

## **Critérios para a definição de atividades exclusivas de Estado e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**

A concepção de reforma acolhida pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado apresentado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, e aprovado no final de 1995 pela Câmara da Reforma do Estado do Conselho de Governo parte da adoção de premissas de uma reforma administrativa que implemente a administração gerencial em nosso país.

Segundo o MARE, esta concepção visa "fortalecer estrategicamente o Estado", "colocando-o no controle das políticas públicas, exercendo funções regulatórias onde o mercado não o faz e respondendo com agilidade as demandas sociais, buscando uma comunicação direta com sociedades cada vez mais complexas"<sup>1</sup>. As propostas partem do diagnóstico, elaborado pelo Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, segundo o qual a reforma do Estado envolve quatro problemas básicos: a) a delimitação do **tamanho** do Estado<sup>2</sup>; b) a redefinição do papel regulador do Estado; c) a recuperação da capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo (governança); e) o aumento da capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar (governabilidade)<sup>3</sup>.

São propostas, dentre outras medidas de caráter gerencial, simultaneamente, a redução do aparelho do Estado por meio da substituição de organizações públicas estatais por organizações não-governamentais, ou *organizações sociais*, e o "fortalecimento" de entidades da administração indireta destinadas ao exercício das chamadas *atividades exclusivas de Estado*, estruturadas sob a forma de autarquias.

Assim, na delimitação do tamanho do Estado estão envolvidas as idéias de privatização, "publicização" e terceirização. No aspecto governança reside a necessidade

<sup>1</sup> A Nova Política de Recursos Humanos. Cadernos MARE da Reforma do Estado, n.º 11, Brasília: MARE, 1997, 48 p. 7.

<sup>2</sup> Segundo BRESSER PEREIRA, o tamanho do Estado deve ser medido não por meio da proporção entre funcionários e o total da mão-de-obra ativa, mas qual a participação da despesa do Estado em relação ao Produto Interno Bruto (op. Cit., p. 30). Qualquer que seja o indicador, no entanto, o Brasil situa-se entre os países cujo Estado pode ser considerado pequeno. Sobre o assunto, ver REZENDE, Flávio da Cunha. Os Leviatãs Estão Fora de Lugar. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. n.º 39, n.º 2, 1996, p. 195-211.

<sup>3</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Cadernos MARE da Reforma do Estado, Brasília: MARE, 1997, p. 7

da reforma administrativa, já que necessária a "superação da forma burocrática de administrar o Estado". Em consequência destas premissas, busca dotar o Estado de um **núcleo estratégico**, capaz de formular e controlar a implementação das políticas públicas, ao mesmo tempo em que transfere para "organizações estatais, públicas ou privadas" a provisão de serviços públicos.

Nesse contexto, o modo de operação do Estado passa a se dar segundo os padrões da "administração gerencial", a qual

*"...procura, sem se afastar do estado de direito, adequar as organizações públicas às contingências específicas de lugar e momento, emprestando-lhes sobretudo maior agilidade e eficiência; prioriza, portanto, os resultados. Tenta igualmente recuperar a identificação dos cidadãos com o Estado, voltando-o a eles. Faz da transparência e do controle cidadão alavancas para a eficácia dessas organizações. Introduz também mecanismos de quase-mercado ou concorrência administrada com vistas a aprofundar os ganhos de eficiência."<sup>4</sup>*

Esclarece BRESSER PEREIRA quais seriam, na concepção do atual processo de reforma, as principais características da administração pública gerencial:

- "a) orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;*
- "b) ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos);*
- "c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou "corpos" de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas;*
- "d) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas;*
- "e) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido;*
- "f) transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;*
- "g) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos (1) de controle social direto, (2) do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e (3) da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrada;*

---

<sup>4</sup> A Nova Política de Recursos Humanos. Cadernos MARE da Reforma do Estado, n.º 11, Brasília: MARE, 1997, 48 p. 10.

h) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado.”<sup>5</sup>

Para dar a essa proposta sustentação conceitual, o **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado** classifica as funções exercidas pelo Estado no Brasil de acordo com “núcleos” ou “setores”, cada qual dotado de especificidades no que se refere às formas de propriedade e de administração.

Segundo o Plano Diretor, o “aparelho do Estado”, ou Administração Pública *lato sensu*, compreende um *núcleo estratégico ou governo, formado pela cúpula dos três Poderes, um corpo de funcionários e uma força militar e policial* (a qual, evidentemente, é também composta por *funcionários*), o núcleo de atividades exclusivas (envolvendo parte das funções *stricto sensu* e as funções econômicas exclusivas do Estado), o núcleo de serviços não-exclusivos (onde se inserem as funções sociais) e o núcleo de bens e serviços produzidos para o mercado (onde se inserem as funções econômicas de produção de bens e insumos). Para a análise a que nos propomos, são relevantes dois desses setores: o chamado “núcleo estratégico” e o de “atividades exclusivas”, que abordaremos a seguir.

A definição incorporada ao Plano Diretor decorre de um detalhamento da classificação originalmente proposta pelo Ministro Luiz Carlos BRESSER PEREIRA<sup>6</sup>. Nessa classificação, o que foi posteriormente dividido em dois núcleos (Núcleo Estratégico e Núcleo de Atividades Exclusivas) vinha agrupado num único núcleo: o Núcleo Burocrático.

Nesse núcleo, mais amplo, voltado ao exercício das funções exclusivas do Estado, estariam incluídos as **forças armadas, a polícia, a diplomacia, a arrecadação de impostos, a administração do Tesouro público e a administração de pessoal do Estado, assim como as atividades definidoras de políticas públicas**. Em suma, o Núcleo Burocrático estaria voltado para as funções de governo, que nele se exercem de forma exclusiva: legislar e tributar, administrar a justiça, garantir a segurança e a ordem pública, defender o país contra o inimigo externo, e estabelecer políticas públicas de caráter econômico, social, cultural e do meio ambiente.

Já na terminologia adotada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o **Núcleo Estratégico** corresponde ao governo, em sentido lato: é onde se definem as leis e as políticas públicas, onde as decisões estratégicas são tomadas, e é também responsável por cobrar o seu cumprimento. Corresponderia “aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas”. Segundo BRESSER PEREIRA<sup>7</sup>, é o centro onde se definem a lei e as políticas públicas e onde se garante, “em nível alto”, o seu cumprimento.

<sup>5</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90... p. 42.

<sup>6</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do aparelho do Estado e a constituição brasileira. Textos para discussão n.º 1. Brasília : ENAP, 1995, 24 p. p. 12.

<sup>7</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Administração Pública Gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília : MARE, mimeo, 1996, 25 p.

No âmbito do Plano Diretor, o **Núcleo de Atividades Exclusivas** corresponde àquele onde serão prestados serviços que só o Estado pode realizar. Nesse setor é exercido o “poder extroverso” do Estado, que se materializa no poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar, cobrar e fiscalizar tributos, no poder de polícia, na prestação de serviços previdenciários básicos, etc. Integram-no, segundo BRESSER PEREIRA, as forças armadas, a polícia, a agência arrecadadora de impostos e também as agências reguladoras, as agências de fomento, de financiamento e controle dos serviços sociais e da seguridade social<sup>8</sup>.

A conceituação de ambos os setores dada pelo Plano Diretor revela uma certa *confusão* entre ambos os setores, à medida que seu alcance tende a *ampliar-se* estabelecendo uma zona de intersecção crescente. Como assegurar ou cobrar o cumprimento das decisões de governo, sem que o **Núcleo Estratégico** seja dotado também de poder extroverso ou instrumentos que vão além da cúpula de cada Poder, é uma questão não respondida pelo Plano Diretor, mas que exige soluções no momento da implementação de tais conceitos e construções teóricas.

A concepção esboçada no Plano Diretor, para definir o que seja “Núcleo Estratégico”, guarda íntima relação com a discussão a ser travada sobre o papel do Estado Moderno. **Núcleo Estratégico**, na concepção do Plano Diretor, é um conceito que abrange as chamadas **atividades típicas de governo**, ou **típicas de Estado**, as quais, todavia, ultrapassam os limites dessa concepção. Quanto mais amplo e extenso for o papel do Estado, maiores serão as necessidades de estruturação de carreiras no Núcleo Estratégico, através das quais se dará a ação governamental.

Embora em artigo publicado pelo Min. Bresser Pereira em seguida à aprovação do Plano Diretor<sup>9</sup> e em seu pronunciamento no Senado Federal em 26 de junho de 1996 não tenha acrescentado nada de novo ao que já fora esboçado no Plano Diretor, outros documentos elaborados à época da edição do Plano Diretor acrescentaram à conceituação elementos que permitem inferir, de maneira mais completa, qual o alcance do Núcleo Estratégico:

*“2) O processo de profissionalização dar-se-á por meio da realização de concursos e da instituição de bons programas de formação e de treinamento dos quadros. O MARE já tem adotado medidas concretas no sentido da recuperação das carreiras existentes, que representam reservas de qualificação no setor público. Outras medidas estão sendo estudadas, inclusive no sentido de vincular a ocupação de cargos de confiança à profissionalização dos quadros.*

*Considerando que o núcleo estratégico atua essencialmente no planejamento, formulação e avaliação das políticas públicas, será necessária, nesta área, a organização de quadros e carreiras com alta qualificação técnica e visão global do processo decisório do Estado, porque caberá a estes quadros subsidiar o processo de formulação*

---

<sup>8</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>9</sup> Bresser Pereira, Luiz Carlos. *Da administração pública burocrática à gerencial*, Revista do Serviço Público, jan-abr 96.

**das políticas governamentais.** Ressalte-se que há, hoje, uma grande precariedade no aparelhamento dos Ministérios para este trabalho, resultado da negligencia com que foi tratada a organização e o desempenho dos órgãos da administração direta.

O setor de atividades exclusivas, por operacionalizar serviços tipicamente estatais, que pressupõem o exercício dos poderes típicos da função estatal, como arrecadação, fiscalização, etc. deverá dispor de carreiras e cargos com alta especialização, qualificados para a prestação dos serviços exclusivos do Estado, com eficiência e eficácia. Muitas destas atividades poderão ser estruturadas sob a forma de Agências Autônomas<sup>10</sup> - modalidade de organização dotada de maior agilidade e flexibilidade de gestão. Submetidas a novas formas de supervisão e fiscalização, baseadas no controle de resultados a posteriori a partir de metas previamente negociadas com o Governo (substituindo o ultrapassado e ineficiente controle de procedimentos), as Agências exigirão a maior responsabilização dos dirigentes em relação ao atingimento dos resultados acordados, e deverão dispor, além disso, de maior autonomia administrativa e financeira, favorecendo as condições para a gestão.

Restaria observar que, embora haja uma clara distinção entre núcleo estratégico e atividades exclusivas do Estado, funcionários da mesma carreira poderão trabalhar em um e outro setor.”<sup>11</sup>

E, de fato, essa “fusão” se dá pela própria inclusão das atividades a cargo do Núcleo Estratégico no conceito de “atividades exclusivas de Estado, detalhada no documento “A Nova Política de Recursos Humanos”, conforme gráfico a seguir:

Atividades Exclusivas do Estado	FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO		INSTITUIÇÕES
	Estatal	Pública Nao-Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial	
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios	●			●		Secretarias Formuladoras de Políticas Públicas Contrato de Gestão
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Polícia, Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Seguridade Social Básica	●				●	Agências Executivas e Autônomas
SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização	●			●	Organizações Sociais
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais	Privatização	●			●	Empresas Privadas

<sup>10</sup> Posteriormente, o MARE passou a adotar a denominação “Agências Executivas”, incorporada à legislação ordinária por meio de medida provisória atualmente em vigor.

<sup>11</sup> Respostas às Questões Formuladas pela Dep. Telma de Souza. MARE, dez. 1995.

(MARE, A Nova Política de Recursos Humanos, 1997, p. 27)

No mesmo sentido, identifica como estratégia essencial à reforma do aparelho do Estado “reforçar o Núcleo Estratégico e ocupá-lo por servidores públicos altamente competentes, bem treinados e bem pagos”, servidores “identificados com o *ethos* do serviço público, entendido como o dever de servir ao cidadão”<sup>12</sup>. No Núcleo de Atividades Exclusivas, é apontada a necessidade de “substituir a administração pública burocrática, voltada para o controle *a priori* dos processos, pela administração pública gerencial, baseada no controle *a posteriori* dos resultados e na competição administrada”<sup>13</sup>, e o fortalecimento das práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas “viabilizando o controle social das mesmas”.

Segundo o MARE, a reforma do Estado contemplará, no seus objetivos globais, “não só aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos; mas também limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada”<sup>14</sup>.

Segundo o Plano Diretor (p. 77-78), a modernização do aparelho do Estado demanda a instituição de carreiras compatíveis - **Carreiras de Estado - formadas principalmente por servidores estatutários no núcleo estratégico do Estado, e carreiras de empregados celetistas, utilizadas na administração indireta e nos serviços operacionais inclusive do núcleo estratégico.**

Esses núcleos são, portanto, o *cerne* do Estado, a partir da concepção de reforma. **São os únicos conjuntos de atribuições e competências que, a partir das suas premissas, devem permanecer regidos pelo direito público, e onde o administrador público permanecerá, ainda que parcialmente, limitado pelo regime jurídico administrativo.** Mesmo nesses núcleos, contudo, a proposta governamental parte da premissa de que a forma de administração deverá orientar-se pelas premissas do gerencialismo; no caso do núcleo estratégico, parcialmente; no caso do núcleo de atividades exclusivas, totalmente. Em ambos os casos, no entanto, a forma de propriedade permaneceria sendo *estatal*, ou, por outro lado “só pode ser estatal”<sup>15</sup>.

A redefinição do alcance e tamanho do Estado demanda uma reinstitucionalização, segundo BRESSER PEREIRA, à medida que

*“Uma outra forma de conceituar a reforma do Estado em curso, é entendê-la como um processo de criação ou de transformação de instituições, de*

<sup>12</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Administração Pública Gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília : MARE, mimeo, 1996, 25 p.

<sup>13</sup> BRASIL, Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília : Imprensa Nacional, 1995, 86 p. p. 58.

<sup>14</sup> A Nova Política de Recursos Humanos. Cadernos MARE da Reforma do Estado, n.º 11, Brasília: MARE, 1997, 48 p. 22.

<sup>15</sup> Idem, ibidem, p. 22.

*forma a aumentar a governança e a governabilidade. Privatização é um processo de transformar uma empresa estatal em privada. Publicização, de transformar uma, organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal. Terceirização é o processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio. No seio do Estado estrito senso, onde se realizam as atividades exclusivas de Estado, a clara distinção entre secretarias formuladoras de políticas públicas, agências executivas e agências reguladoras autônomas implica em criação ou redefinição da instituições. No plano das reformas, muitas delas implicam na criação de novas instituições, entendidas estas de forma restrita como instituições organizacionais (isto é especialmente verdade para as instituições voltadas para o controle social), e todas elas implicam em novas instituições legais: o voto proporcional, o voto distrital misto, a limitação do número de partidos, a fidelidade partidária, a propaganda política gratuita, a garantia de participação nas decisões políticas das instituições públicas não-estatais.*

*Nessa linha de raciocínio, mas de uma forma muito mais abstrata, é possível pensar na reforma do Estado a partir do modelo do principal-agente, como uma forma de criar incentivos e punições para que a vontade dos eleitores se realize no Estado. Segundo esse modelo, em sua forma simplificada, os eleitores seriam os principais, os políticos eleitos, seus agentes; estes, por sua vez, seriam os principais dos burocratas ou servidores públicos. A tarefa fundamental da reforma seria a criação ou reforma de instituições de forma que os incentivos e punições se tornassem realidade.<sup>16</sup>*

Embora afirme que o que busca é o isolamento das agências estatais de influências políticas, e que em sociedades democráticas a “alta administração pública está inserida no processo político e dele faz parte”<sup>17</sup>, percebe-se que, no fundo, **a separação entre formulação e implementação de políticas públicas e a redução do capacidade de atuação autônoma da burocracia** (neste caso, por meio de sua “imersão na sociedade”) **residem na própria gênese das agências executivas**, assim como o conflito principal-agente é tido como um dado da realidade que precisa ser administrado por meio de punições e incentivos.

Além disso, há que se fazer - ou identificar - a opção relativa ao *papel* que o Estado deve desempenhar, no contexto da democracia, da globalização, da economia de mercado. Este papel já se acha, em linhas gerais, expresso no ordenamento constitucional vigente, impondo-se, no entanto, explicitar o âmbito da intervenção e da atuação estatal, especialmente no caso das unidades federadas, dotadas de competências concorrentes e residuais.

Afirma Régis de Castro ANDRADE que as funções do Estado, mesmo as fundamentais, são opções sociais, as quais se inscrevem em suas estruturas políticas,

<sup>16</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma dos Estado dos anos 90..., p. 19-20.

<sup>17</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma dos Estado dos anos 90..., p. 43.

administrativas e materiais<sup>18</sup>. Têm duração histórica diferente, e expressam opções ou projetos nacionais das sociedades concernidas ou de amplas coalizões hegemônicas nessas sociedades. A opinião de ANDRADE, na verdade, reflete o que já em 1883 WILSON apontava:

*“...Dificilmente se encontrará uma tarefa governamental que, de simples que era no passado, não se haja tornado complexa no presente. O governo, outrora, tinha poucos dirigentes; tem-nos hoje em grande número. Outrora, as maiorias sujeitavam-se ao governo; hoje, o dirigem. No passado, o governo talvez tivesse que se curvar aos caprichos da corte; hoje, tem que respeitar as opiniões do povo.*

*E essas opiniões, ampliando-se constantemente, transformam-se em novas concepções dos deveres do Estado. De sorte que as funções governamentais tornam-se cada dia mais difíceis e complexas, ao mesmo tempo que se vão multiplicando vertiginosamente.”<sup>19</sup>*

A formação da burocracia estatal deriva, portanto, das funções e papéis que o Estado cumpre, em diferentes momentos históricos. A estruturação dos quadros de pessoal da Administração Pública, consequentemente, é uma expressão e ao mesmo tempo meio da formação desta burocracia, para o que assume um perfil que acompanha a evolução do perfil do Estado a que serve. Segundo ANDRADE<sup>20</sup>, as funções possíveis do Estado moderno, condicionando a formação da burocracia estatal, podem ser classificadas em três grandes grupos:

- 1) *funções de Estado stricto sensu*: manutenção da ordem interna, defesa do território, representação externa, provimento da justiça, tributação e administração dos serviços que presta;
- 2) *funções econômicas*: criação e administração da moeda nacional, regulamentação dos mercados e promoção do desenvolvimento (planejamento, criação de incentivos, produção de bens de infra-estrutura e insumos estratégicos, etc).
- 3) *funções sociais*: provimento universal dos bens sociais fundamentais (saúde, educação, habitação), cobertura dos riscos sociais, proteção dos setores mais necessitados, etc.

Segundo a classificação proposta por ANDRADE, os três grupos de funções abrangem, assim, as funções tanto do Estado Repressivo quanto do Estado Legitimador, do Estado Regulador, do Estado Planejador, do Estado de Bem-Estar e do Estado Produtor referidos por Bresser Pereira. Na mesma linha de raciocínio, afirma BRESSER PEREIRA:

***“Entretanto, além dessas atividades, que caracterizam o Estado clássico, liberal, temos uma série de outras atividades que lhe são exclusivas correspondentes ao Estado Social. Em essência são as***

<sup>18</sup> ANDRADE, Régis de Castro. Introdução Geral. in ANDRADE, Régis de Castro & JACOUD, Luciana (org.). Estrutura e Organização do Poder Executivo - Administração Pública Brasileira. Brasília: ENAP-CEDEC, 1993, vol 2., p. 23-32. p. 25.

<sup>19</sup> WILSON, Woodrow. O Estudo da Administração. Rio de Janeiro, FGV, Cadernos de Administração Pública, 1955, 35 p. p. 16.

<sup>20</sup> ANDRADE, op. cit., p. 28.

*atividades de formular políticas na área econômica e social e, em seguida, de realizar transferências para a educação, a saúde, a assistência social, a previdência social, a garantia de uma renda mínima, o seguro desemprego, a defesa do meio ambiente, a proteção do patrimônio cultural, o estímulo às artes. Estas atividades não são todas intrinsecamente monopolistas ou exclusivas, mas na prática, dado o volume das transferências de recursos orçamentários que envolvem, são de fato atividades exclusivas de Estado. Há toda uma série de razões para que o Estado subsidie estas atividades, que não cabe aqui discutir. O principal argumento econômico que as justifica é o de que estas são atividades que envolvem externalidades positivas importantes, não sendo, portanto, devidamente remuneradas pelo mercado. O argumento ético é o de que são atividades que envolvem direitos humanos fundamentais que qualquer sociedade deve garantir a seus cidadãos.*

*E temos ainda as atividades econômicas do Estado que lhe são exclusivas. A primeira e principal delas é a de garantir a estabilidade da moeda. Para isto a criação dos bancos centrais neste século foi fundamental. A garantia da estabilidade do sistema financeiro, também executada pelos bancos centrais, é outra atividade exclusiva de Estado estratégica. Os investimentos na infra-estrutura e nos serviços públicos não são, a rigor, uma atividade exclusiva de Estado, na medida em que podem ser objeto de concessão. Não há dúvida, porém, que a responsabilidade deste setor é do Estado, e de que muitas vezes ele é obrigado a investir diretamente.<sup>21</sup>*

A classificação das funções estatais é relevante à medida que permite identificar o grau de essencialidade das funções de Estado. Assim, as funções **stricto sensu** são intransferíveis, logo, **típicas, exclusivas e permanentes do Estado**. É o Estado, e apenas ele, através de meios próprios, em especial da burocracia, quem mantém a ordem interna (ordem social), as relações diplomáticas com outros países, assegura a justiça, impõe e arrecada tributos, formula e administra as políticas públicas, estabelece os meios e controla a execução da despesa pública.

As funções econômicas são parcialmente transferíveis: a produção de bens e insumos pode - e em certos casos é mesmo essencial que seja - ser transferida para o setor privado, desde que este esteja capacitado para tanto. No entanto, quanto à atividade regulatória, incumbe exclusivamente ao Estado exercê-la, indelegável e permanentemente, através de seus quadros burocráticos. A execução de serviços (produção de bens de infra-estrutura e insumos estratégicos) nesta área é típica, ou seja, característica do Estado, embora não seja, necessariamente, exclusiva do Estado<sup>22</sup>.

As funções sociais são exercidas tanto pelo Estado quanto pelo setor privado: embora sejam de responsabilidade última do Estado, a descentralização por

<sup>21</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90... p. 23-24.

<sup>22</sup> Um exemplo claro de função desta natureza no Brasil é a exploração de serviços e instalações nucleares de qualquer natureza, e a lavra, enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, definida como competência da União no art. 21, XXIII da Constituição Federal.

colaboração é comum e até mesmo recomendável, em muitos casos<sup>23</sup>. Neste caso, a burocracia não exerce papel indispensável, embora freqüentemente venha a desempenhá-lo, inclusive em decorrência do seu próprio esforço de auto-reprodução. De acordo com o perfil do Estado, podem não ser típicas, nem exclusivas do Estado, desde que o Estado, nos termos das opções políticas formuladas na sua Constituição, seja caracteristicamente omissa no tocante ao seu exercício, embora não possa ausentar-se das tarefas de regulação e fiscalização.

O processo de implementação de planos de carreira na Administração Pública Federal está intimamente ligado ao processo de organização da burocracia enquanto agente da ação estatal. Tais planos têm-se constituído, de fato, em instrumentos destinados a permitir que os quadros de pessoal de seus órgãos e entidades autárquicas e fundacionais sejam estruturados segundo padrões mínimos de racionalidade. A formação da burocracia - ou da tecnoburocracia estatal - seria, portanto, uma derivação das funções e papéis que o Estado cumpre, em diferentes momentos históricos, a qual é retroalimentada pela própria burocracia. Por seu turno, como reconhece BRESSER PEREIRA, "a definição de quais sejam as atividades exclusivas de Estado deriva da própria definição do que seja esta instituição"<sup>24</sup>. A estruturação dos quadros de pessoal da Administração Pública Federal, consequentemente, é uma expressão e ao mesmo tempo meio da formação desta burocracia, para o que assume um perfil que acompanha a evolução do perfil do Estado a que serve.

A política de recursos humanos elaborada e defendida pelo atual governo, detalhando as premissas do Plano Diretor, admite como necessária a reestruturação dos quadros de pessoal do serviço público. No entanto, essa reestruturação se fará a partir de uma redefinição do papel do Estado - ou do seu aparelho - segundo a qual ficarão concentradas no Estado as atividades relacionadas com a formulação, controle e avaliação de políticas públicas e as que pressuponham o poder do Estado, "transferindo-se as atividades que podem ser controladas pelo mercado e a execução de serviços que não envolvem o exercício do poder do Estado mas que devem ser subsidiados pelo Estado (...) para o setor privado e para o setor público não estatal, respectivamente"<sup>25</sup>.

A reestruturação impõe a organização de carreiras tecnicamente consistentes para que se possa ter um *fortalecimento* da atuação do Estado, que tende a concentrar-se nas ações de planejamento ou formulação de políticas, regulação, solução dos conflitos sociais, garantia da soberania, da coesão social e do acesso do cidadão aos serviços públicos, ainda que prestados *pelo mercado*. Esta reestruturação, segundo o MARE, dar-se-ia segundo as diretrizes do quadro a seguir:

<sup>23</sup> Esta forma de descentralização se dá quando, por meio de contrato ou ato administrativo unilateral, se **transfere a execução** de determinado serviço público a pessoa jurídica de direito privado, previamente existente, conservando o poder público a titularidade do serviço.

<sup>24</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90... p. 22.

<sup>25</sup> A Nova Política de Recursos Humanos. Cadernos MARE da Reforma do Estado, n.º 11, Brasília: MARE, 1997, 48 p. p. 11.

**Quadro 1: Delimitação da Área de Atuação do Estado**

	Atividades Exclusivas de Estado	Serviços Sociais e Científicos	Produção de Bens e Serviços p/ Mercado
Atividades Principais ( <i>Core</i> )	ESTADO Enquanto Pessoal	publicização	privatização
Atividades Auxiliares	—	tercerização	—

Fonte: Bresser Pereira, 1997

Segundo esta concepção,

**"os servidores públicos, e portanto integrantes de carreiras de Estado, serão apenas aqueles cujas atividades estão voltadas para as atividades exclusivas de Estado, relacionadas com a formulação, controle e avaliação de políticas públicas e com a realização de atividades que pressupõem o Estado enquanto pessoal. Para a realização de atividades auxiliares como manutenção, segurança e atividades de apoio diversas será dada continuidade ao processo de terceirização, transferindo-as para entidades privadas.**

**O fortalecimento dos profissionais atuando nas áreas exclusivas de Estado é um requisito para garantir a qualidade e a continuidade da prestação de serviços e o alcance do interesse público com a descentralização da prestação de atividades de Estado. O novo papel do Estado pressupõe assim o fortalecimento das carreiras voltadas para a formulação, controle e avaliação das políticas públicas, bem como , para atividades exclusivas de Estado. Uma vez que as novas funções estão relacionadas com decisões estratégicas de Estado, as carreiras a serem fortalecidas não as de nível superior associadas ao desempenho de tais competências."**<sup>26</sup>

Inobstante, deve-se identificar quais as atividades a serem, para tanto, classificadas e consideradas como integrantes de cada setor, para os fins dessa intervenção.

Definir quais são os servidores revestidos dessa caracterização tem sido questão polêmica e insatisfatoriamente resolvida no campo da doutrina, sendo necessário o estabelecimento de critérios para diferenciar o servidor público para o qual é indispensável permanecer sob a esfera do regime estatutário, porque responsável por função pública, logo exclusiva ou típica de estado, dos simples agentes encarregados de serviços públicos.

<sup>26</sup> Idem, ibidem, p. 12.

Para estabelecer esta diferenciação, RENATO ALESSI<sup>27</sup> propõe a identificação de dois requisitos: a) o enquadramento no sistema organizativo da administração pública, ou seja, a condição de servidor do Estado; b) a atribuição de uma função pública “*vera e propria*”, ou seja, atividade ideológica ou volitiva voltada para o exercício, ou para favorecer o exercício, da autoridade pública. Ausente o primeiro elemento, o agente público não é servidor; ausente a segunda, é apenas encarregado de serviço público, ou *empregado público*. A “prova da tipicidade” deve ser buscada, portanto, nas atribuições a serem exercidas pelos agentes públicos, e aferida mediante critérios objetivos, tais como os propostos por BERNARDES<sup>28</sup>:

- “1. *prestação de serviço público em favor da coletividade*: finalidade;
2. *que envolve o mando estatal*: autoridade pública;
4. *para atendimento de necessidades públicas a que o Estado se obrigou*: essencialidade;
5. *tendo caráter principal na atividade do agente público*: predominância ou intensidade;
6. *e importando, para o agente, deveres públicos e acréscimo de limitações na esfera das liberdades cívicas*: munus público;
7. *principalmente em razão da qualificação funcional do agente ou da designação que recebe*: individuação;
8. *e sobretudo se a tarefa é referente à soberania do Estado*: excelência.”

São, portanto, decisivos o grau de vinculação da função exercida com a autoridade estatal e a pessoa do agente público considerado. A destinação constitucional do agente, a atividade para a qual contribui é distintivo essencial, seja para a verificação da *tipicidade primária* ou *tipicidade derivada ou auxiliar*. Não serão, portanto, quaisquer cargos destinados ao exercício de atividades vinculadas às funções estatais típicas que estarão investidos da *tipicidade*, mas somente aqueles cujos ocupantes *personificam* ou enfeixam *poderes estatais*, ou que exercem parcela desse poder, ou cujos cargos somente têm sentido se vinculados ao exercício desse poder. Caso contrário, a tipicidade das carreiras estaria vinculada ao mero exercício de um cargo no âmbito de determinado órgão, distorcendo o conceito de maneira paradoxal: bastaria ao servidor em atividade de apoio operacional ou técnico-administrativo, consideradas via de regra *subalternas*, estar em exercício em determinado órgão e seu cargo passaria a ser também caracterizado como *típico*. Por outro lado, em determinadas situações há atribuições que somente podem ser exercidas **no órgão** que enfeixa competência estatal específica, o que, necessariamente, acarreta a *tipicidade* da função exercida pelo agente público. Esse aspecto distintivo pode ser aferido, igualmente, pelas especificidades dos conhecimentos exigidos para ingresso no cargo e sua vinculação com as competências do poder público.

<sup>27</sup> BERNARDES, Hugo Gueiros. *Serviço público: função pública, tipicidade; critérios distintivos*. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília:Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 29, n.º 118, p. 111-126, abr.-jun. 1993. P. 115.

<sup>28</sup> Idem, *ibidem*, p. 117

Não serão, portanto, quaisquer cargos destinados ao exercício de atividades vinculadas às funções estatais típicas que estarão investidos da *tipicidade*, mas somente aqueles cujos ocupantes *personificam* ou enfeixam *poderes estatais*, ou que exercem parcela desse poder, ou cujos cargos somente têm sentido se vinculados ao exercício desse poder. Caso contrário, a tipicidade das carreiras estaria vinculada ao mero exercício de um cargo no âmbito de determinado órgão, distorcendo o conceito de maneira paradoxal: bastaria ao servidor em atividade de apoio operacional ou técnico-administrativo, consideradas via de regra *subalternas*, estar em exercício em determinado órgão e seu cargo passaria a ser também caracterizado como *típico*.

Esta constatação demonstra a impropriedade de se adotar critérios para a organização de carreiras que abordem a questão sob uma ótica simplista, ignorando as diversas especificidades a serem consideradas. É necessário, portanto, para que se possa estruturar cada carreira, identificar-se, as *funções de Estado* a serem atendidas e, dentro delas, se há especificidades profissionais que exijam a instituição de carreiras igualmente específicas e individualizadas em sua estrutura e atribuições e, em decorrência, a sua tipicidade.

Dentre essas funções, observando-se a conceituação proposta pelos autores citados, destacam-se desde logo, no âmbito dos Núcleos Estratégico e de Atividades Exclusivas do Poder Executivo, algumas funções, como a função fiscalização tributária, previdenciária e trabalhista; a função auditoria-controle interno; a função segurança; a função polícia administrativa (inspeção sanitária, agropecuária, polícia do meio ambiente); a função planejamento/formulação/implementação de políticas públicas/gestão governamental; a função regulação/fiscalização de mercados; a função jurídica/advocacia e defensoria pública; a função legislativa; a função judicial.

Não se trata, evidentemente, de rol exaustivo, que esgota o conteúdo das funções constitucionalmente previstas. Além disso, essas funções, embora distribuídas ou compartilhadas pelos citados núcleos, não esgotam o alcance de nenhum dos dois. Porque, em certos casos, não haverá a necessidade de carreiras para todas as atividades quer de um quer de outro núcleo, desde que tais atividades não estejam dotadas de especificidades que exijam a formação de carreiras próprias.

Tais carreiras ou funções a elas associadas estarão, necessariamente, vinculadas à adoção ou manutenção do regime estatutário. Esse regime é necessário para elas porque, como afirma Michel CROZIER, “um certo número de funções administrativas devem ser absolutamente protegidas contra as intervenções dos administrados e contra o favoritismo dos superiores susceptíveis de serem influenciados por considerações externas”. Além disso, “o problema não é o estatuto, e sim sua uniformidade e a forma como é aplicado”<sup>29</sup>. A adoção do regime estatutário, reiteradamente caracterizado e reconhecido como próprio e específico das carreiras típicas de Estado visa dar aos seus membros garantias no exercício de seus cargos contra o poder político e discricionário, já que é inerente a tais atividades a possibilidade de contrariar interesses poderosos no exercício de suas atividades, identificadas com os

<sup>29</sup> CROZIER, Michel. Estado Modesto, Estado Moderno: estratégia para uma outra mudança. FUNCEP: Brasília, 1989, p. 171.

interesses permanentes do Estado. Em consequência, a impossibilidade de que seja adotado regime jurídico diferenciado para servidores de uma mesma carreira ou categoria impõe que as carreiras e categorias típicas de Estado sejam precisamente identificáveis, ou seja, que seus membros não possam ser confundidos com servidores da mesma categoria em exercício em outros órgãos onde exerçam atividades não típicas.

A concepção adotada pela Emenda Constitucional nº 19/98 convalida esse entendimento. O art. 41 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda, prevê que “são estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público”. Essa previsão desde logo admite a manutenção do regime de cargo, estatutário, hipótese em que o servidor somente poderá ser demitido em virtude de sentença judicial transitada em julgado, por falta grave, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa, por insuficiência de desempenho, mediante procedimento de avaliação periódica, assegurada também ampla defesa, e finalmente, poderá ser exonerado por necessidade de redução de despesas com pessoal e encargos, mediante ato normativo motivado que especifique a atividade, órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

No entanto, o art. 247 prevê que as leis que irão regulamentar a demissão por insuficiência de desempenho e a exoneração por excesso de despesa deverão estabelecer critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público **estável** que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado.

Desde logo fica claro que é uma supergarantia remetida aos ocupantes de **cargos efetivos**, por decorrência *estáveis*, que atendam àquele requisito. Em sentido oposto, os não estáveis - por não ocuparem cargos efetivos - não poderão almejá-la. Nem poderão exigí-la os servidores ocupantes de cargos públicos, estáveis igualmente, **mas que não exerçam tais atividades**.

Haverá, portanto, quatro espécies de servidor: o ocupante de emprego público, não estável; o ocupante de cargo público efetivo que ainda não adquiriu a estabilidade, exerce ou não atividade exclusiva de Estado; o ocupante de cargo público efetivo, estável, que não exerce atividade exclusiva de Estado; o ocupante de cargo público efetivo, estável, que exerce atividade exclusiva de Estado.

Apenas a este último dirigem-se as supergarantias referidas no art. 247. Mas não serão, necessariamente, apenas os cobertos por essas supergarantias os servidores regidos pelo regime de cargo. Haverá, na legislação, o espaço necessário para que os servidores públicos aos quais se entenda necessário estender ou manter o regime de cargo permaneçam merecedores da estabilidade. Nesse sentido, o regime estatutário, como pedra angular do sistema de garantias do servidor público, deve ter o alcance determinado pela razoabilidade.

A preocupação com essa diferenciação foi exposta, em emenda apresentada à Proposta de Emenda Constitucional nº 173/95 pelo Sr. Deputado João Mellão e outros, nos seguintes termos:

“Art. 37.....

*§ 6º. Lei específica determinará as atividades e funções abrangidas pelo Núcleo Estratégico do Estado, as atividades e funções essenciais exclusivas de Estado, as atividades e funções essenciais não exclusivas e as atividades e funções acessórias, bem como as prerrogativas e o tratamento específico de cada categoria quanto ao exercício profissional na Administração Pública direta e indireta.”*

Outra emenda, de nº 23, da Dep. Maria Laura e outros, propôs que a definição do regime jurídico do pessoal observasse o regime jurídico do órgão ou entidade de prestação de serviços:

*“Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração direta e dos entes de direito público da administração indireta.”*

A mesma tese foi defendida pela Emenda nº 20, de autoria do Dep. Gerson Peres:

*“Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico de natureza estatutária e planos de carreira para os servidores ocupantes de cargos públicos na administração direta e nas autarquias.”*

Os Projetos de Lei Complementar nº 248/98, e de Lei Ordinária nº 4.811/98, enviados ao Congresso Nacional em 28 de outubro de 1998, não fizeram, contudo, essas necessárias diferenciações. Pelo contrário, em ambos os casos foram adotados entendimentos restritivos que não têm sustentação quer na abordagem conceitualmente apropriada, quer na própria complexidade da Administração Pública.

Com efeito, são excluídos do regime de cargo **todos os servidores públicos**, exceto os ocupantes de cargos de Policial, Procurador, Advogado, Assistente Jurídico e Diplomata. **Todos os demais cargos são relegados** ao regime contratual, afastando-lhes a garantia da estabilidade, e submetidos ao regime da CLT. Não são conceituadas as atividades exclusivas de Estado, nem definidos critérios para diferenciá-las. Apenas se define, irrazoavelmente, que alguns poucos cargos estarão sob a égide da Lei nº 8.112/90, enquanto todos os demais serão regidos pela CLT. Adota-se, para tanto, interpretação que define um rol ainda menor do que do Estado Mínimo - menor, ainda, do que a relação contemplada na Lei nº 6.185, de 1974, que afastou do regime estatutário mais de 80% dos servidores públicos de então.

É conveniente recordar que aquela Lei, posteriormente alterada pelas Leis nº 6.335, de 31 de maio de 1976 e 6.856, de 18 de novembro de 1980, foi o primeiro instrumento legislativo a elencar as atividades típicas de Estado, estabelecendo em seu art. 2º como tais aquelas compreendidas nas áreas de segurança pública, Diplomacia, Tributação, Arrecadação e Fiscalização de Tributos Federais e Contribuições Previdenciárias, Procuradoria da Fazenda Nacional, Controle Interno e Ministério Público. Por outro lado, o art. 3º da referida Lei nº 6.185/74 definiu que para as atividades não previstas no seu art. 2º só se admitiriam servidores regidos pela legislação trabalhista,

com a aplicação das normas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. À época, tanto estas quanto as definidas como típicas de Estado eram regidas pelo Plano de Classificação de Cargos - PCC instituído pela Lei nº 5.645/70. Em 1989, o assunto voltou a constar de textos legais: o Projeto de Lei nº 4.059/89, de outubro de 1989, que estabeleceria as diretrizes para os Planos de Carreira do Serviço Público Civil da União, e que assim abordou o tema:

*"Art. 6º. As carreiras poderão incluir atividades que:*

*I - sejam típicas, exclusivas e permanentes do Estado e exijam qualificação profissional específica; e*

*II - encontrem correspondência no setor privado, podendo essas atividades ser de natureza finalística, sistêmica ou comum a todos os órgãos e entidades."*

Não disciplinou - face à complexidade do assunto - quais seriam as carreiras típicas, assumindo não ser *numerus clausus* a definição contida na vetusta Lei nº 6.185/74. Todavia, os limites estavam precisos: atividades típicas, ou seja, próprias do Estado; exclusivas, ou seja, exercidas somente pelo Estado, em caráter autônomo e soberano; permanentes, isto é, contínuas, inerentes e indispensáveis à função estatal; que exijam qualificação profissional específica, ou seja, não ministrada, a priori e de maneira independente, pelo sistema oficial de ensino, carecendo, portanto, de formação em Escola de Governo ou centro de formação próprio.

Durante a revisão constitucional de 1994, inúmeras foram as propostas no sentido de definir quais carreiras e categorias se revestiam de características próprias que justificassem o reconhecimento de um status diferenciados. Face à complexidade do tema, o rol de carreiras típicas variava conforme o signatário, incluindo, dentre outras, as integrantes das áreas de segurança pública, diplomacia, advocacia e defensoria públicas, arrecadação e fiscalização de tributos e contribuições, magistério, contabilidade, planejamento, supervisão e controle, ou aquelas a serem definidas em lei complementar específica. Linha de raciocínio similar fora abordada pelo Governo Collor em 1991 ao propor ao Congresso Nacional a PEC nº 51 (o então chamado emendão): típicos de Estado, porque merecedores da estabilidade funcional seriam os integrantes das carreiras compreendidas nas áreas de segurança pública, diplomacia, advocacia e defensoria públicas, controle interno e externo e tributação, arrecadação e fiscalização de tributos e contribuições sociais, bem como de outras carreiras típicas de Estado relacionadas em lei complementar.

Além dos interesses corporativos, que nem por isso se despem de legitimidade, a *pauta de razoabilidade* necessária à definição do que é atividade exclusiva do Estado deve levar em conta a própria Constituição, o papel do Estado e sua organização administrativa, que é o que define a criação e existência de cargos públicos. No entanto, o projeto em tela adotou critério restritivo, orientado essencialmente para o objetivo de restringir o acesso do servidor ao regime previdenciário do art. 40 da CF, que beneficia apenas os ocupantes de cargos públicos.

Assim, ao invés de serem efetivamente considerados os que exercem

atividades exclusivas de Estado, foram considerados apenas os cargos que têm previsão constitucional - embora, contrariamente a esse pressuposto, o artigo 1º tenha incluído, em seu inciso II, **cargos que não têm previsão constitucional expressa**. Logo se vê que não pode ser esse o critério, sob pena de descharacterizar-se o conceito e a própria proteção assegurada pelo art. 247 da CF com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19.

Para o correto tratamento do tema, é essencial definir limites e condicionalidades à aplicação do conceito de carreiras típicas de Estado, dentre os quais se destacam os seguintes:

- categorias funcionais já existentes cujas atribuições sejam, específica e exclusivamente, em áreas elencadas na Lei nº 6.185/74 e suas alterações posteriores;
- carreiras ou cargos claramente definidos em função de atividades típicas, exclusivas e permanentes do Estado, que exerçam funções de agentes públicos na condição de servidores públicos investidos na competência privativa do *jus imperii*, e para as quais se exija qualificação ou formação profissional específica, ministrada por centro de formação ou Escola de Governo, como requisitos de ingresso no cargo e adequadas às suas competências;
- categorias funcionais já estruturadas perfeitamente identificadas cujas atribuições sejam, específica e exclusivamente, vinculadas a competências executivas ou regulatórias privativas do Poder Público na órbita União, exercidas de forma indelegável, seja sob a forma de permissão, concessão ou autorização, sob pena de nulidade do ato.

Em função destes limites, podem ser a priori definidas como típicas de Estado, no âmbito do Poder Executivo, inequivocamente, as carreiras e categorias cujas atividades sejam típicas, exclusivas e permanentes do Estado, exijam qualificação profissional específicas e sejam exclusiva ou comprovadamente principais nas seguintes áreas de competência do Poder Público:

- a)segurança pública;
- b)diplomacia;
- c)tributação, arrecadação e fiscalização de tributos federais e contribuições previdenciárias;
- d)controle interno e externo;
- e)consultoria e assessoramento jurídicas aos órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional;
- f)defensoria pública;
- g)representação judicial e extrajudicial dos órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive na execução da

dívida ativa;

- h)formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e de planos nacionais de desenvolvimento econômico e social;
- i)inspeção do trabalho;
- j)elaboração, programação e fiscalização de orçamentos públicos;
- k)fiscalização e controle do comércio exterior;
- l)vigilância sanitária;
- m)fiscalização, inspeção e defesa agropecuária;
- n)fiscalização e proteção ao meio ambiente.

No entanto, é fundamental levar-se em conta que pelo menos algumas carreiras e cargos já constituídas e que, efetivamente, exercem atividades que só ao Estado competem, não podem ser afastadas da sujeição ao regime de cargo. Disso são exemplo, dentre outros, as de Tributação e Arrecadação, Fiscalização Tributária, Previdenciária e do Trabalho, Orçamento, Controle Interno, Formulação de Políticas Públicas, Regulação e Fiscalização de Instituições do Sistema Financeiro Nacional, apenas no âmbito do Poder Executivo. Há, ainda, aquelas que são próprias dos demais poderes, como o Controle Externo, a Elaboração Legislativa e a Administração da Justiça.

Em vista disso, são detentoras dos qualificativos necessários à sua classificação como responsáveis por atividades exclusivas de Estado, inequivocamente, as seguintes carreiras e categorias atualmente existentes, sem prejuízo de outras que venham a ser organizadas em órgãos ou entidades responsáveis por funções igualmente típicas, no âmbito do Poder Executivo da União:

## 1. Carreiras de Inspeção, Fiscalização e Arrecadação

a) **Carreira Auditoria Fiscal do Tesouro Nacional** (Auditores Fiscais do Tesouro Nacional e Técnicos do Tesouro Nacional) e cargos de **Fiscal de Contribuições Previdenciárias**: Categorias detentoras do jus imperii na área de fiscalização e arrecadação de tributos e contribuições federais, conforme previsão da Lei nº 6.185/74, originárias do Grupo-Tributação, Arrecadação e Fiscalização regulamentado pelo Decreto nº 72.933/73. O ingresso depende de concurso público e curso de formação específico.

b) **Fiscal do Trabalho**: Categoria funcional específica responsável pelo exercício das atividades de inspeção do trabalho, expressão do jus imperii e típicas de Estado ex vi do art. 21, XXIV da Constituição Federal. Reveste-se também da necessidade de garantias no exercício do cargo por força do art. 6º da Convenção nº 81 da Organização Internacional do Trabalho, re-ratificada pelo Brasil através do Decreto nº 95.461, de 1987. Estas garantias alcançam também os demais Agentes da Inspeção do Trabalho (Médicos do Trabalho, Engenheiros e Assistentes Sociais quando no exercício de atividades de inspeção do trabalho). O ingresso depende de concurso

público e curso de formação específico.

c) **Carreira de Especialista do Banco Central (Analistas e Técnicos do Banco Central)**: responsável pelas atribuições de fiscalização e regulação das entidades integrantes do Sistema Financeiro Nacional, atividade exclusiva de Estado contemplada nos art. 21, VIII e 192 da CF.

d) **Cargos de Analista e Inspetor da Comissão de Valores Mobiliários, e de Analista Técnico da Superintendência de Seguros Privados**, aos quais compete a atribuição de controle, regulação e fiscalização dos mercados de valores mobiliários, seguros, previdência privada e capitalização, no âmbito do Sistema Financeiro Nacional, atividade exclusiva de Estado contemplada nos art. 21, VIII e 192 da CF.

e) **Fiscal de Cadastro e Tributação Rural**: Categoria que detém as competências funcionais de promover fiscalização e cadastro do zoneamento agrário, a fim de identificar, para fins de desapropriação e reforma agrária, as propriedades rurais que não estejam cumprido sua função social, atividade exclusiva do Estado nos termos do art. 184 da CF.

f) **Fiscal de Defesa Agropecuária**: Carreira criada pela Lei nº 9.620/98, no Ministério da Agricultura e do Abastecimento, com atribuições voltadas para as atividades de inspeção, fiscalização, certificação e controle de produtos, insumos, materiais de multiplicação, meios tecnológicos e processos produtivos na área de defesa agropecuária.

## 2. Carreiras Policiais

a) **Carreira Policial Federal** (Peritos, Papiloscopistas, Agentes, Escrivães, Delegados) - Carreira responsável pelo exercício do Poder de Polícia no tocante ao cumprimento da legislação penal e da polícia judiciária da União, contemplada como típica de Estado e pela Lei nº 6.185/74 e no art. 144, "caput" e § 1º da Constituição Federal. O ingresso depende de concurso público e curso de formação específico. As mesmas garantias devem ser reservadas às demais carreiras policiais (Policial Rodoviário Federal e Policial Ferroviário Federal), amparadas pelo art. 144 da CF.

## 3. Carreiras Jurídicas

a) **Carreira de Defensor Público da União**: Carreira criada pela Lei Complementar nº 80/94 com a atribuição de prestar orientação jurídica e defesa, em todos os graus, dos necessitados e essencial, nos termos do art. 134 da Constituição, à função jurisdicional do Estado.

b) **Carreira de Procurador da Fazenda Nacional**: Carreira integrante da Advocacia-Geral da União responsável, ex vi do 131, § 3º da Constituição Federal, pela representação da União na execução da dívida ativa de natureza tributária. Contemplada como típica de Estado pela Lei nº 6.185/74.

c) **Carreira de Assistente Jurídico**: Carreira responsável pelas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito do Poder Executivo. Originária do Grupo-Serviços Jurídicos, juntamente com a Procuradoria da Fazenda Nacional, é uma

das 3 Carreiras específicas da Advocacia-Geral da União, juntamente com os Advogados da União e Procuradores da Fazenda Nacional.

d) **Procurador Autárquico e Procurador da adm. Fundacional:** Categorias responsáveis pelas atividades representação judicial e extrajudicial e de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito da administração autárquica e fundacional. Originária da Advocacia Consultiva da União e do Grupo-Serviços Jurídicos, juntamente com a Procuradoria da Fazenda Nacional e Assistentes Jurídicos, integram o quadro dos órgãos vinculados à AGU por força da Lei Complementar nº 73/93.

#### 4. Carreiras de Representação Diplomática

a) **Carreira de Diplomata:** Carreira integrante do Serviço Exterior que detém ex vi da Lei nº 7.501, de 1987, a atribuição de exercer atividades inerentes à representação diplomática, classificada como típica de Estado pela Lei nº 6.185/74. O ingresso depende de concurso público e curso de formação específico.

b) **Carreira de Oficial de Chancelaria:** Carreira integrante do Serviço Exterior que detém ex vi da Lei nº 7.501, de 1987 e da Lei nº 8.883, de 1993, a atribuição de atividades de natureza técnica e administrativa de apoio à representação diplomática. O ingresso depende de concurso público e curso de formação específico.

#### 5. Carreiras de Gestão Governamental

a) **Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental:** Carreira integrante do Núcleo Estratégico do Estado, criada pela Lei nº 7.834, de 1989, cujas atribuições são as de "formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, direção e assessoramento nos escalões superiores da administração direta e autárquica", ou seja, expressão do jus imperii no tocante à definição de diretrizes, programas e projetos de intervenção governamental, ou das decisões de governo visando fins previamente estabelecidos a serem atingidos através de práticas globalmente programadas (public policy). No tocante à direção e assessoramento, representam a extensão técnica dos agentes públicos de natureza política. Tendo como órgão supervisor o Ministério do Orçamento e Gestão, atende à necessidade de instrumentalização do Estado para o exercício, dentre outras, da função típica de planejamento, prevista no art. 174 da Constituição Federal. O ingresso depende de concurso público e curso de formação específico. As suas atribuições envolvem, nos termos da Lei nº 9.625/98 (art. 21), o **exercício de atividades de gestão governamental, nos aspectos técnicos relativos a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**, em todas as áreas de governo, na administração direta e autárquica.

b) **Carreira de Planejamento e Orçamento (Analista de Planejamento e Orçamento e Técnico de Planejamento e Orçamento):** Carreira originalmente criada pelo Decreto-Lei nº 2.346/87 (Carreira de Orçamento), cuja denominação foi posteriormente alterada pela Lei nº 8.270/92. Atuam na administração e controle do sistema orçamentário no âmbito do Poder Executivo e elaboração,

programação e acompanhamento dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Empresas Estatais, atividade inerente ao Estado como Poder Público ex vi do art. 165 da Constituição. Atende, também, à necessidade de instrumentalização do Estado para o exercício da função típica de planejamento, prevista no art. 174 da Constituição Federal. O ingresso depende de concurso público e curso de formação específico. As suas atribuições estão definidas no art. 23 da Lei nº 9.625: **“exercício de atividades de gestão governamental, nos aspectos técnicos relativos à formulação, e implementação e avaliação de políticas nas áreas orçamentária e de planejamento”**. As mesmas atribuições competem aos cargos de **Técnico de Planejamento P-1501 do Grupo TP-1500**, também pertencentes ao Ministério do Orçamento e Gestão.

c) **Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA:** Cargos pertencentes ao IPEA, que segundo o art. 24 da Lei nº 9.625 têm como atribuições o exercício de atividades de gestão governamental, nos aspectos relativos ao planejamento, à realização de pesquisas econômicas e sociais e à avaliação das ações governamentais para subsidiar a formulação de políticas públicas.

d) **Carreira de Finanças e Controle Interno (Analistas de Finanças e Controle e Técnicos de Finanças e Controle):** Carreira criada pelo Decreto-Lei nº 2.347/87 a partir das categorias funcionais do Grupo Atividades Específicas de Controle Interno, contemplada como típica de Estado pela Lei nº 6.185/94. Exercem atividades de gestão governamental nos aspectos técnicos relativos à formulação e implementação de políticas na área econômico financeira e patrimonial, de auditoria e de análise e avaliação de resultados. A atividade de controle interno foi ainda contemplada como típica de Estado no texto constitucional pelo art. 73. O ingresso depende de concurso público e curso de formação específico. As atribuições dos Analistas de Finanças e Controle estão definidas no art. 22 da Lei nº 9.625: **“exercício de atividades de gestão governamental, nos aspectos técnicos relativos à formulação, e implementação de políticas na área econômico-financeira e patrimonial, de auditoria e de análise e avaliação de resultados”**.

f) **Carreira de Analista de Comércio Exterior:** Criada pela Lei nº 9.620/98, tem atribuições voltadas para as atividades de gestão governamental, relativas à formulação, implementação, controle e avaliação de políticas de comércio exterior;

g) **Supervisor Médico-Pericial:** Criada pela Lei nº 9.620/98, tem atribuições voltadas para as atividades de gestão governamental, nos aspectos relativos ao gerenciamento, supervisão, controle, fiscalização e auditoria das atividades de perícia médica;

Assim, somente estará a respeitar a conceituação aprovada pela Câmara da Reforma do Estado do Conselho de Governo, e incorporada ao Plano Diretor da Reforma do Estado a aprovação de Lei que, destinada a regulamentar a Emenda Constitucional nº 19/98, considere este *rol* mínimo de carreiras/atividades exclusivas de Estado. Trata-se do “núcleo duro”, identificado com suas funções indelegáveis e inafastáveis, e cujas atribuições requerem, sob a forma do regime estatutário e da

proteção especial contra a perda do cargo, a garantia da estabilidade, sob pena de vulneração de seus integrantes frente às pressões e interesses que lhes cumpre enfrentar em seu dia a dia.

E, tendo em vista a tramitação das proposições, caberá ao Congresso Nacional exercer o seu poder de dispor sobre a matéria, alterando-a de modo a que possa alcançar a amplitude dos conceitos aplicáveis e, assim, atender aos interesses maiores da sociedade de poder contar com um serviço público profissionalizado e imune às pressões, pelo menos neste conjunto de carreiras e atividades *efetivamente exclusivas de Estado*.

Em maio de 1999.

**Luiz Alberto dos Santos**

*Advogado, Mestre em Administração, Especialista  
em Políticas Públicas e Gestão Governamental  
Diretor de Estudos e Pesquisas da ANESP*