

Sistema de carreiras será o maior desafio

Aluizio Alves

Há uma decisão política de promover profunda reforma na Administração Federal. Desde seus primeiros dias de governo, o Presidente José Sarney proclamou essa preocupação. Mas, também, disse claramente – e todas as autoridades envolvidas o têm reiterado – que não se pretende fazer apenas uma coleção de leis e decretos, mas implantar uma nova concepção de administração pública, moderna, ágil, produtiva, que resgate a máquina do emaranhado legislativo adotado no último meio século, dos erros e distorções acumulados sem nenhum critério, do descrédito a que se submetem os órgãos públicos, pela inoperância, pela lentidão de sua operação, pelo arbítrio e vários tipos de favoritismo que dominaram os regimes de pessoal.

Não queremos dizer que está tudo errado e que a Nova República vai fazer uma administração modelar.

Aplaudimos quantos esforços foram realizados, sobretudo, a partir de 1936, precisamente há 50 anos, hoje, pela lei nº 284, de 28 de outubro de 1936. Reconhecemos os progressos alcançados, em cada época, pela reforma de 1939, da qual resultou a criação do DASP, e pela reforma de 1967, com o Decreto-lei 200, ambas outorgadas pelo Poder Executivo, sem a participação nem das representações dos funcionários e de entidades civis da sociedade, nem dos representantes do povo, através do Congresso Nacional.

O Presidente Sarney recomendou que todas as reivindicações das classes interessadas fossem exami-



nadas, e o foram, em 1986, através da Comissão Geral da Reforma Administrativa, onde se assentam, desde a primeira hora, os representantes das duas principais entidades de funcionários, e das câmaras técnicas das quais participam representantes de outras entidades. E, ressalvados os casos da competência exclusiva do Executivo, todas as propostas terão a discussão e a soberana decisão do Poder Legislativo.

O que não se pode é estabelecer prazos ao Executivo para decidir sobre problemas jurídicos, técnicos, humanos, de enorme complexidade, que envolvem mais de 20 mil unidades de administração, mais de 400 empresas, 1.800 mil funcionários, com regime de direitos diferentes, com quase uma centena de gratificações diferentes, com quase 400 níveis de vencimentos diferentes, num caos cuja correção não será

ajudada pelo emocionalismo que certos grupos exploram tentando conduzir o funcionalismo federal não a soluções de seu interesse, mas, as do interesse de lideranças pessoais ou grupos políticos radicais.

O Governo Sarney tem uma diretriz:

Quer modernizar a administração. Vai fazê-lo.

Quer melhorar a produtividade do serviço público. Vai fazê-lo.

Quer tornar o serviço público transparente e fiscalizado pela sociedade. Vai fazê-lo.

Quer dar ao funcionário regime jurídico apropriado, sistema de carreiras baseado no mérito, instrumentos de formação e treinamento que ajudem o progresso de cada um. Vai fazê-lo.

Quer a colaboração da sociedade, das entidades de classe, no exame aplicado e apaixonado das alternativas viáveis. Espera consegui-lo.

Confia no patriotismo com que o Congresso Nacional examinará as propostas, sem injunções descabidas de interesses demagógicos e imediatistas. Não tem dúvidas de que isto ocorrerá.

O Grupo Executivo de Reformas da Administração Pública – GERAP –, iniciou o seu trabalho, propondo à decisão do Governo a reformulação dos primeiros órgãos. Prosseguirá nessa tarefa complexa, vencendo a inércia, as resistências. Em que prazo concluirá esse trabalho? Não sabemos. Sabemos, apenas, que será no prazo mais rápido em que as pressões de rapidez não prejudiquem o exame profundo das questões e a decisão do interesse público.

Entre as matérias de mais difícil solução é a que se refere à instituição do sistema de carreiras. Porque vai en-

Ministro-Chefe da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República e presidente do Grupo Executivo da Reforma Administrativa do Governo Federal.

IDÉIAS

volver milhares de funcionários com situações as mais díspares. Porque vai exigir a sua adequação às estruturas. Porque vai mudar filosofia e prática erroneamente adotadas há meio século.

Sim, há meio século o Serviço Público Federal ensaia procedimentos e experimenta caminhos para transformar seus recursos humanos em instrumento de maior racionalidade e operosidade administrativa.

A constante desses ensaios tem sido a tentativa de estabelecer modelos de classificação de cargos, acompanhados ou não de prescrições normativas tendentes a assegurar sua dinâmica, normas que, naturalmente, se basearam nas concepções dos modelos adotados.

Mentores e autores desses ensaios, que visaram dotar o Serviço Público Federal de uma administração de pessoal moderna e modernizante, partiram todos do ponto considerado básico na doutrina que informa a referida área – a classificação de cargos, mas incidiram sempre no mesmo equívoco.

O equívoco, ao qual se podem imputar senão todos pelo menos uma parte considerável das inadequações, dos erros e dos fracassos na administração de recursos humanos e, por consequência, na administração pública, tem consistido em:

a) considerar a classificação dos cargos desvinculada das estruturas organizacionais e sua hierarquia;

b) gerar com isso uma classificação não dos cargos, mas dos seus eventuais ocupantes; e

c) instituir um pseudo-sistema de administração pessoal, cujo artificialismo, além de impossibilitar qualquer esforço para imprimir-lhe racionalidade e objetividade, é diretamente responsável pelo caos reinante na área.

Eis porque qualquer reforma que se queira iniciar no sistema de recursos humanos do Serviço Público Federal terá, necessariamente, de romper com concepções e esquemas equivocados, substituindo-os por um conceito integrado de administração de pessoal que, partindo da classificação dos cargos reais existentes na estrutura hierárquica da organização administrativa, se constitua em instrumento de uma administração pública eficiente e eficaz e ofereça aos servidores públicos a perspectiva de profissionalização com acesso aos

Entre as matérias de mais difícil solução é a que se refere à instituição do sistema de carreiras, porque vai envolver milhares de funcionários com situações as mais díspares. Mas o governo conseguirá.

cargos de direção, assessoramento e chefia, a garantia da valorização da classe e, especialmente, a oportunidade de reaver o auto-respeito da categoria social.

A resposta que se propõe para alcançar esse duplo propósito é a instituição do Sistema de Carreiras, que terá como objetivos:

1 – criar quadros dirigentes especialmente formados e aperfeiçoados para assegurar à Administração maior eficácia, continuidade e condições para a promoção de mudanças e reformas modernizadoras;

2 – estabelecer, em caráter permanente, programas de formação, aperfeiçoamento e de outras modalidades, sempre em nível de excelência; tais programas visarão a capacitar e manter atualizados os atuais e os futuros funcionários para ingressarem e se desenvolverem nos referidos quadros; e

3 – garantir aos funcionários que ingressarem nas carreiras por essa forma e mediante processos seletivos competitivos, o acesso aos cargos de direção, de assessoramento, de chefia e assistência, sempre tomando por base sua capacitação prévia nos programas definidos pelos órgãos próprios do Sistema.

O Sistema de Carreiras é, em essência, uma classificação de cargos, mas uma classificação que se diferencia também em essência das formas que o antecederam pelos seguintes aspectos:

1 – parte da análise das estruturas organizacionais onde existem e são identificados os cargos;

2 – inclui na classificação os cargos de direção, de assessoramento, de chefia e assistência correspondentes às linhas hierárquicas das atividades específicas ou gerais desenvolvidas nas estruturas das organizações;

3 – estabelece nítida separação entre o cargo – pertencente à estrutura e que constitui fenômeno decorrente da divisão do trabalho – e o ocupante, cuja situação é sempre transitória em relação ao cargo;

4 – demanda processo de formação e aperfeiçoamento contínuos, bem como de avaliação sistemática a que devem estar submetidos os candidatos ao exercício dos cargos, especialmente os da linha hierárquica.

Esses aspectos representam as premissas em que repousa o Sistema de Carreira e indicam seus componentes necessários e interdependentes, para os quais devem ser orientadas e desenvolvidas, simultaneamente, as decisões e ações do Governo, capazes de dar-lhe condições de funcionamento.

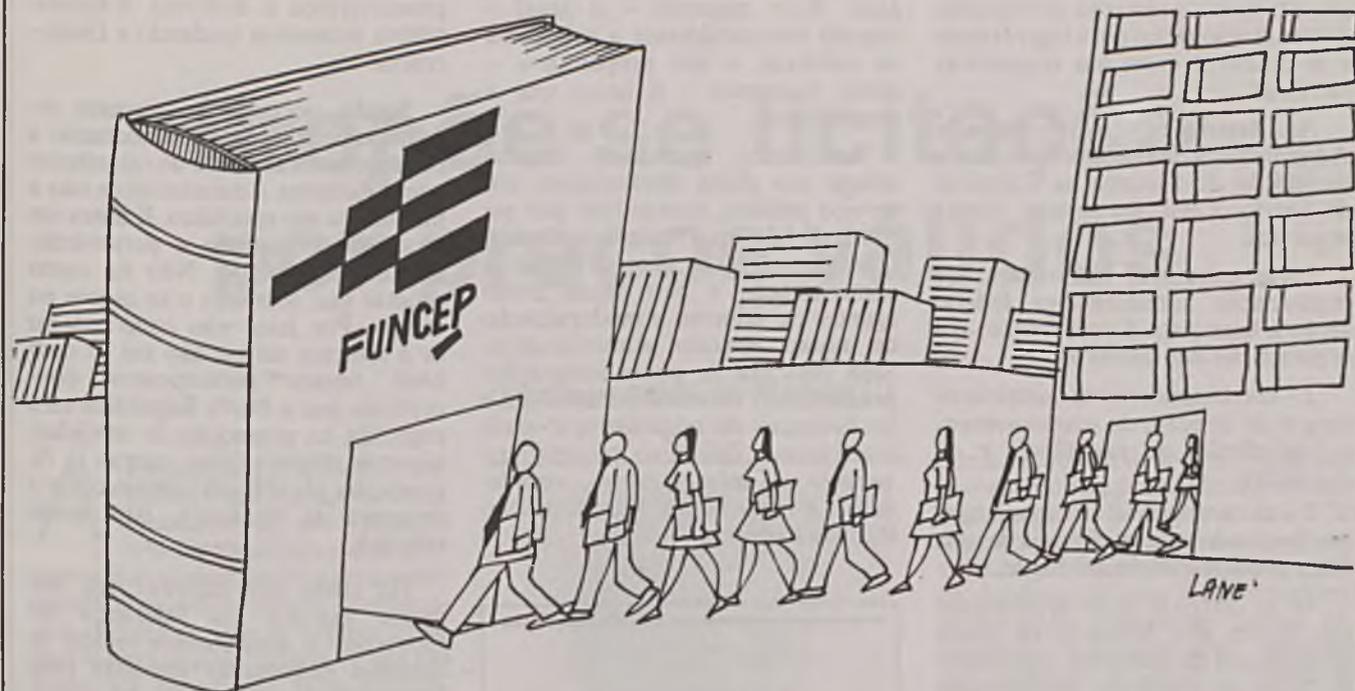
Destarte, fica evidente que o Sistema de Carreiras pretende inaugurar uma nova fase no Serviço Público Civil, elevando os recursos humanos à categoria que ocupam na administração dos países mais desenvolvidos, cujo crescimento e liderança no mundo hodierno se devem, em grande parte, à preparação e ao aproveitamento útil desses recursos.

Com efeito, o novel Sistema não deve nem pode ser encarado como um plano de classificação de cargos no sentido das classificações anteriores, onde o cargo terminou por ser confundido com o ocupante; a classe passou a ser mero símbolo de antiguidade e diferença salarial; e a categoria funcional nada mais é que simples abstração nominal para designar agrupamentos profissionais.

Assim, é preciso compreender claramente, de uma vez por todas, que cargo é unidade de organização existente numa dada estrutura. Sua presença se legitima enquanto corresponde a atividades e tarefas reais no tempo e no espaço; preexiste e subsiste virtualmente ao ocupante, embora seja este que lhe empresta vida e o dinamiza.

Infere-se daí a necessidade de formar, aperfeiçoar, treinar e reciclar, num processo de educação permanente, os funcionários que ocuparão os cargos da organização administrativa. O programa de aperfeiçoamento

IDÉIAS



assegura, por um lado, o desempenho produtivo e eficaz do Serviço Público Federal e, por outro, propicia aos funcionários a instrumentalidade de conhecimentos, técnicas, métodos e comportamentos indispensáveis ao desempenho efetivo dos cargos da estrutura, dentro do respectivo horizonte profissional identificado para sua carreira.

O Sistema de Carreiras organiza-se e opera com base na percepção e compreensão dessa dinâmica dicotômica, porém integrada. O Sistema de Carreiras é, de fato, sinônimo de profissionalização. Flui num processo de educação contínua, onde conhecimento e experiência se complementam, se reestruturam e se reforçam, propiciando ao indivíduo capacitação e amadurecimento para ascender aos mais altos níveis profissionais da estrutura na qual atua, incluídos aí a direção, o assessoramento e a chefia de atividades e de grupos, dentro de suas carreiras.

Embora as pessoas que hoje ingressam no Serviço Público possuam formação de diferentes graus concedidos pelo sistema de ensino formal, não estão, de regra, preparadas para o exercício da função pública; esta requer um tipo de conhecimento, uma atitude, enfim, uma postura que não se encontra necessariamente em pro-

fissionais habilitados para atuarem no contexto social mais amplo.

Se isso ocorre, de modo geral, com as profissões consideradas do ponto de vista estrito de seus campos especializados, que dizer quando se visualizam essas profissões em termos de gerenciamento das atividades que lhes correspondem no Serviço Público Federal.

Há necessidade de formar, aperfeiçoar, treinar e reciclar, num processo de educação permanente, os funcionários que ocuparão os cargos da organização administrativa. O programa assegura o desempenho eficaz do Serviço Público.

Como regra, é evidente que os profissionais especialistas não têm de forma sistematizada informações sobre gerência. Exceção à regra são os administradores formados pelas escolas de administração que recebem ensinamentos gerenciais e, portanto, estão, em princípio, municiados para o gerenciamento das atividades relativas à administração-meio, isto é, as atividades típicas dos Departamentos de Administração.

Observa-se, então, a existência de uma lacuna de preparação sistemática para a gerência entre os profissionais especializados do Serviço Público Federal que são, em última análise, os responsáveis pela execução das atividades-fim do Estado e pela consecução eficaz dos seus objetivos nas diversas áreas em que tais atividades se exercem. Em outras palavras, a saúde, a educação, o transporte, a agricultura etc.

Dai a necessidade de instituir-se o Sistema de Carreiras que apresenta como característica fundamental a integração entre as atividades específicas dos diferentes setores da Administração, seja a administração geral seja a administração-fim, consideradas nos diversos níveis hierárquicos, a organização e classificação dos funcionários em carreiras para exercerem tais atividades, e a forma-

IDÉIAS

ção e o aperfeiçoamento permanente desses funcionários para ingressarem e se desenvolverem nas respectivas carreiras.

As Diretrizes que a Secretaria de Administração Pública propõe para a instituição do Sistema de Carreiras do Serviço Civil, em síntese, são as seguintes:

1 – as estruturas hierárquicas da organização administrativa federal serão a base para a constituição e a organização das carreiras;

2 – corresponderão às carreiras os cargos de direção, de assessoramento, de chefia, de assistência e de execução;

3 – as carreiras serão organizadas em função de uma ou de mais de uma linha profissional de atividade;

4 – as carreiras serão escalonadas em classes que refletirão os níveis hierárquicos da estrutura, vinculados às linhas de atividades profissionais de nível superior e de nível médio;

5 – a carreira do funcionário ocorrerá à medida em que ele se desenvolver dentro de uma linha profissional em seus diferentes níveis hierárquicos;

6 – o ingresso e o desenvolvimento do funcionário na carreira far-se-á sempre por mérito;

7 – o mérito será comprovado em concurso público e posterior formação, no caso de ingresso, e por programas de formação e aperfeiçoamento, no caso de promoção;

8 – a promoção implicará sempre o exercício de cargo de nível hierárquico superior àquele em que se encontrava o funcionário;

9 – o funcionário que ingressar numa carreira assume o compromisso de cumprir os programas de formação e aperfeiçoamento; e

10 – a formação e o aperfeiçoamento do funcionário na instrumentalidade gerencial terá caráter obrigatório e geral para todas as carreiras.

Em suma, a instituição do Sistema de Carreiras importa, virtualmente, uma ruptura. Não uma ruptura que renega o passado. Temos de reconhecer que especialmente a Reforma da década de 40 – iniciada pela Lei 284, de 1963 – produziu resultados até hoje marcantes. O sistema que se propõe substituirá o esquema da classificação de cargos que vigora há cinquenta

anos. Esse esquema – o atual – impede estruturalmente a existência de carreiras; o que propomos é – assim o cremos – o único que a possibilitará.

Antevemos, quando o sistema atingir sua plena implantação, um serviço público, comandado por estratos de liderança realmente capacitadas para gerir superiormente a administração e para atuar como agentes de reforma e modernização de nosso aparato administrativo. Será uma era de plena integração: profissionais da administração-fim e profissionais da administração-meio em franco e definitivo processo associado de planejamento, coordenação e controle da Administração Pública Federal.

O sistema que se propõe substituirá o esquema de classificação de cargos que vigora há 50 anos. Esse esquema – o atual – impede estruturalmente a existência de carreiras; o que propomos é – assim o cremos – o único que a possibilitará.

O compromisso solenemente assumido pela Nova República – o de promover a reforma administrativa do Serviço Público Federal – decorre não apenas de um imperativo conjuntural. É que nutrimos a mais profunda convicção de que as reformas são em verdade o apanágio das democracias.

O regime democrático caracteriza-se, nesse particular, por ser essencialmente reformista. Em verdade, os democratas têm consciência de que suas instituições não são perfeitas. Ao contrário das sociedades fechadas não democráticas, que se consideram perfeitas e acabadas, a sociedade aberta, isto é, a democracia, sabe que se rejuvenesce e moderniza à medida em que aperfeiçoa e reforma as suas instituições. Assim, ao

promovermos a Reforma Administrativa estaremos ajudando a Democracia.

Sendo, portanto, o processo reformista intrínseco à Democracia, a consequência é termos de reconhecer que a Reforma Administrativa não é um fato ou ato episódico. É antes um processo continuado e perseverantemente sustentado. Não há como esperar que aconteça e se esgote no tempo. Por isso, não cabe indagar se a reforma sai ou não sai. E com base nesses pressupostos conceptuais que a Nova República está engajada na promoção de medidas, algumas preparatórias, outras já de execução, objetivando desenvolver o processo de mudança, isto é, de reforma.

Há ainda que registrar que nos vários estratos de liderança do Governo – e aqui cumpre realçar as decisões firmemente tomadas pelo Presidente José Sarney – há o sentimento unânime de que a Nova República tem presente o caráter de desafio que lhe é lançado pela questão da reforma administrativa. É conhecida a corrente de opinião que adota a tese de que paradoxalmente no Brasil, nos regimes de franquias democráticas, como as que caracterizam a Nova República, as reformas administrativas enfrentam óbices e dificuldades que praticamente as inviabilizam. Afirmam, em contraste, que os regimes fortes realizam reformas confortavelmente. Costumam os adeptos dessa tese referir os exemplos da história administrativa do Governo Federal que registra como reformas efetivas a da década de 40, capitaneada pelo antigo DASP, e a do Decreto-lei 200/67, ambas realizadas em períodos de regime autoritário.

A Nova República aceita o desafio. Estamos engajados no processo de reforma, vamos perseverar nesse propósito e não pouparemos esforços e energias. Não temos dúvidas de que o clima da Nova República – o da democratização – vai ensejar as melhores condições para os nossos objetivos de recuperar a administração pública brasileira. Afinal de contas a mobilização nacional que nos abriu promissoras e claras avenidas em direção à plenitude democrática haverá de constituir-se em valioso bastião para novas conquistas desta Nova República.