

Gestão Estratégica de Pessoas no Setor Público e o Sistema de Carreiras

Sistema de Carreiras no Executivo Federal

3
Módulo

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Desenvolvimento Profissional

Conteudista/s

Douglas Andrade da Silva (conteudista, 2021);

Diretoria de Desenvolvimento Profissional.



Enap, 2021

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Desenvolvimento Profissional

SAIS - Área 2-A - 70610-900 — Brasília, DF

Sumário

Unidade 1: Histórico e conceitos básicos do sistema de carreiras 4

1.1 Histórico do sistema de carreiras 4

1.2 O que são os planos, carreiras e cargos 9

Referências 17

Unidade 2: O sistema de carreiras atual 19

2.1 Panorama da situação atual 19

2.2 Diretrizes para a evolução do modelo 27

Referências 35

3 Sistema de Carreiras no Executivo Federal

Neste módulo, será analisado como está organizado o sistema de carreiras no Poder Executivo Federal, a partir de uma breve retrospectiva histórica, de algumas referências conceituais, de uma visão geral sobre o atual conjunto de planos, carreiras e cargos efetivos e de alguns possíveis caminhos para aprimoramento do modelo.

Bons estudos!

Unidade 1: Histórico e conceitos básicos do sistema de carreiras

Objetivo de aprendizagem

Ao final desta unidade, espera-se que você seja capaz de entender a construção histórica do modelo atual e o motivo pelo qual alguns conceitos são adotados.

1.1 Histórico do sistema de carreiras

Para que você compreenda o atual sistema de carreiras do Poder Executivo Federal é preciso que também entenda o processo histórico de sua formação. Uma análise histórica do modelo de organização das carreiras na administração pública poderia retroceder à própria constituição do Estado brasileiro.

No entanto, como o objetivo aqui é lhe apresentar referenciais práticos para atuação com gestão de pessoas no setor público, será utilizado como recorte temporal inicial de análise a criação do Plano de Classificação de Cargos (PCC), em 1970, uma vez que, a partir desse arranjo – e de sua fragmentação – é possível compreender, em grande parte, o sistema atual.

O Plano de Classificação de Cargos (PCC) foi criado pela Lei nº 5.645, de 1970, no contexto da reforma administrativa do final da década de 1960, cujo marco é o Decreto-Lei nº 200, de 1967. Consistia em estrutura que agrupava os cargos civis da

União chamados, na prática de **Classes**, em **Categorias Funcionais**, que, por sua vez eram reunidas em **Grupos**.

A Lei estabeleceu dez Grupos:



- I - *Direção e Assessoramento Superiores.*
- II - *Pesquisa Científica e Tecnológica*
- III - *Diplomacia*
- IV - *Magistério*
- V - *Polícia Federal*
- VI - *Tributação, Arrecadação e Fiscalização*
- VII - *Artesanato*
- VIII - *Serviços Auxiliares*
- IX - *Outras atividades de nível superior*
- X - *Outras atividades de nível médio.*

Assim, a classe “Perito Criminal D”, por exemplo, integrava a Categoria Funcional “Perito Criminal” que, por sua vez, integrava o Grupo “Polícia Federal”. Cada classe possuía atribuições e requisitos de ingresso específicos.



SAIBA MAIS

Atribuições dos cargos do PCC

O detalhamento das classes do PCC, contendo requisitos de ingresso, atribuições e outras regras, consta em uma série de publicações denominadas *Legislação do plano de classificação de cargos*, disponíveis [clcando aqui](#). Trata-se de material útil porque até os dias de hoje alguns cargos preservam atribuições definidas nesses documentos.

Havia, além disso, no ordenamento constitucional da época, a possibilidade de ascensão funcional, que poderia ocorrer, em alguns casos, mesmo entre Categorias Funcionais distintas. Assim, por exemplo, um servidor das classes finais da Categoria Funcional “*Serviços Auxiliares*” poderia, desde que atendidos os requisitos e habilitado em processo seletivo, ascender para as classes iniciais da Categoria Funcional “*Tributação, Arrecadação e Fiscalização*.”

Outro destaque foi a previsão de uma Categoria Funcional específica para as funções de direção e assessoramento, classificação adotada até muito recentemente, como veremos mais à frente. O modelo, portanto, deixava evidente a separação entre atividades técnicas e administrativas e atividades de comando administrativo.

Apesar de alguns cargos do PCC permanecerem na administração pública até a atualidade, o plano passou por um processo gradual de fragmentação que resultou no modelo atual, complexo e multifacetado.

Carmo e Graef (2008), ao analisarem esse processo de transformação por que passou o PCC, identificam três fases principais.

- **Primeira fase**

Edição da Lei nº 6.185, de 1974.

A lei classificou algumas áreas como “inerentes ao Estado como Poder Público, sem correspondência no setor privado” (a lei foi posteriormente alterada pela Lei nº 6.335, de 1976, e pela Lei nº 6.856, de 1980). Foram consideradas nesse grupo as áreas de Segurança Pública, Diplomacia, Tributação, Arrecadação e Fiscalização de Tributos Federais e Contribuições Previdenciárias, Procurador da Fazenda Nacional, Controle Interno e Ministério Público.

Década de 1980

Em virtude da necessidade de diferenciar algumas dessas categorias, especialmente em relação à política remuneratória e à retenção de pessoal, o PCC, enquanto agrupamento unificado de categorias funcionais, começou a ceder espaço para a criação de carreiras específicas. Foram criadas, inicialmente, as carreiras de Procurador da Fazenda Nacional (1984), de Auditoria do Tesouro Nacional (1985) e da Polícia Federal (1985).

- **Segunda fase**

Nova República

A partir da nova república, ocorre uma nova concepção de reforma administrativa. Chegou-se à conclusão, à época, que era necessário criar uma Escola de Governo para a preparação de altos executivos no setor público, o que resultou, em 1986, na criação da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e, em 1989, na criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Buscou-se, além disso, estabelecer-se diretrizes para o sistema de carreiras, o que foi feito por meio do Decreto-Lei nº 2.403, de 1987, que, no entanto, não foi recepcionado pela Constituição de 1988.

Década de 1980

Nesse mesmo período foram criadas as carreiras Diplomática (1986), Finanças e Controle (1987) e Orçamento (1987) e o Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos (PUCRCE) (1987), destinado aos docentes e servidores técnicos-administrativos da área da educação. Percebe-se, dessa forma, a partir da mesma lógica da primeira fase, o aprofundamento da fragmentação do PCC.

- **Terceira fase**

1990 até os dias atuais

Essa fase é marcada pela adoção de soluções específicas para demandas dos órgãos e entidades, em uma abordagem caso a caso, sem a adoção de um modelo conceitual consistente e sem uma visão sistêmica da administração pública federal.

Em 1993, por exemplo, é criado o Plano de Carreiras da Área de Ciência e Tecnologia, a partir da premissa de estruturação de um plano de carreiras abrangente para atuar em todos os órgãos e entidades com competências relacionadas à ciência e tecnologia.

Multiplica-se também a criação de carreiras específicas para cada órgão ou entidade. Fortalece-se, com isso, entre um dos arranjos adotados, o modelo autárquico, em que cada organização é estruturada sob um viés autônomo, com a criação de carreiras específicas para sua estrutura, tanto para atividades finalísticas quanto para atividades administrativas. É o caso, por exemplo, das Agências Reguladoras, criadas a partir de 1996, e que contam, cada uma, com diversas carreiras próprias, inclusive para atividades administrativas.

Anos 2000

Em 2003, com a criação do Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Federal, começa a surgir também a figura dos “Planos Especiais de Cargos”, que consiste no agrupamento de todos os cargos com atribuições administrativas de um determinado órgão ou entidade em um plano específico, vinculado ao respectivo órgão ou entidade. Vários outros Planos Especiais foram criados em seguida.

Com o PCC já bastante esvaziado, foi criado, em 2006, o Plano Geral de Cargos do Poder Executivo Federal (PGPE), com o objetivo de estruturar um novo plano de cargos abrangente, para todos os órgãos e entidades que não tivessem quadros técnico-administrativos próprios. Como regra, os cargos do PCC foram transpostos para o novo plano, mediante opção dos servidores.

Com essas e muitas outras medidas, o número de planos e carreiras cresceu exponencialmente, criados com base em modelos organizativos distintos – e muitas vezes conflitantes entre si. Ainda de acordo com Carmo e Graef (2008, p. 8), foram criados planos e 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 Infraestrutura 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 Infraestrutura, 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, nos casos do Grupo DACTA e do Grupo Direção e Assessoramento Superior, “de provimento em comissão.



Esse ambiente fragmentado e complexo, portanto, foi sendo construído ao longo do tempo, a partir de variáveis diversas. Lúcio e Moreira (2012, p. 24-25) argumentam que:

“

[...] a verificação da ausência de coerência na criação e na aplicação de figuras organizativas ao longo dos anos não pode se olvidar dos aspectos intangíveis e informais que permeiam essas discussões e a criação destes atos legais desde o começo da República: os interesses difusos, as pressões dos atores, a pujança da influência política sobre os critérios técnicos e outros elementos informais que escapam a uma análise fria e ex-post da questão. Estes fatores existem hoje e existirão sempre, podendo qualquer modelo criado estar sujeito a permeabilidade que acaba por criar exceções casuísticas que vão distorcendo os próprios modelos organizativos.

”

Não se trata, pois, de apontar responsáveis isolados ou causas simplificadoras para explicar a construção histórica do modelo atual, mas de reconhecer que o processo é complexo, multifacetado e sujeito a variáveis diversas. O importante, para você, é que entender esse processo histórico ajuda a refletir, inclusive sobre possíveis caminhos que podem contribuir para o aprimoramento do modelo.

Nesse momento, é preciso discutir o que significam os conceitos e arranjos que esse processo histórico gerou.

1.2 O que são os planos, carreiras e cargos

A partir do histórico ao qual você acabou de ser apresentado, fica evidente que o modelo atual é constituído por arranjos diversos, criados ao longo do tempo, em contextos diferentes, sem uma base principiológica homogênea.

Dessa forma, não é surpresa que um dos desafios para quem trabalha com gestão de pessoas no Poder Executivo Federal seja conceitual. A legislação faz referência a termos como “carreiras”, “planos de cargos”, “planos de carreiras”, “planos de cargos e carreiras”, “plano especial de cargos”, “plano de carreira dos cargos”, “cargos isolados”. Esses arranjos são, em geral, genericamente denominados de “carreiras”, o que não corresponde à melhor abordagem.



DESTAQUE

Para lidar com esse desafio conceitual, uma premissa preliminar que é importante para você é considerar que o cargo é a unidade básica de referência. O servidor ocupa um cargo, as atribuições são definidas para o cargo, a estrutura remuneratória é do cargo, os requisitos de ingresso são estabelecidos para o cargo etc.

A Lei nº 8.112, de 1990, apresenta um conceito para cargo público (“conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor”). É possível abordar o cargo a partir dessa concepção abrangente, como cargo público, ou a partir de sua separação entre cargos efetivos e cargos em comissão.

Veja, no quadro a seguir, um conceito mais completo para cargo público e definições didáticas para cargo efetivo e cargo em comissão.

“O **cargo público**, em sentido amplo, pode ser definido como a estrutura formal básica do arranjo organizacional ou a unidade fundamental que dá forma e limites à dinâmica do aparelho administrativo. [...] é a composição de todas as atividades que podem ser desempenhadas por uma pessoa, reunidas em uma posição formal na estrutura organizacional. Cada cargo encerra, pois, um conjunto de deveres e responsabilidades, além de uma remuneração específica que o particulariza frente aos demais.” (BERGUE, 2010, p. 303)

Cargo Efetivo: cargo cuja nomeação depende de aprovação em concurso público, conforme o art. 10 da Lei nº 8.112, de 1990, bem como os alcançados pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Cargo em Comissão: Cargo de livre nomeação e exoneração, destinado às atribuições de direção, chefia e assessoramento, que pode ser ocupado tanto por pessoa sem vínculo com a administração, quanto por servidor efetivo e/ou empregado público.

Cargo público, cargo efetivo e cargo em comissão.

Elaboração: CEPED/UFSC (2022).

As discussões realizadas aqui focam na força de trabalho permanente da administração pública e, por isso, consideram o conceito de cargo efetivo. As referências ao termo “cargo” ao longo deste material podem, portanto, ser compreendidas como “**cargo efetivo**”.



SAIBA MAIS

Você conhece o histórico dos cargos em comissão e funções de confiança?

A Constituição Federal de 1988 previu que as atribuições de direção, chefia e assessoramento (ou seja, basicamente atribuições de liderança) serão exercidas por funções de confiança, exclusivas para servidores ocupantes de cargos efetivos, e por cargos em comissão, abertos, em regra, para pessoas sem vínculo com a administração, mas com um percentual também reservado para servidores públicos ocupantes de cargos efetivos.

Conforme você viu anteriormente, uma das Categorias Funcionais do PCC era a destinada à *Direção e Assessoramento Superiores*, tradicionalmente conhecida pela sigla “DAS”, e que permaneceu na administração no papel dos cargos em comissão.

A Lei nº 13.346, de 2016, transformou grande parte desses cargos em funções de confiança, as Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE), que se somaram a outras funções que já existiam na administração pública, como as Funções Comissionadas Técnicas (FCT) e as Funções Gratificadas (FG).

Os cargos DAS foram classificados em seis níveis, para exercício de três tipos diferentes de atividades (direção, assessoramento e direção de projetos), enquanto as FCPE foram classificadas em quatro níveis, para exercício de quatro tipos diferentes de atividades (direção, assessoramento, direção de projetos e assessoramento técnico especializado). Há, além disso, os cargos de Natureza Especial (NE), níveis mais altos da estrutura administrativa.

Esse modelo de cargos em comissão e funções de confiança é o predominante na Administração Direta, mas há algumas tipologias diferentes, especialmente na Administração Indireta, como nas Universidades e Institutos Federais de Ensino e nas Agências Reguladoras.

Recentemente, no entanto, houve a reformulação completa do modelo, por meio da Lei nº 14.204, de 2021, que gradualmente transformará os DAS, FCPE, NE e algumas gratificações em Cargos Comissionados Executivos – CCE e Funções Comissionadas Executivas – FCE, que podem alcançar até 17 níveis (o 18º nível corresponderá ao NE).

Buscou-se, com isso, aglutinar tipologias diversas, simplificando o conjunto de cargos comissionados, funções de confiança e gratificações e conferindo maior dinamicidade à administração pública.

Além da discussão sobre o conceito de cargo, há as discussões sobre “carreiras” e sobre todas as variações que envolvem “planos” (planos de cargos, planos de carreiras, planos de cargos e carreiras etc.).

Algumas legislações até contêm definições específicas para os casos que disciplinam. Um exemplo é a Lei nº 8.829, de 1993, que cria as carreiras de Oficial de Chancelaria e de Assistente de Chancelaria e define carreira como



“conjunto de classes escalonadas segundo a responsabilidade e complexidade das atribuições”.

Outro exemplo é a Lei nº 11.091, de 2005, que estrutura o Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE) e define plano de carreira como:



“conjunto de princípios, diretrizes e normas que regulam o desenvolvimento profissional dos servidores titulares de cargos que integram determinada carreira, constituindo-se em instrumento de gestão do órgão ou entidade.” (BRASIL, 2005, n.p.)

A presença de tais definições, no entanto, é excepcional e os conceitos apresentados são específicos e definidos para os casos pontuais a que se referem.



DESTAQUE

O termo “carreira” pode assumir sentidos diversos e, como já indicado, muitas vezes é usado de forma genérica, abarcando todos os arranjos existente na administração pública. Não é incomum, nesse sentido, ouvir referências amplas como

“as carreiras do serviço público”, o que constitui natural e compreensível simplificação. O próprio título do presente curso optou por essa estratégia ao se referir ao “sistema de carreiras”, o que, naturalmente, não inclui apenas carreiras em sentido estrito, mas todos os arranjos existentes.

Um conceito possível para carreiras no setor público é o adotado por Di Pietro (2021, p. 722): “escalonamento dos cargos em níveis crescentes de responsabilidade e complexidade ou de antiguidade.”

O atual sistema de carreiras, no entanto, em virtude de suas incongruências construídas ao longo do tempo, não se deixará enquadrar de modo satisfatório em nenhum conceito.

Os cargos que compõem planos, por exemplo (como os cargos do PGPE, do Plano Especial de Cargos da Cultura e de tantos outros), são escalonados em níveis (que deveriam possuir responsabilidades e complexidade crescentes). A Lei, no entanto, não atribuiu a denominação “carreira” a esses grupos.

À exceção dos cargos isolados, todos os demais cargos são escalonados em níveis e, por essa interpretação, poderiam ser enquadrados em carreiras. É, por exemplo, o que se depreende da Lei nº 8.112, de 1990, que opõe carreira a cargo isolado. Nesse sentido, podemos considerar que **todo cargo escalonado em níveis (padrões ou classes) está organizado em carreira.**



SAIBA MAIS

Você conhece a legislação sobre cargos isolados?

A Lei nº 8.112, de 1990, ao detalhar como o processo de nomeação ocorrerá, indica que será em caráter efetivo “quando se tratar de cargo isolado de provimento efetivo ou de carreira”. Há, nesse sentido, a indicação de duas figuras distintas: cargo isolado ou carreira. Por essa lógica, todos os cargos escalonados em níveis, poderiam ser considerados “cargo de carreira”.

O cargo isolado, por outro lado, é aquele em que não há escalonamento: o ingresso no cargo implica a permanência em um único nível. Esse modelo foi também utilizado pela administração pública e, atualmente, há algumas áreas que contam com cargos

isolados, como você verá a seguir. Um exemplo é o Cargo Isolado de Especialista em Infraestrutura Sênior.

A opção por esse tipo de cargo ocorre quando se busca um profissional para o exercício de uma atividade altamente especializada. O servidor, nesse sentido, não ingressará no cargo e passará gradualmente por níveis: ele já é admitido para uma posição sênior. Por esse motivo, em geral, os requisitos de ingresso para cargos isolados são mais qualificados e a remuneração é próxima à de final de carreira para atividades semelhantes.

Há, no entanto, um efeito adverso: pode-se argumentar que a permanência estática em um mesmo nível desmotiva o servidor, que não vê qualquer possibilidade de desenvolvimento funcional. A opção por esse modelo de estruturação de cargo, portanto, precisa considerar essas vantagens e desvantagens.

Assista à videoaula a seguir para entender, a partir de um caso concreto, o conceito de carreira.

 Videoaula: [Imprecisão conceitual sobre carreiras - o caso da RFB](#)

Além do que você viu no vídeo, outro exemplo da incongruência do atual modelo é a Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, que, a despeito da denominação de carreira, segue a mesma lógica de planos de cargos: um agrupamento maior ao qual estão vinculados um conjunto abrangente e heterogêneo de cargos.

Há, no modelo atual, um conjunto expressivo de grupos estruturados a partir da lógica “um cargo, uma carreira”: cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho que compõe a carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho, por exemplo. Mas há também carreiras compostas por mais de um cargo: cargos de Analista de Finanças e Controle e de Técnico de Finanças e Controle, integrantes da carreira de Finanças e Controle.

Vale lembrar que o ordenamento constitucional anterior previa a possibilidade de ascensão funcional, ou seja, a mudança de um cargo para outro, o que conferia um outro sentido à lógica de carreira e de encarreiramento. No entanto, essa não é mais uma possibilidade e isso constitui um exemplo de como as transformações jurídicas, administrativas e de prioridades de governo que ocorrem ao longo do tempo, contribuem para dificultar o estabelecimento de bases conceituais perenes.



SAIBA MAIS

Sistema de Carreiras x Sistema de Posições

Se você analisar os modelos de estruturação do serviço público em diferentes países, é possível identificar, com objetivos didáticos, duas formas básicas de organização: sistema de carreiras, predominante no Brasil, e sistemas de posições.

De acordo com o Movimento Pessoas à Frente (2020, p. 5):



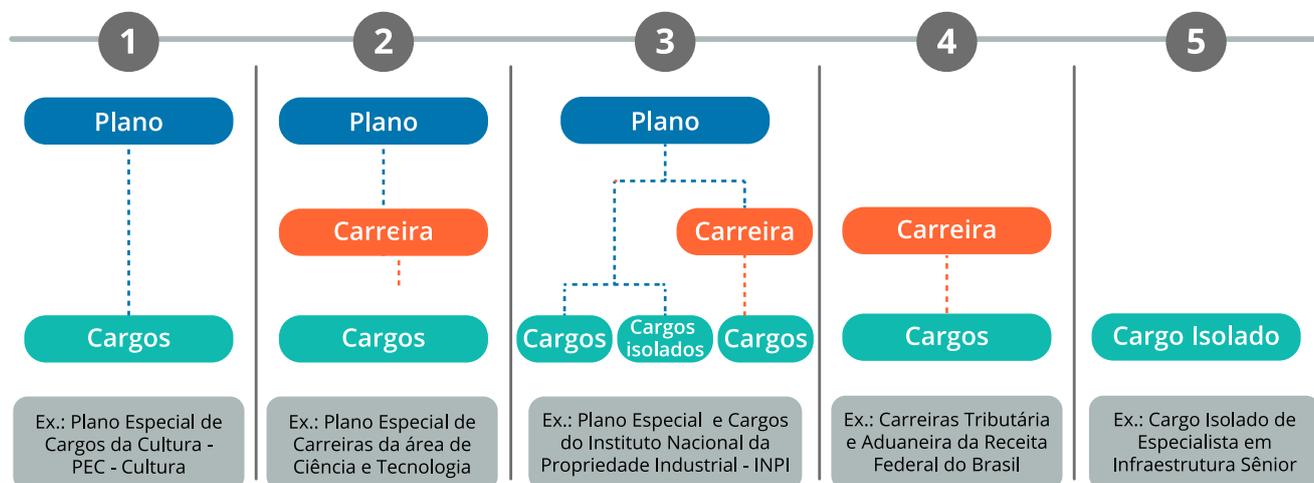
os sistemas baseados em carreiras seriam caracterizados pela regulação e execução centralizada das políticas de recrutamento, promoção e capacitação e os sistemas baseados em posições seriam caracterizados pela execução descentralizada (no nível dos órgãos ou das chefias) destes mesmos processos, somada à disseminação das práticas de entrada lateral.



Em resumo, de forma simplificada e unicamente com fins didáticos, você pode considerar cinco arranjos presentes no atual sistema de carreiras.

- ➊ **Cargos que compõem planos:** cargos diversos agrupados sob um mesmo “guarda-chuva” geral.
- ➋ **Cargos que compõem carreiras que, por sua vez, compõem planos:** o plano, nesse caso, é um plano de carreiras. As carreiras são compostas por cargos.
- ➌ **Planos que agrupam tanto carreiras quanto cargos diversos:** o plano é formado por carreiras (compostas por cargos) e por cargos “soltos”, que podem ser isolados ou não.
- ➍ **Cargos organizados em carreiras:** carreiras compostas por cargos e não relacionadas a planos.
- ➎ **Cargos isolados:** cargos não escalonados em níveis e que não possuem relação com nenhum plano ou carreira.

A figura abaixo demonstra visualmente esses grupos.



Formas de organização de planos, carreiras e cargos efetivos.

Elaboração: CEPED/UFSC (2022).

Além dessas possibilidades de arranjo, é importante destacar também a existência de categorias remuneratórias diferenciadas. É importante que você considere que elas não se confundem com planos, carreiras e cargos.

Um exemplo que lhe ajuda a entender: ao quadro de pessoal da Imprensa Nacional foi atribuída uma estrutura remuneratória específica, aplicável apenas a esse grupo. Os cargos, no entanto, continuam pertencendo ao respectivo plano, nesse caso, ao PCC.

A partir da compreensão desses arranjos organizativos, você pode entender melhor a situação atual do conjunto de planos, carreiras e cargos do Poder Executivo Federal. Você chegou ao final desta unidade que discute detalhadamente o sistema de carreiras no setor público! Caso ainda tenha dúvidas, releia a unidade e retome os temas propostos!

Bons Estudos! Até a próxima!

Referências

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão de pessoas em organizações públicas**. 3ª ed. Caxias do Sul: Educs, 2010.

BRASIL. **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. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 29 mar. 2022.

BRASIL. **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. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3780.htm. Acesso em: 29 mar. 2022.

BRASIL. **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. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5645.htm. Acesso em: 29 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 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. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6185.htm. Acesso em: 29 mar. 2022.

BRASIL. **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. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 29 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.829, de 22 de dezembro de 1993**. Cria, no Serviço Exterior Brasileiro, as Carreiras de Oficial de Chancelaria e de Assistente de Chancelaria, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8829.htm. Acesso em: 29 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005**. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11091.htm. Acesso em: 29 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.204, de 16 de setembro de 2021**. Simplifica a gestão de cargos em comissão e de funções de confiança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.204-de-16-de-setembro-de-2021-345458205>. Acesso em: 29 mar. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Secretaria de Gestão. **Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/manual-de-estruturas-organizacionais-do-poder-executivo-federal/arquivos/manual-de-estruturas-organizacionais_2edicao.pdf/@download/file/manual-de-estruturas-organizacionais_2edicao.pdf. Acesso em: 29 mar. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI nº 5.391**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur423454/false>. Acesso em: 29 mar. 2022.

CARMO, Maria da Penha Barbosa da Cruz; GRAEF, Aldino. **A Organização de Carreiras do Poder Executivo da Administração Pública Federal Brasileira**: o Papel das Carreiras Transversais. In: XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 7 nov. 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

LÚCIO, Giovanna de Sá; MOREIRA, Rafael de Sousa. **Gestão de Carreiras no Poder Executivo Federal**: avanços recentes e perspectivas futuras. In: V Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, DF, jun. 2012. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/05/163-GEST%C3%83O-DE-CARREIRAS-NO-PODER-EXECUTIVO-FEDERAL-AVAN%C3%87OS-RECENTES-E-PERSPECTIVAS-FUTURAS.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2022.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. **Classificação dos Sistemas de Emprego Público**: modelos baseados em carreiras, posições e experiências de hibridismo. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2021/09/200923-Pre-leitura-sobre-sistemas-de-emprego-publico-versao-para-o-site.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2022.

Unidade 2: O sistema de carreiras atual

Objetivo de aprendizagem

Ao final desta unidade espera-se que você seja capaz de conhecer, em linhas gerais, como o sistema de carreiras do Poder Executivo Federal está organizado atualmente e, a partir disso, como ele poderia ser aprimorado.

2.1 Panorama da situação atual

No presente tópico, você vai olhar para o conjunto concreto de planos, carreiras e cargos, conhecer quais são e como é composto esse interessante “ecossistema”.

É considerada, atualmente, a existência de 42 planos e 117 carreiras no Poder Executivo Federal, a partir das denominações estabelecidas na legislação. É evidente que ao longo do tempo esse número pode variar em virtude de criações ou reestruturações de planos e carreiras. Esses números, além disso, não incluem o quadro em extinção de ex-territórios da União, que será mais bem detalhado à frente.

A fragmentação conceitual dificulta até a definição de um número de referência. Dependendo da forma como os agrupamentos são considerados, esse número também pode variar. O número aqui apresentado tem como base o que a legislação classifica como plano ou carreira.

Para dar uma visão geral sobre o sistema de carreiras no Poder Executivo Federal, os quadros a seguir relacionam todos os planos e carreiras que o compõem.

Relação de Planos no Poder Executivo Federal	
1	Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos - PUCRCE*
2	Plano de Carreiras do Magistério do Ensino Básico Federal*
3	Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal
4	Plano de Carreiras e Cargos de Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública
5	Plano de Carreiras e Cargos do Instituto Nacional de Metrologia Normalização e Qualidade Industrial - INMETRO
6	Plano de Carreiras e Cargos da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE
7	Plano de Carreiras e Cargos do Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI
8	Plano de Carreiras e Cargos do Hospital das Forças Armadas - PCCHFA
9	Plano de Carreiras e Cargos da Superintendência de Seguros Privados - SUSEP
10	Plano de Carreiras e Cargos da Comissão de Valores Mobiliários - CVM
11	Plano de Carreiras e Cargos da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA
12	Plano de Carreiras e Cargos de Pesquisa e Investigação Biomédica em Saúde Pública

13	Plano de Carreiras e Cargos da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN)
14	Plano de Carreiras e Cargos da PREVIC – PCCPREVIC
15	Plano de Carreiras dos Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, Integrantes da Área de Ciência e Tecnologia
16	Plano de Carreira dos Cargos de Reforma e Desenvolvimento Agrário
17	Plano de Carreiras dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação – PCCTAE
18	Plano de Carreira dos Cargos de Atividades Técnicas e Auxiliares de Fiscalização Federal Agropecuária – PCTAF
19	Plano de Carreira dos Cargos de Tecnologia Militar
20	Plano de Classificação de Cargos – PCC
21	Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE
22	Plano Especial de Cargos da ANATEL*
23	Plano Especial de Cargos da ANCINE*
24	Plano Especial de Cargos da ANEEL*
25	Plano Especial de Cargos da ANP*
26	Plano Especial de Cargos da ANSS*
27	Plano Especial de Cargos da ANTAQ*
28	Plano Especial de Cargos da ANTT*
29	Plano Especial de Cargos da ANVISA*
30	Plano Especial de Cargos da ANAC*
31	Plano Especial de Cargos da ANA*
32	Plano Especial de Cargos do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes*
33	Plano Especial de Cargos do Departamento Nacional de Produção Mineral*
34	Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Federal
35	Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Rodoviária Federal
36	Plano Especial de Cargos da Cultura
37	Plano Especial de Cargos do FNDE – PECFNDE*
38	Plano Especial de Cargos do INEP – PECINEP*
39	Plano Especial de Cargos do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) – PECMA
40	Plano Especial de Cargos da SUFRAMA*
41	Plano Especial de Cargos da EMBRATUR*
42	Plano Especial de Cargos do Ministério da Fazenda – PECFAZ

*Planos com cargos em transformação e/ou extinção

Não inclui planos de ex-territórios

Situação em 2021

Relação de Planos no Poder Executivo Federal.

Elaboração: CEPED/UFSC (2022).

Relação de Carreiras no Poder Executivo Federal

1	Carreira de Diplomata
2	Carreira de Oficial de Chancelaria
3	Carreira de Assistente de Chancelaria
4	Carreira de Advogado da União
5	Carreira de Procurador Federal
6	Carreira de Procurador da Fazenda Nacional
7	Carreira de Procurador do Banco Central do Brasil
8	Carreira de Especialista do Banco Central do Brasil
9	Carreira de Policial Federal
10	Carreira de Policial Rodoviário Federal
11	Carreira de Finanças e Controle
12	Carreira de Planejamento e Orçamento
13	Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
14	Carreira de Analista de Comércio Exterior
15	Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil
16	Carreira em Auditoria-Fiscal do Trabalho
17	Carreira de Auditor Fiscal Federal Agropecuário
18	Carreira de Analista de Infraestrutura
19	Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais
20	Carreira da Seguridade Social e do Trabalho*
21	Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho
22	Carreira de Especialista em Meio Ambiente
23	Carreira de Agente Federal de Execução Penal
24	Carreira de Especialista Federal em Assistência à Execução Penal
25	Carreira de Técnico Federal de Apoio à Execução Penal
26	Carreira Previdenciária**
27	Carreira do Seguro Social
28	Carreira de Perícia Médica da Previdência Social*
29	Carreira de Perito Médico Federal
30	Carreira de Supervisor Médico Pericial
31	Carreira de Perito Federal Agrário
32	Carreira de Especialista em Recursos Hídricos
33	Carreira de Especialista em Geoprocessamento
34	Carreira de Analista Administrativo da ANA
35	Carreira de Regulação e Fiscalização de Serviços Públicos de Telecomunicações
36	Carreira de Regulação e Fiscalização da Atividade Cinematográfica e Audiovisual
37	Carreira de Regulação e Fiscalização de Recursos Energéticos
38	Carreira de Especialista em Geologia e Geofísica do Petróleo e Gás Natural
39	Carreira de Regulação e Fiscalização de Petróleo e Derivados, Álcool Combustível e Gás Natural
40	Carreira de Regulação e Fiscalização de Saúde Suplementar
41	Carreira de Regulação e Fiscalização de Serviços de Transportes Aquaviários
42	Carreira de Regulação e Fiscalização de Serviços de Transportes Terrestres

43	Carreira de Regulação e Fiscalização de Locais, Produtos e Serviços sob Vigilância Sanitária
44	Carreira de Suporte à Regulação e Fiscalização de Serviços Públicos de Telecomunicações
45	Carreira de Suporte à Regulação e Fiscalização da Atividade Cinematográfica e Audiovisual
46	Carreira de Suporte à Regulação e Fiscalização de Petróleo e Derivados, Álcool Combustível e Gás Natural
47	Carreira de Suporte à Regulação e Fiscalização de Saúde Suplementar
48	Carreira de Suporte à Regulação e Fiscalização de Serviços de Transportes Aquaviários
49	Carreira de Suporte à Regulação e Fiscalização de Serviços de Transportes Terrestres
50	Carreira de Suporte à Regulação e Fiscalização de Locais, Produtos e Serviços sob Vigilância Sanitária
51	Carreira de Analista Administrativo das Agências
52	Carreira de Técnico Administrativo das Agências
53	Carreira de Regulação e Fiscalização de Aviação Civil
54	Carreira de Suporte à Regulação e Fiscalização de Aviação Civil
55	Carreira de Especialista em Recursos Minerais
56	Carreira de Analista Administrativo da ANM
57	Carreira de Técnico Administrativo da ANM
58	Carreira de Técnico em Atividades de Mineração
59	Carreira de Infraestrutura de Transportes
60	Carreira de Analista Administrativo do DNIT
61	Carreira de Técnico Administrativo do DNIT
62	Carreira de Suporte à Infraestrutura de Transportes
63	Carreira de Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais
64	Carreira de Suporte Técnico ao Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais
65	Carreira de Pesquisa e Desenvolvimento de Informações e Avaliações Educacionais do INEP
66	Carreira de Suporte Técnico em Informações Educacionais do INEP
67	Carreira de Magistério de 1º e 2º Graus**
68	Carreira de Magistério do Ensino Básico Federal**
69	Carreira de Magistério Superior
70	Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico
71	Carreira de Desenvolvimento Tecnológico em Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública
72	Carreira de Gestão em Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública
73	Carreira de Pesquisa em Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública
74	Carreira de Suporte Técnico em Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública
75	Carreira de Suporte à Gestão em Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública
76	Carreira de Pesquisa e Desenvolvimento em Metrologia e Qualidade
77	Carreira de Gestão em Metrologia e Qualidade
78	Carreira de Suporte Técnico à Metrologia e Qualidade
79	Carreira de Suporte à Gestão em Metrologia e Qualidade
80	Carreira de Apoio Operacional à Gestão em Metrologia e Qualidade**
81	Carreira de Pesquisa em Informações Geográficas e Estatísticas
82	Carreira de Produção e Análise de Informações Geográficas e Estatísticas
83	Carreira de Planejamento, Gestão e Infraestrutura em Informações Geográficas e Estatísticas
84	Carreira de Suporte Técnico em Produção e Análise de Informações Geográficas e Estatísticas
85	Carreira Suporte em Planejamento, Gestão e Infraestrutura em Informações Geográficas e Estatísticas

86	Carreira de Pesquisa em Propriedade Industrial
87	Carreira de Produção e Análise em Propriedade Industrial
88	Carreira de Planejamento, Gestão e Infraestrutura em Propriedade Industrial
89	Carreira de Suporte Técnico em Propriedade Industrial
90	Carreira Suporte em Planejamento, Gestão e Infraestrutura em Propriedade Industrial
91	Carreira Médica
92	Carreira de Especialista em Atividades Hospitalares
93	Carreira de Suporte às Atividades Médico-Hospitalares
94	Carreira de Analista Técnico da SUSEP
95	Carreira de Agente Executivo da SUSEP
96	Carreira de Analista da CVM
97	Carreira de Inspetor da CVM
98	Carreira de Agente Executivo da CVM
99	Carreira de Planejamento e Pesquisa do IPEA
100	Carreira de Pesquisa e Investigação Biomédica em Saúde Pública
101	Carreira de Desenvolvimento Tecnológico em Pesquisa e Investigação Biomédica em Saúde Pública
102	Carreira de Gestão em Pesquisa e Investigação Biomédica em Saúde Pública
103	Carreira de Suporte Técnico em Pesquisa e Investigação Biomédica em Saúde Pública
104	Carreira de Suporte à Gestão em Pesquisa e Investigação Biomédica em Saúde Pública
105	Carreira de Gestão, Planejamento e Infraestrutura em Pesquisa e Investigação Biomédica em Saúde Pública
106	Carreira de Oficial de Inteligência
107	Carreira de Oficial Técnico de Inteligência
108	Carreira de Agente de Inteligência
109	Carreira de Agente Técnico de Inteligência
110	Carreira de Especialista em Previdência Complementar
111	Carreira de Analista Administrativo da PREVIC
112	Carreira de Técnico Administrativo da PREVIC
113	Carreira de Pesquisa em Ciência e Tecnologia
114	Carreira de Desenvolvimento Tecnológico
115	Carreira de Gestão, Planejamento e Infraestrutura em Ciência e Tecnologia
116	Carreira de Tecnologia Militar
117	Carreira de Suporte Técnico à Tecnologia Militar

***Carreira em transformação**

****Carreira em extinção**

Não inclui planos de cargos, planos de carreiras e planos de cargos e carreiras

Não inclui carreiras de ex-territórios

Situação em 2021

Relação de Carreiras no Poder Executivo Federal.

Elaboração: CEPED/UFSC (2022).

Como você pôde perceber, existe uma diversidade de agrupamentos e de categorias, cada um com regras definidas em leis específicas.

Você também pode observar que muitos planos e carreiras no Poder Executivo Federal possuem cargos em processo de extinção ou transformação. É importante entender o que isso significa e, para isso, veja as definições a seguir.



DESTAQUE

Extinção: de acordo com a Constituição Federal, o Presidente da República pode, por meio de Decreto, extinguir cargos vagos (extinção de cargos ocupados pode ser feita apenas por meio de Lei, situação na qual os servidores estáveis ficam em disponibilidade, ou seja, recebendo remuneração proporcional ao tempo de serviço enquanto aguardam aproveitamento em outro cargo).

Com base nessa prerrogativa, o Poder Executivo Federal tem optado, ao longo do tempo, por não extinguir imediatamente cargos ocupados, dados os desdobramentos que uma medida como essa gera. A estratégia tem sido colocar os cargos ocupados em extinção, o que significa dizer que nada muda para o atual ocupante, mas, assim que o cargo se tornar vago, é automaticamente extinto.

Trata-se de um mecanismo de gestão usado para adequar e atualizar a força de trabalho da administração federal, mas com efeitos apenas a longo prazo. É por isso que há um contingente expressivo de servidores que ocupam cargos extintos no Poder Executivo Federal. Reitera-se: o atual ocupante continua desempenhando suas funções normalmente, mas não serão realizados mais ingressos para aquele cargo e, quando ele vagar, será extinto.



DESTAQUE

Transformação: outro mecanismo usado para gestão da força de trabalho é a transformação de cargos, que pode ocorrer com cargos ocupados, desde que por Lei e desde que observados alguns critérios, como a manutenção da essência do cargo, de modo a não configurar provimento derivado (burla do concurso público).

A administração pública também tem aplicado esse mecanismo, historicamente, como uma forma de gestão da força de trabalho: é possível que, em movimentos de reestruturação, determinado plano ou carreira seja colocado em processo de transformação. Significa dizer que, à medida que os cargos se tornarem vagos, serão transformados em outros cargos.

Da mesma forma que no caso da extinção, evita-se qualquer impacto para o atual ocupante do cargo e promove-se, a longo prazo, um processo de reestruturação dos quadros de pessoal.

Para que você entenda esse quadro geral do sistema de carreiras do Poder Executivo Federal, é importante que compreenda também duas de suas especificidades, o que é feito a seguir.

Categorias remuneratórias diferenciadas.

A primeira das especificidades, essas categorias ocorrem quando, por algum motivo, há necessidade de se estabelecer uma estrutura remuneratória diferenciada para um cargo, sem retirar esse cargo do plano ou da carreira a que ele pertence.

Todos os cargos de mesmo nível que pertencem a um plano tendem a possuir a mesma remuneração. A regra, portanto, é que todos os cargos de nível superior do PGPE, por exemplo, possuam a mesma remuneração. No entanto, pode ser definida uma remuneração diferente para alguns desses cargos, a partir de critérios como o órgão ou entidade ao qual ele estará vinculado ou o tipo de atividade a ser desenvolvida por ele. Não há, nesse caso, mudança do plano ou da carreira, mas apenas a instituição de uma tabela remuneratória diferenciada.

Veja, a seguir três exemplos.

- **ERCE**

Por meio da Lei nº 12.277, de 2010, foi instituída uma remuneração diferenciada para cinco cargos: Engenheiro, Arquiteto, Economista, Estatístico e Geólogo. São cargos que, em geral, compõem diversos planos, ao lado de diversos outros cargos. Considerou-se que, pelas especificidades técnicas desses profissionais e pela necessidade de manter o setor público atrativo para essas profissões, seria necessária uma diferenciação em relação aos demais cargos dos respectivos planos. Assim, a Lei criou a Estrutura Remuneratória de Cargos Específicos (ERCE) e abriu a possibilidade de que os servidores optassem por aderir a essa nova remuneração. Os cargos, portanto, continuam pertencendo aos respectivos planos, mas, em termos remuneratórios, integram um grupo à parte.

- **Grupo Defesa Aérea e Controle do Tráfego Aéreo (DACTA)**

O PCC foi transformado, em 2006, em um novo plano, o PGPE. A transformação, no entanto, não foi total: alguns grupos permaneceram no PCC e estão ativos no atual sistema de carreiras. É o caso do Grupo Defesa Aérea e Controle do Tráfego Aéreo (DACTA). A remuneração desse grupo, no entanto, não é a mesma dos demais cargos do PCC. Foi definida uma estrutura remuneratória específica, pela Lei nº 10.551, de 2002.

- **Quadro de Pessoal da AGU**

Os servidores administrativos lotados na Advocacia Geral da União (AGU) passaram, por meio da Lei nº 10.480, de 2002, a contar com uma estrutura remuneratória específica. Tais servidores continuam vinculados aos seus respectivos planos, em geral o PGPE, mas possuem regras próprias relacionadas a sua estrutura remuneratória.

Esses são apenas alguns exemplos. Essas categorias remuneratórias diferenciadas podem gerar a interpretação de que seriam “carreiras” à parte. Em termos legais estritos, no entanto, como você viu, não são. Se, por outro lado, o critério a ser considerado para diferenciação for a estrutura remuneratória de cada cargo, então poderiam ser, de fato, grupos distintos.

Quadros em extinção de ex-territórios

A segunda especificidade a ser considerada no sistema de carreiras do Poder Executivo Federal é a existência dos **quadros em extinção de ex-territórios** da União.

A Constituição Federal de 1988 alçou os ex-territórios federais do Amapá e de Roraima à condição de estados da União. Rondônia também havia sido território federal e virara estado pouco antes. Os servidores, civis e militares, e empregados públicos dos três ex-territórios, portanto, eram geridos pela União e com a criação dos novos estados esse vínculo foi alterado.

As Emendas Constitucionais nº 19, 60 e 98 garantiram que esses servidores e empregados possam integrar, mediante opção e desde que atendidos os critérios de enquadramento, quadro em extinção da administração pública federal. Nesse sentido, foi instituída uma comissão, vinculada ao órgão central do SIPEC, que analisa as solicitações e determina o enquadramento.

Trata-se, portanto, de força de trabalho da União, composta majoritariamente por

professores, policiais e servidores administrativos, mas que, em geral, está cedida para desempenhar suas funções nos ex-territórios federais. É, além disso, um quadro em extinção, ou seja, os cargos deixam de existir à medida que vagarem.

Traçado esse panorama e compreendido como está composto o sistema de carreiras atual, você pode estar se perguntando: o que acontecerá daqui para frente? Como esse conjunto diverso de planos, carreiras e cargos irá evoluir?

Quais diretrizes poderiam ser adotadas para seu aprimoramento?

2.2 Diretrizes para a evolução do modelo

No tópico anterior, você conheceu, a partir de uma visão geral, os planos e as carreiras que compõem o sistema de carreiras do Poder Executivo Federal.

A partir desse panorama e dos desafios a serem enfrentados, quais as tendências e perspectivas? Para onde o sistema caminhará? O que pode ser feito para aprimorar o modelo?

A primeira constatação é que, formalmente, não é possível apresentar tendências, uma vez que as definições estratégicas que moldarão o futuro do sistema dependerão de decisões estratégicas e políticas, da sociedade como um todo, sobre a própria concepção de Estado.

É possível argumentar que um dos motivos pelos quais o sistema atual é fragmentado e marcado por incongruências é justamente a ausência de uma concepção clara sobre o que se quer como modelo. Inexistem parâmetros e diretrizes que confirmam coerência ao sistema. Como consequência, criações e reestruturações de planos, carreiras e cargos são realizadas de modo pontual, caso a caso.



DESTAQUE

Nesse contexto, é necessário abordar o conjunto de planos, carreiras e cargos como um sistema, no qual os elementos devem possuir o mínimo de coerência interna, uma vez que todos compõem uma macroestrutura maior que é a força de trabalho da administração pública federal.

Um caminho possível, portanto, parece ser o estabelecimento de diretrizes orientadoras sobre o tema, o que já foi tentado em algumas oportunidades. O próprio PCC, de 1970, pretendia, muito mais que organizar um plano único, estabelecer diretrizes para o sistema. O Decreto-Lei nº 2.403, de 1987, representou também esse esforço, que não logrou êxito ao não ser recepcionado pela Constituição de 1988. Nova tentativa foi feita em 1990: a proposta de estatuto dos servidores civis pós-Constituição, que viria a se tornar a Lei nº 8.112, de 1990, era acompanhada de uma proposta de definição de diretrizes para o sistema de carreiras. A falta de consenso legislativo, no entanto, a fez ser arquivada.

Carmo e Graef (2008, p. 4) argumentam que:



[...] 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". (CARMO; GRAEF, 2008, p. 4)



Há, portanto, perspectivas, concepções e interesses distintos sobre qual modelo adotar – e mesmo se há necessidade de um modelo unificado, considerando a diversidade de atividades desempenhadas na administração pública federal, que possuem, naturalmente, especificidades.

Conforme você viu anteriormente, no entanto, a ausência de um quadro conceitual e principiológico para dar coerência ao sistema tende a perpetuar o atual modelo fragmentado, com todas as suas consequências. A definição de diretrizes, portanto, parece ser um caminho necessário.



SAIBA MAIS

As recomendações da OCDE

Uma boa fonte de referências e de diretrizes para aprimoramento do modelo de gestão de pessoas no setor público são as recomendações e melhores práticas indicadas por organizações internacionais.

Além das publicações gerais sobre gestão pública, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) analisou, em 2010, especificamente a gestão de pessoas na administração pública federal brasileira. Os resultados constam no relatório *“Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE – Brasil 2010”*.

Entre outras diversas constatações e recomendações, o documento afirma que:

“

O sistema de carreiras também é complexo e caro para administrar, uma vez que está sujeito a pressões corporativistas de vários grupos que aumentam os salários e minam as tentativas de realocar a força de trabalho entre as diferentes prioridades setoriais. Reformar o sistema de carreiras poderia ser a oportunidade de desenvolver uma visão estratégica de como a administração pública deve agrupar e organizar empregos. Seria necessário eliminar a diferenciação na forma como carreiras semelhantes são geridas nas diversas organizações governamentais, reduzir o número de carreiras, ampliando o seu alcance vertical e horizontal, criando mais possibilidades de mobilidade, e construir uma real progressão de carreira em pirâmide. (OCDE, 2010, p. 13)

”

Em 2019, a OCDE adotou a Recomendação sobre Liderança e Competência na Função Pública, que propõe 14 princípios para a construção de um serviço público com propósito e com capacidade de responder às demandas da sociedade. Esses princípios estão organizados em três pilares: cultura e liderança orientadas por valores; serviço público eficaz e confiável; e sistemas de emprego público responsivos e adaptativos (OCDE, 2018).

Em 2021 teve início um *Peer Review* (revisão por pares, processo em que especialistas de um país analisam determinadas políticas de outro país) para identificar o nível de aderência do Brasil a essa recomendação.

São indicadas, a seguir, algumas possíveis diretrizes para aprimoramento do sistema de carreiras do Poder Executivo Federal. Tais indicações constituem propostas para reflexão e podem, evidentemente, encontrar interpretações divergentes. Trata-se, no entanto, de exercício didático para provocar uma análise mais aprofundada sobre as disfunções do atual sistema e suas alternativas de solução.

a) Planos e carreiras por atividades e não por órgãos e entidades

O modelo atual é marcado por uma concepção autárquica de carreira: cada órgão e entidade da administração pública federal entende que sua capacidade institucional só será efetiva se contar com um plano ou carreira próprios. Mesmo para atuação em funções transversais, como na área administrativa, há uma percepção de que cada órgão e entidade precisa de uma categoria específica.

Tal modelo, no entanto, parece já ter se mostrado disfuncional. Há, em primeiro lugar, servidores que desempenham atividades semelhantes, quando não idênticas, mas que possuem regras, benefícios, remunerações totalmente divergentes, a depender do órgão ou entidade a que estão vinculados.

Além disso, é importante considerar que a estrutura administrativa do Estado é dinâmica: órgãos e entidades são criados, transformados ou extintos com alguma frequência, movimento mais comum na Administração Direta, mas presente também na Indireta.

Com a criação de planos e carreiras específicos para determinada instituição, e considerando que o ingresso em um cargo público gera um vínculo com o Estado de, em média, quase três décadas (fora o tempo como aposentado ou pensionista), o que acontece na prática é que a administração pública precisa gerir planos e carreiras vinculados a órgãos ou entidades que nem existem mais ou que foram profundamente transformados.

Adotar um modelo em que planos e carreiras são criados por atividades e funções e não por órgãos ou entidades específicos tende a contribuir também para estimular três outras diretrizes diretamente relacionadas a essa: a diminuição no número de planos e carreiras, a valorização de carreiras transversais e a definição de atribuições abrangentes.

b) Diminuição do número de planos e carreiras

O modelo atual é marcado por um quantitativo expressivo de planos, carreiras e cargos, como vimos no tópico anterior. Essa multiplicidade, além de aumentar a probabilidade de incongruências e desigualdades dentro do setor público, gera dificuldades significativas para a gestão pública. Não é incomum um mesmo órgão ter que gerir servidores pertencentes a planos e carreiras distintos, cada um com regras próprias.

c) Valorização de carreiras transversais

Como decorrência de se privilegiar planos e carreiras por atividades e de se reduzir o quantitativo excessivo de categorias diferentes, há a valorização de carreiras transversais. Há algumas experiências pontuais de transversalidade na administração pública federal, mas representam exceção em um modelo marcado pela rigidez.



SAIBA MAIS

Nesse sentido, é interessante que você conheça o caso de Portugal. Portugal passou, em 2008, por um processo de reforma que reduziu suas 1.736 carreiras para três carreiras do regime geral: técnico superior, assistente técnico e assistente operacional. Há, além disso, um conjunto reduzido de carreiras em regime especial, destinada a funções sensíveis do Estado. A reforma instituiu, também, uma tabela remuneratória única, na qual as diversas carreiras são enquadradas (BILHIM, 2019).

d) Atribuições abrangentes

Muitos dos cargos que compõem o quadro de pessoal da administração pública federal foram criados há décadas, em um contexto gerencial que valorizava atribuições detalhadamente descritas. Se por um lado essa escolha pode deixar claro o que se espera de cada cargo, por outro gera o risco de engessamento da atuação dos servidores no cotidiano de trabalho. Especialmente no mundo contemporâneo e considerando a dinamicidade com que transformações ocorrem, é imperioso que, respeitada a essência do cargo, seus ocupantes possam atuar de modo dinâmico e adaptável.

e) Simplificação da estrutura remuneratória

Um dos grandes desafios do modelo atual é a complexidade da estrutura remuneratória dos cargos públicos. Alguns grupos restritos são remunerados por subsídio (parcela única), mas a maior parte dos cargos possui estruturas remuneratórias compostas por parcelas variadas (vencimento básico, adicionais, retribuições, gratificações etc.). A Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais Cíveis e dos Ex-Territórios é uma boa ferramenta para compreender esse contexto.

Simplificar a estrutura remuneratória dos cargos públicos contribui, inclusive, para a transparência da administração pública. O cidadão até consegue saber quanto recebe cada servidor público federal, mas talvez encontre dificuldades em compreender o que compõe essa remuneração.

f) Discussão técnica sobre política remuneratória

A Constituição Federal determina que a definição da remuneração dos cargos públicos deve observar sua natureza, grau de responsabilidade, complexidade, requisitos para a investidura e peculiaridades. Não há, no entanto, instrumentos objetivos formais definidos para orientar a política remuneratória no setor público. Discussões sobre reajustes, por exemplo, são realizadas por meio de negociações com entidades representativas dos servidores, o que confere ao processo um caráter subjetivo e o submete a interesses e pressões casuísticos: o contexto do momento determinará a política remuneratória, muitas vezes com resultados desiguais.

Torna-se necessário estabelecer processos objetivos, técnicos, transparentes e institucionalizados para definição das remunerações, com vistas, inclusive, a reduzir as disparidades presentes no sistema atual. Como mencionado, não é incomum servidores que desempenham atividades idênticas ou similares receberem remunerações distintas. Soluções que passem, por exemplo, por colegiados com composição plural e que apresentam propostas técnicas e amparadas em pesquisas salariais podem ser positivas.

g) Desenvolvimento efetivo na carreira

Qualquer discussão sobre diretrizes precisará incluir critérios para o desenvolvimento do servidor na carreira, por meio dos institutos da progressão e da promoção funcionais. Há, atualmente, também em relação a esse ponto, expressiva desigualdade: servidores que chegam ao topo da carreira muito cedo e servidores que levam mais tempo até esse nível; cargos em que a progressão e promoção são praticamente automáticas e cargos em que há critérios objetivos para que ocorram; tentativas incipientes de se estabelecer um modelo de estrutura piramidal de carreira, com resultados questionáveis; entre outras incongruências.

Considerar múltiplos critérios para o desenvolvimento na carreira pode gerar incentivos interessantes (antiguidade no cargo é um critério justificável, pois valoriza experiência, mas não pode ser o único), assim como prever mecanismos de desenvolvimento acelerado para servidores com desempenho excepcional. Um dos maiores desafios, no entanto, talvez seja transformar o desenvolvimento na carreira em alteração real nos níveis de complexidade das atividades desempenhadas e não apenas em incrementos remuneratórios.

Agora que você já viu algumas das diretrizes, é importante indicar que outras diretrizes poderiam ser discutidas. O objetivo aqui, como dito, é apenas indicar algumas questões para reflexão.



SAIBA MAIS

Como você viu, nos planos e carreiras por atividades e não por órgãos e entidades importam as diferenças entre administração direta e administração indireta.

É preciso considerar a diferença entre Administração Direta (estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios) e Administração Indireta de direito público (autarquias e fundações públicas).

Algumas vertentes de especialistas defendem que a criação de planos e carreiras específicos para autarquias e fundações públicas pode, em geral, ser justificável, já que o objetivo seria conferir maior autonomia e menor dependência externa a essas entidades.

De forma resumida, autarquias e fundações são responsáveis pela execução dos serviços públicos, enquanto a Administração Direta atua na formulação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas.

Trata-se de uma discussão interessante, que permite refletir se, mesmo para entidades da Administração Indireta, não seria viável e mesmo positiva a valorização de planos e carreiras por funções e atividades, com algum caráter de transversalidade. É o que ocorre, por exemplo, com o conjunto de Instituições Federais de Ensino, que pertencem à Administração Indireta, mas possuem planos transversais de professores e de servidores técnicos-administrativos.

Você chegou ao final da unidade!

Agora que você já conheceu o Sistema de Carreiras no Executivo Federal, tanto em seu aspecto histórico quanto nas práticas da atualidade, chegou a hora de realizar os Exercícios Avaliativos deste módulo. Caso ainda tenha dúvidas, reveja o conteúdo e se aprofunde nos temas propostos.

Bons estudos!

Referências

BILHIM, João Abreu de Faria. **Comparação do serviço civil brasileiro frente ao português sobre a profissionalização do serviço público**. Brasília: Enap, 2019.

BRASIL. **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. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del2403.htm. Acesso em: 29 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002**. Dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União, a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Apoio Técnico-Administrativo na AGU – GDAA, cria a Procuradoria-Geral Federal, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10480compilado.htm. Acesso em: 29 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.551, de 13 de novembro de 2002**. Dispõe sobre a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Controle e Segurança de Tráfego Aéreo - GDASA e da Gratificação Especial de Controle do Tráfego Aéreo - GECTA, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10551.htm. Acesso em: 29 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.277, de 30 de junho de 2010**. Dispõe sobre a estrutura remuneratória de planos e carreiras e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/L12277.htm. Acesso em: 29 mar. 2022.

CARMO, Maria da Penha Barbosa da Cruz; GRAEF, Aldino. **A Organização de Carreiras do Poder Executivo da Administração Pública Federal Brasileira**: o Papel das Carreiras Transversais. In: XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 7 nov. 2008.

FRANZESE, Cibele (Org.). **Gestão do Modelo de Carreiras** – Contribuições do GT de Carreiras para o aperfeiçoamento da função pública no Brasil. [S.l.]: Movimento Pessoas à Frente. 2021. Disponível em: https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2021/09/PAF_gestao_carreiras_2021_1708.pdf. Acesso em: 29 mar. 2022.

LÚCIO, Giovanna de Sá; MOREIRA, Rafael de Sousa. **Gestão de Carreiras no Poder Executivo Federal**: avanços recentes e perspectivas futuras. In: V Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, DF, jun. 2012. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/05/163-GEST%C3%83O-DE-CARREIRAS-NO-PODER-EXECUTIVO-FEDERAL-AVAN%C3%87OS-RECENTES-E-PERSPECTIVAS-FUTURAS.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo** – Relatório da OCDE. Brasília, DF, 2010, Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/avaliacao-da-gestao-de-recursos-humanos-no-governo-relatorio-da-ocde-brasil_9789264086098-pt. Acesso em: 29 mar. 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recomendação do Conselho sobre Liderança e Competência na função Pública**. [S.l.], 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/pem/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability-pt.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2022.