7. Avaliação de Desempenho	P1.7	P2.7	P3.7
8. Burocracia		P2.8	P3.8
9. Cargo público		P2.9	
10. Capacitação	P1.10	P2.10	P3.10
11. Carreira			P3.11
12. Carreiras Típicas de Estado	P1.12	P2.12	P3.12
13. Conhecimento	P1.13	P2.13	P3.13
14. Criação da STN			P3.14
15. Criação da CFC		P2.15	
16. Concurso Público	P1.16	P2.16	P3.16
17. Desempenho do servidor	P1.17	P2.17	
18. Desempenho institucional	P1.18		P3.18
19. Desenvolvimento na carr.			P3.19
20. Diretrizes governamentais	P1.20	P2.20	
21. Disciplina burocrática		P2.21	P3.21
22. Entidade representativa	P1.22	P2.22	P3.22
23. Estágio Probatório			P3.23
24. Ética pública	P1.24	P2.24	P3.24
25. Hierarquia		P2.25	
26. Inovação tecnológica	P1.26	P2.26	P3.26
27. Insulamento burocrático	P1.27	P2.27	P3.27
28. Interação socioprofissional	P1.28	P2.28	P3.28
29. Mobilidade interna	P1.29		
30. Mobilidade externa	P1.30		
31. Parcerias	P1.31		
32. Princípios		P2.32	P3.32
33. Profissão	P1.33	P2.33	P3.33
34. Profissional		P2.34	P3.34
35. Profissionalismo		P2.35	P3.35
36. Profissionalização	P1.36	P2.36	P3.36
37. Relações de Poder	P1.37	P2.37	P3.37
38. Relação de Trabalho			P3.38
39. Remuneração	P1.39	P2.39	
40. Servidor público	P1.40	P2.40	P3.40
41. Serviço Público	P1.41	P2.41	
42. Sociedade	P1.42	P2.42	

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Quadro 11 – Frequências das Unidades de Análise Apurada por Categoria

CÓDIGOS	P1. Aspectos Diferenciais		P2. Aspectos Estruturais		P3. Aspectos Históricos	
1. Ação racional ref. a fins	P1.1	93	P2.1	93	P3.1	93
2. Auto-regulação	P1.2	6	-	-	P3.2	6
3. Atribuições	P1.3	62	P2.3	62	P3.3	62
4. Autonomia profissional	P1.4	12	P2.4	12	P3.4	12
5. Autoridade administrativa	-	-	P2.4	22	-	-
6. Autoridade institucional	-	-	-	-	P3.6	25
7. Avaliação de Desempenho	P1.7	108	P2.7	108	P3.7	108
8. Burocracia	-	-	P2.8	31	P3.8	31
9. Cargo público	-	-	P2.9	383	-	-
10. Capacitação	P1.10	178	P2.10	178	P3.10	178
11. Carreira		-	-	-	P3.11	151
12. Carreiras Típicas de Estado	P1.12	269	P2.12	269	P3.12	269
13. Conhecimento	P1.13	77	P2.13	77	P3.13	77
14. Criação da STN	-	-	-	-	P3.14	686
15. Criação da CFC	-	-	P2.15	365	-	-
16. Concurso Público	P1.16	519	P2.16	519	P3.16	519
17. Desempenho do servidor	P1.17	176	P2.17	176	-	-
18. Desempenho institucional	P1.18	87	-	-	P3.18	87
19. Desenvolvimento na carr.	-	-	-	-	P3.19	132
20. Diretrizes governamentais	P1.20	1109	P2.20	1109	-	-
21. Disciplina burocrática	-	-	P2.21	41	P3.21	41
22. Entidade representativa	P1.22	8	P2.22	8	P3.22	8
23. Estágio Probatório	-	-	-	-	P3.23	28
24. Ética pública	P1.24	14	P2.24	14	P3.24	14
25. Hierarquia	-	-	P2.25	5	-	-
26. Inovação tecnológica	P1.26	110	P2.26	110	P3.26	110
27. Insulamento burocrático	P1.27	25	P2.27	25	P3.27	25
28. Interação socioprofissional	P1.28	28	P2.28	28	P3.28	28
29. Mobilidade interna	P1.29	24	-	-	-	-
30. Mobilidade externa	P1.30	40	-	-	-	-
31. Parcerias	P1.31	26	-	-	-	-
32. Princípios	-	-	P2.32	36	P3.32	36
33. Profissão	P1.33	142	P2.33	142	P3.33	142
34. Profissional	-	-	P2.34	310	P3.34	310
35. Profissionalismo	-	-	P2.35	9	P3.35	9
36. Profissionalização	P1.36	140	P2.36	140	P3.36	140
37. Relações de Poder	P1.37	454	P2.37	454	P3.37	454
38. Relação de Trabalho	-	-	-	-	P3.38	11
39. Remuneração	P1.39	239	P2.39	239	-	-
40. Servidor público	P1.40	753	P2.40	753	P3.40	753
41. Serviço Público	P1.41	100	P2.41	100	-	-
42. Sociedade	P1.42	35	P2.42	35	-	-
TOTAL		4834		5853		4545

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

APÊNDICE D

Quadros Descritivos de Códigos por Categoria

Quadro 12 – Descrição dos Códigos Relativos à Categoria S1

S1. ASPECTOS CONJUNTURAIS		
CÓDIGOS	NUM	DESCRITORES
1. Atribuições	S1.1	atribuições; responsabilidades
2. Cargos Públicos	S1.2	autoridade, benefícios, cargo, efetivo, exercício, função, nomeação, posse, provimento, remuneração, requisitos, comissão, interino, isolado, vitalício
3. Carreiras Públicas	S1.3	antiguidade, ascensão, classes, composição, ingresso, progressão, promoção, tempo
4. Carreiras Típicas de Estado	S1.4	atividades, estado, estratégico, núcleo, típicas
7. Concurso Público	S1.7	áreas, competências, concurso, curso, edital, especialidade, formação, programa, provas, requisitos, títulos
8. Diretrizes Governamentais	S1.8	administração, administrativa, diretrizes, eficiência, modelo, gestão, humanos, pessoas, política, qualidade, regime, recursos, reforma, serviço
9. Estágio Probatório	S1.9	estabilidade, estágio, probatório, efetivação
10. Funcionário Público	S1.10	burocrata, colaborador, funcionário, profissional, servidor
11. Inovação Tecnológica	S1.11	informação, inovação, sistema, tecnologia
12. Parcerias	S1.12	acordos, cooperação, financiamento, fomento, internacionais, organismos
13. Princípios	S1.13	eficiência, impessoalidade, legalidade, moralidade, publicidade
15. Profissionalização	S1.15	desenvolvimento, especialização, inovação, meritocracia, profissionalização
16. Relações de Poder	S1.16	arena, comissão, comitê, conselho, decisão, decisório(a), entidade, estrutura, hierarquia, representantes, sindicato, participação
17. Relação de Trabalho	S1.17	contrato, contratual, CLT, estatuto, estatutário, jurídico, regime

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Quadro 13 – Descrição dos Códigos Relativos à Categoria S2

S2. ASPECTOS MACROESTRUTURAIS		
CÓDIGOS	NUM	DESCRITORES
1. Atribuições	S2.1	atribuições; responsabilidades
5. Criação da STN	S2.5	cria; criação; estrutura; regimental; Secretaria; Tesouro; Nacional
11. Inovação Tecnológica	S2.11	informação, inovação, sistema, tecnologia
12. Parcerias	S2.12	acordos, cooperação, financiamento, fomento, internacionais, organismos
13. Princípios	S2.13	eficiência, impessoalidade, legalidade, moralidade, publicidade
15. Profissionalização	S2.15	desenvolvimento, especialização, inovação, meritocracia, profissionalização
16. Relações de Poder	S2.16	arena, comissão, comitê, conselho, decisão, decisório(a), entidade, estrutura, hierarquia, representantes, sindicato, participação
17. Relação de Trabalho	S2.17	contrato, contratual, CLT, estatuto, estatutário, jurídico, regime
18. Transposição	S2.18	transposição

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Quadro 14 – Descrição dos Códigos Relativos à Categoria S3

S3. ASPECTOS MICROESTRUTURAIS		
CÓDIGOS	NUM	DESCRITORES
1. Atribuições	S3.1	atribuições; responsabilidades
3. Carreiras Públicas	S3.3	antiguidade, ascensão, classes, composição, ingresso, progressão, promoção
6. Criação da CFC	S3.6	cria; criação; finanças; controle; regimento; interno
7. Concurso Público	S3.7	áreas, competências, concurso, curso, edital, especialidade, formação, programa, provas, requisitos, títulos
9. Estágio Probatório	S3.9	estabilidade, estágio, probatório, efetivação
10. Funcionário Público	S3.10	burocrata, colaborador, funcionário, profissional, servidor
13. Princípios	S3.13	eficiência, impessoalidade, legalidade, moralidade, publicidade
14. Profissão	S3.14	associação, autonomia, categoria, certificação, código, conhecimento, especialidade, ética, habilitação, ocupação, representação, sindicalização
15. Profissionalização	S3.15	aperfeiçoamento, avaliação, capacitação, cessão, desempenho, especialização, formação, inovação, meritocracia, produtividade
16. Relações de Poder	S3.16	arena, comissão, comitê, conselho, decisão, decisório(a), entidade, estrutura, hierarquia, representantes, sindicato, participação
17. Relação de Trabalho	S3.17	contrato, contratual, CLT, estatuto, estatutário, jurídico, regime
18. Transposição	S3.18	transposição

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Quadro 15 – Detalhamento dos Códigos Relativos à Categoria P1

P1. ASPECTOS DIFERENCIAIS		
CÓDIGOS	NUM	DESCRITORES
1. Ação racional ref. a fins	P1.1	fim, fins, meta(s), objetivo(s), plano(s)
2. Auto-regulação	P1.2	categoria, identidade, ocupação
3. Atribuições	P1.3	atribuição(ões); responsabilidade(s)
4. Autonomia profissional	P1.4	autonomia, independência, soberania
7. Avaliação de desempenho	P1.7	avaliação, mensuração, pontuação
10. Capacitação	P1.10	aperfeiçoamento, capacitação, formação, treinamento
12. Carreiras Típicas de Estado	P1.12	ascensão, classe(s), ingresso, progressão, promoção
13. Conhecimento	P1.13	conhecimento
16. Concurso Público	P1.16	áreas, competências, concurso, curso, edital, especialidade, formação, programa, provas, requisitos, títulos
17. Desempenho do servidor	P1.17	aptidão, capacidade, comprometimento, criatividade, entrega, iniciativa, liderança, produtividade, responsabilidade
18. Desempenho institucional	P1.18	clima, efetividade, imagem, resultado, satisfação, visibilidade
22. Entidade representativa	P1.22	entidade, organização, padronização, representativa, sindical(ização), supervisão
24. Ética pública	P1.24	ética, fidelidade, princípios
26. Inovação tecnológica	P1.26	informação, inovação, sistema, tecnologia
27. Insulamento burocrático	P1.27	blindagem, corporativismo, insulamento, isolamento, proteção
28. Interação socioprofissional	P1.28	interação, reciprocidade, relação, solidariedade
29. Mobilidade externa	P1.29	cessão, mobilidade, movimentação, remanejamento, requisição
30. Mobilidade interna	P1.30	mobilidade, movimentação, realocação
31. Parcerias	P1.31	acordos, cooperação, cooperativa, financiamento, fomento. internacionais, organismos
33. Profissão	P1.33	associação, autonomia, categoria, certificação, código, conhecimento, especialização, ética, habilitação, identidade, ocupação, sindical(ização)
36. Profissionalização	P1.36	inovação, meritocracia, motivação, produção, qualificação
37. Relações de poder	P1.37	arena, comissão, comitê, conselho, decisão(ões), decisório(a), deliberação (ões), entidade, estrutura, hierarquia, movimento(s), participa(ção), poder, política, representação, representante(s), SINATEFIC, sindical(ização), sindicato, UNACON
39. Remuneração	P1.39	acordo, benefício(s), GDP, GCG, gratificação(ões), mesa, negociação, pecuniária, remuneração, salário, salarial(is), subsídio, vantagens, vencimentos
40. Servidor público	P1.40	burocrata, colaborador, empregado, funcionário, profissional(is), servidor
41. Serviço Público	P1.41	funcionalismo, prestação, serviço, servir
42. Sociedade	P1.42	cidadãos, coletividade, comunidade, indivíduos, sociedade

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Quadro 16– Detalhamento dos Códigos Relativos à Categoria P2

P2. ASPECTOS ESTRUTURAIS		
CÓDIGOS	NUM	DESCRITORES
1. Ação racional ref. a fins	P2.1	Fim, fins, meta(s), objetivo(s), plano(s)
3. Atribuições	P2.3	atribuição(ões), responsabilidade(s)
4. Autonomia profissional	P2.4	autonomia, independência, soberania
5. Autoridade administrativa	P2.5	autoridade, comando, constrangimento, legalidade, poder
7. Aval. de desempenho	P2.7	avaliação, mensuração, pontuação,
8. Burocracia	P2.8	aparelho, burocracia, quadro
9. Cargos Públicos	P2.9	autoridade, benefício(s), cargo, comissão, efetivo, exercício, função, interino, isolado, nomeação, posse, provimento, remuneração, requisitos, vitalício
10. Capacitação	P2.10	aperfeiçoamento, capacitação, formação, treinamento
12. Carreiras Típicas de Estado	P2.12	ascensão, classe(s), ingresso, progressão, promoção
13. Conhecimento	P2.13	conhecimento
15. Criação da CFC	P2.15	Controle, cria(ção), estrutura, Finanças
16. Concurso Público	P2.16	áreas, competência(s), concurso, curso, edital, formação, provas, títulos
17. Desempenho do servidor	P2.17	aptidão, capacidade, comprometimento, criatividade, entrega, iniciativa, liderança, produtividade, responsabilidade
20. Diretrizes governamentais	P2.20	eficiência, modelo, gestão, humanos, pessoas, política, qualidade, regime, recursos, reforma, serviço
21. Disciplina burocrática	P2.21	conduta, disciplina, doutrina, obediência, regra[mento]s, regulamento(s), submissão, subserviência
22. Entidade representativa	P2.22	entidade, organização, padronização, representativa, sindical(ização), supervisão
24. Ética pública	P2.24	ética, fidelidade, princípios
25. Hierarquia	P2.25	hierarquia
26. Inovação tecnológica	P2.26	informação, inovação, sistema, tecnologia
27. Insulamento burocrático	P2.27	blindagem, corporativismo, insulamento, isolamento, proteção
28. Interação socioprofissional	P2.28	interação, reciprocidade, relação, solidariedade
33. Profissão	P2.33	associação, autonomia, categoria, certificação, código, conhecimento, especialização, ética, habilitação, identidade, ocupação, sindical(ização)
34. \Profissional	P2.34	autônomo, certificado, credenciado, habilitado, profissional
35. Profissionalismo	P2.35	distinção, profissionalismo, superação
36. Profissionalização	P2.36	inovação, meritocracia, motivação, produção, qualificação
37. Relações de Poder	P2.37	arena, comissão, comitê, conselho, decisão(ões), decisório(a), deliberação (ões), entidade, estrutura, hierarquia, movimento(s), participa(ção), poder, política, representação, representante(s), SINATEFIC, sindical(ização), sindicato, UNACON
39. Remuneração	P2.39	acordo, benefício(s), GDP, GCG, gratificação(ões) , mesa, negociação, pecuniária, remuneração, salário, salarial(is), subsídio, vantagens, vencimentos
40. Servidor público	P2.40	burocrata, colaborador, empregado, funcionário, profissional(is), servidor
41. Serviço Público	P2.41	funcionalismo, prestação, serviço, servir
42. Sociedade	P2.42	cidadãos, coletividade, comunidade, indivíduos, sociedade

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Quadro 17 – Detalhamento dos Códigos Relativos à Categoria P3

P3. ASPECTOS HISTÓRICOS		
CÓDIGOS	NUM	DESCRIPTORIOS
1. Ação racional ref. a fins	P3.1	fim, fins, meta(s), objetivo(s), plano(s)
2. Auto-regulação	P3.2	categoria, identidade, ocupação
3. Atribuições	P3.3	atribuição(ões); responsabilidade(s)
4. Autonomia profissional	P3.4	autonomia, independência, soberania
6. Autoridade institucional	P3.6	autoridade, comando, constrangimento, legalidade, poder
7. Avaliação de desempenho	P3.7	avaliação, mensuração, pontuação
8. Burocracia	P3.8	aparelho, burocracia, quadro
10. Capacitação	P3.10	aperfeiçoamento, capacitação, formação, treinamento
11. Carreiras Públicas	P3.11	ascensão, classe(s), ingresso, progressão, promoção
12. Carreiras Típicas de Estado	P3.12	ascensão, classe(s), ingresso, progressão, promoção
13. Conhecimento	P3.13	conhecimento
14. Criação da STN	P3.14	cria(ção), estrutura, regimento, secretaria, STN, Tesouro
16. Concurso Público	P3.16	áreas, competência(s), concurso, curso, edital, formação, provas, títulos
18. Desempenho Institucional	P3.18	clima, efetividade, imagem, resultado, satisfação, visibilidade
19. Desenvolvimento na carreira	P3.19	desenvolvimento, mudança, promoção, progressão
21. Disciplina burocrática	P3.21	conduta, disciplina, doutrina, obediência, regra[mento]s, regulamento(s), submissão, subserviência
22. Entidade representativa	P3.22	entidade, organização, padronização, representativa, sindical(ização), supervisão
23. Estágio Probatório	P3.23	efetivação, estabilidade, estágio, probatório
24. Ética pública	P3.24	ética, fidelidade, princípios
26. Inovação tecnológica	P3.26	informação, inovação, sistema, tecnologia
27. Insulamento buroc.	P3.27	blindagem, corporativismo, insulamento, isolamento, proteção
28. Interação socioprofissional	P3.28	interação, reciprocidade, relação, solidariedade
32. Princípios	P3.32	eficiência, impessoalidade, legalidade, moralidade, publicidade, transparência
34. Profissional	P3.34	autônomo, certificado, credenciado, habilitado, profissional(is)
35. Profissionalismo	P3.35	distinção, profissionalismo, superação
36. Profissionalização	P3.36	inovação, meritocracia, motivação, produção, qualificação
37. Relações de Poder	P3.37	arena, comissão, comitê, conselho, decisão(ões), decisório(a), deliberação (ões), entidade, estrutura, hierarquia, movimento(s), participa(ção), poder, política, representação, representante(s), SINATEFIC, sindical(ização), sindicato, UNACON
38. Relação de Trabalho	P3.38	CLT, contrato, contratual, estatuto, estatutário, jurídico, regime
40. Servidor público	P3.40	burocrata, colaborador, empregado, funcionário, profissional(is), servidor

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

APÊNDICE E

A Carreira de Finanças e Controle no Rol das Carreiras Típicas de Estado

A Carreira de Finanças e Controle no Rol das Carreiras Típicas de Estado

No caso da Carreira de Finanças e Controle, foi esta inicialmente concebida como carreira de especialistas nas áreas de controle interno e finanças públicas que viriam a integrar a Secretaria do Tesouro Nacional, criada em março de 1986, na condição de órgão central dos Sistemas de Administração Financeira Federal e de Contabilidade Federal, como resultado da fusão entre a antiga Comissão de Programação Financeira e a Secretaria de Controle Interno do Ministério da Fazenda.

Estruturada segundo o modelo hierárquico-funcional, tradicionalmente empregado pela Administração Pública brasileira, encontra-se a STN localizada entre os órgãos classificados como específicos singulares do Ministério da Fazenda, conforme se pode verificar na Figura 1.



FIGURA 1: Organograma do Ministério da Fazenda com Foco na Secretaria do Tesouro Nacional.

Fonte: BRASIL. Conheça o Tesouro Nacional. 1ª ed.. Brasília: STN/CODIN/GEIFO, 2011. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/instituicao_tesouro/downloads/conheca_tesouro_nacional.pdf>

Fonte: SIORG. Disponível em:

<http://www.siorg.redegoverno.gov.br/hierarquia.asp?co_orgao=28835&status=1&OrgaosAbertos=^1929^87^&ListaPai=^26^1929^87^#a28835>

Ressalte-se que, por ocasião de sua criação, foi a carreira inicialmente integrada pelos técnicos em exercício nos órgãos ligados às Finanças e ao Controle Interno, até que em 1989, foi realizado o primeiro concurso para ingresso na Carreira, quando assumira a carreira um caráter mais generalista (SANTOS, 1995, p. 80).

Diante da ampliação de seu rol de atribuições⁸⁶, regulamentadas nos termos da Portaria SEDAP nº 1.067/88, e o elevado nível de evasão que se verificava em seus quadros na década de 90 (vide Figura 2), teve a STN que procurar alternativas para atrair e reter servidores em seu quadro, inicialmente provido por meio da transposição de servidores oriundos de quadros de outras instituições, como o Banco Central, Banco do Brasil e Serviço Federal de Processamento de Dados e das demais secretarias do Ministério da Fazenda⁸⁷.

Para tanto, foi dado início ao processo de estruturação da Carreira de Finanças e Controle⁸⁸, que teve prosseguimento com a instituição, em 1989, do primeiro concurso público para o provimento de 229 (duzentos e vinte e nove) vagas para o cargo de Analista de Finanças e Controle. O concurso foi promovido pela ENAP e o curso de formação durou 8 (oito) meses⁸⁹.

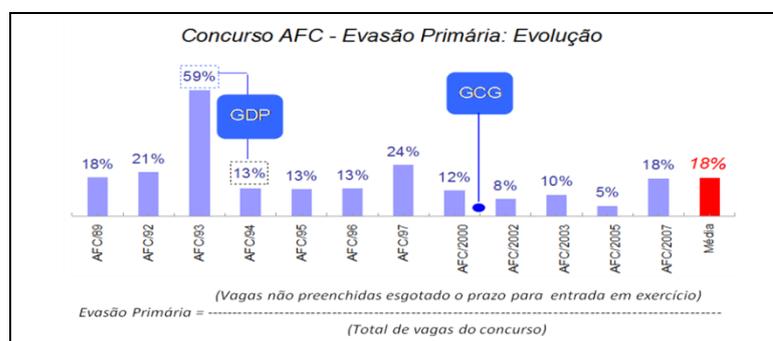


FIGURA 2 – Evasão de Servidores (1989-2007)

Fonte: STN/CODIN/GEREH

A STN encontra-se, hoje, estruturada em seis áreas finalísticas (vide Figura 3). A cada uma dessas áreas, está vinculado um dos seis macroprocessos⁹⁰ em que hoje se segmenta o modelo de gestão da STN. São eles: Administração Financeira; Contabilidade Federal; Gestão de Haveres; Gestão de Obrigações; Análise Fiscal de Entidades do Setor Público; e Análise da Despesa e Gestão do Fundo Soberano do Brasil. A instituição conta ainda com duas áreas

⁸⁶ Fonte: Sítio da STN na Internet. http://www.tesouro.fazenda.gov.br/instituicao_tesouro/index.asp

⁸⁷ Sítio do STN: Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/instituicao_tesouro/rh_carreira_financas.asp

⁸⁸ Decreto-Lei nº 2.347 de 23 de julho de 1987

⁸⁹ Fonte: STN/CODIN/GEREH.

⁹⁰ Fonte: Sítio do Tesouro na Web. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/instituicao_tesouro/mg_macroprocessos.asp>

meio responsáveis, uma pelo desenvolvimento de atividades de natureza administrativa e outra pelo planejamento e suporte tecnológico. Além destas, foram contempladas na estrutura duas assessorias: a econômica e a de Gestão de Riscos.

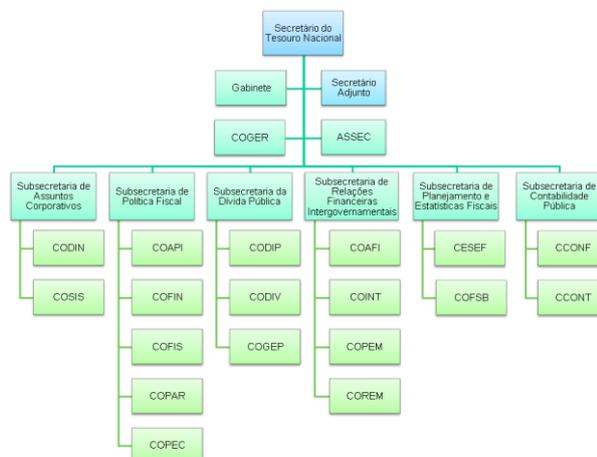


Figura 3: Organograma da Secretaria do Tesouro Nacional.

Fonte: BRASIL. Conheça o tesouro nacional. 1ª ed.. Brasília: STN/CODIN/GEIFO, 2011. Disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/instituicao_tesouro/downloads/conheca_tesouro_nacional.pdf

Ocorre que, com o incremento no nível de complexidade das atribuições da STN, condição que se revela no atual organograma, a oferta de vagas para o cargo de Técnico foi progressivamente reduzida e, atualmente, somente têm sido ofertadas vagas para o cargo de Analista.

Isso explica a disparidade que se verifica entre os atuais quantitativos de analistas e técnicos (vide Quadro 18). Dos 892 (oitocentos e noventa e dois) ocupantes de cargos na referida carreira⁹¹, apenas 561 (quinhentos e sessenta e um) se encontram em exercício na STN, dos quais, 469 (quatrocentos e sessenta e nove) ocupam o cargo de Analista de Finanças e Controle (nível superior) e apenas 92 (noventa e dois), o de Técnico (nível médio). Dada a desproporção dos percentuais abaixo apresentados e o crescente desinteresse da Instituição pela recomposição do quadro de técnicos, percebe-se para a categoria uma tendência à extinção.

QUADRO 18 – Comparativo da Lotação de Servidores

Cargo	TOTAL	%	NA STN	%
AFC	665	74,6	469	83,6
TFC	227	25,4	92	16,4
TOTAL	892	100	561	100

Fonte: Quadro adaptado de STN/CODIN/GEREH

⁹¹ Fonte: Sítio da STN na Internet: Disponível em:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/instituicao_tesouro/rh_carreira_financas.asp>.

A questão remuneratória foi, durante décadas, um dos principais obstáculos à profissionalização da Carreira, tendo em vista a defasagem que havia entre a remuneração das Carreiras de Auditor Fiscal da Receita Federal e as carreiras pertencentes ao Ciclo de Gestão, como se pode verificar nos gráficos comparativos constantes da Figura 4.

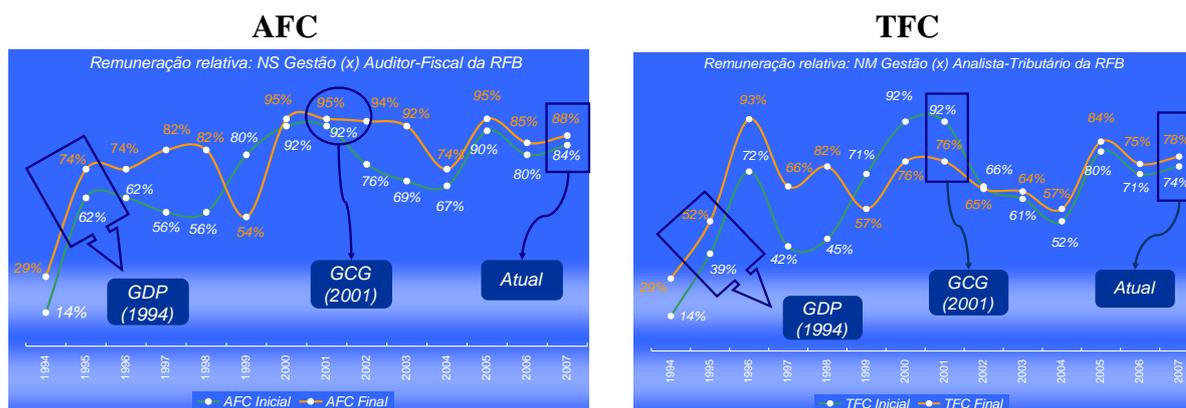


FIGURA 4 - Ciclo de Gestão X Auditor Fiscal - Remuneração Relativa

Fontes: Boletim Estatístico de Pessoal – SRH/MP – 1996 a 2007

STN/CODIN/GEREH

O inusitado cenário decorrente da reestruturação da composição remuneratória das Carreiras de Gestão Governamental e a implantação do Sistema de Desenvolvimento na Carreira – SIDEC⁹² trouxe novos riscos e desafios para o processo de profissionalização de seus servidores, de forma que possam continuar atendendo ao requisito de qualificação profissional inerente ao Conceito de Carreira Típica de Estado.

Em sua trajetória rumo à modernização e racionalização da gestão, tem a STN empreendido diversas iniciativas no sentido da implantação de práticas meritocráticas e da profissionalização e adequação do perfil dos servidores da Carreira de Finanças e Controle às complexas atividades desenvolvidas na Instituição.

Nesse sentido, vale destacar um conjunto de práticas que ao longo de décadas vêm se consolidando no contexto da política de recurso humanos da STN, quais sejam: concursos públicos, política de capacitação, curso de progressão funcional; gestão por competências, processo integrado de mobilidade interna, processo de mobilidade externa, processo de sucessão, Pesquisa de Clima Organizacional, comitê de ética.

⁹² Fonte: Lei nº 11.890 de 24 de dezembro de 2008.

Dentre essas iniciativas, constituem-se marcos a estruturação da Carreira de Finanças e Controle (1987), a instituição de concursos públicos para o suprimento de vagas para os cargos de Analista e de Técnico de Finanças e Controle (1989) e a reformulação de seu sistema de remuneração de seus integrantes (1994). Contando hoje com 892 servidores, entre Analistas (665) e Técnicos (227), o quadro de servidores da Carreira de Finanças e Controle foi inicialmente constituído mediante a transposição de servidores oriundos dos quadros de instituições (Banco Central, Banco do Brasil e Serviço Federal de Processamento de Dados) e das demais secretarias do Ministério da Fazenda.

A incorporação, a partir de 1995, de novas atribuições ao já complexo conjunto de funções até então desempenhadas pelo Tesouro Nacional⁹³ desfavoreceu o ingresso de novos Técnicos em seu quadro que, desde então, somente tem sido suprido com novos Analistas de Finanças e Controle. Inovações em matéria de Gestão de Pessoas foram introduzidas mediante a criação da Gratificação de Desempenho e Produtividade – GDP⁹⁴ e da implantação do Sistema de Avaliação de Desempenho, possibilitando a vinculação de 25% dos vencimentos dos servidores aos respectivos desempenhos, bem como ao desempenho global da instituição. Ressalte-se que tais medidas promoveram significativas mudanças no comportamento profissional dos servidores, que passaram a demonstrar maior comprometimento e preocupação com o cumprimento das metas institucionais.

O reconhecimento da experiência como modelo para o serviço público brasileiro culminou com a publicação da Medida Provisória nº 2.048-26, de 29/6/2000, que extingue e substitui a GDP pela Gratificação de Desempenho de Atividade do Ciclo de Gestão – GCG, estendendo seu alcance às demais carreiras do Ciclo de Gestão Federal⁹⁵, como a de Políticas Públicas e Gestão Governamental, a de Planejamento e Orçamento, a de Comércio Exterior e a de Planejamento e Pesquisa do IPEA, entre outras. A necessidade de alinhamento aos novos requisitos legais impôs a realização de alguns ajustes na metodologia de avaliação até então adotada pela STN, como a incorporação de conceitos de gestão por competências na avaliação individual de servidores e a vinculação das metas institucionais aos macro-objetivos do Plano Plurianual – PPA, aos objetivos setoriais do Ministério da Fazenda, bem como aos objetivos estratégicos do Tesouro Nacional.

A despeito do seu reconhecido valor para o fortalecimento das carreiras de Estado, modelo de avaliação de desempenho adotado pelo Estado trouxe consigo alguns inconvenientes, em especial o fato de atribuir à questão do desempenho um caráter pessoal, na

⁹³ Vide Portaria SEDAP Nº 1.067/88 que regulamenta a Carreira de Finanças e Controle

⁹⁴ Criada pela criada pela MP nº 745, de 2 de dezembro de 1994 e regulamentada pela Portaria Interministerial nº 156, de 03 de maio de 1995

⁹⁵ Conjunto das carreiras típicas de Estado encarregadas das atividades de gestão da administração pública federal brasileira.

medida em que, desconsiderando a possibilidade de inadequação dos perfis para o exercício de determinadas funções, associa o desempenho à vontade individual do agente. A impossibilidade de uma avaliação autônoma condenava gerentes a um permanente constrangimento perante seus subordinados, haja vista que, em função de um dispositivo legal conhecido por “curva forçada”, viam-se estes obrigados a reduzirem as pontuações obtidas por seus subordinados a patamares abaixo da média a que frequentemente faziam jus. Ao agirem assim, os gerentes corriam o risco de desmotivarem seus servidores e de perdê-los sem a devida recomposição do quadro, haja vista que a reconhecida qualificação destes profissionais sempre foi motivo de cobiça entre os demais órgãos da Esplanada.

Aliada a outras fontes de insatisfação, tal inconveniente em muito contribuiu para o gradual crescimento de tensões internas e para a redução do nível de satisfação dos servidores do Tesouro, comprovada pelos resultados em pesquisa de clima organizacional realizada em 2007. Ressalte-se que essa situação assim permaneceu até 2008, quando foram estabelecidos novos critérios para a composição remuneratória, avaliação de desempenho e desenvolvimento dos ocupantes de cargos de provimento efetivo das Carreiras de Gestão Governamental⁹⁶ e de outras carreiras de Estado que, com efeito retroativo a 1º de julho de 2008, passaram a ser remunerados exclusivamente por subsídio⁹⁷.

Ancorada em Política de Capacitação que privilegia o desenvolvimento contínuo de seus colaboradores, as iniciativas de capacitação da STN têm início com a formação dos servidores recém-ingressados na carreira e seguem pelas diversas etapas de sua progressão funcional. Para assegurar maior integração às ações de capacitação e maior efetividade à qualificação do seu corpo técnico, conta o Tesouro com o Sistema Tesouro Nacional de Capacitação e Desenvolvimento de Recursos Humanos, cuja metodologia contempla quatro campos de conhecimento (técnico, técnico-complementar, gestão e institucional), três níveis de aprofundamento (formação, aperfeiçoamento/atualização e especialização) e quatro categorias de contratação (aberta, fechada, pós-graduação e internacional). Ressalte-se que a participação em eventos de capacitação é regida por diretrizes e critérios previstos em regulamento próprio e condicionada à inscrição voluntária em alguma das oportunidades explicitadas no Programa de Capacitação disponível na Intranet do Tesouro.

Entre as iniciativas voltadas ao aperfeiçoamento da Gestão de Recursos Humanos da STN, destacam-se: (1) o Processo Integrado de Mobilidade Interna que assegura a movimentação anual de pelo menos um servidor por unidade; (2) o Processo de Mobilidade

⁹⁶ Artigo 10 da Lei nº 11.890 de 24 de dezembro de 2008, publicada no DOU de 26 de dezembro de 2008

⁹⁷ Os valores do subsídio dos titulares dos cargos a que se refere o caput do referido artigo encontram-se fixados no Anexo IV da citada Lei.

Externa que, oportunizando a cessão de até 10% do quadro funcional para outros órgãos, favorece o intercâmbio de conhecimentos e experiências na Administração Pública; (3) o Processo de Sucessão que possibilita a seleção interna de servidores para a ocupação de cargos de direção e assessoramento superiores (DAS 1 a 3); (4) a Pesquisa de Clima Organizacional que visa à identificação de oportunidades de melhoria no ambiente relacional da Instituição; e (5) o Código de Ética e de Padrões de Conduta dos Servidores da STN que, adaptando as diretrizes estabelecidas pela legislação superior da Administração Pública Federal às especificidades do Tesouro Nacional, formaliza o compromisso institucional com a ética e a transparência.

