

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ
DIRETORIA REGIONAL DE BRASÍLIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SAÚDE COLETIVA
ESPECIALIZAÇÃO EM VIGILÂNCIA SANITÁRIA

ROGÉRIO COUTINHO PEREIRA

A REDE FEDERAL DE CAPACITAÇÃO E PESQUISA EM REGULAÇÃO:
UMA PROPOSTA PARA AS AGÊNCIAS REGULADORAS.

BRASÍLIA

2010

ROGÉRIO COUTINHO PEREIRA

**A REDE FEDERAL DE CAPACITAÇÃO E PESQUISA EM REGULAÇÃO:
UMA PROPOSTA PARA AS AGÊNCIAS REGULADORAS.**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva da Diretoria Regional de Brasília da Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Vigilância Sanitária.

Orientador: WELCIO DE TOLEDO.

BRASÍLIA

2010

PEREIRA, Rogério Coutinho.

A rede federal de capacitação e pesquisa em regulação: uma proposta para as agências reguladoras / Rogério Coutinho Pereira. Brasília, 2010.

89p.; Il.

Monografia (Especialização em Vigilância Sanitária) - Diretoria Regional de Brasília, Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz.

Orientador: Welcio de Toledo.

1. Capacitação na Administração Pública 2. Escolas de
Governo 3. Agências Reguladoras Federais I. Título

ROGÉRIO COUTINHO PEREIRA

**A REDE FEDERAL DE CAPACITAÇÃO E PESQUISA EM REGULAÇÃO:
UMA PROPOSTA PARA AS AGÊNCIAS REGULADORAS.**

Esta **monografia** foi julgada e aprovada para obtenção do grau de **Especialista em Vigilância Sanitária** no Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva da Diretoria Regional de Brasília da Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz.

Brasília, 10 de Junho de 2010.

BANCA EXAMINADORA

VÂNIA MARIA DO REGO SILVA COSTA

Parecerista

ANTÔNIO SANTOS B. DA COSTA

Parecerista

WÉLCIO DE TOLEDO, Orientador

FIOCRUZ BRASÍLIA

RESUMO

PEREIRA, ROGÉRIO COUTINHO. A rede federal de capacitação e pesquisa em regulação: uma proposta para as agências reguladoras. 89 p. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Vigilância Sanitária) - Diretoria Regional de Brasília, Fundação Oswaldo Cruz, Brasília, 2009.

A regulação no Brasil é uma atividade exclusiva de estado com previsão constitucional em sede do art. 174. A ação regulatória busca equilibrar as forças de interesse entre Governo, Iniciativa Privada e Sociedade em relação a determinado setor da economia, produto ou serviço ofertado. A reforma administrativa do Estado brasileiro após a redemocratização do país, notadamente na década de 1990, teve como resultado uma nova forma de organização da ação regulatória com a criação da primeira agência reguladora federal (ANEEL) em 1996. Hoje, o conjunto de 10 agências reguladoras é dotado de carreira de estado própria, com quadros técnicos ainda em formação, definidos por meio da Lei n. 10.871 de 2004. As ações de capacitação dos Especialistas e Técnicos em Regulação, Analistas e Técnicos Administrativos ocorre de forma independente em cada agência. A proposta de criação de uma rede federal de capacitação e pesquisa em regulação, bem como um plano diretor de capacitação das agências reguladoras segue a tendência de inúmeras outras carreiras públicas cuja capacitação é coordenada por escolas de governo.

Palavras-chave: capacitação do servidor público
agências reguladoras
escolas de governo
educação corporativa
regulação

ABSTRACT

PEREIRA, ROGÉRIO COUTINHO. Federal training and research network in regulation: a proposal to the Brazilian regulatory agencies. 89 p. Monography (especialization) - Brasília Regional Directorate, Oswaldo Cruz Foundation, Brasília, 2009.

Regulation in Brazil is an exclusive state activity provisioned in Constitution's article 174. Regulatory action seeks to balance the interests of Government, Private Initiative and Society regarding a certain economic sector, a product or an available public service. From the Brazilian administrative reform in the 90's resulted a new form of state organization of the regulatory intervention with the creation of the first federal regulatory agency (ANEEL) in 1996. Today, the assembled 10 regulatory agencies have their own public service career, with technical staff still in the process of formation, established in Law nr. 10.871/2004. Each agency deals independently with the training actions directed to the Regulation Specialists and Technicians, Administrative Analysts and Technicians. The proposal of creating a federal learning and research network in regulation, as well as a master training program for the regulatory agencies follows other leading public service careers whose training programs are coordinated by schools of government.

Key-words: public service training
regulatory agency
school of government
corporative learning
regulation

LISTA DE FIGURAS

| | | |
|----------|--|----|
| Figura 1 | Portal da Rede Nacional de Escolas de Governo, mantido pela ENAP | 52 |
| Figura 2 | Estratificação das diferentes funções do Estado | 55 |
| Figura 3 | Grade programática do curso de formação do EPPGG | 61 |
| Figura 4 | Descrição gráfica da rede federal de capacitação e pesquisa em regulação | 79 |

LISTA DE QUADROS

| | | |
|----------|--|----|
| Quadro 1 | A atividade regulatória na Constituição da República Federativa do Brasil | 15 |
| Quadro 2 | Princípios da atividade regulatória conforme PEC n.81/2003 | 17 |
| Quadro 3 | Avaliação de desempenho das agências reguladoras pelo Senado Federal, conforme a PEC 71/2004 | 18 |
| Quadro 4 | Linhas de pesquisa do macroeixo I do PEP-visa | 43 |
| Quadro 5 | Instituições participantes da Rede Nacional de Escolas de Governo | 53 |

LISTA DE TABELAS

| | | |
|----------|---|----|
| Tabela 1 | As Agências Reguladoras Federais brasileiras | 16 |
| Tabela 2 | Quadros de pessoal efetivo e de cargos comissionados das agências, conforme redação original da Lei n. 9.986/2000 | 23 |
| Tabela 3 | Sumário de escolas de governo selecionadas e carreiras vinculadas . | 54 |
| Tabela 4 | Quadro comparativo das atividades típicas de estado | 56 |
| Tabela 5 | Relação de atribuições legais estabelecidas na Lei n.10.871/2004 .. | 57 |
| Tabela 6 | Compilação de atividades exclusivas de estado, respectivas carreiras e atribuições | 63 |
| Tabela 7 | Estrutura da remuneração dos cargos efetivos das agências reguladoras federais | 67 |
| Tabela 8 | Requisitos de capacitação exigidos dos servidores efetivos das agências reguladoras federais | 71 |
| Tabela 9 | Proposta de grade preliminar mínima para os cursos de formação em regulação | 82 |

SUMÁRIO

| | | |
|---|--------------------------------------|----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 11 |
| 2 | REVISÃO DA LITERATURA | 14 |
| 3 | OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS | 45 |
| 4 | METODOLOGIA | 46 |
| 5 | RESULTADOS E DISCUSSÃO | 48 |
| 6 | CONCLUSÕES | 83 |
| 7 | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 86 |
| | ANEXOS | - |

1 INTRODUÇÃO

Como em vários países, a infra-estrutura regulatória foi criada no Brasil com o objetivo de aumentar a credibilidade dos compromissos do Governo, em longo prazo, com relação aos direitos de concessão. Em poucas palavras, a atividade regulatória consiste numa busca constante de manter o equilíbrio entre atores com interesses por vezes antagônicos. Os atores em questão consistem (a) no **Governo**, que tem interesse na arrecadação fiscal e no estímulo à atração de investimentos e aumento da atividade econômica, (b) na **Iniciativa Privada**, composta pelas empresas que atuam nos chamados ‘setores regulados’ e tem como interesse um caminho desimpedido para que seus investimentos se convertam em lucros e (c) a **Sociedade**, na forma dos usuários dos bens e serviços prestados pela Iniciativa Privada sob chancela do Governo, que tem interesse na obtenção de bens e serviços continuamente aprimorados e com custos reduzidos.

Não há, a priori, um lado ‘fraco’ nesta relação triangular, visto que até mesmo os usuários (que se poderia considerar fragilizados ante o poder econômico da Iniciativa Privada ou ao poder normativo do Governo em impor regras), visto que abundam exemplos cotidianamente de interesses destes outros atores que são dobrados ante a temida “Opinião Pública”. Mas pode, certamente, haver assimetrias nesta relação e é neste cenário que toma lugar a atividade de regulação, prevista mesmo em sede constitucional.

A Regulação (e por extensão, as Agências Reguladoras Federais) não é uma coisa nova no mundo ou sequer no Brasil. Já desde 1936, o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) exerce atividades que se podem identificar como ‘regulatórias’. O mesmo se pode dizer de diversos outros órgãos, como a Comissão de Valores Mobiliários, A Superintendência de Seguros Privados e o Banco Central do Brasil. Contudo, a inserção do ‘agente regulador’ na estrutura formal de um dos vértices do triângulo (Governo) pode se desdobrar em conflitos de interesse. No outro extremo deste espectro, tampouco se pode pensar em ‘privatizar’ as atividades de regulação (o que não deve se confundir com a privatização de empresas públicas que anteriormente operaram bens e serviços hoje concedidos à Iniciativa Privada), uma vez que é indissociável desta o chamado poder de polícia, atribuição eminentemente estatal e indelegável. E, sem sombra de dúvidas como podemos constatar ao apreciar o cenário da ‘Crise Financeira Mundial de 2009’, igualmente

não se pode confiar à Sociedade a atribuição de “auto-regular” os mercados de bens e serviços.

É neste cenário que se insere o que pode-se identificar como a ‘reforma regulatória’, ou seja, a mudança na estrutura da Administração Pública para abrigar um novo tipo de entidade com fito de interpor-se entre os atores citados e moderar suas relações, suprimindo as assimetrias e excessos de parte a parte. Tais órgãos são as autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras Federais.

O processo de reforma regulatória começou com o programa de privatização, iniciado em 1990. As primeiras Agências Reguladoras – ANEEL (energia elétrica) e ANATEL (telecomunicações) foram criadas depois de 1996, inspiradas na experiência internacional, especialmente no modelo de regulação independente da América do Norte.

Nesse modelo, as Agências são caracterizadas por serem entidades públicas autônomas sob regime especial; relacionadas aos Ministérios, como parte da administração indireta, no entanto sem hierarquia subordinativa; e, por possuírem autonomia financeira.

Desde 1996, assim, 10 Agências Reguladoras foram criadas, baseadas no mesmo modelo: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), em 1996; Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), em 1997; Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), em 1997; Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), em 1999; Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), em 2000; Agência Nacional de Águas (ANA), em 2000; Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), em 2001; Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), em 2001, Agência Nacional do Cinema (ANCINE), em 2001 e Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), em 2005.

Esse novo formato de organização do Estado busca uma governança de caráter regulatório apropriada, baseada em: autonomia para efetivamente exercer os poderes garantidos; processo de tomada de decisão que garanta consistência e evite arbitrariedades; e, confiança. Seu principal objetivo é oferecer segurança aos futuros investidores potenciais e efetivos, influenciando assim sobre o índice de retorno de risco de projetos de infra-estrutura.

A existência de falhas de mercado justifica a intervenção do Estado na economia para alcançar a otimização na alocação e na distribuição dos recursos. É missão do Estado impedir uma atividade socialmente ineficiente mediante regulamentações. As Agências devem ser usadas como um importante instrumento de Estado para a regulação dos setores de infra-estrutura, devido à existência simultânea de falhas de mercado e do longo prazo de maturação dos investimentos nesta área. Dessa forma, o modelo de Agências

Reguladoras garante incentivos para que os consumidores se beneficiem dos ganhos de eficiência e assegura a estabilidade das regras.

A criação de Agências Reguladoras Federais, em si, não se completa sem que se tenha uma carreira de servidores públicos para fisicamente materializarem a execução das atribuições destas entidades. A luz da Constituição da República, de 1988, o ingresso nesta carreira estruturada obriga-se operar através de concursos públicos para selecionar indivíduos com as qualificações necessárias ao exercício da função pública. Por outro lado, resta claro que não existe nem no Brasil nem em qualquer parte do mundo, um curso que gradue seus dicentes em “ciências da regulação”. Desta constatação, verifica-se que os servidores porventura recrutados em seleções públicas deverão a posteriori ser capacitados para esta atividade. Mais uma vez, uma rápida pesquisa pode identificar que também não existe uma ‘Escola de Governo em Regulação’ para cumprir tal papel.

O imperativo da capacitação dos Servidores das Agências Reguladoras Federais, como se demonstrará adiante, decorre tanto dos comandos legais em vigor neste sentido, quanto da constante evolução social e tecnológica dos objetos sob regulação, que deve ser acompanhado pelo Estado através da educação corporativa continuada de seus agentes, sob pena de ineficiência ou mesmo fracasso do propósito da regulação.

Assim, abordar-se aqui preliminarmente a origem legal da regulação, das agências reguladoras federais no seio da reforma administrativa do estado e da estruturação das carreiras às quais foi atribuído o exercício desta atividade exclusiva de estado. Mais detidamente, buscaremos avaliar a relação destas carreiras com os requisitos de capacitação e a proposta da estruturação de uma rede federal de capacitação e pesquisa em regulação para suprir esta demanda por aprimoramento da ação do Estado.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Regulação: Atividade Exclusiva de Estado. Agências Reguladoras.

A Casa Civil da Presidência da República, sob coordenação do Grupo de Trabalho Interministerial, elaborou em 2003 o relatório “Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro”. O documento trás uma definição para a Regulação, nestes termos.

A regulação é uma forma contemporânea de ação do Estado. Trata-se, em linhas gerais, do modo como a coordenação entre empresas, cidadãos-consumidores e os diferentes órgãos do governo se dá quanto à edição de normas, e cujo objetivo primordial é o de estimular, vedar ou determinar comportamentos envolvendo determinados mercados que, por seus traços próprios, requerem a interferência estatal. A ação regulatória se dá por meio de leis, regulamentos e outras regras editadas pelo poder público e por entidades às quais os governos delegam poderes regulatórios ou normativos. A regulação pode ser genérica, aplicando-se à economia ou sociedade como um todo, ou setorial.

Ao contrário do que se pode inicialmente pensar, a regulação pode exibir várias facetas quanto à finalidade a que se propõe. Nesta seara, o mesmo relatório busca esclarecer o tema (Casa Civil, 2003).

A regulação, dependendo das suas finalidades, pode ser econômica, social ou administrativa. A **regulação econômica** propicia a estrutura institucional para agentes econômicos, empresas e mercados. É a regulação cujo propósito principal é facilitar, limitar ou intensificar os fluxos e trocas de mercado, por intermédio de políticas tarifárias, princípios de confiabilidade do serviço público e regras de entrada e saída do mercado. Já a **regulação social** é a que intervém na provisão dos bens públicos e na proteção do interesse público, define padrões para saúde, segurança e meio ambiente e os mecanismos de oferta universal desses bens. A **regulação administrativa**, por fim, diz respeito à intervenção nos procedimentos administrativos e burocráticos, bem como aos procedimentos administrativos adotados pelo Poder Público em sua relação com os administrados. Segundo Gonçalves (2002), a regulação administrativa diz respeito às “normas jurídicas editadas pela Administração Pública no exercício da função administrativa”, ou seja, materializa-se no próprio exercício, pela administração, de seu poder regulamentar, isto é, de expedir regulamentos para a correta interpretação das leis, conforme prevê, genericamente, o art. 84, IV da Constituição Federal.

Criar agências reguladoras federais autônomas financeira e administrativamente por si só não confere nada além de um lustro de modernidade ao Estado, que pode até preliminarmente satisfazer a esquivia Iniciativa Privada, sempre ciosa de seus próprios interesses e desconfiada das ‘armadilhas’ do Governo. Assim, a regulação não se

resume em criar administrativamente agências reguladoras. Sem autonomia de fato, não tardará o modelo a caminhar para o fracasso. O Grupo de Trabalho Interministerial procurou trazer esta preocupação ao buscar identificar bases e justificativa da regulação econômica e das agências reguladoras (Casa Civil, 2003).

A regulação econômica refere-se àquelas intervenções cujo propósito é mitigar imperfeições, como a existência de traços de monopólio natural, e assim melhorar o funcionamento do mercado. A justificativa econômica tradicional para a regulação diz respeito à maximização da **eficiência em mercados caracterizados pela concentração de poder econômico (e.g., monopólio ou oligopólio)** e naqueles onde as barreiras à entrada são significativas. Outras justificativas econômicas para a regulação são as falhas de mercado relacionadas com as **externalidades**, a correção de **assimetrias de informação** e poder, e a intervenção para **facilitar a transição** para regimes de mercado, assim como a insuficiente provisão de bens públicos, e.g., onde há necessidade de promoção da universalização do acesso aos serviços. Por outro lado, em alguns casos, apenas, podem requerer agências autônomas setores onde se faça necessário o monitoramento dos preços praticados. A regulação econômica vem para, na presença das “falhas de mercado”, assegurar que o resultado da interação entre produtores e consumidores de determinado bem ou serviço seja eficiente, tendo como resultado adequados níveis de quantidade, qualidade e preço. Também se pode atribuir à regulação econômica uma tarefa adicional: ela pode ser um veículo indutor da criação das próprias condições de mercado em circunstâncias em que elas não existem. Quanto a este ponto, é de se reter a idéia de que regulação não é somente uma etapa anterior ao alcance de níveis satisfatórios de concorrência. A regulação estimula a concorrência e procura mimetizar mercados para minimizar suas deficiências, mas deve ainda desempenhar a importante tarefa institucional de, por vezes, criar e organizar esses mercados, bem como em seu interior promover redistribuições equânimes.

A importância da atividade de Regulação emana, não obstante outras fontes, da própria Carta Magna de 1988, em sede de seu Artigo 174, transcrito integralmente no Quadro 1, a seguir. A instituição das atuais e eventuais futuras agências reguladoras é uma materialização deste determinante constitucional.

Quadro 1. A atividade regulatória na Constituição da República Federativa do Brasil.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

É oportuno destacar, a título de complementação do cenário em estudo, que a regulação, conquanto atividade exclusiva do Estado, não é uma prerrogativa limitada ao formato “Agência Reguladora” quanto à sua consecução no Brasil. Senão vejamos o destaque

feito no relatório “Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro” (Casa Civil, 2003):

Como exemplos de órgãos e entidades que exercem função reguladora temos a Secretaria da Receita Federal, o **Departamento de Aviação Civil** e o Ministério do Trabalho e Emprego (órgãos da administração direta), o Instituto Nacional do Seguro Social (autarquia), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (autarquia), o Instituto Brasileiro de Turismo (autarquia), o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (autarquia), o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (autarquia), a Comissão de Valores Mobiliários (autarquia), a Superintendência de Seguros Privados (autarquia), o Departamento Nacional da Produção Mineral (autarquia), e o Instituto Nacional do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (autarquia especial), dentre outros.

Destaque-se que o Departamento de Aviação Civil (DAC), por meio da Lei n. 11.292 de 2006, foi transformado na Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Incidentalmente, o Departamento Nacional de Produção Mineral, em função de sua tradicional atuação regulatória junto ao setor de mineração, é frequentemente citado como uma “futura” agência reguladora, ao passo que tal cogitação não se verifica em relação à autarquias como CVM e Susep, de eminente caráter regulatório.

As agências reguladoras federais atualmente instituídas são aquelas relacionadas na Tabela 1, onde são indicadas suas leis de criação e o ministério setorial ao qual cada uma está vinculada.

Tabela 1: As Agências Reguladoras Federais brasileiras.

| Agência Nacional | Lei | Ministério |
|----------------------------|--|-----------------|
| de Energia Elétrica | n. 9.427, de 26/12/1996 | Minas e Energia |
| do Petróleo | n. 9.478, de 06/08/1997 | |
| de Telecomunicações | n. 9.472, de 16/07/1997 | Comunicações |
| de Vigilância Sanitária | n. 9.782, de 26/01/1999 | Saúde |
| de Saúde Suplementar | n. 9.961, de 28/01/2000 | |
| de Águas | n. 9.984, de 17/07/2000 | Meio Ambiente |
| de Transportes Aquaviários | n. 10.233, de 05/06/2001 | Transportes |
| de Transportes Terrestres | | |
| de Aviação Civil | n. 11.262, de 26/04/2006 | Defesa |
| de Cinema | n. 2.228, de 06/09/2001 ^(a) | Casa Civil |

^(a) medida provisória

Não bastando a demonstração clara de que as atividades regulatórias são inalienáveis do núcleo central do Estado, tramitam hoje propostas no Congresso Nacional versando sobre a constitucionalização, ou seja, a inserção clara e inequívoca desta forma de organização do Estado Brasileiro na lei primordial do país. Destacamos, para fins demonstrativos, duas Propostas de Emenda à Constituição (PEC) que versam sobre a atividade de Regulação.

A um lado, apresentou proposta o Senador Tasso Jereissati no sentido de ‘constitucionalizar’ esta atividade, introduzindo o Art. 175-A, conforme a Proposta de Emenda à Constituição n. 81/2003, com os princípios da atividade regulatória.

Quadro 2: Princípios da atividade regulatória conforme PEC n. 81.

“Dê-se ao art. 175-A, da Constituição, nos termos do art. 1º da PEC nº81, de 2003, a seguinte redação:

“Art. 1º.....

‘Art. 175–A. As agências reguladoras, entidades sujeitas a regime autárquico especial, destinadas ao exercício de atividades de regulação e fiscalização, inclusive aplicação de sanções, com vistas ao funcionamento adequado dos mercados e da exploração e prestação dos serviços e bens públicos em regime de autorização, concessão ou permissão, harmonizando interesses dos consumidores, do poder público, empresas e demais entidades legalmente constituídas, observarão, em sua constituição e funcionamento, os seguintes princípios:

- I – proteção do interesse público;*
- II – defesa da concorrência e do direito do consumidor;*
- III – promoção da livre iniciativa;*
- IV – prestação de contas;*
- V – universalização, continuidade e qualidade dos serviços;*
- VI – impessoalidade, transparência e publicidade;*
- VII – autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira;*
- VIII – decisão colegiada;*
- IX – investidura a termo dos dirigentes e estabilidade durante os mandatos;*
- X – notória capacidade técnica e reputação ilibada para exercício das funções de direção;*
- XI – estabilidade e previsibilidade das regras;*
- XII – vinculação aos atos normativos e a contratos.*

Parágrafo único. Lei regulamentará o disposto neste artigo, inclusive quanto ao controle externo e supervisão das agências reguladoras pelo poder executivo.” (NR)

É oportuno trazer aqui a justificação desta proposta, para demonstrar sua compatibilidade com o propósito das agências reguladoras federais, bem como a origem apontada para os princípios ora elencados (Jereissati, 2003).

Inspiradas nos princípios constitucionais da livre concorrência, da livre iniciativa e da defesa do consumidor, e buscando a retirada do Poder Público do teatro da operação econômica, em alguns casos, ou à redução de sua participação em outros, as agências reguladoras foram criadas e instaladas com vistas a conferir, no ambiente nacional, as condições de estabilidade, previsibilidade e regulamentação ideais ao fomento da atividade privada, compondo, num quadro de fina arquitetura jurídico-institucional, os ideais empresariais, estatais, estratégicos e dos consumidores. Ocorre que atingir esses objetivos exige uma série de requisitos e instrumentos que impeçam a mudança das regras a qualquer momento e que coloquem os mercados e sua regulação a salvo das variações de humores dos condutores da máquina pública. É evidente e visível que a ação das agências reguladoras, sujeita às

variações abruptas de regras, à negativa dos contratos e ao privilegiamento dos desejos imediatos do Poder Executivo, constitui um risco regulatório que afugenta os investidores, condenando a atividade de regulamentação à inocuidade. Em face disso, estamos propondo a constitucionalização de princípios retores da atividade das agências reguladoras, como forma de inspirar e dirigir o tratamento institucional das agências e agir como fundamento de validade da legislação infraconstitucional, primária e secundária, a elas relativas. Tais princípios foram extraídos da observação atenta dos méritos, dos percalços e dos reclamos mais comuns e mais contundentes em relação à atividade regulatória, e compõem o conjunto normatizador ideal dessa ação, a validar e dar consistência a esses trabalhos.

Em paralelo, tramita a Proposta de Emenda Constitucional n. 71 de 2007, que atribui à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal competência para convocar diretores de agências reguladoras para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, atribui ao Senado Federal competência para avaliar o desempenho das agências reguladoras e de seus dirigentes e impede o contingenciamento de repasse de recursos orçamentários às agências reguladoras, transcrita no Quadro 3, a seguir.

Quadro 3: Avaliação de desempenho das Agências Reguladoras pelo Senado Federal, conforme PEC n. 71/2007.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 71, DE 2007

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os arts. 50, *caput*, 52 e 168 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes redações:

“Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado, quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República e diretores de agências reguladoras, para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada.”
..... (NR)

“Art. 52.
.....

XVI – avaliar anualmente, na forma de seu regimento interno, o desempenho das agências reguladoras e de seus dirigentes.” (NR)

“Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e das Agências Reguladoras, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.” (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Certamente, a prestação de contas e a reiteração da autonomia das agências reguladoras, na forma da eliminação do nocivo contingenciamento de recursos a estas entidades, favorece um aprimoramento do ambiente regulatório. Podemos extrair da justificativa desta proposta, elementos importantes que reforçam a necessidade da autonomia das agências reguladoras federais (AMARAL, 2007).

Passados cerca de dez anos, as regras de funcionamento das agências reguladoras, entidades típicas de Estado, precisam ser aperfeiçoadas, tanto para preservar sua autonomia e independência, imprescindíveis ao seu bom funcionamento, quanto para suprir lacunas e corrigir problemas evidenciados ao longo dessa primeira década de experiência. É preciso assegurar à Câmara e ao Senado, e a qualquer de suas Comissões, a possibilidade de convocar dirigentes das agências para prestar informações sobre os assuntos de sua atribuição, o que se inclui nesta Proposta de Emenda. Da mesma forma, se a atividade reguladora das agências é inerente à execução das políticas públicas a elas confiadas, nada mais adequado que elas, como órgãos de Estado, sejam submetidas à avaliação de desempenho pelo Senado Federal. De outro lado, é necessário coibir a perniciosa prática orçamentária caracterizada pelo contingenciamento de repasse de verbas destinadas às agências reguladoras. Nos termos dessa Proposta de Emenda, os recursos correspondentes às dotações orçamentárias devem ser repassados, impreterivelmente, até o dia 20 de cada mês, na forma de duodécimos.

2.2 Carreiras Públicas e Carreiras das Agências Reguladoras Federais.

Preliminarmente, é forçoso pousar a vista sobre o que seria uma carreira, antes de discutir a necessidade ou não de capacitação da mesma, bem como – ato contínuo – se tal necessidade contempla a estruturação de uma escola de governo própria. Pode-se extrair tais conceitos da tese de Nicolini (2007).

Não se pode discutir a aprendizagem dos funcionários públicos nas escolas de governo sem que se discuta o conceito de carreiras e de carreiras de Estado, sob pena de a discussão estar incompleta.

A palavra “carreira” se origina de via carraria, o que quer dizer, em latim, “estrada para carros”. Trata-se de uma analogia para descrever a entrada do indivíduo na vida profissional, numa “estrada” preexistente, na qual ele saiba o que esperar do percurso. Nessa concepção original, a carreira seria construída com base em três dimensões distintas: a noção do avanço, dada pela perspectiva da progressão vertical na hierarquia de uma organização, que seria ilustrada pelos sinais de status e ganhos financeiros crescentes; a noção da associação da carreira a uma profissão regulamentada, construída em contraposição à falta de perspectiva de um funcionário de baixo escalão, em funções intermediárias ou auxiliares, que não tenha evoluído na educação formal; e a noção da estabilidade, que é a crença de que o funcionário exercerá exclusivamente atividades relacionadas a sua profissão até o momento de sua aposentadoria, o que de certa forma exclui a possibilidade da acumulação de diferentes profissões (MARTINS, 2001, p.31).

Assim, numa concepção tradicional, a carreira pode ser caracterizada por um grupo de funcionários que desempenha um mesmo tipo de atividade, que

tenha qualificações semelhantes e esteja sujeito a um mesmo conjunto de regras de ingresso, lotação, movimentação, promoção e remuneração, respeitadas as especificidades dos órgãos de atuação, que também esteja exposto aos mesmos tipos de ações de capacitação e desenvolvimento (MARCONI, 1999, p.267).

Abordando especificamente carreiras da Administração Pública, Nicolini (2007) traz a diferenciação entre carreiras em sentido amplo e o que atualmente se convencionou designar como ‘Carreiras de Estado’.

Quando se passa à discussão das carreiras no âmbito da administração pública, sob uma perspectiva gerencial, poder-se-ia dizer que há cinco grandes carreiras destinadas aos servidores públicos que desempenham atividades típicas de Estado: a diplomacia, o magistrado, a segurança, a fiscalização e a gestão pública, sendo duas últimas as que interessam particularmente a esta tese. Com relação às carreiras, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado preconiza que elas podem ser classificadas em 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 (Presidência da República, 1995, p.42).

Tal definição, contida no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, importa um erro, que se mostrou significativo no processo de criação de carreiras para exercício nas agências reguladoras federais. O erro pode ser localizado na má interpretação que se focou em ‘carreiras de estado’ (entendendo-se por isto as chamadas carreiras estatutárias sob abrigo do Regime Jurídico Único, Lei n. 8.112/1990), considerando como tais aquelas localizadas na Administração Direta, relegando ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho qualquer outra carreira pelo simples fato do órgão ou entidade estar administrativamente vinculado à Administração Indireta. A interpretação falhou ao não se dar conta de que não se trata da carreira e sua localização na estrutura da Administração que a define como ‘Carreira de Estado’, mas ao contrário, a definição deveria ser vinculada às atribuições que os servidores investidos numa determinada carreira irão desempenhar, não trazendo qualquer relevância em que ponto da máquina pública estejam inseridos. Face a este esclarecimento, Santos (1999) discorreu longamente sobre o tema das atividades exclusivas de estado.

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.

Mais adiante, são resgatados do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado os conceitos destes ‘núcleos’ da Administração, bem como relacionados seus potenciais componentes (Santos, 1999)

A definição incorporada ao Plano Diretor decorre de um detalhamento da classificação originalmente proposta pelo Ministro Luiz Carlos BRESSER PEREIRA. 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.

Ao identificar os componentes do Núcleo de Atividades Exclusivas, aquelas que só o Estado pode realizar, são facilmente identificáveis atribuições que podem ser encontradas nas agências reguladoras federais e suas carreiras (Santos, 1999).

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.

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.

Chegando a um consenso de quais atividades seriam ‘exclusivas de Estado’, com foco nas atribuições e não na localização ou lotação do servidor na estrutura da

Administração Pública, Santos (1999) adentra finalmente o tema das carreiras propriamente ditas.

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.

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.

A primeira tentativa do governo em criar uma carreira para exercer as funções exclusivas de estado em regulação materializou-se na Lei n. 9986, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. O artigo 1º desta norma jurídica estabeleceu que As Agências Reguladoras terão suas relações de trabalho regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5452, de 01 de maio de 1943, e legislação trabalhista correlata, em regime de emprego público. Originou-se do Projeto de Lei n. 2.549 de 2000, encaminhado pela Presidência da República por meio da Mensagem n. 265/2000.

Por seu turno, o art. 2º criou, para exercício exclusivo nas Agências Reguladoras, os empregos públicos de nível superior de Regulador, de Analista de Suporte à Regulação, os empregos de nível médio de Técnico em Regulação e de Técnico de Suporte à Regulação, os cargos efetivos de nível superior de Procurador, os Cargos Comissionados de Direção - CD, de Gerência Executiva - CGE, de Assessoria - CA e de Assistência - CAS, e os Cargos Comissionados Técnicos - CCT.

O quantitativo de empregados públicos, para as agências então estabelecidas (ANATEL, ANEEL, ANP, ANVISA e ANS) foi estabelecido de acordo com o Anexo I da Lei n. 9.986/2000, reproduzido na tabela abaixo.

Tabela 2: Quadros de pessoal efetivo e de cargos comissionados das agências, conforme redação original da Lei n. 9.986/2000.

| PESSOAL EFETIVO | QUANTITATIVO | | | | |
|---------------------------------|--------------|------------|------------|------------|------------|
| | ANATEL | ANEEL | ANP | ANVS | ANS |
| EMPREGO | | | | | |
| Regulador | 598 | 230 | 436 | 510 | 340 |
| Analista de Suporte à Regulação | 207 | 75 | 114 | 174 | 95 |
| Procurador | 70 | 20 | 30 | 40 | 20 |
| Técnico em Regulação | 385 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Técnico de Suporte à Regulação | 236 | 0 | 77 | 0 | 60 |
| TOTAL | 1.496 | 325 | 657 | 724 | 515 |

Mesmo durante a discussão deste projeto de lei na Câmara dos Deputados, insurgiu intenso debate entre as forças políticas ali posicionadas, sobre a adequação ou não da adoção do regime de ‘emprego público’ regido pela CLT para a carreira das agências reguladoras federais. Propostas de emenda ao projeto versavam sobre a substituição deste formato pelo tradicional cargo de provimento efetivo (servidor público), porém a lei promulgada restou sem alteração significativa neste sentido em relação à minuta de lavra da Presidência da República.

Irresoluto com a situação, o Partido dos Trabalhadores (PT) ingressou junto ao Supremo Tribunal Federal com Ação Direta de Inconstitucionalidade, sob nº 2.310, já em 29 de agosto de 2000, questionando o emprego do regime CLT para as carreiras das agências reguladoras federais. Um argumento essencial é reproduzido a seguir.

Ou seja, o que estabelece o art. 247 da Lei Maior é que não basta ao servidor que desenvolve atividades exclusivas de Estado ser estável. Ele deve ter, ainda, garantias especiais contra a possibilidade de perda de seu cargo, além da estabilidade ordinária dos demais servidores públicos. Isso impede que se submetam aqueles servidores a um regime jurídico que não conduz a estabilidade. Submeter os servidores das agências reguladoras a regime celetista, em que sequer há a garantia da estabilidade (exclusiva de ocupantes de cargos públicos) seria uma forma de burlar o texto constitucional, na medida em que se deferiria a servidor que exerce atividade exclusiva de Estado ainda menos garantias do que gozam outros servidores.

Para que se tenha o alcance desse dispositivo, além dos interesses corporativos, que nem por isso se despem de legitimidade, a pauta de razoabilidade necessária a 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, a Lei ora impugnada, em seu artigo 1º, ignorou completamente a sofisticação dos conceitos aplicáveis, desconsiderando a natureza das atividades a ser exercida pelos ocupantes de “empregos” de Regulador, de Procurador, de Analista de Suporte a Regulação, de Técnico em Regulação e de Técnico de Suporte à Regulação, elencados no art. 2º da Lei no 9.986, e decorrentes do próprio “caput” do art. 174 da CF, como se

tais cargos não estivessem diretamente vinculados ao exercício de atividades exclusivas de Estado na área de regulação econômica e de serviços públicos.

Em análise da referida ADIn, o Supremo Tribunal Federal concedeu liminar suspendendo a eficácia jurídica dos artigos 1º, 2º e outros que continham o termo “emprego” ou “empregado público”, bem como os que permitiriam a absorção pela ANATEL de empregados públicos da extinta Telebrás em “quadro especial em extinção” daquela agência.

A criação intempestiva das Agências Reguladoras Federais sem a prévia estruturação tanto de quadros técnicos próprios e uma escola de formação para estes servidores públicos, aliada à instabilidade institucional da criação inicial de cargos regidos indevidamente pela CLT, a declaração de inconstitucionalidade deste ato e a posterior elaboração de lei prevendo cargos estatutários regidos pela Lei n. 8.112/1990 levou à utilização de quadros cedidos dos ministérios supervisores e/ou órgãos antecessores das agências reguladoras. As deficiências desta prática foram corretamente identificadas no Anexo II da análise e avaliação das agências reguladoras, conduzida pelo Grupo de Trabalho Interministerial (Casa Civil, 2003), assim destacadas.

Ressalte-se que a prática de requisitar servidores dos ministérios contribui para o **desestímulo ao desenvolvimento de capacidades independentes e autônomas dentro dos órgãos reguladores**, o que **prejudica o processo de formação de um corpo técnico devidamente qualificado** e com o devido comprometimento com a missão da agência. Além disso, a transferência dos servidores às agências pode ser interpretada pelos agentes do setor como mera continuidade da política executada pelo ministério antes da criação da agência reguladora, o que poderia **resultar no insucesso regulatório devido à incapacidade administrativa e à falta de credibilidade** junto ao setor regulado.

Lamentavelmente, por interesses corporativos ligados aos servidores cedidos na condição acima identificada, o dispositivo legal que previa a devolução destes servidores quando da ocupação de mais de 50% dos cargos de provimento efetivo foi revogado, acompanhado da redistribuição deste grupo de servidores para o então criado “Quadro Específico” das agências reguladoras federais. A ANVISA, por exemplo, absorveu milhares de servidores principalmente de nível médio da área administrativa oriundos da extinta Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde. Com isto, é hoje a única agência reguladora que realizou apenas um concurso público (2004) para provimento de cargos efetivos de nível superior de analistas e especialistas em regulação, assim também como é a única agência reguladora onde o quantitativo de servidores efetivos é inferior ao de servidores do Quadro Específico, que não passaram por concurso público previsto na Constituição Federal como via de ingresso na Agência. A deficiência de quadros efetivos de nível superior

está evidenciada na solicitação da ANVISA para realização de novo concurso, visando preencher todas as vagas remanescentes previstas na Lei n. 10.871/2004. Contudo, a concessão da autorização pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão arrastasse a meses, sem qualquer perspectiva. Em comunicação pessoal com os gestores de recursos humanos, uma das possibilidades aventadas para esta demora seria exatamente o grande número total de servidores (considerando-se efetivos e redistribuídos), sendo contudo impossível o aproveitamento da imensa maioria dos servidores redistribuídos nas atividades de gestão, planejamento, fiscalização, controle e regulação da ANVISA, que são atribuições exclusivas dos Analistas e Especialistas em Regulação.

Uma vez deferida a liminar suspendendo a eficácia dos itens da Lei n. 9.986/2000 (e da lei que criou a ANTAQ e ANTT) que versavam sobre a criação de empregos públicos regidos pela CLT, a ‘carreira’ das Agências Reguladoras Federais foi efetivamente ‘descrida’ e voltou-se a estaca zero. Permaneceu a situação onde a Administração Pública Federal contava com entidades pertencentes ao Núcleo de Atividades Exclusivas de Estado, destinadas a exercer as atribuições de Regulação previstas no art. 174 da Constituição, porém desprovidas de uma carreira que pudesse recrutar os quadros técnicos necessários.

Nesta seara, o relatório final do Grupo de Trabalho Interministerial (Casa Civil, 2003) fez o devido destaque no tocante à situação da carreira necessária às atividades de regulação. Especial destaque foi dado ao fato da inconstitucionalidade de qualquer tipo de aproveitamento de servidores públicos nos novos cargos a serem criados (o que caracterizaria o provimento derivado, em burla ao princípio do concurso público).

O tratamento da questão de pessoal das agências, além de dever se harmonizar com a política geral de pessoal e com as perspectivas de despesa com servidores públicos nos próximos anos, deverá dirimir as incertezas sobre a forma de contratação do todo ou parte dos quadros dessas autarquias (isto é, a questão da possibilidade de contratação no regime de emprego público). Qualquer alteração nesta área irá requerer modificação na Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000 – que dispõe sobre a gestão de recursos humanos das agências reguladoras. **No caso de criação de carreira para o núcleo dos cargos, dever-se-ão ser criados cargos efetivos, regidos pela Lei nº 8.112, de 1990.**

Identificados o quantitativo necessário, as atribuições e denominação dos cargos, deverão ser alocados recursos orçamentários e estabelecido cronograma para realização de concursos públicos e preenchimento dos referidos cargos. O ingresso nessas carreiras deverá dar-se exclusivamente mediante concurso, posto que se trata de quadros novos, inexistentes no serviço público federal, sendo ainda **inconstitucional qualquer forma de aproveitamento de servidores que já estejam no exercício de atividades nas agências, sejam eles comissionados, contratados em caráter temporário, requisitados ou redistribuídos de outros órgãos.** Os servidores de carreira das agências reguladoras devem ter remuneração fixada nos mesmos níveis das demais

carreiras típicas de Estado já constituídas, devendo ser composta de uma parcela fixa (vencimento básico), a ser acrescida de parcela variável, sob a forma de gratificação de desempenho.

Em 23 de dezembro de 2003, através da Exposição de Motivos Interministerial n. 412, de lavra do Ministério do Planejamento e Casa Civil, é encaminhada ao congresso nacional medida provisória que receberia o registro n. 155/2003, nestes termos:

1. Submetemos à superior deliberação de Vossa Excelência a anexa proposta de Medida Provisória que dispõe sobre a criação e organização de cargos efetivos das Autarquias Especiais denominadas Agências Reguladoras, e dá outras providências.

2. O encaminhamento da referida Medida Provisória se justifica para permitir a estruturação dos Quadros de Pessoal das Autarquias Especiais denominadas Agências Reguladoras, mediante a criação de cargos de provimento efetivo próprios, em substituição aos empregos públicos previstos quando de sua instituição. A criação destes cargos efetivos regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 se faz necessária em razão de medida liminar deferida pelo Supremo Tribunal Federal - STF, desde dezembro de 2000, em decorrência do ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIN - nº 2.310, de 2000, na qual são questionados dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, que "Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências", com base no entendimento de que **o exercício da função de regulação e fiscalização, inerente à atividade precípua do Estado**, pressupõe prerrogativas não previstas na Consolidação das Leis do Trabalho, regime que regeria as relações jurídicas entre as Agências Reguladoras e seus futuros empregados.

Ainda neste documento, são apresentados os cargos de provimento efetivo que seriam criados para o exercício das referidas funções exclusivas de Estado de regulação e fiscalização, bem como seus quantitativos.

3. Dada a impossibilidade de provimento dos referidos empregos públicos, as Agências Reguladoras têm-se valido de requisições de órgãos e entidades da Administração Pública Federal e da contratação de profissionais por tempo determinado, de acordo com o disposto em suas leis de criação. Ocorre que a inadequação dessa alternativa, por sua limitada validade temporal e pela disparidade de tratamento com os demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal, impõem a adoção imediata de medidas que venham a suprir a necessidade de composição do Quadro de Pessoal destas organizações, sob pena de prejudicar o cumprimento de suas metas e obrigações institucionais. Assim, propomos a criação de sete mil, quatrocentos e dez cargos efetivos nos Quadros de Pessoal das Autarquias Especiais denominadas Agências Reguladoras, assim discriminados: três mil, seiscentos e oitenta cargos nas carreiras de Especialistas em Regulação, de nível superior, distribuídos pelas respectivas carreiras setoriais, com atribuições voltadas às atividades especializadas de regulação, inspeção, fiscalização e controle da legislação das áreas específicas, bem como implementação de políticas e à realização de estudos e pesquisas respectivos a essas atividades; mil, setecentos e quarenta e cinco cargos nas carreiras de Suporte à Regulação, de nível médio, distribuídos pelas respectivas carreiras setoriais, com atribuições voltadas ao suporte e ao apoio técnico especializado às atividades de regulação, inspeção, fiscalização e controle da prestação de serviços públicos nas áreas específicas, inclusive infra-estrutura, bem como à implementação de políticas e realização de estudos e pesquisas respectivos a essas atividades; mil e oitenta e cinco cargos de Analista Administrativo, de nível superior, com atribuições voltadas para o exercício

de atividades administrativas e logísticas relativas ao exercício das competências institucionais a cargo das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras; novecentos cargos de Técnico Administrativo, de nível médio, com atribuições voltadas para o exercício de atividades administrativas e logísticas de nível intermediário relativas ao exercício das competências institucionais das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras. Propomos, também, a criação de sessenta e quatro cargos de Procurador Federal para dotar as Agências Reguladoras de pessoal capacitado para a produção dos atos legais, pareceres, súmulas, bem como representá-las no que for necessário; esses cargos, somados aos já existentes, permitirão a distribuição de trezentos e trinta e cinco cargos de Procurador Federal nessas entidades. Adicionalmente, para dotar o Poder Executivo de maior capacidade de formulação de políticas públicas nas áreas aqui mencionadas, propomos a criação de seiscentos cargos de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, para exercício nos órgãos da Administração Direta responsáveis pela supervisão das Agências Reguladoras.

Verifica-se que, em consonância com as conclusões do Grupo de Trabalho Interministerial que traçou diagnóstico das agências reguladoras em 2003, foi prevista também a criação de cargos da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental visando fortalecer o corpo técnico dos ministérios supervisores para interação com igual corpo técnico que seria constituído pelo preenchimento dos cargos ora criados. A lei, contudo, não solucionou a questão dos inúmeros servidores que haviam sido cedidos às agências reguladoras quando de sua instituição, momento anterior à criação das carreiras efetivas.

Finalmente, em 20 de maio de 2004, é promulgada a Lei n. 10.871, que Dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras, e dá outras providências. Na transcrição dos artigos 1º a 4º deste diploma legal, são apresentadas as atribuições dos cargos de Especialista e Técnico em Regulação, Analista e Técnico Administrativo para exercício exclusivo nas autarquias especiais denominadas agências reguladoras.

Art. 1º. Ficam criados, para exercício exclusivo nas autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras, referidas no Anexo I desta Lei, e observados os respectivos quantitativos, os cargos que compõem as carreiras de:

- I- Regulação e Fiscalização de Serviços Públicos de Telecomunicações, composta de cargos de nível superior de **Especialista em Regulação de Serviços Públicos de Telecomunicações (...)**;
- II- Regulação e Fiscalização da Atividade Cinematográfica e Audiovisual, composta de cargos de nível superior de **Especialista em Regulação da Atividade Cinematográfica e Audiovisual (...)**;
- III- Regulação e Fiscalização de Recursos Energéticos, composta de cargos de nível superior de **Especialista em Regulação de Serviços Públicos de Energia, (...)**;
- IV- Especialista em Geologia e Geofísica do Petróleo e Gás Natural, composta de cargos de nível superior de **Especialista em Geologia e Geofísica do Petróleo e Gás Natural (...)**;

- V- Regulação e Fiscalização de Petróleo e Derivados, Álcool Combustível e Gás Natural, composta de cargos de nível superior de **Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados, Álcool Combustível e Gás Natural (...)**;
- VI- Regulação e Fiscalização de Saúde Suplementar, composta de cargos de nível superior de **Especialista em Regulação de Saúde Suplementar (...)**;
- VII- Regulação e Fiscalização de Serviços de Transportes Aquaviários, composta de cargos de nível superior de **Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários (...)**;
- VIII- Regulação e Fiscalização de Serviços de Transportes Terrestres, composta de cargos de nível superior de **Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Terrestres (...)**;
- IX- Regulação e Fiscalização de Locais, Produtos e Serviços sob Vigilância Sanitária, composta de cargos de nível superior de **Especialista em Regulação e Vigilância Sanitária (...)**;
- X- Suporte à Regulação e Fiscalização de Serviços Públicos de Telecomunicações, composta de cargos de nível intermediário de **Técnico em Regulação de Serviços Públicos de Telecomunicações (...)**;
- XI- Suporte à Regulação e Fiscalização da Atividade Cinematográfica e Audiovisual, composta de cargos de nível intermediário de **Técnico em Regulação da Atividade Cinematográfica e Audiovisual (...)**;
- XII- Suporte à Regulação e Fiscalização de Petróleo e Derivados, Álcool Combustível e Gás Natural, composta de cargos de nível intermediário de **Técnico em Regulação de Petróleo e Derivados, Álcool Combustível e Gás Natural, (...)**;
- XIII- Suporte à Regulação e Fiscalização de Saúde Suplementar, composta de cargos de nível intermediário de **Técnico em Regulação de Saúde Suplementar, (...)**;
- XIV- Suporte à Regulação e Fiscalização de Serviços de Transportes Aquaviários, composta de cargos de nível intermediário de **Técnico em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários (...)**;
- XV- Suporte à Regulação e Fiscalização de Serviços de Transportes Terrestres, composta de cargos de nível intermediário de **Técnico em Regulação de Serviços de Transportes Terrestres, (...)**;
- XVI- Suporte à Regulação e Fiscalização de Locais, Produtos e Serviços sob Vigilância Sanitária, composta de cargos de nível intermediário de **Técnico em Regulação e Vigilância Sanitária, (...)**;
- XVII- Analista Administrativo, composta de cargos de nível superior de **Analista Administrativo (...)**;
- XVIII- Técnico Administrativo, composta de cargos de nível intermediário de **Técnico Administrativo, (...)**;
- XIX- Regulação e Fiscalização de Aviação Civil, composta de cargos de nível superior de **Especialista em Regulação de Aviação Civil, (...)**;
- e
- XX- Suporte à Regulação e Fiscalização de Aviação Civil, composta de cargos de nível intermediário de **Técnico em Regulação de Aviação Civil, (...)**.

2.3 Profissionalização da função pública e Gestão por competências.

A Secretaria de Recursos Humanos, promotora da Conferência Nacional de Recursos Humanos na Administração Pública Federal em 2009, elencou no Texto-base do evento quais os fundamentos que vem norteando sua atuação.

A atuação da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, portanto, tem sido fundamentada em:

- § Instituir um **serviço público profissionalizado**, responsável, eficiente, eficaz e democrático para construir e desenvolver uma inteligência permanente no Estado;
- § Proporcionar aos servidores remunerações justas, observados os paradigmas de mercado;
- § Assegurar que o Governo Federal conte com uma **força de trabalho qualificada e flexível**, inclusive para lidar com novas tecnologias;
- § Favorecer o desenvolvimento de um **ambiente de inovação e criatividade** na Administração Pública Federal;
- § Consolidar o uso de indicadores objetivos de desempenho de servidores, equipes e órgãos/entidades;
- § Construir um “Novo Compromisso” dos servidores com o serviço público, baseado em um ethos democrático e comprometido com resultados de melhoria dos serviços prestados à sociedade brasileira;
- § Promover o aumento e melhoria da capacidade de gestão e da capacidade operativa do Governo Federal, com eficiência e eficácia;
- § Planejar os impactos orçamentários e financeiros no curto, médio e longo prazos relacionados aos gastos com pessoal, preservando o equilíbrio fiscal;
- § Reorganizar e simplificar as estruturas remuneratórias com incorporação de gratificações;
- § Redefinir a sistemática de avaliação de desempenho, inserida no planejamento estratégico dos órgãos públicos, que norteará a política de gestão e trará reflexos na composição salarial dos servidores.

Pode-se facilmente depreender dos destaques feitos ao texto, que estes objetivos propostos devem obrigatoriamente passar pela continuada capacitação e qualificação do servidor público para se obter a desejada profissionalização e eficiência tantas vezes ressaltada no documento.

Cabe, por oportuno neste momento, trazer outro trecho do Texto Base (2009) da Conferência Nacional de Recursos Humanos, abordando a gestão por competência na Administração Pública Federal.

A edição do Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que instituiu a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal incorporou o conceito de gestão por competências na Administração Pública Federal (APF) direta, autárquica e fundacional. Essa nova abordagem tem entre seus objetivos: a adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições; o desenvolvimento permanente do servidor público; a racionalização e efetividade dos gastos com capacitação. Essas finalidades imprimem às organizações públicas o desafio do estabelecimento de um novo referencial teórico e metodológico para a gestão do desenvolvimento.

Nesse novo referencial destaca-se o **incentivo às iniciativas de capacitação, promovidas pelas próprias instituições, mediante o aproveitamento de habilidades e de conhecimentos de servidores do próprio quadro de pessoal; o apoio ao servidor público em iniciativas de capacitação voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais; a garantia de acesso dos servidores a eventos de capacitação interna ou externamente ao seu local de trabalho; o incentivo à inclusão das atividades de capacitação como requisito para a promoção do servidor na carreira e a complementaridade entre o resultado das ações**

de capacitação e a mensuração do desempenho, as quais constituem diretrizes que reforçam um novo olhar para o desenvolvimento.

Essa política de desenvolvimento de pessoas apóia-se em três instrumentos: o Plano Anual de Capacitação, o Relatório de Execução de Atividades e o Sistema de Gestão por Competência, esse último, ferramenta gerencial que permite planejar, monitorar e avaliar ações de capacitação a partir da identificação dos conhecimentos, das habilidades e das atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores.

O tema da qualificação ou formação profissional do servidor público, Santos (1999) designa tal fato não como opção, mas como exigência imposta tanto ao ocupante de cargo que execute atribuições típicas de estado, quanto ao Estado no tocante a oportunizar esta capacitação através de Escolas de Governo.

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.

Relatório de lavra da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico “Fortalecendo a governança para o crescimento” (OCDE, 2007) aborda de forma mais particular a questão dos recursos humanos das autoridades regulatórias.

Autoridades regulatórias precisam dispor de um número suficiente de **funcionários altamente capacitados e motivados para que possam realizar suas tarefas da forma mais eficaz possível**. Recursos humanos e financeiros adequados são críticos para assegurar uma autonomia do ente regulador em relação aos ministérios e às empresas reguladas. Isso levanta a questão de que, se no Brasil tem ocorrido uma profissionalização do funcionalismo público nos últimos anos, grande parte dos cargos administrativos sofrem de **escassez de funcionários técnicos qualificados**. **O conhecimento técnico dos funcionários regulatórios também é fundamental para garantir que uma perspectiva independente** com relação às empresas possa ser considerada em certas questões e que não existe a tentação de que outras instituições ponham em dúvida o trabalho do ente regulador.

Neste mesmo relatório, também podemos identificar o que a OCDE considera como conhecimentos requeridos dos servidores das agências reguladoras. Vejamos o destaque abaixo.

É o que parece ter acontecido, por exemplo, com os comentários do TCU sobre a metodologia de tarifas de distribuição estabelecidas pela ANAEEL, informadas pelo IDEC. Além de **conhecimentos específicos em economia, direito e contabilidade**, os funcionários deveriam contar com **especialistas sobre a indústria e consumidores**. O quadro de funcionários é composto por pessoal estatutário, selecionados por concurso público, de acordo com a Lei nº 8.112, de 1990 e funcionários terceirizados, que seguem regras gerais de trabalho.

A perda prematura de funcionários é um desperdício de capacitação. Essas questões já tinham sido apontadas pelo Banco Mundial em 2004. De acordo com este diagnóstico, as discussões sobre a modernização do marco regulatório, realizadas em grupo interministerial também apontaram a necessidade de fortalecer as agências reguladoras e os ministérios setoriais. Os primeiros passos já foram dados em 2003, por meio da Medida Provisória nº 155, de 23 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a criação de carreiras e a organização de cargos efetivos nas Agências Reguladoras, e cargos nos ministérios encarregados da supervisão dessas agências, medida que foi transformada na Lei 10.871, de 20 de maio de 2004, pelo Congresso Nacional.

Em referência aos cargos citados, o relatório traça brevemente um cenário das carreiras das agências reguladoras abordadas no estudo, naquele momento.

No momento, a ANEEL possui um quadro de 645 profissionais, composto por especialistas em regulação, incluindo 43 economistas e 33 advogados, e funcionários de suporte técnico e administrativo. Há uma combinação de servidores públicos regulares, funcionários emprestados de outras organizações (há um acordo de compartilhamento de funcionários entre EPE e CCCE), consultores independentes e outros, tais como advogados federais temporariamente cedidos para ANEEL. Não há possibilidades da ANEEL recrutar seus próprios funcionários por meio de termos e condições diferentes daqueles que são próprios da administração pública.

ANATEL é a maior das agências estudadas, com 1532 funcionários, incluindo 74 economistas profissionais, 88 advogados, engenheiros e funcionários de suporte técnico e administrativo. Cerca de 66% desses funcionários foram contratados por meio de concurso público. No setor do transporte, a legislação estipula a constituição de uma equipe efetiva e o recrutamento de funcionários especializados. De acordo com o relatório de gestão de 2005 da ANTT, dos 899 funcionários apenas 490 eram concursados. Isso tem a ver com o fato de que, depois que a unidade de análise da GEIPOT foi fechada e o Ministério do Transporte perdeu seu correspondente contingente especializado, a agência teve que compensar esse vácuo parcialmente.

A ANS tem um quadro de 732 funcionários aproximadamente, dos quais 363 são servidores qualificados, sendo 223 especializados em regulação, onde convivem economistas, médicos, advogados e especialistas em administração. As agências estão tentando fortalecer seu quadro de funcionários. Por exemplo, um programa permanente de capacitação,

constituído por cursos internos e externos de curta e longa duração, foi estabelecido pela ANS (RA11/2006), Essas atividades também estão orientadas para o bem-estar dos funcionários, incluindo técnicas como ioga e nutrição, que são parte de uma abordagem orientada para a saúde. O desenvolvimento quadro funcional recebeu incentivos financeiros por meio do Decreto nº 5.827, de 29 de junho de 2006, aplicado a todas as agências, complementando o salário básico de acordo com a gestão de desempenho e o desenvolvimento profissional. Isso oferece oportunidade para o reconhecimento de sucessos profissionais individuais e coletivos.

2.4 Escolas de Governo.

Nicolini (2007) principia a discussão sobre o tema ‘escolas de governo’, trazendo à baila a discussão do que seria esta entidade, citando Regina Pacheco.

Diz Regina Pacheco (2002, p.35 e 76) que escola de governo é um termo vago e impreciso. Mas, em linhas gerais, a autora a define como a **instituição voltada para a preparação e o desenvolvimento de funcionários públicos**, ou incluída na máquina governamental ou fortemente financiada por recursos públicos orçamentários oriundos do Tesouro Nacional. Sua missão deveria se pautar pela melhoria do desempenho dos agentes e das organizações públicas, equilibrando o fomento aos valores permanentes do setor público com o apoio às prioridades do governo.

As escolas de governo servem, desse modo, **à capacitação da ação estatal para a implementação das políticas públicas**; elas tentam viabilizar, via formação dos servidores públicos, a produção, a acumulação e a disseminação de um conjunto de conhecimentos que viabilizará as ações necessárias para que as políticas públicas alcancem o seu intento (SILVA, LICIO e ANDRADE, 2003, p.60). Uma escola de governo seria orientada para a administração pública, especificamente para a gestão do aparelho do Estado e para a prestação de serviço (ao) público, eximindo-se das questões relativas à disputa pelo poder ou à condução do Estado. O argumento de que há uma convergência entre o modelo de escolas de governo e de escolas ou universidades corporativas é também expresso por Souza, R., (2003, p.73) e Baratta (2003, p.117). Eles ressaltam o fato de que está sendo progressivamente compreendida a necessidade de uma política consistente para a formação dos corpos funcionais, o que muda a política de formação de recursos humanos das áreas operacionais para as áreas estratégicas.

No relatório de Sérgio Paulo Rouanet, “Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública”, foram estudadas algumas Escolas de Governo vinculadas a carreiras específicas. Dos casos avaliados no documento, foram destacados o Instituto Rio Branco (Carreira Diplomática), a Escola Superior de Administração Fazendária (Auditores Fiscais), a Academia Nacional de Polícia (Polícia Federal).

Em relação ao Instituto Rio Branco, é feito o destaque ao Curso de Preparação à Carreira Diplomática, cuja conclusão com aproveitamento é o requisito para ingresso efetivo na Carreira Diplomática, em seu patamar inicial (ENAP, 2005). Cabe ressaltar que,

atualmente, a exigência para ingresso no CPCD passou a ser graduação completa. É descrita a relação de disciplinas e tópicos que então constituíam a grade curricular do curso.

Criado em 1945, o Instituto Rio Branco detém o monopólio para o acesso à carreira diplomática, por meio do Curso de Preparação à Carreira Diplomática (CPCD), embora excepcionalmente o ministro de Estado possa determinar a realização de concurso direto organizado pelo instituto. A admissão ao CPCD está condicionada à aprovação em exame vestibular. São requisitos para inscrição nesse exame, inter alia, a conclusão de, pelo menos, dois anos de curso de graduação e idade mínima de 19 anos e máxima de 30.

O CPCD tem duração de dois anos, no decorrer dos quais são aprofundados os conhecimentos em disciplinas como idiomas, direito, economia e política. O currículo do segundo ano, por exemplo, é constituído por uma seção de línguas obrigatórias (francês e inglês) e complementares, como o alemão, árabe, espanhol, italiano, japonês e russo, uma seção básica (economia, direito internacional público, direito internacional privado) e uma seção profissional (orientação profissional, história das relações diplomáticas do Brasil, prática consular, promoção de exportações, relações internacionais). Os alunos do segundo ano realizam, ainda, estágios profissionalizantes em certos departamentos da Secretaria de Estado, além de viagens pelo Brasil.

Verifica-se que várias estratégias de capacitação encontram-se representadas, como a educação tradicional, línguas, bem como formação profissional e estágios. Na página eletrônica do Instituto Rio Branco, inserida no site do Ministério das Relações Exteriores, não se encontra disponível a grade curricular atualizada. Um aspecto que merece o devido destaque é que ao Instituto Rio Branco não compete apenas o curso de formação inicial dos futuros diplomatas. A estruturação da carreira e a capacitação encontram-se intrinsecamente ligadas, com previsão expressa de quais cursos são de conclusão com aproveitamento obrigatório para acesso às diferentes classes.

Além do CPCD, o Instituto Rio Branco proporciona outros cursos, dos quais os mais importantes são o Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas (CAD) e o Curso de Altos Estudos (CAE). Esses dois cursos são pré-requisitos para a progressão funcional, respectivamente, de Segundo e Primeiro Secretário e de Conselheiro a Ministro de Segunda Classe.

A exigência de conclusão dos cursos para desenvolvimento na Carreira Diplomática está inscrita na Lei n. 11.440/2006. A descrição atual do Curso de Formação, extraída da página do IRBr, é a seguinte:

O Instituto Rio Branco foi fundado em 1945 e é **responsável pela seleção e treinamento dos diplomatas brasileiros, em processo contínuo de formação**: o Curso de Formação, na etapa inicial da carreira; o Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas (CAD), para Segundos Secretários e o Curso de Altos Estudos (CAE) para Conselheiros. Desde 1976, o Instituto já formou, também, 132 diplomatas estrangeiros.

O IRBr oferece ainda, para diplomatas, **cursos de técnicas de negociação e diplomacia pública e, para os demais funcionários do Ministério, de**

prática consular, cerimonial e idiomas. Organiza, paralelamente, cursos especiais para jornalistas, nacionais e estrangeiros, interessados em temas de política externa, e para funcionários de outros órgãos da administração pública que trabalham na área de comércio exterior.

Os cursos ofertados estão em direta relação com o desenvolvimento destes servidores públicos na Carreira Diplomática do Serviço Exterior Brasileiro, estabelecida pela Lei n. 11.440 de 2006.

O Curso de Formação é frequentado pelos diplomatas aprovados no Concurso de Admissão que tiverem sido nomeados para o cargo inicial da Carreira e nele tomado posse. O Curso de Formação segue metodologia de curso em nível de Mestrado Profissional em Diplomacia e tem por finalidade dar início à formação dos funcionários nomeados para o cargo inicial da Carreira de Diplomata do Serviço Exterior, bem como avaliar suas aptidões e capacidade durante o estágio probatório de que trata o art. 8º da Lei nº 7.501, de 27 de junho de 1986.

Em março de 1946, estabeleceu-se o Curso de Preparação à Carreira de Diplomata do IRBr, cuja primeira turma foi composta de 27 Cônsules de Terceira Classe, como se chamavam então os Terceiros-Secretários de hoje. É desta data também a obrigatoriedade de concurso público pelo IRBr para o acesso à carreira. Já passaram pelo Instituto mais de 1250 diplomatas brasileiros e 140 estrangeiros.

Os objetivos do IRBr sempre foram: • harmonizar os conhecimentos adquiridos nos cursos universitários com a formação para a carreira diplomática; • desenvolver a compreensão dos elementos básicos da formulação e execução da política externa brasileira; e • iniciar os alunos nas práticas e técnicas da carreira.

Ao longo de seus mais de 50 anos, as mudanças nas necessidades da atividade diplomática resultaram em ajustes regulares nas normas e nos programas do Instituto, com vistas a manter atualizada a formação do diplomata brasileiro. A partir de 1967, passou-se a exigir dos candidatos ao concurso o primeiro ano de curso superior, exigência que se estendeu, em 1968, para o segundo ano e, em 1985, para o terceiro. Desde 1994, tornou-se pré-requisito curso superior de graduação plena. Em 1995, criou-se o Programa de Formação e Aperfeiçoamento - Primeira Fase (PROFA-I). Em 2002, este Programa foi credenciado pela CAPES/Ministério da Educação como Curso de Mestrado em Diplomacia (conceito 4 na avaliação realizada em 2004).

Da Lei n. 11.440 de 2006, podemos extrair a Seção V, onde a vinculação entre capacitação e desenvolvimento na Carreira Diplomática está inscrita.

Art. 51. As promoções na Carreira de Diplomata obedecerão aos seguintes critérios:

- I- (...);
- II- promoção a Segundo-Secretário, obedecida a antiguidade na classe e a ordem de classificação no **Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata - CACD**, cumprido o requisito previsto no art. 53 desta Lei.

Art. 52. Poderão ser promovidos somente os Diplomatas que satisfaçam os seguintes requisitos específicos:

- I- (...);
- II- No caso de promoção a Ministro de Segunda Classe, haver o Conselheiro concluído o **Curso de Altos Estudos – CAE** e contar pelo menos 15 (quinze) anos de efetivo exercício, computados a partir da posse em cargo da classe inicial da carreira, dos quais um mínimo de 7 (sete) anos e 6 (seis) meses de serviços prestados no exterior;
- III- No caso de promoção a Conselheiro, haver o Primeiro-Secretário concluído o **Curso de Atualização em Política Externa - CAP** e contar pelo menos 10 (dez) anos de efetivo exercício, computados a partir da posse em cargo da classe inicial da carreira, dos quais um mínimo de 5 (cinco) anos de serviços prestados no exterior; e
- IV- No caso de promoção a Primeiro-Secretário, haver o Segundo-Secretário concluído o [**Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas**] **CAD** e contar pelo menos 2 (dois) anos de serviços prestados no exterior.

§ 1º. A conclusão do CAP, a que se refere o inciso III do caput deste artigo, se constituirá em requisito para a promoção à classe de Conselheiro, decorridos 2 (dois) anos de sua implantação pelo Instituto Rio Branco.

Adiante, Rouanet aborda em seu relatório a Escola Superior de Administração Fazendária (ESAF), apresentando um histórico breve da mesma, as atividades de sua competência, as carreiras vinculadas e uma sucinta avaliação da atuação da escola.

Criada em 1973, a Escola Superior de Administração Fazendária (ESAF) veio substituir o Centro de Treinamento e Desenvolvimento do Ministério da Fazenda (Cetremfa). Sua estrutura organizacional básica compõe-se de um órgão central, sediado em Brasília, e de 23 projeções regionais, sediadas nas capitais. Entre suas atividades incluem-se as seguintes: formação, aperfeiçoamento, reciclagem, pós-graduação, pesquisa, recrutamento e seleção, e cooperação técnica. A execução das atividades de treinamento (aperfeiçoamento e reciclagem) e de recrutamento e seleção cabe, preferencialmente, às projeções regionais. Recentemente foram desativados os cursos de pós-graduação (política fiscal e administração fazendária), aparentemente em consequência do desinteresse do alto escalão, que considerava tais cursos excessivamente longos e acadêmicos.

De especial importância, na ótica deste relatório, é o fato de que a ESAF detém o monopólio para o recrutamento nas seguintes carreiras fazendárias: fiscais, controladores de arrecadação federal e procuradores. No caso dos fiscais, por exemplo, existe um concurso público, interno e externo, que habilita os candidatos aprovados a ingressar num curso de formação, de quatro meses. Concluído o curso, que comporta exames realizados durante a escolaridade, os formandos podem optar pelos postos de sua preferência, de acordo com a classificação final obtida.

A ESAF não tem obtido êxito em sua tentativa de impulsionar um programa de desenvolvimento de dirigentes fazendários que estabelecesse uma correlação entre a participação em programas de treinamento para dirigentes, por um lado, e nomeações, permanência na função e progressão funcional, por outro.

É interessante destacar-se que a estrutura descentralizada da ESAF é um contraponto à centralização do Instituto Rio Branco. Este formado deve, obrigatoriamente,

satisfazer às necessidades das carreiras vinculadas, uma vez que o ‘quartel-general’ da Diplomacia brasileira é o Itamaraty, sediado em Brasília, ao passo que a Receita Federal onde são lotados os Auditores Fiscais tem estrutura amplamente capilar por todo território nacional. Se por um lado, as sedes das agências reguladoras federais estão centralizadas em Brasília ou na cidade do Rio de Janeiro, por outro, as unidades regionais estão espalhadas por todas as capitais e mesmo outras grandes cidades conforme a natureza do setor sob regulação daquela entidade específica.

Rouanet aborda, a seguir, a Academia Nacional de Polícia, integrante da estrutura do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça e detentora do monopólio da seleção e recrutamento para as carreiras do grupo ‘Polícia Federal’.

A Academia Nacional de Polícia, subordinada ao Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, **é um canal de seleção e recrutamento, em regime de monopólio, para carreiras do grupo “Polícia Federal”, em nível tanto médio como superior.** As carreiras de nível médio são de agente da Polícia Federal, escrivão da Polícia Federal e papiloscopista policial. As de nível superior incluem a de delegado da Polícia Federal, de perito criminal e de técnico de censura.

O ingresso para os dois níveis realiza-se por meio de concursos públicos, exigindo-se o segundo ciclo completo para o nível médio e um curso de graduação completo para o nível superior. A duração da escolaridade no nível médio é de três a um máximo de quatro meses, e a do nível superior é de cinco a um máximo de seis meses. São admitidos ao concurso candidatos internos e externos e a relação é de 20 para 1, aproximadamente, entre candidatos inscritos e aprovados.

A título de exemplo, o concurso público para a carreira de delegado inclui matérias como direito penal, direito processual penal e direito administrativo. O currículo para essa carreira inclui matérias como o regime financeiro do DPF, a chefia e liderança, a administração pública (pessoal e financeira) e quatro áreas de especialização (polícia fazendária, polícia de repressão a entorpecentes, polícia política e social e polícia marítima, aérea e de fronteiras).

Um destaque interessante aqui é que são ministrados cursos tanto para os cargos tanto de nível superior quanto médio, uma realidade afeta às carreiras das agências reguladoras federais (analistas e especialistas em regulação de nível superior, e técnicos administrativos e em regulação, de nível médio).

Em conclusão à análise das escolas de governo selecionadas, Rouanet (ENAP, 2005) conclui preliminarmente que as únicas que se aproxima do modelo da ENA, a escola nacional de administração francesa, são aquelas vinculadas à carreiras específicas (Instituto Rio Branco, ESAF e Academia Nacional de Polícia). É feito o devido desta para a articulação entre o monopólio do ingresso em carreiras estruturadas e desenvolvimento posterior

(progressão e promoção). Outra conclusão é quanto ao lugar a ser ocupado pela então designada 'escola superior de administração pública'.

A segunda conclusão, na verdade um corolário da primeira, é que uma Escola Superior de Administração Pública, concebida segundo o modelo da ENA, teria espaço próprio de atuação, exercendo funções que não estão sendo desempenhadas por nenhuma outra instituição. Dada sua ênfase sobre a formação, ela se distinguiria dos centros de aperfeiçoamento já em atividade. Ao contrário das escolas setoriais que preparam para carreiras específicas, ela formaria funcionários polivalentes e, ao contrário das instituições oficiais ou acadêmicas que transmitem conhecimentos com acesso à função pública, estaria expressamente orientada para o fornecimento ao Estado dos seus futuros quadros superiores. Dada a especificidade do seu campo, que exclui, em princípio, as superposições com outros programas, os riscos de conflitos jurisdicionais seriam mínimos, havendo um amplo escopo para uma cooperação mutuamente fecunda com a universidade e outros centros de ensino e treinamento.

O Plano-diretor de Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995), oportunamente, já contemplava a importância das escolas de governo no novo cenário que então se desenhava.

Em paralelo, serão implementadas ações na área de recursos humanos, que permitam o aperfeiçoamento das capacidades gerenciais e técnicas do setor público, através de recrutamento de pessoal estratégico, a partir de concursos e processos seletivos públicos anuais para pequenos contingentes, caracterizando, desta forma, um processo permanente de atualização dos quadros do aparelho do Estado. Ainda nesta área, o papel a ser desempenhado pelas **escolas de governo será fundamental através de programas de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos** diretamente relacionados aos objetivos da reforma do aparelho do Estado.

O conjunto de ações na área de recursos humanos tem por objetivo, a valorização do servidor público eficiente, através do reconhecimento por parte do cidadão de seu trabalho e, da conseqüente mudança de imagem perante a sociedade, envolvendo maior grau de autonomia, iniciativa e responsabilização, diminuindo controles formalistas e incentivando a adoção de uma política que seja conseqüente tanto com o bom desempenho quanto com a insuficiência do mesmo.

Estas ações serão precedidas de um programa de sensibilização do corpo gerencial e demais servidores para a adoção do novo modelo de gestão, e apoiadas por um amplo programa de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos, nas diversas **escolas de governo**. Em paralelo, será desencadeado um programa de desregulamentação visando eliminar os atuais entraves, no âmbito do executivo, ao modelo proposto.

Examina-se agora ao caso de uma 'escola de governo' que não está diretamente relacionada a uma carreira própria (como nos exemplos da ENAP e do Instituto Rio Branco). Trata-se da Escola Nacional de Saúde Pública, dentro da qual estrutura-se a Escola de Governo em Saúde.

A Escola de Governo em Saúde é uma reorientação estratégica dos programas de ensino, pesquisa e cooperação técnica da ENSP/Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) para a preparação de quadros e a produção de conhecimentos, visando a ampliação da capacidade de governo em saúde. Encontra-se implantada na ENSP desde março de 1998.

Tal reorientação justifica-se plenamente como contribuição ao esforço do Sistema Único de Saúde em melhorar tanto seus métodos de gestão quanto os recursos humanos aos quais está cometida a função de dirigi-lo, adequando-os ao perfil demográfico-epidemiológico que se encontra em dramática transformação no país.

Para este propósito, a ENSP está estruturando a formação e a educação permanente de gestores públicos de sistemas, serviço, organizações e programas de saúde, bem como cooperando na implantação de abordagens inovativas na assistência médica, na saúde pública e na formulação e avaliação das políticas de saúde.

Neste sentido, a Escola de Governo em Saúde da ENSP ultrapassa os limites de uma tradicional escola de administração pública, visando, mais do que capacitar administradores de serviços, a formar lideranças técnicas e políticas em saúde, assim como a contribuir para ampliar a base de inteligência do setor.

As iniciativas de escolas de governo de caráter setorial são relativamente raras, certamente com base na concepção de que, independentemente das peculiaridades de cada setor, os princípios norteadores da gestão não sofreriam alterações significativas. Com a ampliação da complexidade dos problemas e dos métodos de intervenção, entretanto, verifica-se que o “que fazer” de determinados setores e a disponibilidade de um instrumental disciplinar específico para o seu manejo podem potencializar o desenvolvimento de uma gestão mais adequada às necessidades específicas do respectivo setor, através de uma escola setorial (ENSP, 1998).

O texto de Buss (1999) destaca duas características importantes da Escola de Governo em Saúde, quais sejam: o tipo de equipe docente necessária aos programas da escola e a fonte para a criação de um programa de trabalho ou grade curricular que se articule com a realidade de seu público-alvo (gestores da saúde nas três esferas de governo).

A estratégia da EGS/ENSP desenvolve-se com uma equipe multiprofissional e multidisciplinar diversificada, que vem buscando soluções para os problemas prioritários em saúde através do trabalho interdisciplinar de caráter aplicado, respaldado pela contínua produção teórica de suas unidades acadêmicas.

Para estabelecer o programa de trabalho da Escola de Governo, a ENSP toma em conta a análise setorial que se desenvolve de forma permanente na instituição, as principais questões colocadas pelas agendas políticas da saúde e da reforma do Estado, assim como as diretrizes, estratégias e operações definidas a partir da NOB-96. Estabelece-se também através da estreita parceria institucional e aconselhamento com atores relevantes do SUS (Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde e, Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde / CONASS, Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde / CONASEMS etc.) e outros atores (incluindo a atenção supletiva, como o Comitê de Integração de Entidades Fechadas de Assistência à Saúde / CIEFAS).

Buss (1999), a título de justificativa das tecnologias de educação aplicáveis à Escola de Governo em Saúde da ENSP apresenta a estimativa do público-alvo como condição inviabilizante para o emprego de estratégias convencionais, como formação de turmas presenciais principalmente.

A clientela da EGS são os dirigentes de saúde, entre os quais se incluem os secretários de saúde, os dirigentes de primeiro escalão, de escalões intermediários e de níveis técnicos de decisão, dos Estados e dos quase 6.000 municípios do país, além do Ministério da Saúde, dos Conselhos de Saúde em todos os níveis e de outras entidades-alvo. A estimativa é de que existam cerca de 150.000 dirigentes numa força de trabalho total estimada em 2,5 milhões de profissionais de saúde. Estes números extraordinariamente elevados demandam uma “formação massiva, mas com qualidade e flexibilidade” (ENSP, 1998a), princípios que dificilmente seriam atingidos com estratégias pedagógicas convencionais.

O público-alvo, no caso da proposta da rede federal de capacitação e pesquisa em regulação, tomando-se apenas o montante atual de cargos previstos em lei, aproxima-se de 10.000, com perspectivas para um aumento no médio prazo com um melhor dimensionamento da força de trabalho. Dados os requisitos de capacitação impostos pela lei para desenvolvimento na carreira, deve-se tomar com alvo a totalidade destes servidores, seja em exercício ou futuros concursados a título de planejamento estratégico. Tal numerário somente tende a crescer ao se considerar nesta equação os demais atores (sejam de órgãos da Administração ou carreiras específicas) que podem vir a utilizar-se da rede, como servidores ou gestores de entidades de defesa da concorrência, do CADE, CVM, SUSEP, Banco Central do Brasil, Receita Federal, Controladoria-Geral da União etc.

A teor deste tema, Buss (1999) oferece como alternativa a educação à distância, estratégia que se consolida cada vez mais, tem baixos custos (principalmente no tocante a menor necessidade de instalações físicas e pessoal para operá-las) e de alcance virtualmente mundial na esteira da expansão da internet e seus recursos. Neste sentido, a ampla distribuição territorial dos servidores das agências reguladoras adiciona uma obrigatoriedade de se considerar, na estruturação da rede federal de capacitação, o aspecto de educação à distância.

As tecnologias de educação à distância (EAD), que vêm sendo utilizadas na EGS/ENSP, são instrumentos adequados para as novas demandas de ampliação da capacidade de governo na esfera pública, com os requisitos acima enunciados. Além de rapidez e versatilidade na transmissão de informações, estas tecnologias permitem que os profissionais permaneçam em seu ambiente de trabalho e permitem centrar a aprendizagem no próprio processo de trabalho.

O potencial do programa educativo da EGS/ENSP amplia-se também com a chamada metodologia problematizadora, voltada para a ação e para a autonomia de criação - inovação, o que desenvolve a capacidade de liderança do pessoal de saúde. Esta estratégia se completa com a utilização de estudos de casos, ampliando a visão do pessoal local com a análise de situações e experimentos bem sucedidos em outros contextos.

Especial atenção vem sendo dedicada a mecanismos de difusão e incorporação de inovações, permitindo que o conhecimento produzido na rede acadêmica seja levado a uma adequada aplicação nos serviços. Igualmente vem sendo estimulada a permeabilidade da EGS às experiências do próprio sistema de saúde e de organizações da comunidade, possibilitando com isto a difusão de soluções ajustadas às realidades de cada região, assim como a avaliação dessas experiências da sociedade e do poder local.

Por sua vez, considerando que o já mencionado relatório de Paulo Sérgio Rouanet predata a efetiva criação do que é hoje conhecido como Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), é necessário preencher a lacuna deste trabalho com uma abordagem da escola então criada. Nicolini (2007), em sua tese para obtenção do grau de doutor pela Universidade Federal da Bahia, faz uma abordagem sobre a ENAP.

No processo de formação dos funcionários públicos para as carreiras de Estado, as escolas de governo configuram-se como uma alternativa mais apropriada para os tempos atuais. Não há mais necessidade de formar administradores públicos num sentido estreito, mas sim complementar a formação do profissional selecionado em concurso nos programas de formação inicial para que ele exerça a carreira de Estado que escolheu. A eventual necessidade de formação universitária ou conhecimentos progressos específicos será fixada no edital do concurso e comprovada pelo interessado por provas ou por títulos, suficientes barreiras de entrada para se proceder a uma seleção adequada. As escolas de governo, todavia, devem atentar para as particularidades do seu modelo. Não devem confundir-se com instituições regulares de ensino superior, a quem cabe hoje o papel da formação universitária e qualificação para o exercício profissional. **As escolas de governo têm um papel mais sutil, de seleção dos profissionais já qualificados para o exercício da carreira de Estado e de preparação para esta carreira nos cursos de formação inicial.**

Das instituições analisadas, verifica-se que a ENAP tem se mostrado historicamente alinhada com a política de recursos humanos do governo federal, tanto como executora da formação inicial para as carreiras de Estado como na formulação de treinamentos pontuais para necessidades transitórias. Tem também participado da discussão e da formulação daquela política, se mostrando ativa interlocutora do Ministério do Planejamento.

A preparação dos funcionários públicos novatos em cursos de formação inicial é tão importante para o nivelamento dos conhecimentos necessários para o exercício da carreira como para a constituição de comunidades formadas por esses aprendizes. Apesar de os cursos de formação iniciais analisados não contarem com a possibilidade do estágio supervisionado ou qualquer outro contato com a prática, os dois preocuparam-se ao menos em proporcionar aos aprendizes o contato com pessoas que fazem a prática e produzem histórias de prática nas comunidades sociais de que participam.

2.5 Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal.

Em sua encarnação mais recente, os parâmetros da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal vem inscritos no Decreto n. 5.707 de 2006, que a institui e determina sua implementação pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Resta claro, portanto que estão neste bojo as agências reguladoras federais, autarquias especiais da Administração Indireta vinculadas à ministérios supervisores na Administração Direta.

Os incisos I a V do artigo 1º do decreto identificam quais as finalidades a que se presta esta política, a saber:

Art. 1º. (...):

- I- Melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão;
- II- Desenvolvimento permanente do servidor público;
- III- Adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual;
- IV- Divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; e
- V- Racionalização e efetividade dos gastos com capacitação.

Por seu turno, o art. 3º do Decreto n. 5.707 de 2006 relaciona sobre quais diretrizes a política nacional deve se pautar. Vejamos.

Art. 3º São diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal:

- I- **Incentivar e apoiar o servidor público em suas iniciativas de capacitação** voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais;
- II- **Assegurar o acesso dos servidores a eventos de capacitação** interna ou externamente ao seu local de trabalho;
- III- **Promover a capacitação gerencial** do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento;
- IV- Incentivar e apoiar as iniciativas de capacitação promovidas pelas próprias instituições, mediante o aproveitamento de habilidades e conhecimentos de servidores de seu próprio quadro de pessoal;
- V- **Estimular a participação do servidor em ações de educação continuada**, entendida como a oferta regular de cursos para o aprimoramento profissional, ao longo de sua vida funcional;
- VI- **Incentivar a inclusão das atividades de capacitação como requisito para a promoção funcional** do servidor nas carreiras da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e **assegurar a ele a participação nessas atividades**;
- VII- Considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si;
- VIII- Oferecer oportunidades de requalificação aos servidores redistribuídos;
- IX- **Oferecer e garantir cursos introdutórios ou de formação**, respeitadas as normas específicas aplicáveis a cada carreira ou cargo, aos servidores que ingressarem no setor público, inclusive àqueles sem vínculo efetivo com a administração pública;
- X- Avaliar permanentemente os resultados das ações de capacitação;

- XI- Elaborar o plano anual de capacitação da instituição, compreendendo as definições dos temas e as metodologias de capacitação a serem implementadas;
- XII- Promover entre os servidores **ampla divulgação das oportunidades de capacitação**; e
- XIII- **Priorizar, no caso de eventos externos de aprendizagem, os cursos ofertados pelas escolas de governo**, favorecendo a articulação entre elas e visando à construção de sistema de escolas de governo da União, a ser coordenado pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP.

Verifica-se que o art. 4º preocupou-se em incluir uma definição do que seriam consideradas escolas de governo, de forma bastante congruente àquela apresentada por Nicolini (2007). Também foi determinado que estas entidades devem buscar auxiliar os órgãos e entidades na identificação de suas necessidades de capacitação.

Art. 4º. Para os fins deste Decreto, são consideradas **escolas de governo as instituições destinadas, precipuamente, à formação e ao desenvolvimento de servidores públicos**, incluídas na estrutura da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Parágrafo único. As escolas de governo contribuirão para a identificação das necessidades de capacitação dos órgãos e das entidades, que deverão ser consideradas na programação de suas atividades.

Um avanço importante incluído no decreto versa sobre a obrigatoriedade de que os planos de capacitação da Administração Pública Federal deverão prover habilitação aos servidores públicos para exercício de cargos de direção e assessoramento superiores, como prioridade. Desta forma, contribui-se para uma maior profissionalização do Serviço Público.

Art. 6º. Os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão **incluir em seus planos de capacitação ações voltadas à habilitação de seus servidores para o exercício de cargos de direção e assessoramento superiores**, as quais terão, na forma do art. 9º da Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989, prioridade nos programas de desenvolvimento de recursos humanos.

Parágrafo único. **Caberá à ENAP promover, elaborar e executar ações de capacitação para os fins do disposto no caput**, bem assim a coordenação e supervisão dos programas de capacitação gerencial de pessoal civil executados pelas demais escolas de governo da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

O decreto institui, ainda, o direito ao servidor público de usufruir de licença para capacitação, num total de até 3 meses a cada cinco anos de efetivo exercício no cargo, conforme seu art. 10.

Art. 10. Após cada quinquênio de efetivo exercício, o servidor poderá solicitar ao dirigente máximo do órgão ou da entidade onde se encontrar em

exercício licença remunerada, por até três meses, para participar de ação de capacitação.

§ 1º. A concessão da licença de que trata o caput fica condicionada ao planejamento interno da unidade organizacional, à oportunidade do afastamento e à relevância do curso para a instituição.

§ 2º. A licença para capacitação poderá ser parcelada, não podendo a menor parcela ser inferior a trinta dias.

§ 3º. O órgão ou a entidade poderá custear a inscrição do servidor em ações de capacitação durante a licença a que se refere o caput deste artigo.

§ 4º. A licença para capacitação poderá ser utilizada integralmente para a elaboração de dissertação de mestrado ou tese de doutorado, cujo objeto seja compatível com o plano anual de capacitação da instituição.

O tema que se pretende ora discutir está inserido no macroeixo I (Políticas, organização e gestão do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária), como ponto de partida, expandindo-se além da vigilância sanitária e abrangendo o conjunto das agências reguladoras federais, pois também é do interesse destas. A limitação do objeto de pesquisa exclusivamente à vigilância sanitária ou ANVISA redundaria na descaracterização do próprio objetivo.

O Plano Estratégico de Pesquisa em Vigilância Sanitária (PEP-Visa), elaborado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária em 2007, apresenta a seguinte ponderação sobre o retromencionado macroeixo.

I. Políticas, organização e gestão do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária

Com a criação do SUS, as políticas, os programas e as ações de saúde passaram a ser planejados com o foco em novos princípios e diretrizes. Neste cenário, as competências da Visa, estabelecidas por lei, devem ser orientadas a promover e proteger a saúde e a garantir o acesso da população a bens e serviços de saúde seguros e de qualidade.

Neste macroeixo, pretende-se considerar os estudos que englobam o marco teórico-conceitual da Vigilância Sanitária, sua função regulatória, o arcabouço jurídico-normativo, as políticas e diretrizes, os arranjos institucionais e o funcionamento do SNVS, componente do Sistema Único de Saúde, considerados os contextos nacional e internacional.

No tocante as possíveis linhas de pesquisa para este cenário, são aquelas apresentadas no Quadro 4, a título de apresentação. Destaca-se que o objeto de pesquisa da presente monografia (capacitação do servidor efetivo das agências reguladoras federais) pode ser localizado principalmente nas linhas '1' e '2'.

Quadro 4-A: Linhas de pesquisa do macroeixo I do PEP-VISA.

Macroeixo I: Políticas, organização e gestão do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária.

LINHAS DE PESQUISA

1. Políticas regulatórias;
2. Políticas de desenvolvimento de recursos humanos em vigilância sanitária;
3. Financiamento e descentralização em vigilância sanitária;

4. Relações internacionais e vigilância sanitária;
5. Arranjos institucionais dos componentes do SNVS;
6. Gestão do conhecimento no SNVS;
7. Sistemas e redes de informação;
8. A organização da vigilância sanitária no contexto dos princípios e diretrizes do SUS.

Em complementação, o PEP-Visa traz um elenco de ‘problemas’ relacionados a cada um dos macroeixos propostos. Destacam-se aqueles relacionados às linhas de pesquisa ‘Políticas Regulatórias’ e ‘Políticas de Desenvolvimento de Recursos Humanos’.

Quadro 4-B: Linhas de pesquisa do Macroeixo I do PEP-visa.

1. Políticas regulatórias

- § Dificuldade de integração das políticas regulatórias com outras políticas sociais e econômicas do país, em todos os níveis do SNVS.
- § Descompasso entre o marco normativo da vigilância sanitária e a efetiva implementação das ações propostas, nas três esferas de governo (a produção normativa muitas vezes não condiz com o panorama real).
- § Ausência de normas ou desatualização das normas existentes.
- § Presença de normas conflitantes.

2. Políticas de desenvolvimento de Recursos Humanos

- § Baixa qualificação dos profissionais de vigilância sanitária para assimilar outros aspectos (culturais e filosóficos, dentre outros) inerentes ao processo produtivo e à organização social (para além daqueles aspectos estritamente sanitários e normativos).
- § Alta rotatividade profissional no campo da vigilância sanitária, notadamente na esfera municipal.
- § Pouca articulação entre as ações de desenvolvimento de Recursos Humanos para a vigilância sanitária e aquelas implementadas no contexto maior do SUS.
- § Pouca ênfase dada às especificidades de atuação dos profissionais de vigilância sanitária (exclusividade) no âmbito da gestão de RH do SUS.

3 OBJETIVOS

3.1 Objetivo Geral.

Apresentar uma proposta preliminar de estabelecimento de uma 'rede de capacitação e pesquisa em regulação', destinada a recrutar, selecionar e capacitar servidores do quadro de pessoal efetivo das Agências Reguladoras Federais.

3.2 Objetivos Específicos.

Levantar experiências de carreiras selecionadas com a formação através de Escolas de Governo.

Arregimentar argumentos que demonstrem a necessidade da criação da rede de capacitação em regulação, como ferramenta para fortalecimento da governança regulatória no Brasil.

Propor desenho inicial da estrutura organizacional da rede de capacitação.

4 METODOLOGIA

O passo inicial da presente monografia consistiu na delimitação de seu escopo e do alcance dos objetivos propostos. Tomou-se como ponto de partida a Nota Técnica n. 001/2008, elaborada pela Diretoria de Comunicação da Associação Nacional dos Servidores Efetivos das Agências Reguladoras Federais (ANER, 2008). O referido documento propõe a criação de um centro de referência promotor de estudos e formação dos servidores efetivos das agências reguladoras federais, lá denominado “Cesar (Centro de Estudos de Assuntos Regulatórios)”.

Partindo da identificação da Regulação no arcabouço constitucional brasileiro (art. 174), a presente monografia buscou agregar um breve relato da reforma do Estado brasileiro na década de 1990 que resultou na criação das agências reguladoras federais, principiando com a ANEEL em 2006. Sequencialmente, descreveu-se de forma sucinta a estruturação destas entidades sem a paralela criação de uma carreira para o exercício de suas atribuições constitucionais e legais, passando pela primeira tentativa através da Lei n. 9.986/2000, frustrada pela ADIn n. 2.310 que sustou a eficácia da criação de empregos públicos regidos pela CLT e culminando na edição da Medida Provisória n. 155/2003, convertida na Lei n. 10.871/2004 que estabeleceu cargos de provimento efetivo de Especialistas e Técnicos em Regulação, Analistas e Técnicos Administrativos. Agregou-se também a este tópico relatórios diagnosticando a situação das agências reguladoras (dos pontos de vista organizacional e de recursos humanos) elaborados tanto pelo governo, com especial destaque ao trabalho elaborado pela Casa Civil da Presidência da República em 2003, bem como documentos da OCDE versando sobre agências reguladoras.

O objeto de pesquisa foi localizado no macroeixo I do PEP-visa, mais especificamente nas linhas de pesquisa 1 e 2 (políticas regulatórias e gestão de recursos humanos). O tema foi expandido para uma proposta que englobasse todas as agências reguladoras federais, uma vez que restringi-lo apenas à ANVISA e seus servidores efetivos não teria sentido, posto que a descoordenação, inconsistência e falta de diretrizes comuns de capacitação não é prerrogativa exclusiva desta agência reguladora.

Realizou-se pesquisa de natureza bibliográfica, tendo-se como premissas a facilidade de acesso aos documentos, artigos e legislações que serviriam de base para a elaboração da monografia, bem como a confiabilidade das fontes pesquisadas.

As referências a leis, decretos e portarias foram obtidas na área de legislação da página eletrônica da Presidência da República por tratar-se de fonte consistente e atualizada inclusive nas remissões dos dispositivos legais eventualmente alterados/atualizados. Paralelamente, as bases de dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal complementaram as buscas. Algumas portarias de capacitação específicas das agências reguladoras foram obtidas através de correspondência eletrônica (e-mail) com servidores lotados naquelas agências.

Buscou-se localizar quaisquer documentos referentes à capacitação de servidores públicos nas páginas eletrônicas e bancos de dados das agências reguladoras federais, visando traçar um paralelo entre as diversas normas vigentes em cada uma delas e o Decreto n. 5.707/2006, que define a política nacional de recursos humanos para a administração pública federal.

Dentre as dezenas de escolas de governo nos níveis federal, estadual/distrital e municipal, foram selecionadas apenas algumas do primeiro nível em função da natureza propositiva deste trabalho e do exíguo tempo disponível neste momento para uma pesquisa exhaustiva. Assim, para fins comparativos, foram selecionadas a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), a Escola Superior de Administração Fazendária (ESAF), o Instituto Rio Branco, a Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP) e a Academia Nacional de Polícia (ANP), por estarem vinculadas direta ou tangencialmente à formação para carreiras. Algumas outras escolas de governo são citadas pontualmente onde contribuem para um tópico específico da monografia, porém não foram abordadas em maiores detalhes, tais como o Instituto Serzedelo Correa (ISC) do Tribunal de Contas da União e a Universidade Corporativa do Banco Central do Brasil (Unibacen).

Para avaliação dos possíveis tópicos de interesse comum e específico para elaboração de um rascunho de grade curricular da rede federal de capacitação e pesquisa em regulação partiu-se dos conteúdos programáticos exigidos nos concursos públicos para ingresso nas agências reguladoras federais.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A proposta ora discutida da criação de uma rede federal de capacitação e pesquisa em regulação no âmbito da Política Nacional de Recursos Humanos deve, obrigatoriamente, seguir as diretrizes desta referida política e possibilitar em primeiro lugar a profissionalização do servidor público investido nos cargos de provimento efetivo do quadro de pessoal das agências reguladoras federais. O pilar desta política de capacitação para as agências reguladoras deverá dar suporte ao aprimoramento da atuação destas entidades, bem como fortalecer a governança regulatória do Brasil, para atração consistente de investimentos privados nacionais e estrangeiros através da criação e maturação de um ambiente institucional constante.

Assim, não se trata meramente de prover capacitação ao servidor efetivo de uma agência reguladora meramente para atender a determinações legais neste sentido no tocante ao desenvolvimento deste servidor na carreira regulatória. Igualmente, esta capacitação não poderá se desenvolver exclusivamente por iniciativa do servidor, sob pena de perda de coesão entre os interesses pessoais e institucionais. Ainda, esta política de capacitação deverá atender à exigência de capacitação em nível gerencial dos servidores, tendo como proposta a formação de servidores aptos inclusive à gestão do processo regulatório e aprimorada interação com os gestores responsáveis pelas políticas públicas setoriais.

Nesta seara, da profissionalização dos servidores das Carreiras de Estado, Ferreira (2009) posiciona-se como abaixo.

O bom desempenho da máquina pública depende da profissionalização de seu quadro permanente, por meio da organização das carreiras e processos de formação e treinamento.

O processo de profissionalização deve visar o fortalecimento do poder dos quadros que integram o Núcleo Estratégico do Estado e que se constituem, historicamente, pelas carreiras que representam reservas de qualificação no âmbito do Poder Público. Este núcleo estratégico deve atuar no planejamento, formulação, avaliação e fiscalização das políticas públicas e na defesa do Estado. Evidentemente, compõe-se de servidores dotados de alta qualificação técnica - nível superior, portanto - e visão global do processo decisório do Estado. A estes quadros, fundamentalmente, cabe subsidiar o processo de formulação das políticas governamentais. Devem, por suas atribuições e responsabilidades diretamente ligadas ao exercício do poder de Estado, merecer um regime de estabilidade mais rígido, protegidas das injunções conseqüentes à alternância no Poder Estatal.

Na questão da qualificação dos servidores para a gestão e ocupação dos cargos em comissão, Santos (2009) destaca que apesar de avanços que vem ocorrendo nesta área, ainda se observa a carência de uma limitação precisa entre o que seria a ocupação técnica de um cargo comissionado e sua utilização política, predominando infelizmente o último caso com uma frequência superior à desejável.

A ausência de limitações precisas entre os cargos de natureza política e os de natureza técnica, a ausência de uma política de recursos humanos são, sem sombra de dúvida, fatores impeditivos da **construção de um perfil profissional para os cargos comissionados**, criando espaço para a distribuição aleatória, arbitrária e clientelista desses cargos, favorecendo, inclusive, o arraigamento do nepotismo em nossa cultura política.

Luiz Alberto dos Santos verificou ainda que, embora exista legislação em vigor sobre o tema, inclusive em sede constitucional, para determinação da ocupação de cargos comissionados preferencialmente por servidores efetivos da Administração Pública Federal, várias são as estratégias que o gestor político pode se valer para contornar este impeditivo.

Embora vigore, no âmbito federal, desde outubro de 1989 a Lei nº 7.834, que determina prioridade para os cursos destinados à qualificação de servidores para o exercício de atividades de direção e assessoramento superiores e formulação de políticas públicas, **têm sido realizados investimentos inexpressivos nesse sentido**. Esse conjunto de fatores acaba, assim, se perpetuando como **obstáculo à organização de carreiras, uma vez que a profissionalização** dos quadros de pessoal daí decorrente é essencialmente incompatível com o elevado grau de liberdade do comando político no provimento de cargos comissionados atualmente existente.

Para melhor delimitar o campo de utilização desses cargos, a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, deu nova redação ao art. 37, da CF. A redação original do dispositivo previa que “os cargos em comissão e as funções de confiança ser[iam] exercidos, preferencialmente, por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional, nos casos e condições previstos em lei”.

Todavia, a existência na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo de cerca de 19.600 cargos comissionados de livre provimento, sem contar os cargos existentes no Poder Legislativo e no Poder Judiciário, não associados à condição de ser o ocupante servidor público de carreira, tornou inútil o dispositivo, tornando a máquina administrativa, em seus vários níveis, absolutamente permeável à vontade do dirigente político, fator que é mais identificado à medida que se sobe na escala hierárquica.

O autor, com propriedade, destaca que a natureza de “livre nomeação e exoneração” de certos cargos comissionados não pode ser absolutamente livre, sob pena de se sacrificar o sistema de mérito. Pontua ainda que os movimentos da Administração Pública em direção a necessária profissionalização são historicamente lentos.

Quanto à natureza dos cargos comissionados, é importante salientar que, prevendo a Constituição de 1988 que prescindem de concurso público as

nomeações para cargo em comissão de livre nomeação e exoneração, tal hipótese requer interpretação restrita, a fim de que se preserve não apenas o sistema do mérito como a possibilidade de profissionalização do serviço público a partir da obediência ao princípio da ampla acessibilidade aos cargos públicos.

Em relação à política e estrutura de cargos comissionados e funções de confiança, merece ser destacado o fato de que, historicamente, a **Administração Pública brasileira tem avançado de maneira muito lenta no sentido de sua profissionalização.**

Essa profissionalização é pressuposto para que as organizações públicas possam ingressar num patamar diferenciado, tornando-se menos infensas às interferências fisiológicas ou clientelistas que, via de regra, impedem que as organizações possam ser geridas tendo com horizonte o interesse público e a continuidade de suas políticas. Do maior ou menor grau de interferência da política de clientela na sua gestão decorre, em grande medida, a eficiência e efetividade das organizações públicas.

Já no tocante ao tema da presente monografia (capacitação e qualificação dos servidores das agências reguladoras federais), cumpre trazer em destaque o posicionamento de Santos (2009). O ponto chave é que restringir-se a ocupação de determinados cargos comissionados, ou mesmo sua totalidade, a ocupantes de cargos de provimento efetivo na Administração Pública Federal, em si, não agrega automaticamente valor ao processo. Seria, antes disto, uma inversão diametral da situação atual, onde não há regras para ocupação política de cargos, passando a um cenário extremista onde tudo é vedado, inclusive detentores de notório saber técnico em cenários específicos. A ocupação dos cargos comissionados por servidores não capacitados, portanto, seria tão nociva quanto sua ocupação política.

Todavia, é de se considerar que não basta ser servidor, ou de determinada carreira, para fazer jus ao cargo comissionado: **é necessário que o acesso seja atrelado a processos de qualificação para o exercício da gerência e do assessoramento,** guardando correspondência com a posição do servidor na carreira. A redução do espaço para as nomeações políticas ou para a rotatividade das chefias, além de contribuir para o aumento da eficácia e da eficiência da ação do governo, teria o aspecto moralizador de retirar de circulação a “moeda de troca” tantas vezes associada à corrupção em nosso país e que freqüentemente serve à subversão do sistema do mérito. Além disso, a existência de carreiras às quais estejam vinculadas linhas de acesso pode ter grande importância para assegurar a organicidade e continuidade das políticas públicas.

Seria ainda recomendável que os cargos de nível inferior ao terceiro escalão em todos os órgãos e entidades fossem providos exclusivamente por servidores do quadro efetivo das instituições, e até mesmo nos escalões superiores, quando justificável pelo nível de especialização envolvido. No entanto, estabelecer-se restrição absoluta ao provimento de comissionamentos por servidores de carreira requisitados de outras instituições poderia resultar prejudicial à troca de experiências que a mobilidade horizontal que essa espécie de provimento proporciona, sendo requisito, em qualquer caso, que os ocupantes dos cargos comissionados sejam detentores de qualificação gerencial e técnica para o exercício os mesmos. O excessivo insulamento poderia dar origem a uma exacerbação do

esprit de corps e a uma maior dificuldade na implementação de mecanismos de prestação de contas e de controle social, contrapondo-se o incentivo à carreira à necessidade de permeabilização das instituições ao fluxo de novas idéias e práticas.

Por definição, as agências reguladoras devem ser instâncias decisórias que primassem eminentemente pelo aspecto técnico em sua atuação mediadora entre os atores governamentais, empresariais e a sociedade. Não se pretende, contudo, chegar ao extremo de excluir absolutamente qualquer tipo de participação política destas entidades, o que seria inviável dado seu papel de interlocução entre diferentes grupos de interesse. Contudo, verifica-se como extremamente nociva a prática da transformação dos cargos comissionados técnicos (CCT), por definição legal de preenchimento exclusivo por servidores públicos concursados visando reforçar o caráter imparcial e técnico da ação regulatória, em outros tipos de cargos comissionados (tais como os cargos de gerência executiva – CGEs), estes de livre nomeação mesmo para pessoas sem vínculo com a Administração Pública Federal. Apenas para citar um exemplo, em reportagem publicada na versão eletrônica do Jornal do Brasil (JB Online), Quadros (2007) fez um relato desta situação generalizada nas agências reguladoras, com foco em duas delas, objeto inclusive de atuação do Ministério Público.

Uma ação civil pública encaminhada ontem pelo procurador da República Rômulo Moreira Conrado à Justiça Federal demonstra que nem mesmo as agências reguladoras escaparam do aparelhamento político de órgãos públicos. O procurador pede a nulidade de atos praticados pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), onde vagas em áreas técnicas que **deveriam ser destinadas a servidores públicos concursados foram transformadas em cargos de livre nomeação e exoneração**. Segundo levantamento do Ministério Público, os gestores das duas agências ignoraram a exigência formal da lei, conforme prevê a Constituição, e se utilizam de meras portarias para inverter o critério de preenchimento de cargos. **Na Aneel os cargos de livre nomeação, sujeitos à indicações políticas, passaram de 96 para 120, ao mesmo tempo em que diminuiu o preenchimento de vagas para os concursados, que caiu de 130 para 75, ou de 57% para 38% das vagas previstas na Lei 9986/2000** - que trata da gestão de recursos humanos nas agências reguladoras. **Na ANTT as vagas para concursados caíram ainda mais. A lei previa 337 servidores concursados numa área que atualmente tem 126, ao mesmo tempo em que as vagas passíveis de nomeação subiram de 146 para 209.**

Um dos objetivos de uma rede de capacitação na área de regulação deve, obrigatoriamente, ser a busca da qualificação dos servidores públicos federais para funções tanto técnicas quanto de gestão, visando a ocupação destes cargos comissionados de envergadura baixa e média, no curto prazo, e de maior envergadura (inclusive os cargos diretivos) no médio e longo prazos.

Em 1988, a Constituição Federal brasileira, com a nova redação dada ao § 2º do seu art. 39, determina que a **“União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira**, facultada, para isso, a celebração de convênios ou de contratos entre os entes federados”.

A Lei nº 8.112/1990, a qual dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, prevê em seu art. 20 a avaliação do desempenho para aprovação no estágio probatório, observados os seguintes fatores: assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade.

Uma evidente necessidade, tão importante quanto a própria oferta de capacitação na Administração Pública Federal, é a coordenação entre as iniciativas levadas a cabo pelas instituições, entidades e órgãos individualmente. Neste sentido, o Decreto n. 5.707/2006, ao estabelecer a Política Nacional de Recursos Humanos, delegou competência à ENAP em coordenar a Rede Nacional de Escolas de Governo.

Figura 1: Portal da Rede Nacional de Escolas de Governo, mantido pela ENAP, em http://www2.enap.gov.br/rede_escolas/.



Para se ter uma idéia da diversidade e amplitude das iniciativas de capacitação no Serviço Público, o quadro abaixo relaciona as instituições que fazem parte da rede.

Quadro 5: Instituições participantes da Rede Nacional de Escolas de Governo.

INSTITUIÇÕES FEDERAIS

Academia Nacional de Polícia - ANP; Academia da Força Aérea - AFA; Academia Militar das Agulhas Negras – AMAN; Agência Brasileira de Inteligência / ABIN; Câmara dos Deputados - CEFOR; Escola da Advocacia Geral da União - EAGU; Escola da Previdência Social / Programa Educação Previdenciária - INSS; Escola de Administração e Capacitação de Servidores do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região – ESACS; **Escola de Administração Fazendária** – ESAF; Escola de Administração Judiciária do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região; Escola Judicial do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região; **Escola Nacional de Administração Pública** / ENAP; Escola Nacional de Ciências Estatísticas - ENCE / IBGE; **Escola Nacional de Saúde Pública** Sérgio Arouca – ENSP; Escola Naval – EN; Escola Superior da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN; Escola Superior de Guerra / ESG; Escola Superior do Ministério Público da União - ESMPU; Escola Virtual da Controladoria-Geral da União; Fundação Joaquim Nabuco / FUNDAJ; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; Instituto Legislativo Brasileiro – ILB / Senado Federal; Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI; **Instituto Rio Branco** – IRBR; Instituto Serzedello Corrêa - ISC / TCU; Universidade Corporativa CAIXA; Universidade Corporativa da Petrobrás; Universidade Corporativa da Polícia Rodoviária Federal; Universidade Corporativa do BACEN / Gerência de Educação Corporativa; Universidade Corporativa do Banco do Brasil; Universidade Corporativa do SERPRO; Universidade do Legislativo Brasileiro- UNILEGIS; Universidade dos Correios; Universidade Federal de Rondônia - UNIR; Universidade Federal de Roraima - UFRR; Universidade Federal do Ceará; Universidade Federal do Pará - UFPA

INSTITUIÇÕES ESTADUAIS

Academia de Bombeiro Militar do Distrito Federal; Academia Estadual de Segurança Pública - AESP/CE; Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do MP do Estado do Rio Grande do Norte - CEAF/MPRN; Centro de Treinamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos - CTRHU / SP; CEP - Escola de Governo de Goiás / GO; Escola de Administração Penitenciária Dr. Luiz Camargo Wolfmann / SP; Escola de Administração Pública do Amapá / AP - EAP; Escola de Contas do Tribunal de Contas de Rondônia / RO; Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ; Escola de Contas Públicas do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo / ES; Escola de Contas Públicas Prof. Barreto Guimarães / TCE – PE; Escola de Gestão da Justiça e da Segurança - EsGJS / RS; Escola de Gestão e Controle Francisco Juruena / RS; Escola de Governo da Saúde - CEFOR/SP; Escola de Governo de Pernambuco – PE; Escola de Governo de Roraima / RR; Escola de Governo do DF; Escola de Governo do Estado do Piauí / PI - EGEPI; Escola de Governo do Maranhão / MA - EGMA; Escola de Governo do Mato Grosso / MT; Escola de Governo do Pará / PA; Escola de Governo do Paraná / PR; Escola de Governo Germano Santos - EGGS / AL; Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro / MG; Escola de Saúde Pública do Estado do Ceará / CE; Escola do Legislativo / Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais / MG; Escola do Legislativo Romildo Bolzan / RS; Escola do Serviço Público do Espírito Santo / ES - ESESP; Escola Superior da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN / MG; Escola Superior da Defensoria Pública da União; Escola Superior do Ministério Público do Estado do Ceará - ESMPCE; FAZESP - Escola Fazendária do Estado de São Paulo / SP; Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP / SP; Fundação Escola de Governo do Mato Grosso do Sul / MS; Fundação Escola de Governo do Rio Grande do Norte / RN; Fundação Escola de Serviço Público - FESP / RJ; Fundação Escola do Servidor Público do Estado do Acre / AC – FESPAC; Fundação Escola Superior do Controle Externo - ESCOEX; Fundação Luís Eduardo Magalhães - FLEM / BA; Fundação para Desenvolvimento de Recursos Humanos - FDRH - RS; Instituto de Contas 5 de Outubro - ISCON / TO; Instituto de Contas do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina; Instituto do Legislativo Paulista da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo / SP - ILP; Instituto Escola de Contas e Capacitação Ministro Plácido Castelo; Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES / PR; Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público de Santa Catarina / SC - CEAF / MPSC; Secretaria de Estado da Administração - ECAD / TO; Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico – AM; Secretaria de Gestão Pública / SP; Subsecretaria de Recursos Humanos do Rio Grande do Norte / SRH / SEARH – RN; Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais/Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo; Universidade Corporativa do Serv. Público do Estado da Bahia / BA - SAEB

INSTITUIÇÕES MUNICIPAIS

CETRE - Centro de Treinamento Miguel Arraes da Secretaria; de Administração do Município de João Pessoa – PB; Escola de Administração Pública de Santo André / SP - ESAP; Escola de Administração Pública Municipal de Guarulhos / SP - ESAP; Escola de Desenvolvimento do Servidor Municipal / SP - EDSM; Escola de Formação do Servidor Público Municipal / SP – EFSPM; Escola de Gestão Pública da Prefeitura do Recife / PE - EGPPR; Escola de Gestão Pública de Porto Alegre / RS; Escola de Governo de Vitória / Secretaria de Administração de Vitória / ES; Escola de Governo e Desenvolvimento do Servidor - EGDS Prefeitura de Campinas / SP; Escola de Governo e Desenvolvimento do Servidor – EGDS Várzea Paulista / SP; Escola de Governo e Gestão Municipal - EGGEM – MA; Escola de Governo e Gestão Pública de Ananindeua - PA; Escola de Governo Municipal - Prefeitura de Juiz de Fora / MG; Escola Diadema de Administração Pública - EDAP / SP; Escola Municipal de Administração Pública - EMAP / RR; Fundação de Educação Profissional e Administração Pública de Itajaí - FEAPI / SC; Fundação Educacional São Carlos - FESC / SP; Fundação Escola do Serviço Público Municipal de Manaus / AM – FESPM; Fundação José Pedro de Oliveira / SP; Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM / SP; Instituto Municipal de Administração Pública - IMAP / PR; Prefeitura Municipal de Jundiá / SP; Secretaria Administrativa dos Municípios - Salvador / BA; Secretaria Municipal de Administração de Vargem Alta / ES; Secretaria Municipal de Administração do Rio de Janeiro / RJ - SMA; Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos de Goiânia / GO – SMARH; Secretaria Municipal de Administração, Recursos Humanos e Previdência Social de Natal - SEMAD

Ainda no portal da Rede de Escolas de Governo, cumpre destacar um importante projeto em andamento, qual seja, o mapeamento da oferta de capacitação. A simples descrição do escopo do projeto já ressalta a grande valia do mesmo para uma proposta

como a da criação de uma rede federal de capacitação e pesquisa em regulação. Uma boa coordenação entre as diversas escolas de governo, atuais ou futuras, consiste em iniciativa salutar para a otimização dos recursos públicos disponibilizados em capacitação (inclusive atendendo à diretriz da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal).

O Mapeamento da Oferta de Capacitação nas Escolas de Governo busca o fortalecimento da Rede Nacional de Escolas de Governo, **possibilitando meios de integração do trabalho realizado e disponibilizando informações gerenciais sobre a oferta de capacitação pelas escolas.**

Como resultado desse trabalho, foi criado um sistema que deverá ser alimentado permanentemente pelas Escolas de Governo e, a partir do qual **serão produzidas as informações gerenciais sobre a oferta de cursos, fornecendo aos gestores públicos meios para planejar e realizar processos de capacitação, utilizando de forma eficiente a oferta existente.** Além disso, com o Sistema Mapa, as condições necessárias para permitir ações complementares e ampliação de comunicação entre as Instituições ganham concretude, possibilitando meios de integração do trabalho de formação dos servidores.

A partir das informações ora obtidas, pode-se fazer um extrato com algumas escolas de governo selecionadas, detectando sua vinculação a carreiras específicas detentoras da responsabilidade do exercício de atribuições exclusivas de Estado. A atuação específica de cada escola, suas grades curriculares específicas ou cursos ofertados não foram objetos de apreciação no âmbito desta monografia.

Tabela 3: Sumário de escolas de governo selecionadas e carreiras vinculadas.

| Escola de Governo | Carreira(s) | Característica |
|---|---|--|
| Instituto Rio Branco | Diplomatas e Agentes de Chancelaria do Serviço Exterior Brasileiro | Monopólio no recrutamento, capacitação inicial e qualificação para promoção e progressão de carreiras ligadas à atividade exclusiva de Estado. |
| Academia Nacional de Polícia | Delegado, Perito, Agente, Escrivão e papiloscopista da Polícia Federal. | Qualificação e aperfeiçoamento ligado à carreiras que exercem atividade de Estado. |
| Escola Superior de Administração Fazendária | Audidores-Fiscais e Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil | Qualificação e aperfeiçoamento ligado à carreiras que exercem atividade de Estado. |
| Escola Nacional de Administração Pública | Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Analistas de Planejamento e Orçamento. | Qualificação e aperfeiçoamento ligado à carreiras que exercem atividade de Estado. Coordenação da Rede Federal de Escolas de Governo. Responsável pela coordenação da capacitação em nível gerencial |
| Escola de Inteligência - ABIN | Agente de Inteligência, Agente Técnico de Inteligência. | Qualificação e aperfeiçoamento ligado à carreiras que exercem atividade de Estado. |
| Instituto Serzedelo Correa | Carreiras do Tribunal de Contas da União | Qualificação e aperfeiçoamento ligado à carreiras que exercem atividade de Estado. |
| Universidade Corporativa do Banco Central do Brasil | Carreira de Especialista do Banco Central (Analistas e Técnicos do Banco Central) | Qualificação e aperfeiçoamento ligado à carreiras que exercem atividade de Estado. |
| ? | Carreira Regulatória (Especialistas e Técnicos em Regulação, Analistas e Técnicos Administrativos). | Capacitação consiste em iniciativas pontuais e não coordenadas das 10 agências reguladoras federais |

A constatação que se pode tirar da tabela a seguir é o vácuo existente para as agências reguladoras federais, cujos servidores desempenham atividades de fiscalização, controle, planejamento e gestão da regulação, englobando inclusive elaboração, implementação e avaliação de projetos e políticas públicas setoriais, porém não dispõe do devido suporte no tocante a sua capacitação continuada.

Por meio do quadro a seguir, podemos visualizar de forma esquemática as diferenciações entre os vários ‘núcleos’ da Administração Pública, de acordo com as atribuições desempenhadas.

Figura 2: Estratificação das diferentes funções do Estado.

| | | Forma de propriedade | | | Forma de administração | | Instituições |
|------------------------------|---|----------------------|---------------------|---------|------------------------|-----------|---|
| | | Estatal | Pública não Estatal | Privada | Burocrática | Gerencial | |
| Atividades típicas de Estado | Núcleo Estratégico. Legislativo. Judiciário. Presidência. Ministérios. | ⊗ | | | ⊗ | | Secretarias formuladoras de políticas públicas. Contrato de gestão. |
| | Atividades Exclusivas. Polícia. Fiscalização. Regulamentação. Fomento. Seguridade Social básica. | ⊗ | | | | ⊗ | Agências Executivas e autônomas. Agências Reguladoras Federais. |
| | Serviços não exclusivos. Universidades. Hospitais. Museus. Centros de Pesquisa. <i>(objeto de publicização)</i> | | ⊗ | | | | ⊗ |
| | Produção para o mercado. Empresas Estatais. <i>(objeto de privatização)</i> | | | ⊗ | | ⊗ | Empresas privadas. |

Adaptado de Brasil, Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, 1995.

Em relação às atribuições dos servidores ocupantes dos cargos de provimento efetivo do quadro de pessoal das agências reguladoras federais, pode-se construir uma tabela comparativa tendo como viés as atribuições legais estabelecidas nos artigos 1º, 2º, 3º e 4º da

Lei n. 10.871 de 2004. Para efeitos desta tabela, foram selecionadas as carreiras do Banco Central do Brasil, da Superintendência de Seguros Privados (Susep) e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) por suas atribuições ligadas diretamente a atividade regulatória. Incluiu-se no escopo as carreiras da Receita Federal do Brasil, devido ao aspecto de fiscalização e poder de polícia que também são inerentes às agências reguladoras federais. E, por último mas não menos relevante, agregou-se a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental para contemplar o aspecto do planejamento e gestão.

Tabela 4: Quadro comparativo das Atividades Típicas de Estado, conforme as atribuições legais de carreiras selecionadas do Serviço Público Federal, utilizando como referência as atribuições estabelecidas na Lei n. 10.871/2004 para os cargos do Quadro de Pessoal Efetivo das Agências Reguladoras Federais.

| ATRIBUIÇÕES TÍPICAS DE ESTADO | Agências Reguladoras | Banco Central CVM e SUSEP | Receita Federal | EPPGG (Gestor) |
|---|-----------------------------|----------------------------------|------------------------|-----------------------|
| 1. Fiscalização e arrecadação de tributos (planejamento e coordenação de ações de fiscalização de alta complexidade). | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ |
| 2. Inspeção, fiscalização e controle da prestação de serviços públicos e políticas de Estado. | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ |
| 3. Fiscalização de mercados privados (planejamento e coordenação de ações de fiscalização de alta complexidade). | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ |
| 4. Realização de estudos e pesquisas setoriais. | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 5. Avaliação e implementação de políticas públicas. | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 6. Formulação de políticas setoriais (macro). | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ |
| 7. Formulação, implementação e avaliação de planos, programas e projetos relativos à regulação ou fiscalização. | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Elaboração de normas para regulação do mercado. | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ |
| Gestão de informações de mercado de caráter sigiloso. | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Exercício de atribuições decorrentes do poder de polícia. | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ |
| Gerenciamento, coordenação e orientação de equipes de pesquisa e de planejamento de cenários estratégicos. | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Número de atividades contempladas por cada carreira: | 10/11 | 8/11 | 9/11 | 6/11 |

Um maior detalhamento das atribuições dos servidores efetivos das agências reguladoras federais é apresentado na próxima tabela. As informações são extraídas da própria Lei n. 10.871/2004. Fica clara a correlação entre as atribuições legais previstas para os servidores e a atribuição exclusiva de Estado que é a Regulação. Simplificando-se ao máximo, bastaria a citação do exercício do poder de polícia que certamente não se imagina poder ser

delegada à iniciativa privada, uma vez que na área de regulação uma substancial parte dela será objeto de fiscalização.

Verifica-se sem engano que, dentre as atribuições relacionadas, temos gerenciamento, coordenação e orientação de equipes de pesquisa e de planejamento de cenários estratégicos e realização de estudos e pesquisas respectivos às atividades objeto de regulação setorial.

Tabela 5: Relação de atribuições legais estabelecidas na Lei n. 10.871/2004 para os Servidores Efetivos das Agências Reguladoras Federais, conforme a carreira e o cargo específicos.

| | Especialista em Regulação | Analista Administrativo | Técnico em Regulação | Técnico Administrativo. |
|--|---------------------------|-------------------------|----------------------|-------------------------|
| Implementação e execução de planos, programas e projetos relativos às atividades de regulação. | X | X | X | X |
| Subsídio e apoio técnico às atividades de normatização e regulação. | X | X | X | X |
| Subsídio à formulação de planos, programas e projetos relativos às atividades inerentes às Agências Reguladoras. | X | X | X | X |
| Atribuições de natureza fiscal ou decorrentes do poder de polícia. | X | | X | |
| Promover a interdição de estabelecimentos, instalações ou equipamentos, assim como a apreensão de bens ou produtos. | X | | X | |
| Requisitar, quando necessário, o auxílio de força policial federal ou estadual, em caso de desacato ou embaraço ao exercício de suas funções. | X | | X | |
| Atividades administrativas e logísticas relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo das Agências Reguladoras. | | X | | X |
| Fiscalização do cumprimento das regras pelos agentes do mercado regulado. | X | | X | |
| Orientação aos agentes do mercado regulado e ao público em geral. | X | | X | |
| Execução de outras atividades finalísticas inerentes ao exercício da competência das Agências Reguladoras. | X | | X | |
| Formulação e avaliação de planos, programas e projetos relativos às atividades de regulação. | X | | | |
| Elaboração de normas para regulação do mercado. | X | | | |
| Planejamento e coordenação de ações de fiscalização de alta complexidade. | X | | | |
| Gerenciamento, coordenação e orientação de equipes de pesquisa e de planejamento de cenários estratégicos. | X | | | |
| Gestão de informações de mercado de caráter sigiloso. | X | | | |
| Atividades especializadas de regulação, inspeção, fiscalização e controle da prestação de serviços públicos e de exploração de mercados, bens e serviços nas áreas sob regulação setorial. | X | | | |
| Implementação de políticas setoriais. | X | | | |

Tabela 5 (continuação).

| Atribuição | Especialista em Regulação | Analista Administrativo | Técnico em Regulação | Técnico Administrativo. |
|---|---|-------------------------|----------------------|-------------------------|
| | Realização de estudos e pesquisas respectivos as atividades objeto de regulação setorial. | X | | |
| Atividades especializadas de fomento e controle da legislação relativa à indústria cinematográfica e videofonográfica. ¹ | X | | | |
| Identificação e prospecção de jazidas de petróleo e gás natural, envolvendo planejamento, coordenação, fiscalização e assistência técnica às atividades geológicas de superfície e subsuperfície e outros correlatos; Acompanhamento geológico de poços; Pesquisas, estudos, mapeamentos e interpretações geológicas, visando à exploração de jazidas de petróleo e gás natural, e elaboração de estudos de impacto ambiental e de segurança em projetos de obras e operações de exploração de petróleo e gás natural. ² | X | | | |
| Regulação, inspeção, fiscalização e controle dos aspectos relativos à instalações físicas e infraestrutura dos locais e serviços sob regulação setorial. ³ | X | | | |

¹Atribuição complementar do Especialista em Regulação da Ancine, complementar às atribuições gerais dos especialistas das demais agências; ²Atribuições específicas do Especialista em Geologia e Geofísica do Petróleo e Gás Natural da ANP; ³Atribuições complementares dos Especialistas em Regulação da ANTAQ, ANTT e ANVISA.

Diante deste viés, fica claro que não basta, no tocante às agências reguladoras federais, promover eventos de capacitação para o exercício destas atribuições. Será necessário que a rede federal em regulação também coordene as iniciativas de pesquisa e planejamento estratégico, considerando inclusive o fomento à constituição de grupos de pesquisa transversais às agências reguladoras nas áreas de interação de cada um dos setores regulados, sob pena de que atuações isoladas venham a produzir resultados insatisfatórios (por abordar apenas um aspecto de dado problema), quando não contraditórios.

Os servidores da carreira de Especialista do Banco Central do Brasil, composta dos cargos de nível superior e médio de Analista e Técnico do Banco Central, respectivamente, contam desde 2004 com a UNIBACEN ([www.bcb.gov.br/? UNIBACEN](http://www.bcb.gov.br/?UNIBACEN)), a Universidade do Banco Central do Brasil, pode ser utilizada como um exemplo a ser considerado na constituição da rede federal de capacitação e pesquisa em regulação.

A Universidade Banco Central do Brasil (UniBacen) foi inaugurada em 9 de novembro de 2004, em Brasília. Trata-se de uma universidade corporativa voltada principalmente para a educação dos servidores do Banco Central do Brasil, mas planeja oferecer também produtos para a sociedade em geral. Com subordinação hierárquica ao Depes – Departamento de Gestão de Pessoas e Organização que, por sua vez, integra a área de atuação da Diretoria de Administração (Dirad), a UniBacen **congrega todas as**

iniciativas de educação corporativa do Banco Central e busca, inclusive, desenvolver pesquisa e gestão do conhecimento.

Além dos servidores do BC, a UniBacen objetiva beneficiar a sociedade brasileira em geral, por intermédio de iniciativas de educação econômico-financeira e de conhecimentos sobre o Banco Central, para parceiros públicos e privados.

A UniBacen, para cumprir sua missão e atingir seus objetivos, foi concebida para atuar em oito macroprocessos, assim estruturados:

1. Alinhamento imediato de competências: treinamento específico e direcionado a execução de determinada tarefa ou rotina.
2. Atualização profissional: formação profissional, cultura e valores do Banco Central do Brasil.
3. Ações educacionais para a qualidade de vida no trabalho.
4. Práticas de gestão do conhecimento: mecanismos para a captação, o armazenamento, a geração, a transmissão e o compartilhamento do conhecimento.
5. Difusão do conhecimento para relacionamento: disseminação de conhecimentos sobre o Banco, para agentes externos, clientes e fornecedores.
6. Educação econômico-financeira para a sociedade: iniciativas de educação econômico-financeira para a sociedade em geral.
7. Cooperação e intercâmbio entre o Banco Central do Brasil e organizações parceiras.
8. Pesquisa e pós-graduação: abrange o Programa de Pós-Graduação do BC, que presta incentivo à participação em cursos de pós-graduação *stricto sensu* e *lato sensu*

A missão institucional desta escola de governo é promover a educação e a pesquisa permanentes e continuadas, o compartilhamento do conhecimento e o desenvolvimento de competências para os servidores e colaboradores da organização, seus agentes externos e a sociedade em geral, para o êxito do Banco Central no cumprimento da sua missão.

Algumas parcerias para realização de MBAs podem ser aqui relacionadas para identificação de possíveis interlocutores também no âmbito de atuação das agências reguladoras:

1. Centro Universitário Newton Paiva: curso de especialização em cooperativas;
2. Fundação Getúlio Vargas: MBA em Gestão Contemporânea;
3. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUCMINAS: MBA em Finanças;
4. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS: MBA em Regulação Financeira;
5. Universidade Cândido Mendes - UCAM - e Grupo GI&P - Escola de Negócios: MBA em Finanças;
6. Universidade Federal Fluminense: MBA em Engenharia Econômica;

7. Universidade Federal de Pernambuco - UFPE: MBA em Gestão da Tecnologia da Informação;
8. Universidade de Brasília - UnB: Especialização em Direito Econômico da Regulação Financeira.

No tocante ao processo de construção da grade programática da rede federal de capacitação em regulação, é válido trazer a disposição contida no Texto Base (2009) da Conferência Nacional de Recursos Humanos.

O **mapeamento de competências**, fase inicial do processo de implantação do modelo, é compreendido como o processo que permite identificar a lacuna de competências. Assim, é fundamental que o mapeamento seja preciso, pois dele decorrem os esforços da organização para captar e desenvolver as competências de que necessita. Isso pressupõe, na administração pública, definição prévia da missão da organização, conhecimento efetivo da estrutura e do funcionamento do órgão e razoável grau de envolvimento dos gestores e dirigentes, com vistas a **legitimar o processo de implantação do modelo de gestão por competências**.

Portanto, resta cristalizada a necessidade primária ao buscar-se a estruturação da rede de regulação de um amplo e detalhado mapeamento de todas as iniciativas já implementadas em algum momento pelas diversas Agências Reguladoras Federais para capacitação de seus quadros de pessoal, a compilação das atividades de capacitação atualmente em curso e/ou com implementação planejada. Tal mapeamento permitirá por um lado identificar quais são as iniciativas transversais, que possam abranger vários cargos e carreiras, bem como diferentes agências em seus pontos de interlocução e, por outro, diagnosticar as omissões quanto à qualificação dos servidores efetivos frente às atribuições legais e constitucionais das autarquias especiais.

Nicolini (2007), abordando o programa de formação do EPPGG, conduziu entrevista com o Diretor de Formação Profissional da ENAP, Paulo Sérgio de Carvalho, onde são relatadas as experiências desta instituição com a formação inicial dos gestores públicos.

Para Paulo Sergio de Carvalho, Diretor de Formação Profissional da ENAP, o curso de formação da carreira de EPPGG tem objetivos claramente formulados. A proposta não é fazer um treinamento específico. É trabalhar a visão de governo e de Estado, os aspectos da gestão pública e as principais áreas e questões que serão abordadas quando da discussão das políticas públicas. O curso, de 450 horas, está montado em quatro eixos, cada qual com um conjunto de disciplinas próprio.

Além do curso de formação, e trabalhando para a progressão funcional dos gestores, que acontece de três em três anos, a ENAP oferece diversos cursos para que os gestores realizem pelo menos 120 horas de aperfeiçoamento. A Coordenação-Geral de Formação, responsável pela formação inicial, também realiza o aperfeiçoamento dos gestores.

Recentemente, o aperfeiçoamento foi estruturado como um **programa composto por várias disciplinas com carga de 30 horas, com**

diversificação temática e ofertadas regularmente ao longo do tempo, de forma que o gestor que acabou de ser promovido possa se planejar para integralizar mais 120 horas em três anos, até a próxima progressão funcional, de acordo com seu tempo, seus interesses e motivações profissionais.

A figura a seguir ilustra a grade programática do curso de formação do Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Figura 3: Grade programática do curso de formação do EPPGG (Nicolini, 2007).

| Eixos e Objetivos | Disciplinas |
|--|--|
| <p>Eixo 1 – Estado, Sociedade e Democracia (52h)</p> <p>Objetivo geral: Refletir sobre as transformações do Estado contemporâneo e as mudanças nas relações entre o Estado e a sociedade, o sistema político brasileiro, a estrutura e o funcionamento do Estado brasileiro, a organização política da sociedade no processo de construção e fortalecimento da democracia e da expansão da cidadania.</p> | <p>1.1 – O Estado contemporâneo e suas transformações (14h)</p> <p>1.2 – Democracia e cidadania no Brasil (16h)</p> <p>1.3 – Sistema político brasileiro (20h)</p> |
| <p>Eixo 2 – Economia e Desenvolvimento (82h)</p> <p>Objetivo geral: Situar o debate econômico atual e as perspectivas da economia brasileira, refletir sobre condicionantes, possibilidades e dificuldades para a atuação do Estado e a formulação das políticas públicas, e refletir sobre as teorias e evidências associadas ao debate sobre o desenvolvimento.</p> | <p>2.1 – Economia brasileira (32h)</p> <p>2.2 – Economia Internacional (16h)</p> <p>2.3 – Economia do Setor Público (16h)</p> <p>2.4 – Economia da Regulação (16h)</p> |
| <p>Eixo 3 – Administração Pública (152h)</p> <p>Objetivo geral: Desenvolver os marcos teóricos necessários a uma compreensão crítica da Administração Pública contemporânea, conhecer sua organização e principais sistemas, fornecer instrumentos operacionais básicos para a atuação na Administração Pública.</p> | <p>3.1 – Desenvolvimento da Administração Pública (16h)</p> <p>3.2 – Administração Pública brasileira (20h)</p> <p>3.3 – Fundamentos do Direito Público (20h)</p> <p>3.4 – Modelos de Gestão e Arquitetura Organizacional (20h)</p> <p>3.5 – Gestão de Pessoas no Setor Público (16h)</p> <p>3.6 – Gestão de Contratos, Convênios e Termos de Parceria (24h)</p> <p>3.7 – Planejamento e Gestão Financeira e Orçamentária (36h)</p> <p>3.8 – Oficina: Atos normativos e comunicação oficial (4h)</p> |
| <p>Eixo 4 – Políticas Públicas (144h)</p> <p>Objetivo geral: Conhecer e refletir sobre os principais marcos teóricos da análise das políticas públicas e propiciar a utilização dos instrumentos básicos necessários ao desenho, à implementação e à avaliação das políticas públicas; <i>discutir os novos arranjos de políticas públicas.</i></p> | <p>4.1 – Modelos de Análise Atuais e Conceituação (24h)</p> <p>4.2 – Oficina sobre Políticas Públicas: atores políticos e participação (20h)</p> <p>4.3 – Dilemas Contemporâneos das Políticas Públicas (24h)</p> <p>4.4 – Análise e Interpretação de Dados e Indicadores Econômicos e Sociais (16h)</p> <p>4.5 – Planejamento Estratégico (20h)</p> <p>4.6 – Elaboração e Gerenciamento de Projetos (20h)</p> <p>4.7 – Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (20h)</p> |

Fonte: ENAP (2006b, p.64).

Santos (1999) procurou construir um elenco amplo de quais seriam as atividades típicas/exclusivas de estado, bem como das carreiras então instituídas que tivessem atribuição legal para executá-las. Vejamos quais sejam elas através da seguinte tabela.

Tabela 6: Compilação de atividades exclusivas de estado, respectivas carreiras e atribuições.

| Atividade | Carreira | Atribuição |
|---|--|--|
| SEGURANÇA PÚBLICA | Carreira Policial Federal (Peritos, Papiloscopistas, Agentes, Escrivães, Delegados), Policial Rodoviário Federal | 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. |
| | Agente de Inteligência | Carreira da Polícia Rodoviária Federal. |
| | Carreira de Diplomata. | Carreira integrante do Serviço Exterior que detém <i>ex vi</i> 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. |
| DIPLOMACIA (SERVIÇO EXTERIOR BRASILEIRO) | Carreira de Oficial de Chancelaria. | Carreira integrante do Serviço Exterior que detém <i>ex vi</i> 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. |
| | Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil (engloba os antigos cargos de Auditor Fiscal da Receita e Auditor Fiscal da Previdência) Analistas Tributários (anteriormente Técnicos do Tesouro Nacional) | Categorias detentoras do <i>jus imperii</i> 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. |
| TRIBUTAÇÃO E ARRECADAÇÃO FISCALIZAÇÃO (tributos federais e contribuições previdenciárias) | | 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". |
| CONTROLE INTERNO E EXTERNO | Carreira de Finanças e Controle Interno (Analistas de Finanças e Controle e Técnicos de Finanças e Controle); | 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. |
| ÁREA JURÍDICA | Consultoria e assessoramento jurídicas aos órgãos e entidades da administração autárquica e fundacional | 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. |
| | Carreira de Defensor Público da União: DEFENSORIA PÚBLICA | 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. |
| INSPEÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO | Carreira de Procurador da Fazenda Nacional: representação judicial e extrajudicial dos órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive na execução da dívida ativa | Carreira integrante da Advocacia-Geral da União responsável, <i>ex vi</i> 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. |
| | Supervisor Médico-Pericial Fiscal do Trabalho. | 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: Inspeção do trabalho, expressão do <i>jus imperii</i> e típicas de Estado <i>ex vi</i> 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. 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). |
| | Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental: | "formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, direção e assessoramento nos escalões superiores da administração direta e autárquica", ou seja, expressão do <i>ius imperii</i> 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). Exercem, dentre outras, da função típica de planejamento, prevista no art. 174 da Constituição Federal. |
| | Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA. | Cargos pertencentes ao IPEA, que segundo o art. 24 da Lei n.º 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. |
| GESTÃO GOVERNAMENTAL formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e de planos nacionais de desenvolvimento econômico e social: | Analista de Planejamento e Orçamento e Técnico de Planejamento e Orçamento (elaboração, programação e fiscalização de orçamentos públicos) | 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". |
| | Técnico de Planejamento P-1501 do Grupo TP-1500 | As mesmas atribuições do APO, também pertencentes ao Ministério do Orçamento e Gestão |
| | Analistas e Especialistas em Infraestrutura | Carreira criada em 2007, para fortalecimento da capacidade dos Ministérios ligados à área de infraestrutura e PAC. |
| | Analista de Políticas Sociais | Projeto de lei em fase de tramitação no Congresso Nacional, podendo as atribuições ser modificadas por iniciativa legislativa. |
| FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO COMÉRCIO EXTERIOR | 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. |
| FISCALIZAÇÃO, INSPEÇÃO E DEFESA AGROPECUÁRIA E DO MEIO AMBIENTE | Fiscal Federal Agropecuário | 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. |
| | 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 cumprindo sua função social, atividade exclusiva do Estado nos termos do art. 184 da CF. |
| VIGILÂNCIA SANITÁRIA ¹ | - | - |
| | Analistas e Técnicos do Banco Central (Carreira de Especialista 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. |
| | Analista e Inspetor da Comissão de Valores Mobiliários | os 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. |
| REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE BENS, SERVIÇOS E MERCADOS | Analista Técnico da Superintendência de Seguros Privados | |
| | Especialistas e Analistas em Regulação Técnicos Administrativos Técnicos em Regulação | Carreiras criadas pela Lei n.º 10.871/2004, com atribuições previstas no art. 174 da Constituição Federal. Maiores detalhes sobre as atribuições já foram abordados anteriormente nesta monografia. |

Fonte: SANTOS (1999), com adaptações e atualização das nomenclaturas dos cargos. ¹ A época do trabalho de Santos, as atribuições eram exercidas por servidores lotados na Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde, logo depois transformada na Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Estas atribuições foram absorvidas pelo cargo de Especialista em Regulação e Vigilância Sanitária criado pela Lei n.º 10.871/2004.

A necessidade da criação de uma rede federal de capacitação e qualificação em regulação pode também tomar subsídios dentre os fatores identificados pelo relatório final do Grupo de Trabalho Interministerial da Casa Civil da Presidência da República (“Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro”, 2003).

A ‘teoria da captura’ mostra que o aparato regulatório corre o risco de ser ‘adquirido’ pela indústria, com ‘a regulação desenhada e operada primariamente para o seu benefício’. Assim, sem correto controle social do regulador, os interesses das indústrias reguladas podem influir e moldar as práticas regulatórias de maneira distorcida.

Agravam o “risco de captura” circunstâncias como a dependência dos tomadores de decisões, a influência política, **a dependência da agência reguladora em relação ao conhecimento tecnológico superior da indústria regulada**, a seleção indiscriminada de quadros técnicos oriundos do setor ou indústria regulada para servir à agência, a possibilidade de futuras posições ou empregos na indústria ou setor regulado, a rotatividade dos próprios dirigentes das agências entre funções exercidas no governo e na iniciativa privada, e quando há necessidade, por parte da agência reguladora, do reconhecimento e cooperação da indústria regulada. Obviamente o risco de “captura” não é apanágio das agências, podendo ocorrer com qualquer órgão supervisor, inclusive ministérios, e a identificação de fatores que podem exacerbá-los normalmente se traduz por um desenho institucional que procure diminuí-los.

Pela própria natureza competitiva dos setores sob regulação, é inerente o viés em favor de um constante avanço tecnológico, frente ao qual as agências reguladoras de caráter técnico (e, por extensão, os servidores detentores dos cargos de provimento efetivo) não podem olvidar-se de acompanhar. A redução do risco de ‘captura’ é inversamente proporcional. Nesse mesmo documento, constata-se a interação entre a autonomia das Agências Reguladoras Federais e a capacitação de seu corpo técnico.

Por outro lado, um dos fatores mais relevantes para a criação de agências reguladoras dotadas de graus de independência é, segundo Majone (1999), “a fé na força **dos conhecimentos e experiência** específicos como motor da melhoria social”. Segundo esse autor, a especificidade técnica requerida pela função regulatória, que não é detida nem pelos legisladores, nem pelos tribunais, nem pelos burocratas tradicionais, sempre foi uma fonte importante de legitimidade para as agências, atendendo de forma mais adequada ao “imperativo funcional” da **especialização** em troca de um maior grau de autonomia frente ao poder político e à necessidade de assegurar a “continuidade das políticas” nos setores regulados.

O reconhecimento, ou melhor, a obrigatoriedade da capacitação e qualificação dos Servidores Efetivos das Agências Reguladoras Federais, detentores de Atividades Exclusivas de Estado já veio inscrita na própria Lei n. 10.871 de 2004, que instituiu as referidas carreiras. A capacitação do Servidor Público em geral, e dos Servidores Efetivos das Agências Reguladoras Federais não é algo trivial, posto que pode se verificar inscrita na

própria Constituição, no parágrafo 2º do art. 39. Vincula-se à este aperfeiçoamento, o desenvolvimento funcional do servidor.

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

(...)

§ 2º. A União, os Estados e o Distrito Federal manterão **escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos**, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

Estabelecidos os cargos organizados em carreiras do Quadro de Pessoal Efetivo das Agências Reguladoras Federais, em face do art. 1º da Lei n. 10.871 de 2004, cuidou o legislador de condicionar explicitamente o desenvolvimento à certos princípios.

Tais princípios estão relacionados no art. 10 da norma, a saber: I - da anualidade; II - da competência e qualificação profissional; e III - da existência de vaga. Este direcionamento é reforçado ainda no § 1º deste artigo, fixando que a promoção e a progressão funcional obedecerão à sistemática da avaliação de desempenho, capacitação e qualificação funcionais, conforme disposto em regulamento específico de cada autarquia especial denominada Agência Reguladora.

Ficaram as próprias Agências Reguladoras com a competência de implementar programa permanente de capacitação, treinamento e desenvolvimento destinado a assegurar a profissionalização dos ocupantes dos cargos de seu quadro de pessoal ou que nela tenham exercício, conforme inciso IV, art. 13 da Lei n. 10.871/2004. O prazo legal estabelecido para tanto (posto que a lei que determinava a instituição do programa criava os cargos naquele mesmo momento) foi consignado em um ano, a contar da data da conclusão do primeiro concurso de ingresso regido pelo disposto nesta Lei, conforme o parágrafo único do art. 13.

Além das determinações sobre capacitação já referenciadas acima, podemos observar até na estrutura remuneratória dos servidores efetivos das agências reguladoras federais reflexos desta ‘obrigação’ voltada para a qualificação. De antemão, não se trata de algo ruim, porém trás consigo a demanda de que as oportunidades de capacitação sejam oferecidas aos servidores, sob pena de auferirem prejuízos inclusive financeiros.

A estrutura da remuneração dos cargos efetivos está descrita no art. 15 da Lei n. 10.871 de 2004, e demonstrada abaixo na tabela.

Tabela 7: Estrutura da remuneração dos cargos efetivos das agências reguladoras federais.

| Cargo | Estrutura da Remuneração | | |
|---------------------------|--------------------------|-------|------------------------------|
| Especialista em Regulação | Vencimento Básico | GDAR | Gratificação de Qualificação |
| Analista em Regulação | | GDATR | |
| Técnico em Regulação | | GDAR | - |
| Técnico Administrativo | | GDATR | |

A Gratificação de Desempenho de Atividade de Regulação - GDAR, instituída pelo art. 16 da Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004, é devida aos ocupantes dos cargos de Especialista e Técnico em Regulação, criados pela mesma norma legal, conforme define o art. 1º do Decreto n. 5.827/2006. A GDAR tem por finalidade incentivar o aprimoramento das ações desenvolvidas pelas respectivas Agências Reguladoras, nas respectivas áreas de atividades, e será concedida de acordo com o resultado das avaliações de desempenho individual e institucional, conforme o § 1º deste artigo.

Por sua vez, a Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa em Regulação - GDATR, instituída pelo art. 20-A da Lei n. 10.871, de 2004, é devida aos ocupantes dos cargos de Analista Administrativo e Técnico Administrativo de que tratam as Leis n. 10.768, de 19 de novembro de 2003, e 10.871, de 2004, quando em exercício de atividades inerentes às atribuições do respectivo cargo nas Agências Reguladoras referidas no Anexo I da Lei n. 10.871, de 2004, conforme art. 3º do Decreto n. 5.827/2006.

A GDATR tem por finalidade incentivar o aprimoramento das ações desenvolvidas pelas respectivas Agências Reguladoras, relativas às atividades administrativas e logísticas vinculadas ao exercício das suas competências constitucionais e legais e à implementação e execução de planos, programas e projetos relativos às atividades de regulação, subsídio e apoio técnico às atividades de normatização e regulação e subsídio à formulação de planos, programas e projetos, e será concedida de acordo com o resultado das avaliações de desempenho individual e institucional, conforme o § 1º deste artigo.

Em termos quantitativos específicos, o número de horas de capacitação requeridas dos servidores efetivos, bem como sua explícita vinculação à progressão e promoção estão originalmente expressos no artigo 25 da Lei n. 10.871 de 2004.

Art. 25. São pré-requisitos mínimos para promoção às classes dos cargos de nível superior referidos no Anexo I desta Lei os seguintes:

I - Classe B:

a) possuir certificação em eventos de capacitação, totalizando no mínimo 360 (trezentas e sessenta) horas, e experiência mínima de 5 (cinco) anos, ambas no campo específico de atuação de cada carreira; ou

b) possuir certificação em eventos de capacitação, totalizando no mínimo 240 (duzentas e quarenta) horas, e experiência mínima de 8 (oito) anos, ambas no campo específico de atuação de cada carreira;

II - Classe Especial:

a) ser detentor de certificado de conclusão de curso de especialização de no mínimo 360 (trezentas e sessenta) horas e experiência mínima de 14 (quatorze) anos, ambos no campo específico de atuação de cada carreira; ou
b) ser detentor de título de mestre e experiência mínima de 12 (doze) anos, ambos no campo específico de atuação de cada carreira; ou
c) ser detentor de título de doutor e experiência mínima de 10 (dez) anos, ambos no campo específico de atuação de cada carreira.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, não se considera o tempo de afastamento do servidor para capacitação como experiência.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se aos cargos efetivos de nível superior do Quadro de Pessoal da ANA.

Partindo deste referencial, o Decreto n. 6.530 de 2008, disciplina a progressão e promoção funcional dos servidores efetivos das Agências Reguladoras Federais, especificando adicionalmente a carga horária para cada movimentação dentro das classes (progressão), além de reiterar os requisitos já em vigor para a passagem de uma classe a outra (promoção). Em seu artigo 2º, são estabelecidos os critérios:

Art. 2º. O desenvolvimento do servidor, nos cargos e carreiras a que se refere o art. 1º, ocorrerá mediante progressão e promoção, e obedecerá aos seguintes critérios:

I - da anualidade;
II - da competência e qualificação profissional; e
III - da existência de vaga.

Resta, sem sombra de dúvida, a inferência de que sem capacitação não há desenvolvimento do servidor na carreira, impondo assim a capacitação não como mero interesse pessoal de cada um, que poderia optar por fazer ou não um curso oferecido pela instituição. Fica límpido como cristal que o servidor que não buscar a capacitação como parte do seu cotidiano funcional ficará estagnado na carreira e deixará inclusive de perceber maiores remunerações dos padrões/classes aos quais não terá acesso sem aprimoramento. Enfim, a capacitação é obrigatória.

Uma preocupação, que deve tanto afligir o servidor quanto a gestão das agências reguladoras é que, não obstante a evidente obrigação do servidor em se capacitar para se desenvolver na carreira, é: onde buscar esta capacitação? A pergunta é pertinente, pois não se imagina que “qualquer” capacitação poderá/deverá ser aproveitada para os fins a que se propõe a progressão e promoção funcional. Vejamos o teor do art. 4º do mesmo decreto.

Art. 4º. A progressão e a promoção obedecerão à sistemática de avaliação de desempenho, capacitação e qualificação funcionais, definidas no âmbito de cada Agência Reguladora.

§ 1º. A capacitação e a qualificação observarão o Plano Anual de Capacitação - PAC, referido no Decreto no 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, com o objetivo de aprimorar a formação dos servidores do quadro efetivo e o desempenho das atividades de regulação no âmbito de atuação de cada Agência Reguladora.

§ 2º. Durante a permanência nas classes A e B, a participação do servidor em eventos integrantes de programa permanente de capacitação é condição para promoção à classe subsequente.

Já no caput, reforça-se o binômio “desenvolvimento funcional/qualificação”. Porém, logo adiante, no parágrafo 4º deste artigo verificamos uma incompatibilidade entre a intenção do legislador em provocar o servidor efetivo das agências reguladoras federais a buscar continuamente sua capacitação. Vejamos.

§ 4º. No caso de o **quantitativo de servidores que preencham os requisitos para promoção ser maior que o quantitativo de vagas disponibilizadas**, as Agências Reguladoras deverão estabelecer para a seleção dos candidatos critérios de desempate necessariamente ligados ao mérito e ao desempenho do servidor.

Verifica-se, pois, uma incoerência. A um lado, a Administração tem interesse que a capacitação e qualificação atinjam a totalidade dos servidores lotados nas agências reguladoras, dotando-as de sólido corpo técnico, que por sua vez impõe um ambiente regulatório estável e desejado para atração de investimentos. O §4º, por sua vez, coloca toda esta intenção a perder, pois abre a possibilidade de que o número de vagas possa arbitrariamente ser inferior ao quantitativo de servidores aptos num dado momento a fazer jus a promoção funcional. Assim, tal determinação importa também na quebra do princípio constitucional do tratamento isonômico e a nociva criação, nas agências reguladoras, de um ambiente de competição entre os servidores pelas restritas vagas para promoção que não há como se esperar uma melhora na governança regulatória.

Que mensagem está passando a Administração Pública ao servidor que se esforça tanto no exercício regular de suas funções públicas, quanto na busca do aprimoramento, quando chegar o momento da devida retribuição a este empenho e verifica-se que poderá não haver recompensa pelos recursos e tempo despendido, devido a motivos tão prosaicos na definição do número de vagas que serão ofertadas.

Ainda, as agências podem encontrar-se diante de uma impossibilidade: se considera que todo um grupo de servidores está apto a concorrer a progressão para a classe seguinte, cumprindo integralmente com todos os requisitos que a legislação impuser, situação

aferida objetivamente, não há que se falar em “mais apto” ou “menos apto”. Se os requisitos foram cumpridos (e também não há ‘melhor cumprido’ ou ‘pior cumprido’ neste cenário), não há como se falar em critérios de desempate. Tradicionalmente, a Administração Pública utiliza-se de critérios como ‘tempo de serviço’ ou ‘permanência no cargo’ ou ‘maior idade’ como forma de desempate, sendo que qualquer um deles fere de morte a determinação de que a promoção seja vinculada a critério de mérito profissional.

Como se verifica na transcrição o art. 7º, das diversas opções a serem consideradas como eventos de capacitação, não há uma hierarquização entre elas. Portanto, estas opções devem ser convenientemente ponderadas. Um título de doutorado, por sua complexidade e tempo requerido em sua obtenção, poderia inicialmente ser considerado ‘superior’ a um ‘mero’ curso de especialização. Porém, há que se considerar o interesse da Administração Pública. Enquanto é válido e até recomendável que a integralidade dos servidores das Carreiras de Ciência e Tecnologia sejam detentores destes títulos, será que é do interesse público que as agências sejam completamente dotadas de servidores altamente (para não dizer, excessivamente) capacitados? Ou atenderia mais adequadamente ao interesse das agências reguladoras um servidor com várias especializações mais genéricas, mas por sua vez de caráter e aplicação mais amplas? Esta é uma discussão que não pode ser deixada de lado no desenho dos objetivos de uma rede de capacitação e pesquisa em regulação.

Art. 7º. Para fins de progressão e promoção, poderão ser considerados eventos de capacitação realizados em instituições nacionais ou estrangeiras, cujos conteúdos sejam compatíveis com as atribuições do cargo.

Parágrafo único. No caso de promoção, os cursos de especialização, mestrado e doutorado realizados em instituições nacionais ou estrangeiras devem ser reconhecidos pelo Ministério da Educação.

Na tabela a seguir, estão consolidados de forma ascendente os requisitos para acesso (seja via progressão, seja via promoção) a cada um dos patamares da estrutura dos cargos efetivos de nível superior e médio das agências reguladoras federais.

Tabela 8: requisitos de capacitação exigidos dos servidores efetivos das agências reguladoras federais, conforme anexos I a III, Decreto n. 6.530 de 2008.

| Classe | Padrão | Nível Superior | Nível Médio |
|----------|--------|--|---|
| | | Especialistas e Analistas | Técnicos |
| Especial | III | 80 h em dois anos. | 80 h em dois anos. |
| | II | 40h em um ano. | 40h em um ano. |
| | I * | Especialização (+14 anos); Mestrado (+12 anos); ou Doutorado (+10 anos). | 320h (+10 anos); ou 260h (+12 anos). |
| B | V | 120h em quatro anos | 120h em quatro anos |
| | IV | 90 horas em três anos | 90 horas em três anos |
| | III | 60h em dois anos | 60h em dois anos |
| | II | 30h em um ano | 30h em um ano |
| | I * | 360h (+5 anos); ou 240h (+8 anos) | 200h (+5 anos de exercício) |
| | A | V | 100 h (em 4 anos) |
| IV | | 80 horas (em 3 anos) | 80 horas (em 3 anos) |
| III | | 40 horas (em 2 anos) | 40 horas (em 2 anos) |
| II | | - | - |
| I | | Aprovação em concurso e curso de formação. | Aprovação em concurso. |

* acesso mediante promoção. Nos demais níveis, o acesso se dá por progressão vinculada à avaliação de desempenho, cumprimento de interstícios de tempo definidos e da capacitação mínima relacionada na tabela. O não cumprimento de um dos fatores impede o desenvolvimento do servidor na carreira.

Existe ainda uma outra assimetria entre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal e a legislação que regulamenta o desenvolvimento do servidor efetivo das agências reguladoras federais. Trata-se da Gratificação de Qualificação (GQ), instituída pelo art. 22 da Lei n. 10.871/2004, e devida aos ocupantes dos cargos de Especialista em Regulação e Analista Administrativo, ambos de nível superior, em retribuição ao cumprimento de requisitos técnico-funcionais, acadêmicos e organizacionais necessários ao desempenho das atividades de supervisão, gestão ou assessoramento, quando em efetivo exercício do cargo. Os requisitos para percepção da GQ estão no § 1º deste artigo.

§1º. Os requisitos técnico-funcionais, acadêmicos e organizacionais necessários à percepção da GQ abrangem o nível de capacitação que o servidor possua em relação:

- I- Ao conhecimento das políticas, diretrizes e estratégias setoriais e globais da organização;

- II- Ao conhecimento dos serviços que lhe são afetos, na sua operacionalização e na sua gestão; e
- III- À formação acadêmica, obtida mediante participação, com aproveitamento, nas seguintes modalidades de cursos:
 - a. doutorado;
 - b. mestrado; ou
 - c. pós-graduação em sentido amplo, com carga horária mínima de 360 (trezentas e sessenta) horas-aula.

A primeira vista, uma gratificação voltada exatamente para a qualificação apenas poderia ser benéfica ao intuito de qualificação do servidor. Porém, a referida GQ foi estabelecida em dois patamares percentuais sobre o maior vencimento básico dos cargos, sendo estes de 10% ou 20%, evidentemente concedidos de acordo com a maior ou menor complexidade das atividades de supervisão, gestão ou assessoramento exercidas pelo servidor, bem como do maior ou menor grau de capacitação do mesmo.

Para identificar o entrave que a GQ pode impor à capacitação deve-se verificar o teor do §4º do art. 22, onde são feitas determinações quando ao maior (20%) e menor (10%) patamar possível da gratificação.

§ 4º. Ao servidor com o nível de qualificação funcional previsto no §1º deste artigo será concedida Gratificação de Qualificação - GQ, na forma estabelecida em regulamento, observados os seguintes parâmetros e limites:

- I- GQ de 20% (vinte por cento) do maior vencimento básico do cargo, **até o limite de 15% (quinze por cento) dos cargos de nível superior providos;**
- II- GQ de 10% (dez por cento) do maior vencimento básico do cargo, **até o limite de 30% (trinta por cento) dos cargos de nível superior providos.**

Portanto, da mesma forma que o limite artificial de vagas para promoção de servidores aptos cria divisões injustas entre os iguais, verdadeiras castas inflexíveis de servidores diferenciados entre si, também a GQ em seu formato atual é extremamente discriminatória e desestimulante à busca pela capacitação, confrontando diretamente a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal.

Em primeiro lugar, há o fato de que até a presente data, mais de cinco anos após a criação da carreira e instituição da GQ, esta gratificação encontra-se pendente de regulamentação pelo governo federal. Assim, não há servidores efetivos percebendo tal gratificação atualmente.

Mas pior do que isto é o fato de que – mantida sua forma de aplicação – a GQ jamais poderá ser um instrumento de estímulo à capacitação, pois mais uma vez são criadas ‘castas funcionais’, onde uma minoria obterá o maior patamar da GQ, um grupo intermediário

poderá perceber o menor patamar e a maioria (55%) dos servidores jamais conseguirá obter qualquer retribuição pela sua capacitação. Não é preciso muita imaginação para se chegar a cenários que podem decorrer. Num exercício mental, podemos imaginar um servidor que tenha ingressado num dos primeiros concursos para provimento dos cargos efetivos, com pouca ou mesmo nenhuma capacitação além do curso de graduação (uma situação comum como se pode constatar pela baixa faixa etária de ingresso dos servidores efetivos). Imaginemos que este servidor, dada a baixa concorrência naquele momento, consiga obter uma GQ no patamar de 20%. Passados alguns anos, ocorre novo concurso público e um outro servidor é selecionado, mas desta vez temos um detentor de MBAs, mestrado e doutorado.

Pergunta-se: o que deverá fazer a Administração Pública diante desta situação? Deverá retirar a GQ do servidor menos qualificado e repassá-la ao servidor de maior qualificação recém empossado? Ou deverá manter a GQ com aquele primeiro servidor e não recompensar o segundo, mais qualificado, porém que teve o ‘azar’ de não ser selecionado antes?

É importante ressaltar ainda que, contrariamente a gratificações análogas de outras carreiras públicas, a GQ não pode ser obtida por um servidor de nível médio, apesar de que é exigido deste uma capacitação não muito diferente daquela devida ao servidor de nível superior.

Abordados os principais requisitos de capacitação na legislação que rege as carreiras regulatórias e as características de algumas escolas de governo selecionadas (com destaque à ENAP no seu papel de coordenadora da rede nacional de escolas de governo), deve-se fazer agora referência a outro importante ator deste cenário, cuja participação no estabelecimento de uma rede de capacitação e pesquisa em regulação é imprescindível.

O Decreto n. 6.062/2007 institui, em seu art. 1º, o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação, designado “PRO-REG”. A finalidade precípua do programa é contribuir para a melhoria do sistema regulatório, da coordenação entre as instituições que participam do processo regulatório exercido no âmbito do Governo Federal, dos mecanismos de prestação de contas e de participação e monitoramento por parte da sociedade civil e da qualidade da regulação de mercados.

Esta norma legal cuidou de discriminar, em seu art. 2º, a formulação e implementação de medidas integradas para consecução dos seguintes objetivos elencados em seus incisos:

- I- Fortalecer o sistema regulatório de modo a facilitar o pleno exercício de funções por parte de todos os atores;
- II- Fortalecer a capacidade de formulação e análise de políticas públicas em setores regulados;
- III- A melhoria da coordenação e do alinhamento estratégico entre políticas setoriais e processo regulatório;
- IV- O fortalecimento da autonomia, transparência e desempenho das agências reguladoras; e
- V- O desenvolvimento e aperfeiçoamento de mecanismos para o exercício do controle social e transparência no âmbito do processo regulatório.

Não se pode imaginar que o desejado fortalecimento poderá ser obtido sem envolvimento dos servidores efetivos e de sua qualificação e capacitação para tanto. Especificamente, o ator que deverá estar envolvido no processo de estruturação da rede de capacitação e pesquisa é aquele referido no art. 3º do decreto.

Art. 3º. Para consecução do disposto nos arts. 1º e 2º, o PRO-REG, por meio do **Comitê Gestor** e do Comitê Consultivo de que trata o art. 4º, deverá:

- I- Mobilizar os órgãos e entidades da administração pública envolvidos no processo regulatório;
- II- Coordenar e promover a execução de estudos e pesquisas e formular propostas a serem implementadas no âmbito dos órgãos e entidades envolvidos no processo regulatório;
- III- Identificar e propor a adoção de modelo de excelência em gestão regulatória, bem assim elaborar os instrumentos necessários a sua implementação; e
- IV- Apoiar tecnicamente os órgãos e entidades da administração pública na implementação das medidas a serem adotadas.

Aborda-se, doravante, a proposta de criação de uma rede federal de capacitação e pesquisa em regulação propriamente dita. O processo de estruturação em si não será objeto de ponderação neste momento, posto ser competência e iniciativa exclusiva do Governo o formato que a rede deve efetivamente tomar. Entende-se que a argumentação aqui apresentada refere-se exclusivamente a uma proposta, que certamente deverá – se a decisão do Estado for ao sentido de sua adoção, mesmo que enquanto idéia – ser objeto de detalhamento muito maior e envolvimento de todos os atores identificados (Comitê Gestor do PRO-REG, ENAP, Comitê Gestor da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, Agências Reguladoras, Servidores Efetivos, Associações e Sindicatos pertinentes etc.).

A Rede Federal de Capacitação e Pesquisa em Regulação.

Dentre os propósitos que justificariam a estruturação da rede de capacitação e pesquisa, podem-se relacionar, de modo não exaustivo, os seguintes:

- 1- Mapear as competências necessárias aos servidores efetivos para a execução das atribuições constitucionais e legais das agências reguladoras;
- 2- Mapear as iniciativas de capacitação em curso ou os projetos em elaboração do âmbito das agências reguladoras e da rede nacional de escolas de governo;
- 3- Identificar potenciais brechas na capacitação dos servidores, resultante dos mapeamentos anteriores;
- 4- Estruturar uma grade programática minimamente comum entre as agências reguladoras para fins de recrutamento e seleção de seus potenciais servidores públicos, reservada a prerrogativa de cada agência reguladora – no âmbito de sua autonomia administrativa – complementar a grade programática conforme suas peculiaridades;
- 5- Estruturar e executar curso de formação em regulação, como última etapa dos concursos públicos para nivelamento dos candidatos aprovados, habilitando-os ao exercício da função pública de uma maneira ampla e em relação à ciência regulatória de uma forma geral;
- 6- Estruturar e executar programas de formação continuada dos servidores efetivos das agências reguladoras federais diretamente vinculados à habilitação para o exercício do cargo e para acesso às classes superiores da carreira, tanto para nível médio quanto para nível superior;
- 7- Estruturar e executar programas de formação gerencial, habilitando os servidores efetivos à assumir cargos comissionados progressivamente mais elevados, incluindo-se os cargos de direção;
- 8- Coordenar a constante reflexão e revisão oportuna dos marcos regulatórios setoriais, bem como aprimorar a interlocução transversal entre as agências reguladoras e entre estas e os sistemas de defesa da concorrência, defesa do consumidor e prestação de contas;
- 9- Propugnar pelo desenvolvimento da ciência regulatória, através de programas de aperfeiçoamento, especialização, mestrado e doutorado que

permita a habilitação do servidor à pesquisa e desenvolvimento em regulação.

10- Promover o intercâmbio técnico entre instituições nacionais e estrangeiras, assemelhada.

Em primeiro lugar, um destaque importante deve se dar quanto a necessária infraestrutura da rede federal. É comum, quando se fala em ‘escolas de governo’ ou ‘entidade’ que logo se pense em edificações, sede administrativa, pessoal de logística e administração etc. Tudo isto envolve planejamento, avaliação e negociação de custos e uma grande burocracia associada.

Portanto, já de início, este deve ser o diferencial da rede de capacitação: dispensar ao máximo qualquer componente físico próprio e maximizar o aproveitamento de recursos já disponíveis na ENAP e demais participantes da rede nacional de escolas de governo. Desta forma, a ‘escola de governo em regulação’ seria uma rede dentro da própria rede de escolas, buscando pontos focais e nichos de excelência nas áreas afetas a regulação. As próprias agências reguladoras tem tomado iniciativas próprias para prover seus corpos técnicos com a necessária capacitação. O papel da rede neste cenário seria a coordenação destes esforços, com isto evitando a contratação de diversos prestadores de capacitação para o mesmo fim ou divergências conceituais sobre princípios e critérios comuns a todas as agências.

A capacitação do servidor efetivo de uma agência reguladora federal, conforme se demonstrou, já faz parte dos requisitos anteriores ao ingresso efetivo na carreira regulatória. Várias agências realizam, no momento do concurso público, a seleção segmentada por graduações específicas conforme as características da regulação setorial. Por exemplo, a ANVISA e ANS selecionam dentre outras formações aquelas ligadas às ciências da saúde (medicina, farmácia, nutrição, odontologia etc.). Por seu turno, em agências como ANEEL e ANATEL verifica-se uma propensão à seleção de graduados em ciências exatas, notadamente as diversas habilitações da engenharia. ANA e ANP privilegiam graduandos em geologia e geoprocessamento. Ainda, há graduações transversais que são encontradas em todas as agências, como administração, contabilidade, economia, direito, tecnologia da informação e formações na área de ciências humanas (jornalismo, comunicação social), para citar apenas alguns exemplos. Mesmo para o ingresso no cargo de nível médio de Técnico em Regulação, algumas formações profissionalizantes podem ser requeridas adicionalmente à

conclusão do respectivo nível de instrução. A formação técnica em eletrônica é de grande valia, por exemplo, na ANATEL, enquanto curso técnico em química é valorizado na ANP.

A despeito disto, o potencial servidor no momento em que entra em efetivo exercício se reveste da função pública inerente ao cargo em questão. Não é sem propósito dizer que deixam de ser apenas graduados em suas áreas específicas (o que está longe de significar que abandonam o conhecimento adquirido até aquele momento) para agregar as atribuições de Especialistas e Técnicos em Regulação, Analistas e Técnicos Administrativos, como servidores públicos federais.

Evidentemente que não existem faculdades ou cursos superiores que graduem alguém como “Especialista em Regulação”. Portanto, é diante deste cenário que entraria em cena a rede federal de capacitação e pesquisa em regulação, para dotar tais servidores desta capacitação complementar à sua graduação. No mesmo momento em que ingressa na carreira pública, o servidor efetivo deve ser incluído num sistema progressivo de constante aprimoramento para melhor cumprir com suas atribuições institucionais.

A constante mudança do mundo, nos conceitos da regulação geral e setorial, os avanços sociais e tecnológicos cada vez mais intensos em todos os setores, é um desafio que se apresenta diariamente aos servidores efetivos. E, dado o seu papel de agir com prontidão e segurança, além da precisão técnica e legal exigida pela sua função, a aprendizagem continuada passa a ser uma contingência incontornável.

Uma vez que as agências não podem restringir-se a um papel reativo a tais avanços, apresentando meras emendas aos processos de trabalho para adequar a legislação à realidade, o que destaca por sua vez que a rede ora proposta não há que se restringir unicamente à capacitação, mas adentrar o universo da pesquisa.

Além disso, não pode deixar de ser apontada à necessidade de consulta e colaboração entre as agências. Assim, será possível atender ao impulso do desenvolvimento e aperfeiçoamento do marco regulatório de cada um dos setores acompanhados pelas agências. A pesquisa, a formação de quadros funcionais e a adequada habilitação de servidores permitirão, inclusive, que os especialistas em regulação e analistas administrativos sejam atores na constante revisão e aperfeiçoamento das regras gerais do funcionamento das agências reguladoras para o permanente aperfeiçoamento de suas finalidades.

É importante que seja elaborado um planejamento global das carreiras, com componentes de capacitação tanto técnica quanto gerencial, onde os módulos de formação (desde o curso de formação profissional imediatamente anterior a posse no cargo) devem estar integrados sequencialmente entre si e com a estrutura da carreira.

Subsidiariamente, a centralização e coordenação da capacitação e pesquisa em regulação numa rede federal permitirão a interlocução com os outros atores da iniciativa privada, sociedade e governo, mitigando uma constante crítica imputada às agências reguladoras, qual seja, o distanciamento destas entidades dos demais componentes, inclusive dos sistemas de defesa do consumidor e defesa da concorrência.

Os aspectos que devem ser levados em consideração na estruturação do plano diretor de capacitação dos servidores efetivos das agências reguladoras federais são:

- 1- Capacitação em nível superior para especialistas em regulação e analistas administrativos;
- 2- Capacitação profissionalizante em nível médio para técnicos administrativos e técnicos em regulação;
- 3- Provimento de cursos de atualização, aperfeiçoamento, especialização, MBA ou 'MPA' (master in public administration) mestrado e doutorado, conforme interesse da Administração;
- 4- Vínculo entre a capacitação e o acesso a cada classe da carreira;
- 5- Cursos de caráter gerencial que habilitem sucessivamente ao exercício de cargos comissionados técnicos, de gerência executiva / assistência / assessoria e direção superior.

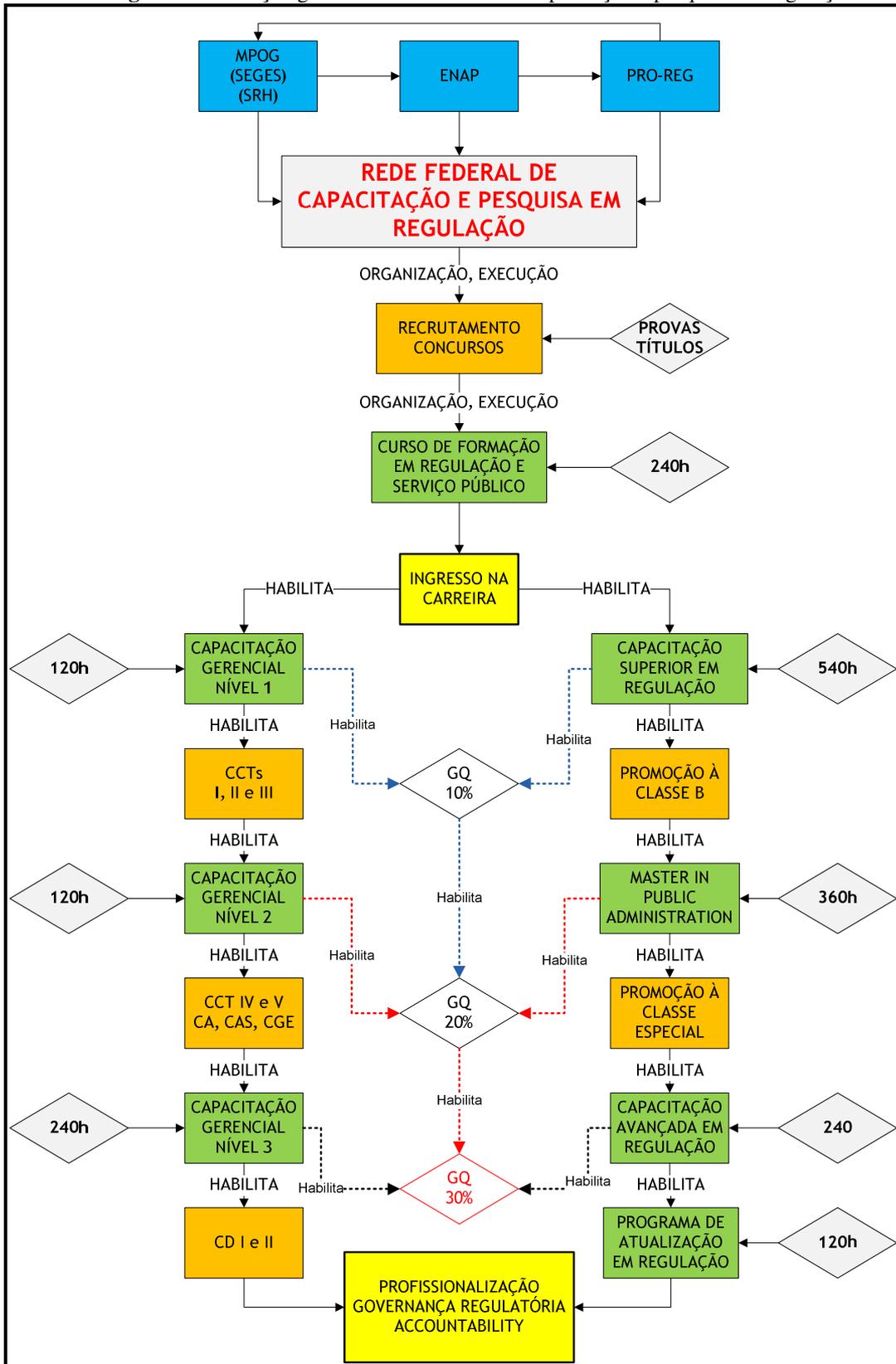
O interrelacionamento entre estes elementos pode ser esquematizado como apresentado na figura 4, a seguir.

O plano de carreira deve permitir ao servidor em exercício e aos pretendentes futuros a ingressar na carreira vislumbrar as possibilidades de desenvolvimento pessoal a que ele terá acesso fazendo parte do quadro de servidores efetivos das agências reguladoras federais.

Para tanto, as perspectivas de avanço na carreira, além de vinculadas a remuneração condizente com aquela de uma carreira de estado, precisam ser atreladas a parâmetros de capacitação de curto, médio e longo prazo. Inicialmente, o processo de progressão e promoção dos servidores deve ser atrelado ao processo de capacitação de longo prazo.

Também é necessário integrar a concessão da gratificação de qualificação ao processo de capacitação.

Figura 4: Descrição gráfica da rede federal de capacitação e pesquisa em regulação.



O Plano Diretor de Capacitação das Agências Reguladoras Federais deverá, como exposto na figura anterior, contemplar minimamente alguns componentes, os quais são sucintamente descritos a partir de agora. É importante destacar que a seqüência de eventos aqui proposta deve ser entendida como um vetor seqüencial, direcionado a conferir capacitação crescente aos servidores efetivos ao longo do exercício profissional, com aumento da complexidade dos temas paralela ao incremento na responsabilidade do servidor.

A) Curso de Formação em Administração Pública e Regulação (CFAP+R): consistiria na última etapa dos concursos públicos para as agências reguladoras. Realizado após o recrutamento mediante provas e títulos do candidato ao cargo nas carreiras regulatórias e pré-requisito para investidura e posse, mediante conclusão com aproveitamento. Seu objetivo é proporcionar ao candidato maior compreensão do ambiente regulatório e da Administração Pública em geral, bem como o conhecimento mínimo essencial das competências, atividades, processos e procedimentos internos da agência reguladora específica, promovendo um nivelamento dos conhecimentos dos candidatos e oportunizando sua socialização e integração. O curso contaria com uma carga horária mínima de 240 horas em formato presencial, podendo o ‘currículo mínimo’ ser complementado conforme necessidade da agência, tanto no formato presencial quanto no formato de ensino a distância. Destinado tanto aos servidores de nível superior quanto de nível médio.

B) Módulo de Capacitação Superior em Regulação (CSR): contando com uma carga horária de 540h distribuída ao longo dos 5 anos de permanência mínima do servidor na Classe A das carreiras regulatórias, em formato de especialização em sentido amplo. A conclusão com aproveitamento na CSR é condição indispensável para habilitar o servidor à promoção para a Classe B, não dispensados os demais requisitos previstos na legislação. Destinado aos servidores de nível superior e médio, adequado às realidades das respectivas atribuições e responsabilidades. O formato do módulo deve obrigatoriamente contemplar etapas presenciais e à distância, compatibilizando a capacitação com o exercício efetivo do cargo. A estratégia de módulos autônomos de 30h empregada pela ENAP na formação dos EPPGGs pode ser aplicada às agências reguladoras, com vistas à uma maior flexibilidade. Os módulos individuais podem ser livremente escolhidos pelo servidor conforme suas afinidades, respeitados alguns módulos obrigatórios. Ainda, poderiam ser formadas turmas mistas dos diferentes cargos

(analistas, especialistas) de uma mesma agência, bem como módulos transversais com servidores de diferentes agências e até outros atores do cenário da regulação. Objetivo: proporcionar ao candidato sólidos conhecimentos técnicos das atividades de regulação, controle, planejamento, gestão e fiscalização, além de habilitar quadros para o exercício de funções comissionadas técnicas de menor complexidade, como os cargos comissionados técnicos (I à V) diretamente ou habilitando à ingresso no ramo de capacitação gerencial da carreira. Pode também contribuir para a percepção da Gratificação de Qualificação, não dispensando o atendimento de outros requisitos.

C) Master in Public Administração (MPA): pós-graduação *lato sensu*, com 360 horas, oferecidas de forma semi-presencial, distribuídas ao longo dos 5 anos de permanência obrigatória na Classe B, aproveitando-se do formato modular da CSR e formação do EPPGG na ENAP. Requisito indispensável para habilitação para promoção à Classe Especial da carreira. Deveria contemplar um módulo de formação comum aos especialistas e analistas em regulação e um módulo específico de aprofundamento para cada carreira, completado com a elaboração de monografia. O MPA deve desenvolver as competências dos servidores efetivos para pesquisa em regulação. Pode habilitar quadros para o exercício de funções comissionadas técnicas de complexidade intermediária, como os cargos comissionados de Assistência, Assessoria e Gerência Executiva (CA, CAS, CGE) diretamente ou habilitando ao ingresso no ramo de capacitação gerencial da carreira. Pode também contribuir para a percepção da Gratificação de Qualificação, não dispensando o atendimento de outros requisitos.

D) Módulo de Capacitação Avançada em Regulação (CAR): cursos modulares com caráter de aperfeiçoamento, totalizando 240h distribuídas nos 3 primeiros anos de permanência na Classe Especial, similar em formato aos anteriores, com objetivo de aprofundar o conhecimento em regulação e gestão pública do servidor da carreira e habilitá-lo ao exercício inclusive dos cargos de direção superior (CD) das agências reguladoras diretamente ou habilitando à ingresso no ramo de capacitação gerencial da carreira. Pode também contribuir para a percepção da Gratificação de Qualificação, não dispensando o atendimento de outros requisitos.

E) Programa de Atualização em Ciência Regulatória (PACR): cursos modulares com caráter de aperfeiçoamento, totalizando 120h distribuídas a cada 3 anos de permanência

na Classe Especial, posterior á conclusão da CAR, similar em formato aos anteriores, com objetivo de manter constantemente atualizado o conhecimento em regulação e gestão pública do servidor da carreira. Pode também contribuir para a percepção da Gratificação de Qualificação, não dispensando o atendimento de outros requisitos, ou complementar os requisitos para acesso ao ramo de capacitação gerencial da carreira.

Uma proposta de grade programática para o curso de formação em regulação deve primeiramente considerar a formação de um servidor público, para depois buscar a formação de um servidor de agência reguladora. Desta forma, podem-se esquematizar alguns módulos teóricos sugestivos, como abaixo.

Tabela 9: Proposta de uma grade preliminar mínima para os cursos de formação em regulação, última etapa dos concursos públicos de admissão às carreiras regulatórias.

| Módulos | Objetivos | Disciplinas |
|---------------------------------|--|--|
| Módulo de Administração Pública | Desenvolver no servidor a competência para o exercício da função pública, orientado pelos princípios constitucionais da Administração. | <ul style="list-style-type: none"> § Estado, Sociedade e Democracia. § Princípios da Administração Pública. § Direito Constitucional e Administrativo. § Processo Administrativo e Disciplinar. |
| Módulo de Regulação Geral | Desenvolver os conhecimentos e competências necessários à compreensão da Regulação Social, Economia e Administrativa, bem como dos marcos regulatórios de uma forma geral. | <ul style="list-style-type: none"> § Agências Reguladoras. § Fundamentos da Regulação. § Regulação Social, Econômica e Admin. § Políticas Públicas em Regulação. § Implantação, execução e avaliação de políticas públicas. § Planejamento Estratégico. § Avaliação do Impacto Regulatório. § Interlocução com sistemas de defesa do consumidor e da concorrência. |
| Módulo de Regulação Setorial | Habilitar o servidor com as competências mínimas necessárias para o desempenho do cargo público na agência reguladora específica | <ul style="list-style-type: none"> § Políticas Públicas Setoriais. § Competências e Atribuições das A.R.s § Legislação infraconstitucional específica. § Regulação, Controle e Fiscalização. § Gestão Administrativa e Financeira. § Pesquisa em Regulação. § Regulação em energia elétrica, águas e saneamento, petróleo e biocombustíveis, aviação civil, transportes terrestres e aquaviários, telecomunicações, cinema e audiovisual, saúde suplementar e vigilância sanitária. |

6 CONCLUSÕES

Diante do exposto, pode-se elencar algumas conclusões, ressaltando-se o seu caráter não exaustivo neste momento.

- § A necessidade para a qualificação continuada dos servidores efetivos das carreiras das Agências Reguladoras Federais, instituídas pelas Leis n. 10.768 de 2003 e 10.871 de 2004 é urgente.
- § Verifica-se, atualmente, grande heterogeneidade nos próprios cursos de formação, onde algumas agências utilizam-se exclusivamente de cursos de curta duração (cerca de 100h) como a ANVISA, ao passo que em outras oportunizam cursos *latu sensu* aos candidatos, com ou sem concessão de título de especialista (ANTT, ANATEL).
- § A capacitação dos servidores efetivos de nível médio (Técnicos em Regulação e Técnicos Administrativos) não tem sido objeto de grande atenção por parte dos programas instituídos até o momento.
- § Um mapeamento amplo de todas as atividades de capacitação já realizadas, das atualmente em curso e daquelas em fase de projeto ou implementação deve servir de ponto de partida para a identificação de uma grade curricular básica para uma rede federal de capacitação e pesquisa em regulação.
- § O referido mapeamento deverá identificar as competências comuns (que poderão ser objeto de cursos congregando servidores de nível superior e/ou médio de todas as agências reguladoras), as competências intermediárias (que poderão ser objeto de capacitação no âmbito de carreiras específicas das várias agências) e as competências específicas (objeto de capacitação pontual dentro de uma única agência reguladora, no âmbito de sua área de atuação e competências legais, estruturado de forma ampla ou por cargo específico).

- § Identificados os requisitos curriculares mínimos, deve-se buscar identificar dentre os atuais servidores aqueles que necessitem ter sua capacitação complementada. Para os novos servidores, os cursos de capacitação devem ser estruturados para fins de sua implementação desde o curso de formação.
- § Restrições legais atualmente existentes ou de implementação pretendida, que flagrantemente constituem desestímulo à busca pela capacitação e qualificação dos servidores efetivos (notadamente a intenção de estabelecimento arbitrário de vagas por classe e os limites artificiais para concessão da Gratificação de Qualificação) devem ser revistos e eliminados, sob pena de se perder totalmente o propósito de uma educação continuada como motor do desenvolvimento do servidor e da cultura regulatória no Brasil.
- § A coordenação da rede federal de capacitação e pesquisa em regulação deverá estar a cargo da Escola Nacional de Administração Pública, também responsável legal pela execução dos programas de desenvolvimento gerencial no âmbito das agências reguladoras, em razão da expertise técnica desta instituição na realização de programas de capacitação para carreiras específicas, notadamente para os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Analistas de Planejamento e Orçamento.
- § A designação da ENAP como centralizadora dos programas de capacitação das agências reguladoras permitirá uma interlocução saudável entre os EPPGGs (responsáveis pela elaboração das políticas públicas) e os servidores efetivos das agências reguladoras (responsáveis pela implementação, controle e fiscalização destas políticas), bem como permitirá a racionalização de recursos necessários.
- § A estruturação da rede federal de capacitação e pesquisa em regulação deve ser desvinculada de qualquer necessidade de construção de instalações físicas para seu funcionamento, valendo-se alternativamente dos recursos materiais e humanos já disponíveis na Rede de Escolas de Governo, coordenada pela ENAP, gerando economia de recursos que poderão ser reaplicados nos próprios programas de capacitação.
- § Um plano diretor de capacitação das agências reguladoras federais (tanto de caráter técnico, quanto gerencial) deve ser contemplado pela rede federal de capacitação e

pesquisa em regulação e a conclusão com aproveitamento nestes programas deve ser requisito para investidura nos cargos efetivos, promoção às classes B e Especial e acesso aos cargos comissionados ou funções comissionadas das agências reguladoras federais, nos seus diversos níveis de complexidade.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Delcídio. **Proposta de Emenda à Constituição n. 71 de 2007**. Brasília: Senado Federal, 2007. Disponível em <www.senado.gov.br>. Acesso em 30/09/2009.

ANER – Associação Nacional dos Servidores Efetivos das Agências Reguladoras Federais. **Nota Técnica n. 001/2008: Centro de Estudos de Assuntos Regulatórios**. Brasília: ANER, 2009. Disponível em <www.anerbrasil.org.br>. Acesso em 15/08/2008.

ANVISA. **Plano Estratégico de Pesquisa em Vigilância Sanitária**. Brasília: ANVISA, 2007. Disponível em <www.anvisa.gov.br>.

BUSS, Paulo Marchiori. **Promoção e educação em saúde no âmbito da Escola de Governo em Saúde da Escola Nacional de Saúde Pública**. Cadernos de Saúde Pública, v.15 (Supl.2), p.177-185. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999.

BRASIL. Casa Civil. **Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro**. Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial Câmara de Infraestrutura – Câmara de Política Econômica. Brasília: Presidência da República, 2003.

BRASIL. Casa Civil/Ministério do Planejamento. **Exposição de Motivos Interministerial n. 412**. Brasília: Presidência da República, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Quadro/Quadro%20Geral.htm#155-0>. Acesso em 30/09/2009.

BRASIL. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em 30/09/2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Imprensa Nacional, 1988. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em 30/09/2009.

BRASIL. **Decreto n. 5.707, de 23 de fevereiro de 2006.** Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Imprensa Nacional: Diário Oficial da União, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm>. Acesso em 30/09/2009.

BRASIL. **Decreto n. 5.827, de 29 de junho de 2006.** Regulamenta a Gratificação de Desempenho de Atividade de Regulação - GDAR e a Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa em Regulação - GDATR e dá outras providências. Imprensa Nacional: Diário Oficial da União, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5827.htm>. Acesso em 30/09/2009.

BRASIL. **Decreto n. 6.062, de 16 de março de 2007.** Institui o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO-REG, e dá outras providências. Imprensa Nacional: Diário Oficial da União, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6062.htm>. Acesso em 30/09/2009.

BRASIL. **Decreto n. 6.530, de 4 de agosto de 2008.** Regulamenta a progressão e a promoção para os servidores do quadro efetivo das Agências Reguladoras de que tratam as Leis nos 10.768, de 19 de novembro de 2003, e 10.871, de 20 de maio de 2004, e dá outras providências. Imprensa Nacional: Diário Oficial da União, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6530.htm. Acesso em 30/09/2009.

BRASIL. **Lei n. 9.986, de 19 de julho de 2000.** Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. Imprensa Nacional: Diário Oficial da União, 2000.

BRASIL. **Lei n. 10.871, de 20 de maio de 2004.** Dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras, e dá outras providências. Imprensa Nacional: Diário Oficial da União, 2004.

BRASIL. **Lei n. 11.292, de 26 de abril de 2006.** Altera as Leis (...) n. 10.871, de 20 de maio de 2004, que dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das

autarquias especiais, denominadas Agências Reguladoras; 11.182, de 27 de setembro de 2005, que cria a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC (...), e dá outras providências. Imprensa Nacional: Diário Oficial da União, 2006.

BRASIL. **Lei n. 11.440, de 29 de dezembro de 2006.** Institui o Regime Jurídico dos Servidores do Serviço Exterior Brasileiro, (...) e dá outras providências. Imprensa Nacional: Diário Oficial da União, 2006. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11440.htm>. Acesso em 30/09/2009.

BRASIL. **Ministério das Relações Exteriores.** Instituto Rio Branco. Disponível em <<http://www.irbr.mre.gov.br/index.htm>>. Acesso em 30/09/2009.

BRASIL. Secretaria de Recursos Humanos. **Texto Base da Conferência Nacional de Recursos Humanos na Administração Pública Federal.** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2009.

FERREIRA, Marcelo Dias. **Carreiras típicas de Estado: profissionalização do servidor e núcleo estratégico.** Jus Navigandi, Teresina, ano 3, n. 34, ago. 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=397>>. Acesso em: 29 set. 2009.

JEREISSATI, Tasso. **Proposta de Emenda à Constituição n. 81 de 2003.** Brasília: Senado Federal, 2003. Disponível em <www.senado.gov.br>. Acesso em 30/09/2009.

NICOLINI, Alexandre Mendes. **Aprendendo a Governar: a aprendizagem de funcionários públicos para as carreiras de estado.** Salvador: UFBA, 2007.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Relatório sobre a reforma regulatória.** Fortalecendo a governança para o crescimento. Brasília: OCDE, 2007. Disponível em <<http://www.seae.fazenda.gov.br/destaque/bb-ocde-relatorio-sobre-a-reforma-regulatoria>>. Acesso em 30/09/2009.

QUADROS, Vasconcelo. **Aparelhamento em agências na mira do MP.** JB Online, Rio de Janeiro, País, 30/11/2007. Disponível em <<http://jbonline.terra.com.br/editorias/pais/papel/2007/11/30/pais20071130009.html>> Acesso em 30/09/2009.

ROUANET, Sérgio Paulo. **A criação no Brasil de uma escola superior de administração pública.** Brasília: ENAP, 2005.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Critérios para definição das atividades exclusivas de estado e o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Partido dos Trabalhadores – Liderança da Bancada, 1999. Disponível em <http://www.fonacate.org.br/fn/index.php?h_pg=downloads&bin=files&act=view&id_file=9>. Acesso em 30/09/2009.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Cargos em Comissão: do Nepotismo e do Clientelismo à Profissionalização.** Brasília: Assessoria do PT, 2009. Disponível em <http://www.assessoriaopt.org/textocargocom.htm>. Acesso em 30/09/2009.

ERROR: undefined
OFFENDING COMMAND:

STACK: