

## **PAINEL: A Política de Gestão de Pessoas na Administração Pública Brasileira: Eixos, Desafios, Resultados**

### **A Organização de Carreiras do Poder Executivo da Administração Pública Federal Brasileira – O Papel das Carreiras Transversais**

Aldino Graef  
Maria da Penha Barbosa da Cruz Carmo

#### **Introdução**

O presente artigo se propõe a fazer uma análise da evolução do processo de reorganização da estrutura de planos de cargos e carreiras no âmbito do Poder Executivo Federal brasileiro, partindo do Plano de Classificação de Cargos – PCC, de 1970, instrumento de reorganização dos quadros de pessoal da administração pública federal que teve como base os princípios e diretrizes de organização administrativa do Decreto-Lei 200, de 1967, e suas características principais.

É efetuado um relato sobre as diversas mudanças no sistema de classificação e organização de cargos em três diferentes fases: (1) no final do regime militar; (2) na reforma administrativa da Nova República (1986-1987); e (3) a partir da década de 90.

O artigo analisa as características principais dos vários modelos de organização de cargos e carreiras que afloraram ao longo desse período, suas contradições e conflitos de competências de que são portadores, bem como, as tendências preponderantes, tanto na administração (Presidência da República e ministérios), como na indireta, aspecto relevante na perspectiva de um novo reordenamento em um futuro próximo.

Atenção especial é dada à análise das carreiras transversais, em seus diversos formatos, e seu papel na coordenação técnica e administrativa, função extremamente importante no contexto da administração brasileira - altamente descentralizada e composta por 229 órgãos e entidades na administração direta, autárquica e fundacional.

#### **A evolução da forma de organização de planos de cargos e carreiras na administração pública federal no Brasil**

Para efeito de análise da situação atual de estruturação de planos de cargos e carreiras no âmbito do Poder Executivo federal brasileiro, é necessário retroceder à reforma administrativa do regime militar, implantado no país em 1964.

De fato, de acordo com Santos (1996), a edição do Decreto-lei nº 200 de 1967, que estabeleceu as diretrizes gerais de organização e funcionamento da administração pública brasileira para a reforma administrativa, seguida pela aprovação da Lei nº 5.645, de 1970, o instrumento normativo da organização do sistema de pessoal civil da União, são o marco de uma nova fase da utilização de técnicas de classificação e avaliação de cargos no serviço público federal: a fase de flexibilização, que perdura, em parte, até os dias de hoje.

Essa Lei aprova o Plano de Classificação de Cargos – PCC de todo o serviço civil da União, não se aplicando às carreiras militares e da Magistratura, além dos cargos eletivos do Poder Legislativo, disciplinados por legislações específicas. Contudo, as atividades técnico administrativas de apoio judiciário e de apoio legislativo foram organizadas pelos respectivos Poderes seguindo estas mesmas diretrizes.

A Lei 5.645/70 estabeleceu uma classificação composta por Grupos, constituídos segundo a correlação e afinidade, a natureza dos trabalhos ou o nível de conhecimentos aplicados, Categorias Funcionais, compostas por cargos de atividades correlatas, e Cargos, definidos como a soma geral de atribuições a serem exercidas por um funcionário. Assim, os cargos eram agrupados em Categorias Funcionais, as quais compunham os Grupos.

Um dos aspectos a ressaltar em relação ao Plano de Classificação de Cargos – PCC foi a organização dos cargos de atividades de comando administrativo, de “provimento em comissão”, separado das atividades técnico-administrativas. Aliás, esta foi uma das características fundamentais desse Plano de Classificação de Cargos e do próprio modelo de administração pública do regime militar e que deu ao regime ampla flexibilidade para a nomeação dos ocupantes de funções de direção, gerenciamento e assessoramento. Por seu turno, teve como resultante a redução do espaço de atuação e desenvolvimento do corpo permanente de servidores públicos civis. Essa característica da reforma administrativa do regime militar marca até hoje a administração pública brasileira e, embora, servidores públicos de carreira sejam nomeados para os cargos de direção e assessoramento superior, esse acesso não ocorre com base em um sistema baseado no princípio do mérito administrativo mas, em critérios de confiança. Ao mesmo tempo, esse sistema, ao não separar claramente as funções de comando político do Estado daquelas de comando administrativo, normalmente vinculadas às carreiras técnico-administrativas, cria uma relação duvidosa entre os agentes políticos e os servidores nomeados para os cargos de confiança e, sem dúvida, constitui um elemento de desmotivação dos servidores ocupantes de cargos efetivos que têm seu desenvolvimento funcional e acesso às funções de maior responsabilidade administrativa sujeita a indicações políticas e não de mérito. Esta estrutura foi obviamente muito útil ao regime militar e, lamentavelmente, em lugar de desaparecer se mantém intacta com amplo crescimento do quantitativo de cargos de confiança ao longo dos anos, durante praticamente todos os governos do período pós-ditadura militar.

A Lei previa a possibilidade de criação de outros grupos ou desmembramento de grupos já existentes, com características próprias. O Plano de Classificação de Cargos, considerado o segmento de atividades técnico-operacionais passou a ser composto, ao longo de sua implementação, pelos seguintes grupos: Tributação, Arrecadação e Fiscalização; Atividades de Fiscalização de Combustíveis; Serviços Jurídicos; Planejamento; Controle Interno; Polícia Federal; Diplomacia, Segurança e Informações; Magistério; Pesquisa Científica e Tecnológica; Saúde Pública; Outras Atividades de Nível Superior; Defesa Aérea e Controle do Tráfego Aéreo; Atividades Aeroespaciais; Outras Atividades de Nível Médio; Serviços Auxiliares; Artesanato; Serviços de Transporte Oficial e Portaria; e Processamento de Dados.

Como se pode observar, os critérios estabelecidos para a definição dos Grupos permitiram também que, tanto no campo das atividades com formação de nível superior como de nível médio, fossem criados Grupos denominados de “Outras Atividades de Nível Superior” e de “Outras Atividades de Nível Médio” que agrupavam todas as Categorias Funcionais que não cabiam dentro dos Grupos já definidos na Lei. Isso implicava que dentro de um mesmo Grupo houvesse categorias funcionais que não possuíam afinidade entre os seus conteúdos atributivos, agrupados pelo critério de nível de formação.

As Categorias Funcionais do PCC podiam ser relacionadas com atividades específicas de órgãos e autarquias ou comuns a toda administração ou a vários órgãos. A organização de Categorias Funcionais específicas ou transversais era, portanto, uma resultante da natureza específica ou comum das atividades e do conteúdo atributivo dos cargos. Assim, foram estruturadas em Categorias Funcionais transversais as atividades comuns a todos os órgãos, em muitos casos refletindo as regulamentações profissionais vigentes para toda a sociedade. Foram os casos das Categorias de Médico, Enfermeiro, Psicólogo, na área de saúde; das Categorias das diversas especialidades da engenharia, de Administrador, Contador e outras da área administrativa. Além das profissões regulamentadas, também foram criadas outras Categorias Funcionais transversais abrangendo atividades de profissionais de várias formações de conteúdo conexo. Foram, dentre outros, os casos do Técnico de Assuntos Educacionais – TAE, que tinha lotação no Ministério da Educação, na área de formação profissional do Ministério do Trabalho, como também nas áreas de capacitação e desenvolvimento de recursos humanos do Sistema de Pessoal Civil da União – SIPEC, e do Técnico em Assuntos Culturais, igualmente lotado em diversos órgãos. A transversalidade podia ser, portanto,

derivada de atividades comuns a todos os órgãos, especialmente na área administrativa ou de atividades comuns a vários órgãos.

Algumas Autarquias Especiais, a exemplo do Banco Central do Brasil - BACEN, e as Fundações de direito privado, possuíam Planos de Empregos próprios e não eram abrangidas pelo PCC.

A partir de 1984, ou seja, durante o último governo militar, em virtude de diversos condicionantes, especialmente em função da política remuneratória e da necessidade de assegurar condições de recrutamento e retenção de pessoal para determinadas categorias iniciou-se um movimento de retorno à forma de organização em carreiras. Assim, a partir de categorias funcionais existentes no PCC foram estruturadas diversas carreiras, tais como Carreira de Procurador da Fazenda Nacional, Carreira de Auditoria do Tesouro Nacional, Carreira Policial Federal. O critério básico para a separação desses setores do PCC da Lei 5.645/70 e a criação de carreiras diferenciadas foi uma definição constante da Lei nº 6.185, de 1974, posteriormente alterada pelas Leis de nº 6.335, de 1976 e de nº 6.856, de 1980, conforme observado por Santos (1996) que enquadrou no conceito de “atividades típicas de Estado” aquelas 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. Por esta conceituação foram alcançadas várias Categorias Funcionais do PCC e criadas as carreiras de Procurador da Fazenda Nacional (1984), de Auditoria do Tesouro Nacional (1985), e da Polícia Federal (1985), todos com a utilização do instrumento do Decreto-Lei criado pelo regime militar.

A classificação destas atividades como “típicas de Estado” se apóia em conceituação de duvidoso fundamento e que até nos dias atuais vem servindo para sustentar argumentações de cunho corporativo e utilizado para justificar diferenciações em relação a outros setores do funcionalismo público, ainda que proteção especial possa e deva ser concebida para segmentos de servidores que exerçam atividades essenciais à administração pública derivadas do poder soberano do Estado.

Paralelamente ao processo de organização de carreiras classificadas como “típicas de Estado”, tivemos também no governo do General Figueiredo a elaboração de um estudo encomendado pelo então Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP) ao Embaixador Sérgio Paulo Rouanet sobre as diversas formas de organização dos quadros de funcionários públicos de países mais avançados. O estudo em tela resultou no chamado Relatório Rouanet (1982) que apontava a necessidade de se criar uma Escola de Governo para a preparação de altos executivos e de se instituir quadro de profissionais com perfil generalista e alta qualificação para a Administração Federal. Nenhum encaminhamento prático resultou desse Relatório durante o último governo militar, de características tumultuadas em razão da crescente resistência popular contra a ditadura e pelas eleições diretas. Entretanto, o Relatório Rouanet foi importante para a política de recursos humanos durante o primeiro governo civil, a chamada Nova República.

No primeiro governo da Nova República uma nova visão em termos de política de recursos humanos e organização dos quadros do funcionalismo público foi implementada. Foi instituído um Comitê Coordenador da Reforma Administrativa, com a participação dos Ministros da Administração, da Fazenda e do Planejamento, encarregado de efetuar um conjunto de levantamentos em relação ao funcionalismo público e a proposição de uma reforma profunda no campo dos recursos humanos. Como resultado do trabalho desse Comitê da Reforma Administrativa foram elaborados um Projeto de Lei que fixava novas diretrizes para a organização de um sistema de carreiras, um Projeto de Lei que criava a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, além de um Decreto que criava o Subsistema de Capacitação do Sistema de Pessoal Civil da União. Além das disposições constantes do novo texto constitucional (1988), no capítulo administração pública que, dentre outros aspectos, definiu o acesso aos cargos públicos efetivos somente mediante concurso público e o regime jurídico único para os servidores públicos, a criação da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, em 1986, e a criação da carreira de Gestor Governamental foram os dois produtos daquele momento de reformas, com repercussões importantes na administração pública. Segundo Graef:

“a proposta de criação dos cargos de natureza especial de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental atendia a necessidade de um corpo funcional profissional de alto nível de suporte ao comando político do Estado, responsável pela ligação entre o governo e as carreiras técnicas integrantes do Sistema de Carreiras, com as atribuições de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem como de direção e assessoramento nos escalões superiores da administração. Ou seja, constituiriam um corpo de suporte ao comando político do Estado e de sustentação superior ao sistema a ser implementado” (Graef, 1998)

O Projeto de Lei que estabelecia as diretrizes para o novo sistema de carreiras foi substituído em dezembro de 1987 pelo Decreto-Lei nº 2.403/87. Esse Decreto-Lei previa a classificação dos cargos de direção e assessoramento em cargos de provimento restrito, vinculados às classes das carreiras, e de provimento amplo. Esse normativo, extremamente relevante para a organização do novo modelo do sistema de carreiras, reduziu ao mínimo as hipóteses de livre provimento dos cargos em comissão introduzindo um novo componente de profissionalização na gestão governamental e fundamentou a criação da carreira de Gestores Governamentais mas, acabou não sendo recepcionado pelo Congresso Nacional posteriormente à aprovação da nova Constituição, quando os Ministros integrantes do Comitê da Reforma Administrativa já haviam sido substituídos por nova conformação ministerial.

Paralelamente ao processo de formulação de novas diretrizes para a implantação de um sistema de carreira para o funcionalismo civil da União, foi também aprovada a criação da Carreira Diplomática (1986), e o Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos (PUCRCE), das instituições federais de ensino, abrangendo as Universidades Federais (independentemente se fundações ou autarquias), aos Centros Federais de Educação Tecnológica, às Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais e, ainda, ao Magistério de 1º e 2º Graus dos ex-Territórios Federais, retirando esse segmento do antigo Plano de Classificação de Cargos da Lei 5.645, de 1970, ambos por lei aprovada pelo Congresso Nacional. O PUCRCE compreendia as Carreiras de Magistério Superior, do Magistério de 1º e 2º Graus e um Grupo de Cargos de Atividades Técnico-Administrativas, semelhante à organização do PCC.

Por seu turno, por iniciativa do Ministério da Fazenda, em pleno processo de reorganização da administração financeira da União, com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional e outras medidas de grande impacto, foi editado o Decreto-Lei nº 2.346, de 1987, que criou a Carreira Finanças e Controle. Essa carreira foi criada com atribuições de administração contábil e financeira e de controle interno, atribuições essas, à época, de competência da Secretaria do Tesouro Nacional. Posteriormente, essas duas atividades foram separadas com a criação da Secretaria Federal de Controle Interno, hoje integrante da Controladoria-Geral da União da Presidência da República, mas a carreira continua unificada, o que constitui, do ponto de vista das atribuições dos cargos, uma importante inconsistência. Enquanto a administração contábil e financeira, assim como a administração orçamentária, de recursos humanos e logística constituem-se em dimensões da gestão de recursos públicos, compete ao controle interno, embora sendo também uma dimensão da gestão, o controle e avaliação das demais dimensões da gestão de recursos. Em consequência, deveria ser organizado de forma autônoma, com estrutura de recursos humanos próprias e de perfil específico.

No mesmo período, por iniciativa da então Secretaria de Planejamento da Presidência da República, foi criada também a Carreira de Orçamento, por transformação da Categoria Funcional de Técnico de Orçamento do antigo PCC, voltada para as atividades do Sistema de Orçamento Federal.

De fato, todas as iniciativas posteriores a 1987 de aprovação de diretrizes para um sistema geral de carreiras da administração pública federal fracassaram basicamente por dois motivos principais: (1) a falta de consenso entre os segmentos mais fortes do funcionalismo, organizados em carreiras e, desses com o restante do funcionalismo organizado em torno dos sindicatos de servidores quanto a uma concepção de organização do sistema, cujas pressões têm se anulado mutuamente; e (2) a falta de uma maioria parlamentar capaz de impor uma perspectiva estratégica no campo administrativo. Contudo, a

falta de consenso entre os servidores das diversas corporações está, sem dúvida, dificultando a conformação de um consenso parlamentar sobre o assunto. Em consequência, o que se observa, a partir da década de 1990, é a criação de carreiras de atividades específicas, por órgãos ou áreas de atividades envolvendo vários órgãos e entidades, mas sempre em função do atendimento às necessidades de diversas áreas específicas da administração pública, iniciativas apoiadas por forte pressão política e sindical setorial, muitas vezes sem levar em conta uma visão de conjunto da organização dos recursos humanos da administração pública federal. Esse processo tem gerado inconsistências importantes e conflitos de competências e atribuições que vêm se acentuando a cada nova carreira criada.

No início da década de 90 foi criado o Plano de Carreiras da Área de Ciência e Tecnologia, com uma abrangência que pretendia envolver os quadros de pessoal de todos os órgãos e entidades relacionados com atividades de Ciência e Tecnologia (excetuadas as desenvolvidas pelas empresas públicas), incluindo o Ministério da Ciência e Tecnologia, órgão integrante da administração direta, suas entidades vinculadas (agências executivas como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq e os institutos de pesquisa), bem como unidades e entidades de pesquisa vinculadas a outros ministérios (Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ e o Instituto Nacional do Câncer - INCA na Saúde, Fundação Joaquim Nabuco - FUNDAJ na Educação, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE no Planejamento) ou, ainda, agências executivas conexas (Fundação CAPES, vinculada ao Ministério da Educação, p. ex.). O referido Plano de Carreiras foi estruturado compreendendo carreiras com atribuições de pesquisa científica e tecnológica de todas as especialidades e uma carreira com atribuições de Gestão em Ciência e Tecnologia. O mesmo conceito de carreira por área de atividade governamental, envolvendo servidores de quadros de pessoal de órgãos da administração direta e indireta, bem como de estruturação de cargos voltados para a atividade finalística e cargos voltados para a área de gestão, esteve presente também na Carreira de Especialista em Meio-Ambiente, em 2003.

No esteira da criação de carreiras envolvendo quadros de pessoal da administração direta e indireta, também, foi estruturada a Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho. Contudo, nesse caso, as incongruências foram mais marcantes por várias razões: a) tratou-se de simples transposição das categorias funcionais do PCC da estrutura de órgãos e entidades para outro plano, que veio a ser denominado de “carreira”; b) o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, Autarquia vinculado ao Ministério da Previdência Social, optou pela criação de um Plano de Carreira próprio da Autarquia, que serviu de modelo para a estruturação dessa nova carreira; c) a Fundação Jorge Duprat de Figueiredo – FUNDACENTRO, vinculada ao Ministério do Trabalho e a Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ, vinculada ao Ministério da Saúde, integravam o conjunto de entidades abrangidas pelo Plano de Carreiras da Área de Ciência e Tecnologia e não foram absorvidos na nova carreira; d) na própria administração direta do Ministério do Trabalho já havia sido criada a carreira de Auditor-Fiscal do Trabalho e o Instituto Nacional do Câncer - INCA, unidade do Ministério da Saúde, também integrava o Plano de Carreira da Área de Ciência e Tecnologia. Já a Fundação Nacional de Saúde – FUNASA integrou a carreira. Do ponto de vista técnico, a lógica da organização desta carreira é bastante inconsistente, só podendo ser compreendida a partir da lógica das pressões sindicais e política.

Outro modelo de carreiras ganhou força a partir da Reforma do Estado e da criação, a partir de 1996, das Agências Reguladoras, Autarquias Especiais integrantes da administração indireta. A maior autonomia dessas Agências estimulou a idéia da estruturação de planos de carreira abrangendo a totalidade do seu quadro de pessoal, embora com diferenciação em carreiras especializadas na atividade de regulação e, carreiras voltadas para as atividades de suporte administrativo. Trata-se de um modelo tipicamente autárquico, isto é, apoiado em uma visão que tem seu foco na organização autônoma da entidade para cumprimento de sua missão específica. Na esteira da estruturação dos quadros e planos de carreiras das Agências Reguladoras, diversas outras Autarquias optaram por esse caminho e também implantaram uma estruturação do seu quadro de pessoal no modelo autárquico. Assim, tivemos, nas áreas de infra-estrutura a criação das carreiras do Departamento Nacional de Produção Mineral –

DNPM e do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT. Também o Plano de Carreira dos Cargos de Reforma e Desenvolvimento Agrário do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA tem as mesmas características, bem assim, as Carreiras do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP. Já no Banco Central do Brasil - BACEN, quando teve seu quadro vinculado ao regime jurídico único, foram criadas também as Carreiras de Especialista e de Procurador do Banco Central do Brasil. Com esta mesma filosofia, foram criadas, a partir de 2006, novas carreiras de institutos e fundações, a partir de desmembramentos do Plano de Carreira da Área de Ciência e Tecnologia, como os casos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, do Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI, do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO e da Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ. E, em 2008, foi criado o Plano de Carreiras e Cargos do Hospital das Forças Armadas – HFA, uma unidade com quadro próprio integrante da estrutura do Ministério da Defesa, compreendendo as Carreiras de Médico, de Especialista em Atividades Hospitalares e de Suporte às Atividades Médico-Hospitalares.

Carreiras de atividades específicas voltadas para as atividades finalísticas de órgãos ou entidades também continuaram sendo criadas ao longo dos últimos 10 anos, para a organização de segmentos especializados de servidores. Refletem necessidades específicas de um órgão ou entidade isoladamente. Dentre outras carreiras criadas nesse modelo podemos citar as da Advocacia Geral da União, de Policial Rodoviário Federal, de Fiscal Federal Agropecuário (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA) Auditor Fiscal do Trabalho (Ministério do Trabalho e Emprego - MTE), de Analista em Comércio Exterior (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC) de Tecnologia Militar (Ministério da Defesa - MD), de Perito Médico da Previdência Social (INSS), da Defensoria Pública (Ministério da Justiça - MJ), de Perito Federal Agrário (do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA) e de Agente Penitenciário Federal (MJ). Mais recentemente, em 2008, foram criadas as Carreiras de Oficial de Inteligência, Oficial Técnico de Inteligência, Agente de Inteligência e Agente Técnico de Inteligência, no quadro de pessoal da Agência Brasileira de Inteligência – ABIN. 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.

Em 2007 foi criada a Carreira de Analista em Infra-Estrutura e o Cargo Isolado de Especialista em Infra-Estrutura Sênior para atuação em diversos órgãos da administração direta e indireta com necessidades desse tipo de profissional, em áreas de competência relativas à infra-estrutura viária, de saneamento, de energia, de produção mineral, de comunicações e de desenvolvimento regional e urbano, com atribuições na área de engenharia. Foi uma resposta essencialmente às necessidades geradas pela implementação das obras de infra-estrutura previstas no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Baseado na mesma filosofia de carreira de especialistas setoriais, mas, de atuação transversal em vários órgãos e entidades e, também como resposta às necessidades de profissionais especializados para a implementação do PAC da área social, o Poder Executivo propôs, em 2008, a criação da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais, a qual está tramitando no Congresso Nacional. Ambas são carreiras novas para as quais não ocorreram e não deverão ocorrer transposições de servidores de planos antigos. Essas se diferenciam das analisadas no parágrafo anterior pelo seu caráter transversal, isto é, com atuação em vários órgãos e entidades.

Por fim, convém ressaltar ainda que entre 2006 e 2008 o governo Federal promoveu outras alterações na organização de carreiras por razões específicas. Uma destas alterações foi a fusão das Carreiras de Auditoria da Receita Federal (Ministério da Fazenda – MF) e de Auditor-Fiscal da

Previdência Social (Ministério da Previdência Social – MPS), com a criação da Carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil, em razão da fusão das respectivas áreas de receita de tributos federais e de contribuições previdenciárias e a criação da Secretaria da Receita Federal do Brasil no MF. Entretanto, esse processo não implicou qualquer alteração em termos de atribuições e filosofia geral de organização desta nova carreira em relação às anteriores.

Na área educacional, em razão das mudanças na legislação educacional básica de 1996, foram criadas três carreiras novas por desmembramento da antiga Carreira do Magistério de 1º e 2º Graus, criada na reforma de 1987. Assim, temos agora o Plano de Carreira e Cargos do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico específica do Magistério das Instituições Federais de Ensino subordinadas ou vinculadas ao Ministério da Educação e o Plano de Carreiras do Magistério do Ensino Básico Federal, composto da Carreira de Magistério do Ensino Básico Federal, destinada às IFE subordinadas ou vinculadas ao Ministério da Defesa, e da Carreira de Magistério do Ensino Básico dos Ex-territórios. Desta forma, passamos a ter, na área educacional além da Carreira do Magistério Superior, outras três Carreiras de Magistério. Por seu turno, no campo das atividades técnico-administrativas da área educacional foi criado o Plano de Carreiras dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação – PCCTAE, por transformação do antigo Grupo de Cargos de Atividades Técnico-Administrativos do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos – PUCRCE, aprovado na reforma de 1987, abrangendo os servidores desta área de atividades de todas as instituições federais de ensino.

Com todas estas alterações na organização dos quadros de pessoal e estruturação de carreiras, o antigo Plano de Classificação de Cargos da Lei 5.645, de 1970, no que tange ao segmento de atividades técnico-operacionais, foi reduzido a um conjunto menor de Categorias Funcionais remanescentes, com grande peso de aposentados, e principalmente da área administrativa. Apesar disto, o Governo resolveu criar o chamado Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE, para o qual foram transpostos todos os servidores efetivos do antigo PCC, mediante opção, exceção feita ao Grupo Defesa Aérea e Controle do Tráfego Aéreo – DACTA e outras Categorias Funcionais de estruturas muito específicas.

Apesar de todo esse processo de reorganização dos quadros e estruturas de cargos, de 1984 até hoje, intocável permaneceu o Grupo Direção e Assessoramento Superior – Grupo DAS, de “Provimento em Comissão” pela autoridade constituída, criado no antigo Plano de classificação de Cargos de 1970. Aliás, como já foi assinalado anteriormente, o quantitativo de cargos desse Grupo cresceu vertiginosamente e atualmente temos mais de 22.000 cargos de confiança, sem contar as Funções de Confiança (propostas recentemente) e Cargos de Direção das Instituições Federais de Ensino. Isso para um total atual aproximado de 534.000 servidores civis, de 229 órgãos e entidades integrantes da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal. Sempre lembrando que em 1987, pelo censo efetuado no primeiro Governo da Nova República, esse total era de 1.570.000 servidores. Assim, enquanto o quadro de servidores foi reduzido a praticamente 1/3 do que era em 1987 (21 anos atrás), o quantitativo de cargos de confiança, de livre provimento, cresceu exponencialmente.

A sobrevivência desta estrutura de cargos de direção e assessoramento superior – o Grupo DAS – do PCC de 1970 - impõe uma outra característica a todo esse processo de reorganização das estruturas de cargos ocorrido ao longo desses 21 anos: as carreiras criadas, com exceção apenas da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (Gestores Governamentais), criada com fundamento na filosofia orientada para a profissionalização da administração pública e a valorização do mérito no acesso aos cargos de mais alto nível, característica da Reforma Administrativa de 1987, não incluíram nas atribuições dos cargos que as integram, atividades de direção e assessoramento. Isso significa que as novas carreiras criadas não superaram os limites das atribuições técnico-operacionais das Categorias Funcionais do antigo Plano de Classificação de Cargos de 1970. Ao contrário, a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental foi criada já prevendo atividades de direção e assessoramento nos escalões superiores da administração

como parte de suas atribuições definidas em lei, e o curso de formação em Escola de Governo habilita os seus integrantes, conforme constante da Lei de criação da Carreira, ao exercício pleno das atribuições de comando nos escalões superiores da administração.

### **Situação atual e perspectivas**

Como se pode observar, a primeira fase de mudanças em relação ao Plano de Classificação de Cargos de 1970 objetivou a transformação em carreira de algumas Categorias Funcionais do PCC tendo como referência o conceito de “atividades típicas de Estado” (Diplomacia, Polícia Federal, Arrecadação e Fiscalização de Tributos Federais e Contribuições Sociais, Procuradoria da Fazenda Nacional, Controle Interno e Ministério Público). A lógica geral da classificação de cargos do PCC não era contestada com a criação destas carreiras. Era uma forma de melhor estruturar e valorizar estas atividades consideradas estratégicas pelo regime militar da época.

A segunda fase foi a Reforma Administrativa da Nova República (1986-1987), refletida no Projeto de Lei do novo Sistema de Carreira, posteriormente editado como Decreto-Lei 2.403, em dezembro de 1987, na criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (Gestores Governamentais) e na criação da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, que não só colocava em cheque todo o modelo de classificação de cargos do PCC, mas implicava uma mudança profunda na forma de organização dos quadros de pessoal que, no entanto, não se completou. Essa reforma se apoiava em uma base analítica e conceitual e pretendia a implantação de um sistema geral para toda o Poder Executivo da União e uma forte redução do papel do Estado e sua intervenção na economia e na sociedade. No final da década de 1980, uma nova tentativa de aprovação de um novo sistema geral de carreira foi proposto pelo Governo, juntamente com a proposta de nova lei do Regime Jurídico Único aprovado na Constituição de 1988 que, pela falta de consenso legislativo, acabou sendo destacado da lei do regime jurídico e arquivado.

A terceira fase, de 1990 em diante, se caracterizou pela busca de soluções específicas, com a criação de novas carreiras sem uma base conceitual em termos de classificação de cargos e sem uma visão de conjunto da administração pública. Em consequência, surgiram carreiras novas refletindo modelos de organização de cargos completamente distintos e conflitantes entre si. Assim surgiram Planos de Carreiras de atividade sistêmica (AGU) por área de atividades (Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente, Previdência, Saúde e Trabalho), por órgão/entidade, baseado em um conceito autárquico (Agências Reguladoras, BACEN, INCRA, FNDE, INEP e outras Autarquias e Fundações), de atividades setoriais específicas (Analista de Comércio Exterior, Auditor-Fiscal do Trabalho e outras acima mencionadas), Carreiras de atividades especializadas de caráter transversal (Analista de Infra-Estrutura e Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais) e assim por diante. Além disto, temos carreiras com lotação centralizada em determinado órgão e exercício descentralizado (Planejamento e Orçamento, Finanças e Controle, AGU, Gestores), carreiras com lotação descentralizada integrando vários quadros de pessoal (C&T, Meio Ambiente, Analista de Infra-Estrutura, da área social, Previdência, Saúde e Trabalho, dentre outras) e, ainda, carreiras de um só órgão ou entidade (autarquias, fundações diversas). Além disto, ainda temos o PGPE (antigo PCC) com seus cargos nos moldes tradicionais, conforme relatado, e o próprio PCC, no casos do Grupo DACTA e do Grupo Direção e Assessoramento Superior, “de provimento em comissão”.

Os conflitos nesse contexto são inevitáveis. Temos carreiras de especialistas setoriais de caráter transversal (Analista e Especialista Sênior de Infra-Estrutura e Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais) atuando em órgãos da administração direta com carreira estruturada por área (Previdência, Saúde e Trabalho, p. ex.) e em autarquias (DNIT, DNPM, entre outras) com planos de carreira no modelo autárquico (abrange o quadro da entidade). Da mesma forma, temos a carreira da Advocacia Geral da União – AGU e a carreira de Gestores Governamentais (especialistas em comando) para exercício em qualquer órgão ou entidade da administração pública e carreiras por órgão ou entidade, além de outras carreiras de caráter transversal em alguns sistemas de atividades auxiliares.



Isso só para citar alguns exemplos. Ao mesmo tempo, servidores de atividades de mesma natureza e de atribuições idênticas (áreas administrativas, p. ex.) são remunerados com valores completamente distintos.

No entanto, apesar desse quadro de carreiras estruturados com base em critérios e filosofias totalmente distintas, é característica comum de todas elas as atribuições concentradas em atividades de natureza técnico-operacional, isto é, sem contemplar as atividades de comando, de direção e assessoramento, que continuam estruturadas no Grupo DAS. A única exceção, conforme anteriormente assinalado, é a carreira de Gestores Governamentais. Consoante jurisprudência já firmada pelo Supremo Tribunal Federal, é vedada pela atual Constituição Federal a mudança de atribuições dos cargos públicos ocupados que implique alteração da essência dessas atribuições, por constituir o que se denomina de provimento derivado de cargos. Nessa perspectiva, ficaria inviabilizada a inclusão de atribuições voltadas para as atividades de direção e assessoramento para as carreiras criadas com atribuições puramente técnico-operacionais. Esta situação tem levado a que diversos segmentos de servidores não incluam a extinção do Grupo DAS em sua pauta de reivindicações mas sim, a criação de reservas de mercado específicas para suas carreiras de Cargos em Comissão, de livre provimento. A reserva de mercado de cargos de confiança para certas categorias de servidores não elimina, entretanto, um dos grandes vícios do modelo implantado em 1970 pelo militares: a indicação política como forma de acesso aos cargos de comando da administração, em contraposição ao mérito. O acesso às funções de comando baseado no princípio do mérito exige um modelo de competição baseado na avaliação de conhecimentos e habilidades, no atendimento a requisitos de experiência necessária para o exercício de função de grande responsabilidade, bem assim, de cursos de formação específicos em Escola de Governo, com habilitações para os diversos níveis da hierarquia de comando.

Apesar das distorções e diferenças presentes nesse quadro, produto da evolução na estruturação de planos de carreira com base nas pressões setoriais, sem diretrizes centrais que reflitam uma visão integrada da administração pública, podemos constatar uma preponderância de planos de carreira por órgão/quadro (modelo autárquico) nas Autarquias e Fundações Públicas (administração indireta) e, carreiras organizadas por especialidade (atividades setoriais específicas ou atividades especializadas de caráter transversal, comuns a todos ou vários órgãos ou sistêmicas), na administração direta, com manutenção das atividades de direção e assessoramento superior separadas no Grupo DAS, remanescente do antigo PCC, e Gestores Governamentais de carreira inseridos de forma transversal na maioria dos ministérios e na Presidência da República. Esta constatação é importante para um necessário reordenamento em um futuro próximo. O caminho mais fácil para uma solução mais homogênea em termos filosóficos nas entidades da administração indireta é, pois, a generalização das carreiras por órgão/quadro. Já na administração direta, que, por ser composta por órgãos sem personalidade jurídica própria pode optar pela constituição de um quadro único de pessoal, a perspectiva mais inteligente e menos complexa será o modelo de carreiras organizadas por especialidade, específicas ou comuns a vários órgãos o que exigirá poucas alterações em algumas situações constituídas.

O processo de evolução da reorganização dos planos de carreira na administração pública federal revelou distorções, inconsistências conceituais e suas derivações em termos de conflitos de competências e atribuições, conforme analisado acima, como consequência da incapacidade dos órgãos centrais de gestão pública em oferecer um projeto global de diretrizes de um novo sistema de carreiras que orientassem esse processo de reorganização, mas também revelou uma enorme capacidade de mobilização dos quadros dirigentes, do corpo gerencial e técnico de nossas instituições públicas na busca de alternativas e soluções para os grandes problemas que nossas organizações e nosso país enfrentaram e continuam enfrentando e, o grande processo de mudanças econômicas, sociais, políticas, tecnológicas e gerenciais que estamos vivenciando e que exigem respostas cada vez mais rápidas e audazes de parte das organizações em geral. Assim, apesar das inconsistências e distorções, é necessário concluir que sem esse processo de mobilização e busca de soluções de nossas organizações,

sem esperar por soluções gerais (que os órgãos centrais foram incapazes de gerar) e, às vezes até conflitando com os órgãos centrais, revela elementos positivos que permitiram o desenvolvimento e a modernização das organizações e possibilitou que essas organizações chegassem a um nível de desempenho superior ao da situação anterior, no cumprimento de suas missões. Na mesma linha de raciocínio, outro elemento que não pode passar despercebido é a tendência de busca de maior autonomia administrativa e gerencial nas entidades com competências voltadas para atividades executivas com a estruturação de seus planos de carreiras próprios e independentes do restante da administração. Nesse sentido, entendemos que a tendência de organização de planos de carreira por órgão ou entidade, na administração indireta, objetiva maior autonomia decisória e menor dependência externa das unidades responsáveis pela execução das ações de Governo e de prestação de serviços aos cidadãos. Trata-se de uma resposta às pressões da sociedade que exige melhorias na prestação de serviços e reclama ações mais decisivas do Poder Público na solução dos problemas que a população enfrenta. É necessário que analisemos, pois, esse processo de forma a reconhecer e aproveitar os aspectos mais positivos e avançar no aprofundamento da revolução gerencial. Isso implica em reconhecer a necessidade de maior autonomia na gestão das organizações com vistas à melhoria do desempenho das nossas unidades executivas. A administração direta necessita se reestruturar, implementar novos modelos de gestão com ênfase no alcance de resultados e novas formas de supervisão e controle em substituição às tradicionais formas de controle formais. Nossa perspectiva geral deve se orientar mais para o alcance de resultados do que para a administração dos meios. A regulamentação do dispositivo constitucional que autoriza a contratualização do desempenho adquire grande relevância nesse contexto.

Mas, também na administração direta é fundamental o fortalecimento da função de gerenciamento dos programas e ações governamentais. A forma de gestão das atividades auxiliares necessita ser reformulada. A administração pública, apesar das grandes mudanças ocorridas nos últimos 25 anos, ainda opera com base nos preceitos estabelecidos pelo Decreto-Lei nº 200, de 1967. Apesar da crise financeira enfrentada pelo Estado, que resultou em políticas fiscais altamente restritivas com forte redução do quadro de servidores públicos e extinção de órgãos e entidades, grandes investimentos em tecnologias inovadoras foram realizadas ao longo dos últimos quinze ou vinte anos. Ao mesmo tempo, políticas focalizadas na recuperação e fortalecimentos do Núcleo Estratégico de Estado permitiram não só a recomposição dos quadros das carreiras estratégicas como, e principalmente, a seleção e contratação de novos quadros para as atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e gestão governamental, de administração financeira, de planejamento e orçamento, bem assim, nas áreas de tributação e arrecadação de tributos e contribuições sociais, fiscalização do trabalho, política monetária e cambial, valores mobiliários e seguros privados, segurança pública, dentre outras. Políticas de fortalecimento da inteligência nos diversos setores da administração pública permitiram a constituição de grandes bancos de dados e a implantação de sistemas de informações em rede, além da implantação de serviços de interação eletrônica entre os órgãos e entidades da administração e a população (governo eletrônico). Essas políticas e investimentos criaram uma administração pública muito mais inteligente e competente, em seu Núcleo Estratégico, o que é visível em várias áreas do Governo Federal.

A produtividade do trabalho na administração pública também aumentou de forma extraordinária. Basta ver o número de servidores públicos que compõe atualmente o quadro do pessoal civil da União, ainda que possamos considerá-los insuficientes em várias áreas. Independentemente das visões diferenciadas dos últimos governos em relação ao modelo de gestão da administração pública, as mudanças ocorridas no último quarto de século exigem e, ao mesmo tempo, possibilitam uma ampla reforma em nosso modelo de gestão pública. Temos hoje bancos de dados e sistemas informatizados que permitem a eliminação de vários escalões intermediários e uma relação mais direta entre os órgãos de direção, centrais ou setoriais, com as unidades responsáveis diretas pela implementação dos programas e ações governamentais. O fortalecimento das gerências executivas para que possam dispor

de maior grau de autonomia, para que possam ter o pleno controle sobre os processos de gestão, o que implica dispor plenamente dos meios necessários ao alcance dos objetivos e metas estabelecidos pelo Governo, sem depender de autorizações das camadas intermediárias da burocracia administradora de meios, é perfeitamente possível hoje com os sistemas informatizados existentes que permitem o acompanhamento e o controle dos órgãos centrais, sem a existência dessas estruturas intermediárias. Os sistemas administrativos precisam ser urgentemente reformulados para atender às necessidades da realidade atual.

Por último, não podemos deixar de observar que uma das características principais da administração pública brasileira é a descentralização e desconcentração. A reforma de 1967 teve como um de seus principais fundamentos a separação entre as atividades de direção das atividades de execução. De dimensões continentais, o Brasil se organiza como uma República Federativa, sendo grande parte dos serviços públicos executados, por descentralização, pelos níveis subnacionais de governo (Estados e Municípios). Mas, mesmo no âmbito Federal ocorreu uma forte desconcentração pela atribuição de atividades executivas para entes da administração indireta (Autarquias, Fundações Públicas e empresas). Nos últimos anos tem crescido também as parcerias com entidades da sociedade civil sem fins lucrativos para a execução de atividades de interesse social e utilidade pública. Esse contexto estrutural da administração pública brasileira exige uma atividade de coordenação altamente desenvolvida.

O Poder Executivo Federal é composto hoje por nada menos que 229 órgãos e entidades na administração direta autárquica e fundacional. A existência de uma estrutura de gerenciamento dos processos de formulação e implementação das políticas e ações governamentais, incluída a coordenação de sua execução, adquire uma importância estratégica. A chefia do Poder Executivo é a Presidência da República e a ela cabe, portanto, a tarefa de coordenação geral. As carreiras de Gestores Governamentais, com atribuições voltadas para o suporte ao comando político do Estado e ao gerenciamento e coordenação na implementação das ações de governo, com inserção transversal em, pelo menos, todos os órgãos da administração direta, bem assim, as carreiras transversais nas áreas de gestão orçamentária, financeira e de controle, são instrumentos fundamentais para a coordenação governamental nesse contexto administrativo altamente descentralizado. O fortalecimento dessas carreiras e de uma estrutura de gestão dos recursos humanos estratégicos continua sendo uma tarefa prioritária.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ANESP. “História da Carreira de Gestor. <http://www.anesp.org.br/?q=rode/20,18-07-2008>
- CHEIBUB, Z. B. (2001) “Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional”. Texto para Discussão. Brasília: ENAP, nº 43, 4-51
- GRAEF, A. (1998). “A Carreira de Gestor Governamental”. Brasília: ANESP, mimeo, 1998, 14p
- HOLANDA, N. (2005). “O contexto da criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental”. Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental – Res Pvblica. Brasília: ANESP, Vol. 4 nº 1, 17-38
- SANTOS, L. A. (1996) “A organização de Planos de Carreira no Serviço Público Federal – Evolução, Conceitos, Limite e Possibilidades. Dissertação de Mestrado – Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Estudos Sociais Aplicados.

## **RESENHA BIOGRÁFICA**

Aldino Graef é Graduado em História e pós-graduado em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ENAP). Possui mestrado incompleto em economia (Universidade de Estocolmo).

Pertence à Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG desde 1990. Tem vinte e quatro anos de experiência no Serviço Público federal brasileiro, tendo ocupado os seguintes cargos em comissão: Coordenador-Geral de Modernização e Informática no Ministério do Trabalho, Ministério do Trabalho e Previdência Social e Ministério do Trabalho e Administração (1990 a 1993), Diretor de Administração de Pessoal da Secretaria de Recursos Humanos da Secretaria de Administração Federal – SAF (1993), Assessor do Secretário Executivo do Ministério do Trabalho (1994), Diretor de Carreiras e Remuneração e Secretário Interino de Recursos Humanos do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE (1995), Coordenador-Geral de Acompanhamento do Plano de Ação da Secretaria Executiva do Ministério da Educação - MEC (1995 a 1999), Subsecretário de Assuntos Administrativos do - MEC (1999 a 2001), Diretor de Programas da Secretaria Executiva do MEC (2001 a 2002), Gestor de Administração do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos do Ministério da Ciência e Tecnologia -MCT (2002 a 2008). Atualmente exerce a função de Diretor do Departamento de Articulação Institucional da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, unidade responsável pela elaboração de estudos e proposições voltadas para a inovação na gestão pública, especialmente quanto aos modelos institucionais de organização da administração pública e de organização da força de trabalho. Possui diversos trabalhos e artigos publicados, especialmente nas áreas de reforma administrativa e administração do Estado.

ENDEREÇO: Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.  
Esplanada dos Ministérios, Bl “K”, 4º andar – Gabinete  
70040-906 Brasília – DF - Brasil  
E-mail: aldino.grael@planejamento.gov.br  
Telefone: (55-61) 3429-4051  
Telefax: (55-61) 3429-4161

Maria da Penha Barbosa da Cruz Carmo é graduada em Psicologia pela Universidade de Brasília (1988) e pós-graduada em Administração de Recursos Humanos pela Fundação Getúlio Vargas (1998). É Analista de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União. Com 18 anos de atuação na área de recursos humanos, possui experiência na área pública em formulação de políticas nas áreas de carreiras, remuneração e avaliação de desempenho e na condução de programas de treinamento e desenvolvimento, avaliação de desempenho, processo seletivo por meio de concurso público, entre outros. Na área privada, atuou em empresa de grande porte em implantação e gerenciamento da área de recrutamento e seleção. Ocupou diversos cargos em comissão na administração pública federal brasileira na Secretaria Federal de Controle do Ministério da Fazenda e no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP. Atualmente exerce o cargo de Assessora da Secretaria de Gestão do MP.

ENDEREÇO: Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
Esplanada dos Ministérios, Bl “K”, 4º andar, Sala 430  
70040-906 Brasília – DF - Brasil  
E-mail: penha.carmo@planejamento.gov.br  
Telefone: (55-61) 3429-4180  
Telefax: (55-61) 3429-4161

## **ABSTRACT**

O presente artigo se propõe a fazer uma análise da evolução do processo de reorganização da estrutura de planos de cargos e carreiras no âmbito do Poder Executivo Federal brasileiro. Partindo do Plano de Classificação de Cargos – PCC, de 1970, instrumento de reorganização dos quadros de pessoal da administração pública federal que teve como base os princípios e diretrizes de organização administrativa do Decreto-Lei 200, de 1967, e suas características principais, é efetuado um relato

sobre as diversas mudanças no sistema de classificação e organização de cargos. Inicialmente, são efetuadas análises das mudanças na estrutura do sistema de carreiras ocorridas no final do governo militar e das propostas de reforma administrativa do Governo da Nova República, primeiro governo civil depois de 20 anos de regime militar, incluindo a tentativa de implantação de um novo sistema de carreiras assentado sobre os princípios democráticos, de valorização do servidor público e do mérito administrativo, e centrado na perspectiva estratégica da profissionalização da administração pública, bem assim, das conquistas herdadas daquele período de reformas que não chegaram a se completar. Também é feita uma análise do período posterior a essas tentativas de reforma abrangente, de 1990 em diante, que se caracterizou pelas soluções específicas setoriais, com a implantação de diversos planos de carreiras sem bases conceituais e estratégicas comuns, processo marcado pelas iniciativas setoriais e pela incapacidade dos órgãos centrais de gestão de implementar um novo sistema de carreiras para o conjunto da administração pública federal na perspectiva de uma reforma geral.

O artigo analisa as características principais dos vários modelos de organização de cargos e carreiras que afloraram ao longo desse período de reformas, suas contradições e conflitos de competências de que são portadores, bem como, as tendências preponderantes, tanto na administração (Presidência da República e ministérios), como na indireta, aspecto relevante na perspectiva de um novo reordenamento em um futuro próximo. Atenção especial é dada à análise das carreiras transversais, em seus diversos formatos, e seu papel na coordenação técnica e administrativa, função extremamente importante no contexto da administração brasileira - altamente descentralizada e composta por 229 órgãos e entidades. Particular interesse é demonstrado, nesse sentido, em relação às carreiras transversais de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, também conhecida como carreira de Gestores Governamentais, cujas atribuições de formulação, implementação e avaliação de políticas e a gestão governamental são voltadas para o suporte ao comando político do Estado, a gestão de programas e ações governamentais, bem assim, às carreiras de Planejamento e Orçamento, Finanças e Controle, com atribuições voltadas para a administração orçamentária e financeira e de controle interno.