

DISSEMINAÇÃO DA CARREIRA DE ESPECIALISTA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL NA GESTÃO MUNICIPAL BRASILEIRA: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO

Victor CORRÊA¹

Fernando de Souza COELHO²

Alexandre Garcia ALMEIDA³

RESUMO: Este artigo discute a disseminação, no âmbito municipal, de carreiras similares à de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, já consolidada em nível federal no Brasil. Para tanto, oferece uma visão das experiências municipais, tal como os estudos sobre a carreira federal (FERRAZERI; ZIMBRÃO, 2006; MARIA, 2000; CARDOSO; SANTOS, 2000), e sobre as carreiras estaduais (COUTINHO; BERNARDO, 2010; MOTA et al., 2011). Neste sentido, são sistematizados dados sobre dez experiências locais, destacando suas peculiaridades, como a discrepância das atribuições e remuneração existentes, apontando indícios de valorização de profissionais e a busca por ações de suporte às necessidades das prefeituras. Enfim, destaca-se a importância deste estudo para a compreensão dos casos municipais de criação de carreiras estratégicas do ciclo de gestão, ao se apontar avanços e indicar a tendência deste movimento no contexto da gestão municipal.

PALAVRAS-CHAVE: Carreiras municipais. Gestor público. Recursos humanos.

Introdução

Este artigo propõe-se a discutir a disseminação de carreiras estratégicas governamentais –atinentes ao ciclo de gestão – no âmbito municipal, evidenciando a tendência no Estado brasileiro de ajustes de seus quadros funcionais com vistas à adequação aos novos paradigmas da administração pública em nível local.

Este movimento é marcado, sobretudo, pela criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) no nível federal, que completou 25 anos em 2014; no nível estadual, percebe-se tal tendência a partir das ações desenvolvidas nos estados de Minas Gerais e da Bahia, entre o final da década 1980 e o início dos anos 1990, e que ganha força em outros estados a partir da Reforma do Estado de 1995, perfazendo assim mais de 20 anos de ações desta natureza ocorridas no contexto subnacional.

¹ USP –Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto. Ribeirão Preto – SP – Brasil. 14040-905 - prof.victorcorrea@gmail.com

² USP –Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. São Paulo – SP – Brasil. 03828-000 - fernandocoelho@usp.br

³ USP –Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. São Paulo – SP – Brasil. 03828-000 - alexandremgalmeidaa@hotmail.com

No caso dos municípios, alguns casos são emblemáticos e demonstram como tal movimentação tem ocorrido ao longo dos anos de maneira ainda dispersa, mas com fortes evidências de crescimento. Neste sentido, são característicos tanto o caso – pioneiro – de Petrópolis, que criou em 1995 a carreira de Gestor Público, antes mesmo da maior parte dos estados, e o caso simbólico do município de São Paulo, que criou no início de 2015 a carreira de Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental, depois de uma série de outros municípios espalhados no território nacional. Os dois casos ilustram, ainda que o segundo não tenha sido contemplado neste estudo, o movimento paulatino de compreensão por parte dos entes municipais sobre a necessidade de contar com carreiras de alta burocracia para suporte à gestão e às políticas públicas, tendo como reflexo direto a valorização de profissionais com perfis diferenciados. Ilustra bem tal situação o fato da maior cidade do país autorizar, já em seu primeiro concurso, o provimento de 200 cargos.

Nesta direção, o intuito deste trabalho é fomentar a reflexão sobre as carreiras estratégicas governamentais criadas nos últimos anos, oferecendo uma visão sob a perspectiva municipal, complementando as pesquisas já realizadas sobre as carreiras federais, tais como os estudos de Ferrazeri e Zimbrão (2006), Maria (2000) e Cardoso e Santos (2000), e as análises sobre as carreiras estaduais, realizadas por Coutinho e Bernardo (2010) e Mota et al. (2011).

Nesta perspectiva, foi realizado um levantamento sobre a existência de carreiras similares à de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em nível municipal, considerando as atribuições e exigências dos cargos. A pesquisa pode ser enquadrada como descritiva e exploratória (GIL, 2008), pois apresenta e aprofunda alguns aspectos relacionados às carreiras selecionadas, não esgotando, entretanto, os níveis de análise e comparação possíveis entre os municípios, tampouco entre as carreiras estadual e federal. Para tanto, além da revisão bibliográfica dos trabalhos já consolidados sobre a temática, foi realizada uma coleta de dados sobre os concursos públicos realizados até a primeira metade dos anos 2000, cuja nomenclatura do cargo estivesse em consonância com o cargo existente em nível federal, e também suas variações; tal coleta foi realizada por meio de um portal de concursos públicos que reúne todos os editais de concursos publicados nos diários oficiais. Após a apuração dos concursos realizados a partir desses parâmetros, foram analisados os respectivos editais, bem como as leis de criação dos cargos em cada um dos municípios encontrados, com a finalidade de detectar aqueles que, de fato, guardam semelhança com as carreiras já existentes.

Além da identificação das carreiras com aderência direta às atribuições esperadas por um cargo de EPPGG e afins, a análise das legislações específicas de cada município possibilitou a coleta de informações sobre o contexto de criação de cada uma delas, nomenclatura, atribuições, remuneração, ano de criação e plano de carreira, de modo a possibilitar – exploratoriamente – uma descrição e uma comparação. Realizadas todas as etapas metodológicas, chegou-se em um total de vinte e dois municípios que implementaram a carreira análoga à EPPGG neste recorte temporal destacado, dentre os quais dez deles foram alvo de análises mais aprofundadas – seleção realizada de acordo com o volume de informações disponíveis para a realização da análise das carreiras. Em alguns casos, foram realizados contatos telefônicos e via mensagem eletrônica para melhor elucidação das informações de cada caso analisado.

Destaca-se, portanto, que esta pesquisa possui caráter indicativo, apontando evidências e ressaltando tendências perceptíveis a partir dos casos coletados. Deste modo, a análise dos casos selecionados limita-se a explanação dos principais pontos, com a finalidade de salientar as transformações em marcha nas burocracias profissionais no contexto dos municípios.

Sendo assim, na seção seguinte serão apresentadas as literaturas relacionadas à evolução do paradigma da administração pública brasileira e o contexto de criação das carreiras ao longo do tempo; posteriormente, as dez carreiras selecionadas serão apresentadas e analisadas; por fim, serão expostas as considerações finais com base nos achados da pesquisa.

Trajetória e contexto das carreiras estratégicas do ciclo de gestão no Brasil

A criação de carreiras estratégicas de gestão e políticas públicas, com funções específicas nos âmbitos federal, estadual e municipal, possui relação direta com as mudanças governamentais ocorridas não só no período recente, mas fruto de um processo de desenvolvimento do Estado brasileiro.

A compreensão dos processos de mudança governamental pode ser vista a partir da alteração dos paradigmas norteadores da administração pública, tal qual pode ser observado em Henry (1975) no contexto internacional, e pelo trabalho de Keinert (1994) no nacional, que mostram que as mudanças passam, necessariamente, pela percepção governamental sobre suas funções e competências. Analisando as transformações do cenário brasileiro é perceptível que se trata de uma ação contínua e constante, conforme as considerações de Costa (2008), que destaca que ações reformistas implementadas no Brasil não são apenas as

recentes, mas têm ocorrido desde a construção do Estado nacional, acentuando-se no início do século XX.

Desta forma, observa-se, incrementalmente, iniciativas de institucionalização de uma alta burocracia no Poder Executivo, sobretudo em nível federal, desde os anos 1930. No decorrer do século XX as carreiras implementadas, comumente, associavam o ofício com um rol de profissões (na acepção de formação acadêmica) e apresentavam uma ocupação baseada na especialização. Os técnicos em administração, por exemplo, compuseram a primeira carreira estratégica com esse *design* no país; concebidas na reforma administrativa de 1937, o objetivo desses profissionais era complementar o trabalho dos mandatários políticos no que se refere ao processo administrativo aplicado às atividades-meio. Adiante, no decorrer do regime militar e no âmbito do Estado Desenvolvimentista, registra-se, igualmente, a criação da carreira de técnicos de planejamento (CRUZ, 2010).

A partir de meados da década de 1980, no bojo do processo de redemocratização do país, emergem as discussões sobre um perfil de alta burocracia aderente às transformações do Estado. A reconquista dos direitos políticos e a ampliação dos direitos sociais com a Constituição de 1988, bem como a ampliação e a diversificação do papel da administração pública, colocam na agenda a retomada das carreiras estratégicas no governo federal, alinhada, então, com a modernização da gestão pública e com ciclo de políticas públicas (formulação, implementação e avaliação). Assim, surge em 1989 a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), baseada em experiências internacionais – francesa, alemã, inglesa e canadense – de profissionalização da alta burocracia e que, no caso brasileiro, almejavam atenuar: (a) a descontinuidade administrativa perante a alternância de poder, (b) o clientelismo na provisão de cargos de direção e assessoramento e (c) a melhoria da gestão de políticas públicas (SANTOS; SOUZA, 2012).

Na primeira metade dos anos 1990, a carreira recém-criada foi descontinuada durante o governo Collor de Mello e o projeto foi reincorporado em 1995 com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado apresentado pelo governo Fernando Henrique Cardoso; neste plano, sob o argumento de fortalecimento do nível estratégico da administração pública federal, observa-se a (re)constituição da alta burocracia pelas carreiras do ciclo de gestão. A política de concursos públicos para a (re)geração da alta gerência no Poder Executivo ocorreu com a retomada dos processos seletivos das carreiras de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, de Analista de Planejamento e Orçamento, de Analista de Finanças e Controle, de Analista de Comércio Exterior, dentre outras (MOTA et al., 2011).

Nesses 25 anos da carreira de EPGG, além do concurso público de 1989, foram realizados oito concursos públicos para seleção e recrutamento de gestores governamentais, quatro no governo Fernando Henrique Cardoso (1995, 1996, 2000 e 2002), quatro no governo Lula (2003, 2005, 2008 e 2009) e um no governo Dilma Rousseff (2013). Atualmente, são – aproximadamente - 1000 EPPGGs ativos e alocados em diversos órgãos, autarquias e fundações da administração pública federal. O salário inicial da carreira correspondente a Classe A e ao padrão I é em 2014 de R\$ 14.275,64 e a salário final é de R\$ 20.353,09, o que corresponde a Classe Especial e ao padrão IV (BRASIL, 2014).

Salienta-se que a carreira de EPGG do governo federal é objeto de estudos/pesquisas/publicações desde meados dos anos 1990, com artigos em congressos acadêmicos (EnANPAD e EnAPG), congressos profissionais (CLAD e CONSAD) e periódicos (Revista do Serviço Público, Revista de Adm. Pública e Respvblica), alguns dos quais derivados de dissertações de mestrado e teses de doutorados, muitas vezes, tendo os gestores governamentais como autores. Um balanço dessa literatura é apresentado por Fernandes (2012), em artigo intitulado “*A Carreira dos Gestores Públicos e sua Trajetória em Trabalhos Fundamentais*”, publicado na revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental (Respvblica), editada pela Associação Nacional dos EPGGs (ANESP).

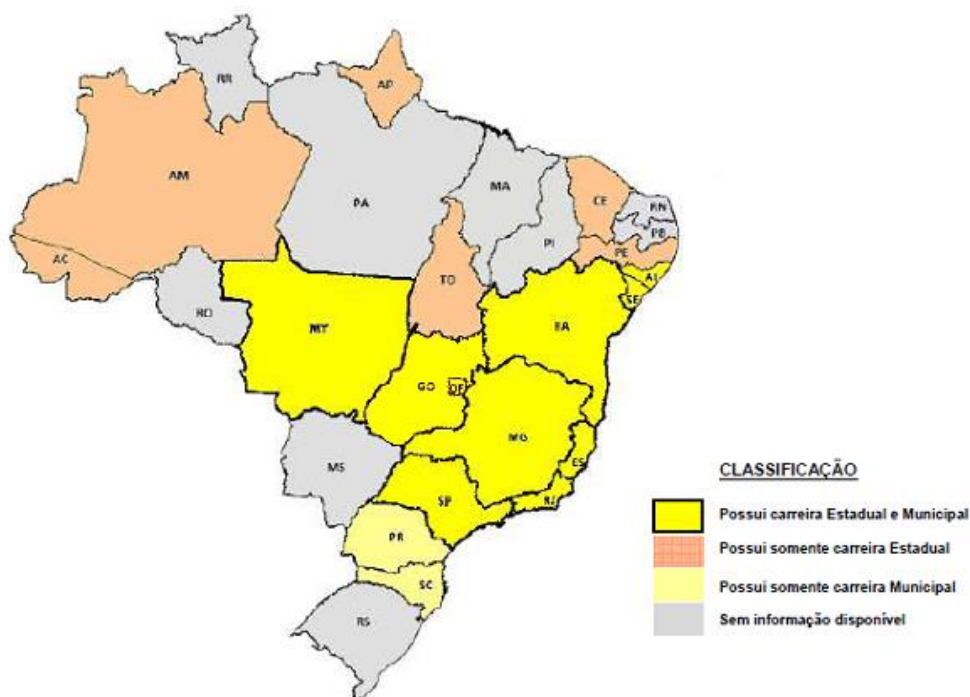
Percebe-se que essa iniciativa, no governo federal brasileiro, de estruturação de uma alta burocracia estável e meritocrática com profissiografia – tipicamente – administrativo-organizacional, refletiram no nível estadual e municipal o anseio por um profissional idêntico ou similar, resultando na criação da carreira de EPPGG em várias unidades da federação. Os estudos de Mota et al. (2011) e Andrade (2011) descrevem a disseminação dessa carreira pelos estados, inspiradas no modelo do EPGG da administração pública federal. Dezesesseis unidades da federação estaduais, de todas as regiões do país, implementaram a carreira com a mesma nomenclatura ou correlata, e compartilhando das mesmas características, sendo elas: Acre, Amazonas, Amapá, Tocantins, Ceará, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Mato Grosso, Goiás, Distrito Federal, Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, São Paulo e Rio de Janeiro. Em suma, essa replicação em nível subnacional é justificada por Abrucio (2007), que afirma:

Diante das enormes desigualdades da federação brasileira, a União terá de ser inspiradora e parceira dos estados e municípios neste processo de remodelagem da burocracia. Com efeito, cabe lembrar um dos paradoxos básicos das políticas públicas no Brasil: elas são, em sua maioria, realizadas no plano subnacional, exatamente onde as capacidades gerenciais e burocráticas são menos desenvolvidas. (ABRUCIO, 2007, p.15).

Cabe destacar que, segundo Palotti, Pereira e Camões (2014, p.13), o processo de difusão das carreiras em âmbito estadual ocorre de modo “descoordenado e interconectada”, sem que haja atores específicos na condução destes processos, mas sendo possível perceber uma conexão entre a criação das carreiras.

Mais recentemente, os governos municipais – foco deste estudo – têm criado tais carreiras, sendo possível visualizá-las nos municípios localizados nos estados de Alagoas, Sergipe, Mato Grosso, Goiás, Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Santa Catarina. A figura 1 possibilita a visualização da abrangência da carreira, para além do cargo federal.

Figura 1 - Abrangência das carreiras em nível subnacional até a primeira metade dos anos 2000



Fonte: Elaboração própria com base em Andrade (2011), Mota et al. (2011) e levantamento em sites especializados sobre concursos públicos realizados no período.

Evidências das carreiras estratégicas de ciclo de gestão nos municípios

Analisando especificamente o movimento de criação de carreiras semelhantes às carreiras de EPGG criadas no âmbito federal e estadual, foi realizada uma pesquisa exploratória, com a finalidade de identificar municípios que possuem carreiras correlatas, conforme pode ser observado na tabela 1.

Tabela 1 – Municípios que possuem a carreira com nomenclatura de EPPGG e afins

Cargo	Municípios	Estado
Gestor Administrativo	Sorocaba	SP
Gestor Público Municipal	S. J. dos Campos	SP
Gestor Público	São Carlos	SP
Analista de Gestão Municipal	Leme	SP
Analista de Gestão Pública	Guararema	SP
Gestor de Políticas Públicas	Camaçari	BA
Especialista em Gestão Pública	Vila Velha	ES
Gestor Municipal	Cuiabá	MT
Gestor Municipal	Várzea Grande	MT
Gestor Público	Rio Largo	AL
Gestor Público	Penedo	AL
Gestor Público	Fraiburgo	SC
Analista de Políticas Públicas	Belo Horizonte	MG
Analista de Gestão Pública	São Gonçalo	RJ
Gestor de Políticas Públicas	Petrópolis	RJ
Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental	Itabaiana	SE
Administrador Público	Estância	SE
Administrador Público	Candido Abreu	PR
Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental	N. C. Carajás	PA
Gestor Público	Porto Nacional	TO
Especialista em Políticas Públicas e Gestão Municipal	Natal	RN
Gestor Administrativo	Itaguari	GO

Fonte: Elaboração própria com base em levantamento em sites especializados sobre concursos públicos realizados no período.

Assim, com base nos vinte e dois municípios detectados, foram selecionados alguns para uma análise mais detalhada de suas especificidades. O critério para seleção de tais municípios e carreiras teve como base as possibilidades de investigação, ou seja, a quantidade de informações disponíveis para que fossem realizadas ponderações e comparações entre eles. Dessa forma, chegou-se ao total de dez municípios: Camaçari – BA, Cuiabá – MT, Fraiburgo – SC, Itaguari – GO, Petrópolis – RJ, São Carlos – SP, São Gonçalo – RJ, São José dos Campos – SP, Sorocaba – SP e Vila Velha – ES.

A tabela 2 demonstra que os municípios analisados possuem realidades distintas, quando comparamos os dados de área, população e econômicos. Tal fato dialoga com as evidências da literatura, uma vez que reflete o processo de transformação do Estado brasileiro também em nível subnacional, ou seja, há, ainda que de maneira diminuta, a compreensão da importância de carreiras deste tipo, abrangendo municipalidades com características distintas.

Tabela 2 – Dados e dimensões dos municípios analisados

Município	Área (km²)	População	PIB (R\$)	Receita Orçamentária (R\$)
Camaçari – BA	174, 655	242.970	12. 158 915 000	557.585.033,38
Cuiabá – MT	3.362,76	551.098	9. 816 819	852.560.539,44
Fraiburgo – SC	546, 254	34.553	505. 607 000	56.077. 452,53
Itaguari – GO	146, 638	4.513	37. 283 000	8. 378 147,89
Petrópolis – RJ	795, 798	295.917	5. 831 205 000	546.530.716,44
São Carlos – SP	1.137,30	221.950	4. 523 693 000	453.801.697,08
São Gonçalo – RJ	247, 709	999.728	9. 615 568 000	689.456.142,17
São José dos Campos – SP	1. 099,77	629.921	22. 018 043 000	1.524.571.983,29
Sorocaba – SP	448, 989	586.625	14. 182 597 000	1.273.029.412,72
Vila Velha – ES	228, 392	313.586	6. 041 447 000	561.349.463,34

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do IBGE (2010).

Os casos selecionados

Na sequência, é apresentada de maneira pormenorizada cada uma das dez carreiras selecionadas, o que possibilita a compreensão dos diferenciais e semelhanças em cada uma delas.

Camaçari – BA

Em Camaçari, a carreira de Gestor de Políticas Públicas foi criada pela Lei nº 874, de 04 de abril de 2008, para 20 vagas e com carga horária de 30 horas semanais – diferente dos outros cargos analisados, que possuem carga horária de 40 horas semanais. O requisito exigido para investidura no cargo é a formação em ensino superior e registro no conselho regional, quando exigido em legislação federal. O prefeito responsável tanto no momento da instituição do cargo, como da realização do primeiro concurso foi Luiz Carlos Caetano, do Partido dos Trabalhadores (PT).

A carreira conta com plano de carreira, composta por níveis de progressão. O primeiro e único concurso para provimento das vagas foi realizado em 2010 para 5 vagas sendo 4 de ampla concorrência e 1 para portadores de deficiência, com salário inicial de R\$ 1.367,93. É interessante frisar que dentre os municípios analisados, Camaçari é o único que exigiu o registro no conselho regional que regulamenta a profissão.

Dentre as atribuições do cargo estão atividades que envolvem o planejamento e avaliação de políticas públicas, assessoramento e gestão administrativa no âmbito da administração pública municipal.

Cuiabá – MT

Em Cuiabá, a carreira de Gestor Municipal foi criada pelo prefeito Wilson Pereira dos Santos, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), em 2007, pela Lei nº 4.961, de 29 de março de 2007, com jornada de trabalho de 40 horas semanais e 30 vagas.

O concurso para contratação foi realizado no mesmo ano de sua criação, exigindo diploma de graduação em nível superior, mas sem nenhuma exigência específica em relação a cursos relacionados com a atividade. O salário inicial da carreira é de R\$ 3.500,00, e o plano de carreira prevê gratificação de desempenho das atividades, mas não há a definição clara dos critérios para sua aplicabilidade.

As atribuições do cargo estão diretamente relacionadas ao ciclo de políticas públicas, com incumbências relacionadas às atividades de planejamento, formulação, implementação e avaliação de políticas públicas municipais.

Fraiburgo – SC

Em Fraiburgo, a carreira de Gestor Público Municipal foi criada por meio da Lei complementar nº 110, de 03 de março de 2010, pelo prefeito Nelmar Pinz, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Foram criadas 12 vagas, sendo 11 destinadas ao poder executivo e 1 destinada à autarquia municipal responsável pelo saneamento da cidade.

Com o salário inicial de R\$ 2.800,00, a carreira possui 16 níveis de vencimentos, alcançados a partir de avaliação funcional e períodos de estabilidade em cada um dos níveis. O concurso, realizado neste mesmo ano, exigiu formação em curso superior de Ciências Contábeis, Economia, Administração de Empresas, Direito, Tecnologia em Recursos Humanos, Gestão Pública ou curso de pós-graduação em nível de especialização em Gestão Pública.

Dentre as atribuições do cargo, estão destacadas as missões de planejar, organizar, liderar equipes, promover inovação e controlar a administração pública, destacando, portanto, o interesse em promover eficiência e eficácia à municipalidade. Cabe ressaltar que o estado de Santa Catarina não possui ainda a carreira em questão.

Itaguari – GO

Em Itaguari, a carreira de Gestor Administrativo foi criada por meio da Lei municipal nº 184, de 07 de abril de 2010, pelo prefeito Ronivon Braz Gontijo, do Partido Progressista (PP). O concurso realizado no mesmo ano foi para 02 vagas, com vencimento iniciais de R\$ 2.000,00, para uma carga horária semanal de 40 horas.

Para investidura do cargo a exigência é de possuir diploma em curso superior com habilitação legal específica na área, sem especificar nenhum curso. Não há plano de carreira, tampouco previsão de remuneração por desempenho.

Sobre as atribuições previstas, estas estão relacionadas à atividades administrativas relacionadas à gestão financeira e de recursos humanos, além de ações para melhoria dos processos de controle interno.

Petrópolis – RJ

Em Petrópolis, a carreira de Gestor de Políticas Públicas foi criada em 1995, pelo prefeito Sérgio Fadel, o Partido Democrático Trabalhista (PDT). Sua lei de criação já dispunha sobre o plano de cargos, carreiras e salários dos funcionários da administração direta do município de Petrópolis, transformando e reorganizando classes de cargos e grupos ocupacionais. Na época, já existia o cargo de Administrador, cujo requisito para investidura era possuir curso superior em administração. Logo, a lei em questão transforma o cargo de Administrador para um novo formato, o de Gestor de Políticas Públicas. Nestes moldes era exigido curso superior em qualquer área e com atribuições que objetivam racionalizar os processos administrativos.

Já em 2000, uma nova lei é publicada pelo então prefeito Leandro José Mendes Sampaio Fernandes, do Partido Popular Socialista (PPS). A Lei municipal nº 5.609, de 02 de maio de 2000, alterava a descrição do cargo de Gestor de Políticas Públicas. Desta forma, transforma os requisitos de investidura no cargo que era de nível superior em qualquer área para o de 2º grau completo. Entretanto, em 2005 uma nova lei municipal volta a alterar os requisitos para o referido cargo, voltando o requisito para nível superior em Administração.

Em 2011, mais uma mudança ocorre. Por meio de lei municipal, o prefeito Paulo Roberto Mustrangi de Oliveira, do Partido dos Trabalhadores (PT), altera o requisito de investidura no cargo de superior completo em administração para superior completo em qualquer área. Dentre as atribuições do cargo previstas em lei estão atividades que visam uma atuação gerencial, com ações de padronização de processos de trabalho e suporte técnico às decisões. Atualmente a remuneração inicial é de R\$ 1.438,37 e conta com plano de progressão de carreira.

São Carlos – SP

Em São Carlos, a carreira de Gestor Público Municipal foi criada em 2008, pelo prefeito Newton Lima Neto, do Partido dos Trabalhadores (PT). Atualmente possui vencimento inicial no valor de R\$ 3.400,00 e tem como requisito de investidura no cargo curso completo de graduação em qualquer área.

Dentre as atribuições do cargo estão atividades relacionadas ao planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas, bem como ações de gestão de recursos e coordenação de equipes de trabalho.

Há plano de carreira de progressão horizontal e vertical, com um sistema de evolução em intervalos de doze meses e passagens de níveis de acordo com o desempenho e qualificação do servidor.

São Gonçalo – RJ

Em São Gonçalo, a carreira de Analista em Gestão Pública foi criada em 2011, pela prefeita Maria Aparecida Panisset, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), ocupante do cargo por dois mandatos.

Com salário inicial de R\$ 1.200,00, foi realizado concurso para 60 vagas, exigindo diploma em qualquer curso de graduação reconhecido pelo MEC, sem nenhuma restrição para qualquer área de formação. Há a previsão de acréscimo de até 150% do salário conforme plano de carreira, mas não há ainda a regulamentação dos critérios para tanto.

As atribuições do cargo são amplas, e estão relacionadas às áreas estratégicas da prefeitura, como gestão de contratos e de recursos, bem como às atividades de planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas.

São José dos Campos – SP

Em São José dos Campos, a carreira de Gestor Público Municipal foi criada em 2011, com a previsão de 17 cargos, pelo então prefeito Eduardo Pedrosa Cury, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Um mês após a instituição do cargo, é criada a Lei Complementar nº 453, de 08 de dezembro de 2011, que dispunha sobre o Plano de Cargos, Carreira e Vencimento dos Servidores Municipais de São José dos Campos – PCCV. O PCCV também aumentou a quantidade de cargos na carreira de 17 para 25.

Para investidura do cargo, há apenas a exigência de curso de ensino superior, sem nenhuma especificação à área de formação. O salário inicial é de R\$ 6.797,72 e há a existência de plano de carreira, com mecanismos estabelecidos para progressão funcional.

Sobre as atribuições do cargo, estão relacionadas atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, apoio técnico especializado, coordenação de equipes e captação de recursos.

Sorocaba – SP

Em Sorocaba, a carreira de Gestor Administrativo foi criada em 2007, na gestão do prefeito Vitor Lippi, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Com salário inicial de R\$ 1.854,36, o cargo conta com plano carreira, com sistema e diretrizes já definidos para progressão funcional.

As atribuições estão relacionadas à implementação de programas, ações de racionalização de processos, bem como atividades de controle interno e externo, prevendo, inclusive, a coordenação de equipes de trabalho.

É importante salientar que o município de Sorocaba-SP mostra um diferencial inovador por ter criado em 2009 a Escola de Gestão Pública “Dr. José Caetano Graziosi” (EGP). Tal escola se constitui num núcleo de treinamento especialmente construído para capacitar os servidores do município.

Vila Velha – ES

Em Vila Velha, a carreira de especialista em Gestão Pública foi criada em 2007, na gestão do prefeito Max Mauro Filho, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). O concurso, realizado no mesmo ano, exigiu formação em curso de nível superior em qualquer área de formação e registro em conselho profissional, quando houver.

Com salário inicial de R\$ 3.500,00 e um sistema de avaliação para progressão funcional já estabelecido, os servidores são alocados na Secretaria de Administração, ficando à disposição da administração a designação para outras unidades administrativas conforme as necessidades.

Entre as atribuições, destacam-se as atividades relacionadas à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem como a clara intenção em utilizar a carreira para apoio nas áreas orçamentárias, como elaboração e controle das metas dos planos orçamentários.

Principais características dos casos selecionados

O detalhamento das carreiras municipais dos dez municípios permite a evidenciação de alguns elementos, revelando algumas características peculiares a tais cargos. Dessa maneira, com base nos dados, por meio das atribuições dos cargos é possível constatar a preocupação da maior parte dos municípios em alocar os ingressantes nas carreiras em funções estratégicas do governo, isto é, posições de alta burocracia. É perceptível também que as funções são diversas e variadas, indicando uma carreira ampla, não estrita a determinadas atribuições. Apesar da amplitude, há de se destacar um traço comum em várias delas relacionado à intenção em utilizar tais servidores para apoio no ciclo de políticas públicas.

Apesar das disparidades salariais entre os casos analisados, as progressões na carreira indicam a percepção de que devem existir mecanismos de promover o desenvolvimento profissional, assegurando também a estabilidade e continuidade dos servidores nas funções assumidas. Destaca-se que apenas dois municípios não implementaram leis que regulamentam os planos de carreira, conforme a tabela 3.

Tabela 3 – Dados e dimensões das carreiras analisadas

Município	Ano de criação	Prefeito e partido político	Salário inicial (R\$)	Plano de carreira
Camaçari – BA	2008	Luiz Carlos Caetano (PT)	1.367,93	Avaliação de desempenho funcional
Cuiabá – MT	2007	Wilson Pereira dos Santos (PSDB)	3.500,00	Avaliação de desempenho funcional
Fraiburgo – SC	2010	Nelmar Pinz (PMDB)	2.800,00	Avaliação de desempenho funcional
Itaguari – GO	2010	Ronivon Braz Gontijo (PP)	2.000,00	Não há legislação
Petrópolis – RJ	1995	Sérgio Fadel (PDT)	1.438,37	Avaliação de desempenho funcional
São Carlos – SP	2008	Newton Lima Neto (PT)	3.400,00	Avaliação de desempenho funcional
São Gonçalo – RJ	2011	Maria Aparecida Passinet (PDT)	1.200,00	Não há legislação
São José dos Campos – SP	2011	Eduardo Pedrosa Cury (PSDB)	6.797,72	Avaliação de desempenho funcional
Sorocaba – SP	2007	Vitor Lippi (PSDB)	1.854,36	Avaliação de desempenho funcional
Vila Velha – ES	2007	Max Mauro Filho (PTB)	3.500,00	Avaliação de desempenho funcional

Fonte: Elaboração própria realizada com base em pesquisas nos sites dos governos municipais.

Além disso, a majoritária não definição de quais cursos superiores devem ser exigidos revela a dissociação entre profissão e ocupação nestas carreiras, de maneira a abranger qualquer profissional com formação superior, independente da aderência direta com as funções públicas que serão exercidas. Não se trata aqui de propor reservas de mercado, tampouco propor um viés corporativista, mas sim de destacar o desalinhamento relacionado ao processo de seleção realizado pelas municipalidades, podendo incorrer na não captação de servidores plenamente relacionados às suas funções, embora as experiências em nível federal e algumas estaduais também se utilizem da mesma premissa, qual seja: a conformação de equipes de trabalhos multidisciplinares.

Por fim, cabe destacar que, para os dados analisados, não há a clara influência direta do partido político do governante para a formação de carreiras deste tipo; ou seja, há indícios de que o processo de transformação do Estado brasileiro é assimilado e compreendido nas esferas municipais, independente de preferências partidárias, exigindo assim a adequação dos quadros administrativos. Isso soa positivamente neste contexto, revelando a abrangência das ideias de modernização e adequação das estruturas administrativas para as atuais demandas destes entes.

À guisa da conclusão: a tendência de carreiras de EPPGG e afins

Os processos de mudanças administrativas e institucionais não são marcados, exclusivamente, pelas transformações recentes, tendo em vista as diversas ações levadas a cabo no decorrer de muitas décadas; entretanto, alguns marcos contemporâneos – frutos também do processo incremental de mudança – são fundamentais para a compreensão do movimento de criação de carreiras estratégicas do ciclo de gestão no Brasil.

A Constituição Federal de 1988, ao atribuir claramente novas exigências à administração pública, e a reorganização administrativa de 1995 em nível federal e sua difusão para os estados, com mudanças estruturais e conceituais, culminam na valorização de profissionais de gestão e políticas públicas, com funções específicas em posições de alta e média burocracia. Dessa maneira, o préstimo atribuído aos EPPGGs da carreira federal, criada em 1989, é aumentado, gerando a abertura de novos concursos nas últimas duas décadas. Neste mesmo sentido, os estados percebem a necessidade de profissionais com as mesmas características, iniciando movimentos para instituição de carreiras similares, conforme aponta alguns levantamentos – como o de Mota et al. (2011).

Passadas as primeiras experiências, nas carreiras da União e dos estados, os municípios iniciam o processo de implementação de carreiras similares, seguindo a tendência do cenário nacional, ao passo que se atenta para a necessidade de funções do ciclo de gestão para o aprimoramento da máquina governamental, considerando o processo de descentralização e a complexificação da gestão local.

Consequente, pelo levantamento realizado é possível perceber não um mero mimetismo na formulação dos cargos e atribuições, mas sim características alinhadas às necessidades locais; ao mesmo tempo, percebe-se a amplitude dessas funções, com atribuições variadas e distintas, evidenciando a necessidade de profissionais que possam exercer diversos papéis dentro das organizações públicas. Neste ponto fica evidente que cada município busca adequar a carreira estratégica aos seus padrões, atribuindo maior ou menor autonomia, por exemplo. Destarte, a dissociação entre profissão e ocupação acaba sendo a estratégia para atração de profissionais, bem como a progressão na carreira, destacada na maior parte dos casos. Entretanto, fica como ponto passível de análise a melhor investigação sobre quais foram as reais elementos que motivaram as municipalidades a adotarem um desenho de carreira com o perfil generalista de acepção do cargo em contrapartida ao tradicional regime de contratação calcado na relação tradicional de profissões.

Por fim, percebe-se que a análise desta primeira metade dos anos 2000 revela um movimento inicial de criação destas carreiras no nível municipal, mostrando uma incipiente, disseminação das experiências levadas a cabo nos outros níveis de governo. Cabe, portanto, que estudos futuros analisem sobre quais circunstâncias foram criadas e os fatos propulsores de tal disseminação no período recente (isomorfismo, influência de agenda política e/ou partidária, presença de empreendedor político na área de gestão pública, pressão por resultados, recomendação dos órgãos de controle, etc.) tendo como pressuposto o êxito no caso federal e os bons resultados de também de algumas carreiras estaduais. Ademais, sugere-se uma agenda de pesquisa sobre:

- (a) O grau de consolidação dessas carreiras em nível municipal considerando os processos de alternância de poder e a sua (des)continuidade; as experiências em nível federal e de alguns estados mostram que, temporalmente, a carreira está sujeita a avanços e retrocessos institucionais; e
- (b) o impacto da implementação da carreira nos municípios em termos de construção de capacidades estatais nas prefeituras e melhoria da gestão pública local.

*DISSEMINATION OF SPECIALIST IN PUBLIC POLICY AND GOVERNMENT
MANAGEMENT CAREER IN BRAZILIAN MUNICIPAL MANAGEMENT: AN
EXPLORATORY STUDY*

ABSTRACT: This article discusses the spread, at the municipal level, of careers similar to Specialist in Public Policies and Government Management, already established at the federal level. To do so, it offers a view of the municipal experiences, as studies of the federal career (FERRAZERI; ZIMBRÃO, 2006; MARY, 2000; CARDOSO; SANTOS, 2000), and the state careers (COUTINHO; BERNARD, 2010; MOTA et al., 2011). Thus, data about ten experiments are presented, highlighting its peculiarities, such as the discrepancy existing over duties and remuneration, pointing out evidences of valuation of professionals and a search for support actions to local needs. Finally, this study highlights the importance for understanding local experiences of creating strategic careers, while points progress and indicates the trend of this movement in the context of the municipalities.

KEYWORDS: Municipal careers. Public management. Human resources

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.41, p.67-86, 2007.
- ANDRADE, N. H. S. A introdução dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental na administração pública brasileira: análise comparativa da carreira nas esferas estadual e federal. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. 4., 2011, Brasília. **Anais...** Brasília: CONSAD, 2011. p.1-46.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. **Tabela de remunerações**. Disponível em: <http://antigo.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/tabela_d_e_remuneracao/tab_rem_14/tab_64_2014_4.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2014.
- CARDOSO, R. L. S.; SANTOS, L. A. dos. Carreiras de executivos públicos e o ciclo de políticas públicas: a experiência dos gestores governamentais no Governo Federal do Brasil. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DO CLAD, 5., Santo Domingo, 2000. **Anais...** Santo Domingo: CLAD, 2000. Disponível em: <http://www.anesp.org.br/userfiles/file/estudos/carreira_executivos.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2014.
- COUTINHO, F. de M. A.; BERNARDO, R. A. Carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental – EPPGG – como instrumento transformador da realidade estatal: a experiência de Minas Gerais. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3., 2010, Brasília. **Anais...** Brasília: CONSAD, 2010. p.1-20.

CRUZ, R. Carreiras burocráticas e suas transformações: o caso dos gestores governamentais no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2010. p.308-328.

COSTA, F. L. da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.42, n.5, p.829-874, 2008.

FERNANDES, C. C. C. A carreira dos gestores governamentais e sua trajetória em trabalhos fundamentais. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental – RESPUBLICA**, Brasília, v.11, n.1, p.13-44, jan./jun. 2012.

FERRAREZI, E.; ZIMBRÃO, A. Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.57, n.1, p.63-86, 2006.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

HENRY, N. Paradigms of public administration. **Public Administration Review**, Washington, n.35, v.4, p.378-386, 1975.

IBGE CIDADES. 2010. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso em: 22 abr. 2013.

KEINERT, T. M. M. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.34, n.3, p.41-48, 1994.

MARIA, C. **Meritocracia a brasileira: a trajetória da carreira dos gestores governamentais**. 2000. 145f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2000.

MOTA, M. M. et al. Especialista em políticas públicas e gestão governamental: uma descrição da carreira nos estados da Bahia, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, v.1, n.1, p.181-206, 2011. Disponível em: <<http://each.uspnet.usp.br/rgpp/index.php/rgpp/article/viewFile/9/11>>. Acesso em: 20 dez. 2014.

PALOTTI, P. L. de M.; PEREIRA, C.; CAMÕES, M. R. de S. A adoção da carreira de “gestor governamental” no Brasil: há um processo de difusão em andamento? In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 6., 2014, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: AnPAD, 2014. p.1-16.

SANTOS, L. A.; SOUZA, R. L. S. de. Carreiras de executivos públicos e o ciclo de políticas públicas: a experiência dos gestores governamentais no governo federal do Brasil. In: **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental – RESPUBLICA**, Brasília, v.11, n.2, p.39-74, jul./dez. 2012.