



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

BRUNA TAMIRES CORREIA CUNHA DE SOUSA

**A INFLUÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO NA POLÍTICA DE GESTÃO DE  
CARREIRA DOS SERVIDORES: UM ESTUDO DE CASO SOBRE OS  
ESPECIALISTAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL  
(EPPGG)**

Brasília – DF

2025

BRUNA TAMIREZ CORREIA CUNHA DE SOUSA

**A INFLUÊNCIA DE PODER LEGISLATIVO NA POLÍTICA DE GESTÃO DE  
CARREIRA DOS SERVIDORES: UM ESTUDO DE CASO SOBRE OS  
ESPECIALISTAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL  
(EPPGG)**

Monografia apresentada ao Departamento de  
Gestão de Políticas Públicas como requisito  
parcial à obtenção do título de Bacharel em  
Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Doutora  
Sheila Cristina Tolentino Barbosa

Brasília – DF

2025

## **RESUMO**

O estudo analisa como a atuação do Poder Legislativo influencia a estrutura e a gestão da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Os objetivos consistem em avaliar o marco jurídico da carreira de EPPGG, com base na análise da Lei nº 7.834, de 1989, e do Decreto nº 5.176, de 2004, analisar o processo de construção de proposições legislativas que afetam diretamente a carreira de EPPGG, identificando os principais atores, interesses e debates que influenciam o processo legislativo e as mudanças nos projetos e analisar as reestruturações da carreira ao longo dos anos. Para isso, temas como a transversalidade da carreira, interação entre os Poderes Legislativo e Executivo, histórico da administração pública e o modelo gerencial e os desafios da gestão de pessoas no serviço público. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, combinando análise documental, revisão bibliográfica, estudo de proposições legislativas e entrevistas semiestruturadas com especialista do MIG e da ANESP.

Palavras- chaves: Carreira EPPGG, gestão pública, políticas públicas, transversalidade, administração pública, gestão de pessoas.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – MODELOS DE ORGANIZAÇÃO DE CARREIRAS: .....	19
Tabela 2 – ENTREVISTADOS:.....	25
Tabela 3 – ESTRUTURA DA CARREIRA DE EPPGG: .....	26
Tabela 4 – EMENDAS APRESENTADAS À MP 84/1989:.....	28
Tabela 5 - QUADRO COMPARATIVO PLV 22/1989 E LEI 7.834/1989:.....	31
Tabela 6 - QUADRO COMPARATIVO MP, PLV E LEI:.....	34
Tabela 7 - QUADRO DO DECRETO Nº 5.176/2004:.....	37
Tabela 8 - QUADRO COMPARATIVO DA MP 440/2008 X LEI 11.890/2008:.....	41

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ANESP - Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental  
CLT - Consolidação das Leis do Trabalho  
DAS - Grupo Direção e Assessoramento Superior  
DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público  
ENAP - Escola Nacional de Administração Pública  
EPPGG - Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental  
EPPGGs - Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
GCG - Gratificações de Desempenho  
GDP - Gratificação de Desempenho e Produtividade  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
MGI – Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos  
MP – Medida Provisória  
OCDE - Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
PCC - Plano de Classificação de Cargos  
PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado  
PFL - Partido da Frente Liberal  
PGPE - Plano Geral de Cargos do Poder Executivo  
PLV – Projeto de Lei de Conversão  
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PROPEG - Programa Permanente de Desenvolvimento dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental  
RJU - Regime Jurídico Único  
SIDECE - Sistema de Desenvolvimento na Carreira  
SIPEC - Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal  
SIPEC - Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal  
VPI - Vantagem Pecuniária Individual

## SUMÁRIO

### **CAPÍTULO 1: INTRODUÇÃO 7**

JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA 7

PROBLEMA DE PESQUISA 9

OBJETIVOS 9

### **CAPÍTULO 2: REFERENCIAL TEÓRICO 10**

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E O MODELO GERENCIAL 10

A INTERAÇÃO ENTRE O PODER LEGISLATIVO E EXECUTIVO 12

GESTÃO DE PESSOAS E ESTRUTURA DE CARREIRAS NO SERVIÇO PÚBLICO 15

CARREIRAS TRANSVERSAIS NO FUNCIONALISMO PÚBLICO 18

### **CAPÍTULO 3: PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS 20**

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA 20

ANÁLISE DOCUMENTAL 21

ANÁLISE LEGISLATIVA 21

DIÁRIOS DE CAMPO 22

### **CAPÍTULO 4: DISCUSSÃO 25**

TRANSFORMAÇÕES NAS NORMATIVAS E ATORES ENVOLVIDOS 25

LEI Nº 7.834/1989 – CRIAÇÃO DA CARREIRA 27

LEI Nº 9.625/1998 – INTRODUÇÃO DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO 32

DECRETO Nº 5.176/2004 – REGULAMENTAÇÃO DA CARREIRA E CRITÉRIOS DE PROGRESSÃO 35

LEI Nº 11.890/2008 – REESTRUTURAÇÃO REMUNERATÓRIA E CONSOLIDAÇÃO DA CARREIRA 39

PORTARIAS SEGES NºS 81/2009 E 94/2009 – REGULAMENTAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO:.....42

PORTARIA SEGES Nº 5.591/2023 E A PORTARIA Nº 5.127/2024 43

O PAPEL DO LEGISLATIVO NA CARREIRA.....45

### **CAPÍTULO 5: CONSIDERAÇÕES FINAIS 46**

#### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 49**

#### **APÊNDICES DOS QUESTIONÁRIOS APLICADOS 56**

## CAPÍTULO 1: INTRODUÇÃO

### 1. Justificativa e relevância

A administração pública brasileira passa por transformações e desafios quando olhamos para o histórico da gestão de pessoas no funcionalismo público, especialmente no que tange à estruturação das carreiras. Em relatório divulgado em 2010 pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o sistema de carreiras brasileiro foi considerado complexo, fragmentado, rígido e caro. Para mais, é um sistema que está sujeito a pressões e lobbies de distintos grupos, o que criou, e ainda cria, soluções sortidas com o intuito de solucionar interesses próprios de cada carreira. A consequência é um sistema de ajustes variados e carreiras diversas (OCDE, 2010).

Um outro efeito desse arranjo, conforme a Organização, é criar uma duplicidade e sobreposição sobre carreiras, categorias e cargos que já não cumprem e atendem as necessidades do Estado, além de dar “origem a reivindicações que competem com os outros grupos, criando pressões para adicionais mudanças customizadas em lugar de uma reforma sistemática (OCDE, 2010, pág. 156). Portanto, o atual sistema favorece um funcionalismo público “inflexível com custos de transações altos agregados à administração de grupos tão diferentes com termos e condições de emprego” (OCDE, idem, pág. 158).

O documento oferece um diagnóstico amplo sobre a administração dos servidores públicos federais do Poder Executivo e propõe soluções para os desafios que a máquina pública enfrenta, que conta com mais de 570 mil funcionários<sup>1</sup>. O quantitativo não é alto, se juntarmos todas as esferas de governo e poderes, em comparação com os países que compõem a OCDE. Em 2024, o funcionalismo brasileiro representa 11,3 milhões de servidores (12,45% da população) e corresponde à metade da porcentagem na média dos países da OCDE (24,5%). Em relação aos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGGs) na esfera Federal o quantitativo é ainda menor. Segundo dados da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP), em 2023 eram 930 servidores ativos, e uma indicação de cerca de 510 profissionais que deixaram a

---

<sup>1</sup> Governo amplia funcionalismo pela 1ª vez em 6 anos. Disponível em <https://www.poder360.com.br/governo/governo-amplia-funcionalismo-pela-1a-vez-em-6-anos/>. (acesso em 14/12/2024)

carreira. Essa redução representa uma diminuição de 35% no número de servidores selecionados por meio dos concursos<sup>2</sup>.

A carreira dos EPPGGs foi criada pela Lei nº 7.834, de 1989<sup>3</sup> e se destaca como um dos pilares para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas no âmbito federal. Os EPPGGs desempenham funções transversais e de relevância, atuando em diversos órgãos e entidades governamentais, e são essenciais para fortalecer a capacidade administrativa do Estado e promover a eficiência das políticas públicas. Dados do Portal da Transparência de 2018 mostram que cerca de 1.041 gestores estavam alocados em 81 diferentes órgãos, sendo que os órgãos que mais recebem gestores são: Ministério do Planejamento (184), Presidência da República (80) e Conselho de Defesa Econômica (71)<sup>4</sup>.

A trajetória da carreira está ligada um conjunto de normas jurídicas que definiram suas diretrizes e atributos ao longo do tempo. Essas normas moldaram a estrutura, os critérios de desenvolvimento e as condições de trabalho dos especialistas. Esse arcabouço normativo não apenas define a atuação dos EPPGGs, mas também reflete as transformações administrativas e políticas pelas quais a administração pública brasileira passou nas últimas décadas.

Diante desse contexto, este trabalho tem como objetivo realizar um estudo sobre as principais normas que moldaram a carreira de EPPGG, analisando como elas definiram seus aspectos estruturantes e contribuíram para consolidar seu papel estratégico no âmbito do Poder Executivo federal. A pesquisa busca mapear e contextualizar as legislações fundamentais para a carreira, oferecendo uma visão abrangente sobre sua evolução e os desafios enfrentados ao longo do tempo.

Assim, o estudo justifica-se por buscar não apenas entender os desafios enfrentados pelos EPPGGs, mas também por contribuir para a discussão sobre diretrizes que promovam maior eficiência, coesão e alinhamento estratégico na gestão de pessoas do setor público. A relevância da reside no fato de que a valorização dos EPPGGs está relacionada à eficiência das políticas públicas e ao fortalecimento do Estado brasileiro.

---

<sup>2</sup> Presidente da Associação dos EPPGGs concede entrevista exclusiva ao IGEPP Online. Disponível em <https://www.igepp.com.br/site/Noticias/presidente-da-associacao-dos-eppggs-concede-entrevista-exclusiva-ao-igepp-online>

<sup>3</sup> Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989. Cria a Carreira e os respectivos cargos de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, fixa os valores de seus vencimentos, e dá outras providências. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7834.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7834.htm) (acesso em 17/11/2024).

<sup>4</sup> Dados disponibilizados pela ANESP. Link da planilha disponibilizada [https://docs.google.com/spreadsheets/u/0/d/1xUZx8ect7ZjG\\_vbJyiwFUUL6XheDg3ltwOWVU2bAQQQ/pub?gid=1&output=html&single=true](https://docs.google.com/spreadsheets/u/0/d/1xUZx8ect7ZjG_vbJyiwFUUL6XheDg3ltwOWVU2bAQQQ/pub?gid=1&output=html&single=true) (acesso em 26/01/2025).



## 2. Problema de pesquisa

O sistema de carreiras públicas no Brasil apresenta uma série de desafios, entre eles a ausência de uma política salarial unificada e a fragmentação da estrutura de cargos e funções. A Lei 8.112 de 1990, considera o Estatuto do Servidor Público, cita a necessidade de lei complementar para tratar de diretrizes gerais para a revisão e implementação de planos de carreiras do Poder Executivo, mas a sua inexistência provoca um efeito cascada entre as carreiras, que passam a dar encaminhamentos a planos próprios para atender seus interesses (Santos, 2023). O resultado disso é a uma Administração Pública com quase 300 agrupamentos sistemáticos, cerca de 250 tabelas remuneratórias, 117 carreiras estruturadas e 43 planos de cargos. Essa variedade faz com que a burocracia brasileira conviva com um modelo heterogêneo e sem coesão sistemática, conforme mencionado anteriormente.

No contexto do Poder Executivo, a carreira de EPPGG exemplifica essas disfunções, pois, apesar de sua transversalidade e importância estratégica, é frequentemente influenciada por decisões legislativas fragmentadas e sujeitas a pressões de grupos de interesse. Nesse cenário, surge o seguinte problema de pesquisa: **como a atuação do Poder Legislativo influencia a estrutura e a gestão da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG)?**

## 3. Objetivos

Este trabalho tem como objetivo geral analisar a influência do Poder Legislativo sobre a estrutura de carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), considerando os impactos das decisões legislativas sobre a gestão dessa carreira. A pesquisa contará com objetivos específicos, sendo eles:

1. Analisar o marco jurídico da carreira de EPPGG, com base na análise da Lei nº 7.834, de 1989, e do Decreto nº 5.176, de 2004, que regulamenta aspectos como atribuições, mobilidade funcional e desenvolvimento profissional. Essa análise permitirá compreender as diretrizes originais e os mecanismos estruturantes que fundamentam a carreira, bem como os desafios relacionados à sua implementação.
2. Analisar o processo de construção de proposições legislativas que afetam diretamente a carreira de EPPGG, identificando os principais atores, interesses e debates que influenciam o processo legislativo e as mudanças nos projetos,
3. Analisar as reestruturações da carreira ao longo dos anos.

## **CAPÍTULO 2: REFERENCIAL TEÓRICO**

### **1. A administração pública no Brasil e o modelo gerencial**

A Administração Burocrática Estatal marca o início das tentativas de romper com as práticas patrimonialistas e coronelistas presentes durante os primeiros anos da República Federativa. É a partir do primeiro governo de Getúlio Vargas que os princípios de uma organização burocrática, fundamentada nas teorias de Max Weber, começam a ganhar força e corpo na esfera pública. Para Weber (2004), a burocracia racional em sociedades modernas precisa ter algumas características, como competências fixas onde as atividades são organizadas segundo cargos e responsabilidade, hierarquias de cargos, treinamento especializado, seleção baseada em qualificação técnica, objetividade e impessoalidade e por fim, vitalidade do cargo, proporcionando continuidade e a experiência dentro da organização.

Com isso posto, em 1936 é publicada a Lei nº 284 de 28 de outubro de 1936, cujos objetivos norteadores foram reajustar o quadro do serviço público civil, formar e dividir as carreiras e classes profissionais e profissionalizar os serviços e normas para os servidores públicos. Ademais, foi na Constituição de 1934, artigo 170, que surgiu a exigência de concurso público, com provas ou títulos, para ingresso na carreira da Administração (Machado et.al, 2017).

Ainda na década de 1930 é criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), por meio do Decreto – Lei nº 579, de 30 de julho de 1938. Constituído de cinco divisões (Divisão de Organização e Coordenação (D.C.); Divisão do Funcionário Público (D.F.); Divisão do Extranumerário (D.E.); Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento (D.S.) e Divisão do Material (D.N)), suas principais atribuições era selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, promover e aperfeiçoar os servidores, inspecionar os serviços públicos e garantir integração entre os setores da administração, além disso organizava a proposta orçamentária a ser enviada à Câmara dos Deputados e fiscalizava a sua execução. (Brasil, 1938).

Para Tania Keinert (1994) o período de 1930 a 1945 é considerado e definido como a primeira fase do Estado Administrativo, onde há uma expansão estatal, demanda por capacidade de gestão e ideias marcadas pela racionalização burocrática, sendo o DASP um exemplo claro dessa tentativa de racionalizar o corpo técnico por meio da profissionalização, sistema de ingresso competitivo e promoção por merecimento. Já a segunda fase da

Administração Pública é marcada pelo desenvolvimento da máquina pública e ocorre entre os anos de 1946 e 1964. Nesse momento, o Estado já conta com um corpo técnico mais robusto.

A terceira fase é durante o período da ditadura civil-militar, entre os anos de 1967 e 1979. Durante esse intervalo é editado o Decreto-Lei 200 de 1967, que buscou realizar uma reforma administrativa no Estado, tornando-o mais centralizador (Keinert, 1994). José Celso (2023) afirma que o atual modelo de serviço público brasileiro possui resquícios do Decreto-Lei de 200 e da Lei nº 5. 675 de 1970, que estabeleceu diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, cujo pilares foi a constituição de um Plano de Classificação de Cargos único. Essa mesma ideia estará presente na Lei nº 8.112 de 1990, que prevê esse tratamento isonômico entre os servidores públicos dos três níveis da Federação (Cardoso Júnior et. Al, 2023).

Durante os governos seguintes, a burocracia brasileira passou a ser comportar de maneira que a seleção via concurso público era direcionada mais para os cargos de alto escalão, enquanto em cargos mais inferiores a indicação era comumente utilizada. Esse funcionamento promoveu um certo desgaste na burocracia brasileira, retornando práticas como empreguismo, nepotismo e inaptidão dos quadros profissionais. Como consequência, em 1995 é publicado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), iniciando, portanto, a fase de Reforma Gerencial do Estado (Machado et. Al, 2017; Santos, 2023).

O modelo gerencial emergiu como resposta à crise do modelo burocrático weberiano, que se provou inadequado para atender às demandas da sociedade contemporânea. O modelo gerencial puro visava principalmente a redução de custos e o aumento da eficiência e produtividade das organizações públicas (Abrucio, 1997). Diante disso, ele se caracteriza, conforme aponta Abrucio (1997), como um modelo que prioriza a otimização de recursos e a obtenção de melhores resultados com menos gastos, que utiliza indicadores de desempenho para mensurar a efetividade das políticas públicas e o alcance dos objetivos predefinidos e incorpora a perspectiva do consumidor, buscando atender às suas necessidades e expectativas na prestação de serviços públicos.

Para Luiz Carlos Bresser-Pereira (2017), a administração pública gerencial legitima a política do estado social ao buscar uma gestão mais eficiente e com redução de custos. Bresser foi o idealizador do PDRAE, que teve como um dos projetos adicionais uma Nova Política de Recursos Humanos, cujos objetivos era priorizar a carreira do servidor público

lotados no núcleo estratégico do Estado. Ademais, incluiu quatro prioridades na política: política de concursos; política remuneratória das carreiras; política de capacitação e política de reorganização das carreiras (Machado et. al., 2017). O intuito, portanto, era promover maior descentralização e flexibilidade na gestão de recursos humanos, estabelecendo um novo perfil para o servidor público (Pereira, 1998).

Outras medidas também foram adotadas para a gestão de recursos humanos do Estado. Durante a execução do PDRAE, houve a criação da avaliação de desempenho dos servidores de forma individualizada, além de correções remuneratórias distintas entre carreiras do setor público a fim de torná-lo mais competitivo com o mercado privado e investimento de capacitações permanentes para os servidores. Todas essas ações foram realizadas com o “intuito de estruturar o Modelo Gerencial na Administração Pública em relação à Gestão de Pessoas” (Machado et al. 2017, pág. 4).

Nos governos seguintes, outras políticas com o mesmo propósito do modelo gerencial citado acima foram estabelecidas, como o Plano de Gestão para um Brasil de Todos, Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Silva; Marin, 2013). É importante destacar que foi durante o primeiro mandato do presidente Lula que foi sancionada a Lei nº 11. 357 de 19 de outubro de 2006, que criou o Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE, sendo o mais abrangente do Poder Executivo Federal, podendo perpassar órgãos da administração direta e entidades da administração indireta (Moreira, Lúcio, 2012).

## **2. A interação entre Poder Legislativo e Executivo**

A interação entre o Poder Legislativo e o Executivo é um dos elementos centrais para o funcionamento da administração pública no Brasil. Enquanto o Legislativo possui a prerrogativa de propor, debater e aprovar leis, cabe ao Executivo implementar essas normas, além de propor diretrizes e políticas públicas. Essa relação é regida pela Constituição Federal de 1988, que estabelece a separação entre os Poderes, mas reconhece a necessidade de cooperação funcional para a realização de políticas públicas e a gestão do Estado. No entanto, essa dinâmica é frequentemente permeada por tensões, negociações e disputas de poder, especialmente em temas que envolvem a gestão de pessoas no setor público.

Conforme aponta Diniz (2005), a disputa que existe entre os poderes Executivo e Legislativo é colocada como uma luta pela definição da agenda política e dos objetivos do Estado. Dessa maneira, ter uma separação dos poderes legítima e estrutura o possível conflito,

uma vez que ambos os poderes fazem parte do mesmo sistema político, ao estabelecerem uma relação direta, podem ter conflitos ou cooperação, a depender do contexto. Já os autores Figueiredo e Limongi (1995; 2001) destacam que, no sistema presidencialista brasileiro, o Poder Executivo desempenha um papel relevante na definição e controle da agenda legislativa. O envio de projetos de lei e medidas provisórias pelo Executivo ao Congresso Nacional é uma prática recorrente, especialmente em questões relacionadas à administração pública, como a estruturação de carreiras e a gestão de servidores. Em paralelo, cabe ao Legislativo aprovar ou rejeitar esses projetos no processo deliberativo existente.

Embora o Legislativo tenha a função de revisar e aprovar propostas enviadas pelo Executivo, essa interação nem sempre ocorre de maneira harmoniosa. Essas divergências, por vezes, podem refletir uma disputa por espaço político entre os Poderes e a influência de interesses corporativos no processo decisório. Como aponta Diniz (2005), processo decisório no Brasil, pelo menos no campo da legislação social do trabalho, é mais institucionalizado do que se costuma assumir, com o Executivo e o Legislativo agindo de forma articulada para a produção de políticas públicas. No entanto, a autora ressalta que a cooperação entre os poderes é influenciada pela área temática em questão, com maior dificuldade de aprovação em temas relacionados ao Direito Coletivo do Trabalho, como organização sindical e direito de greve.

Já Anastasia e Inácio (2010), apontam algumas fragilidades do Poder Legislativo, sendo elas a falta de capacidade de monitoramento e avaliação de políticas públicas implementadas pelo Executivo; a alta concentração de poder na esfera Executivo Federal, o que para as autoras dificultam a ação fiscalizadora do Legislativo, especialmente em áreas de políticas públicas que exigem forte coordenação intergovernamental. Além disso, apontam uma articulação política limitada e uma baixa capacidade de responsabilização cruzada, ou seja, a falta de coordenação entre as casas legislativas enfraquece o monitoramento parlamentar e a fiscalização das agendas e ações do Executivo.

O autor Luís Gustavo Grohmann (2018) também vai fazer uma análise sobre a interação entre os dois Poderes, porém sob a perspectiva das emendas orçamentárias. De modo geral, Grohmann argumenta que essa interação é moldada por um jogo estratégico, principalmente quando envolve a aprovação de emendas orçamentárias pelos legisladores e a liberação dos recursos pelo Executivo. O autor utiliza o conceito de estruturas de *payoffs* da Teoria dos Jogos para analisar a dinâmica da interação. Ele argumenta que tanto o Executivo quanto os legisladores podem ter diferentes estruturas de *payoffs*, que determinam suas

preferências por cooperação ou não cooperação. Dessa maneira, o Executivo tende a cooperar devido à necessidade de formar coalizões no Legislativo para aprovar sua agenda, enquanto o Legislativo, com seus diversos perfis, coopera buscando maximizar cargos, políticas ou recursos eleitorais. Assim, os legisladores, principalmente aqueles que buscam maximizar recursos eleitorais, apoiam o governo em votações em troca da liberação dos recursos para suas emendas, que podem ser usados para benefício de suas bases eleitorais.

Por fim, Carvalho (2016), ao abordar a formação de uma agenda de políticas públicas em um presidencialismo de coalizão, aponta que a dinâmica entre os dois Poderes desempenha um papel importante na moldagem das políticas públicas, além de apontar que essa relação é marcada por negociações, barganhas e interesses políticos diversos, influencia diretamente quais temas ganham destaque na agenda política e, conseqüentemente, quais políticas públicas são implementadas. Para o autor, a necessidade de formar coalizões, a busca por apoio legislativo e a disputa por poder entre os atores políticos influenciam quais temas ganham destaque, quais políticas são implementadas e como os recursos públicos são alocados. Essa interação complexa, embora essencial para o funcionamento do sistema político, pode apresentar desafios para a construção de agendas públicas coerentes, eficazes e que atendam às reais necessidades da sociedade.

A Emenda Constitucional nº 19, de 1998<sup>5</sup>, que introduziu princípios de eficiência e controle de despesas na gestão pública, é um marco importante nessa relação. Essa emenda estabeleceu a obrigatoriedade de que as carreiras públicas sejam reguladas por lei, o que ampliou o papel do Legislativo na definição de estruturas e benefícios dos servidores públicos. No caso dos EPPGs, propostas legislativas que tratam de reajustes salariais e reorganização de atribuições podem ilustrar como o Legislativo interfere diretamente na gestão de pessoas do Executivo.

Além disso, a relação entre Legislativo e Executivo na estruturação de carreiras públicas não se dá de forma isolada. Grupos de pressão, como sindicatos e associações de classe, podem desempenhar papel relevante nesse processo. No caso dos EPPGs, a Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP) é um ator na defesa de interesses da carreira. A entidade participa de audiências

---

<sup>5</sup> Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.

Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm) (acesso em 24/11/24).

públicas, apresenta notas técnicas e articula-se com parlamentares para influenciar decisões que afetam diretamente a remuneração, os benefícios e as condições de trabalho dos especialistas. Essa dinâmica demonstra como a interação entre os dois Poderes pode ser mediada por interesses diversos, que podem tanto fortalecer quanto fragmentar a gestão pública.

### **3. Gestão de pessoas e estrutura de carreiras no serviço público**

A gestão de pessoas no setor público brasileiro enfrenta desafios históricos relacionados à sua complexidade e à necessidade de atender às demandas de eficiência e eficácia do Estado. A evolução dessa área, especialmente no contexto das carreiras públicas, reflete as mudanças institucionais e políticas ocorridas ao longo do tempo, desde o modelo burocrático clássico até as abordagens contemporâneas, conforme abordado nos tópicos anteriores deste trabalho. Essas transformações exigem uma reflexão sobre como as carreiras públicas são estruturadas em termos de remuneração, benefícios e atribuições, e de que forma esses elementos contribuem para a valorização e a motivação dos servidores.

Reestruturar e organizar as carreiras dos servidores é um dos pilares para que o Estado, seja qual for o nível do governo, conte com uma estrutura de recursos humanos compatível com as necessidades e as responsabilidades previstas na Constituição Federal e isso precisa levar em consideração os contextos políticos, sociais e econômicos. O Estado de bem-estar social não pode e nem será pleno sem que haja uma ampla estrutura de cargos públicos (Santos, 2023). No entanto, segundo Santos (2023), a organização do sistema de carreiras precisa partir de uma política de gestão de pessoas guiada por diretrizes e princípios e não ser apenas resultado de grupos de pressão e representativos. Isso porque essa organização acaba por ser um dos instrumentos para garantir a governabilidade democrática, ou seja, garantir que corpo burocrático cumpra seu papel em assegurar o processo de estruturação social.

A ausência de diretrizes sobre as carreiras e cargos dos servidores públicos federais ao longo desses anos foi considerada um dos principais obstáculos (jurídico, técnico e político) quando se fala de uma reestruturação. A Lei 8.112 de 1990<sup>6</sup>, considerada o Estatuto do Servidor, cita a necessidade de lei complementar para tratar de diretrizes gerais para a revisão e implementação de planos de carreiras do Poder Executivo, mas a sua inexistência provoca um efeito cascata entre as carreiras, que passam a dar encaminhamentos a planos próprios

---

<sup>6</sup>Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm) (Acesso em 15/11/2024).

para atender seus interesses (Santos, 2023). Essa variedade faz com que a burocracia brasileira conviva com um modelo heterogêneo e sem coesão sistemática<sup>7</sup>.

Essa heterogeneidade pode vir do contexto político histórico das últimas décadas, quando a discussão sobre o assunto ocorreu sem seguir uma lógica racional de organização, atentando-se aos interesses e barganhas políticas das carreiras. Isso porque o Poder Executivo possui pouco alinhamento com o Legislativo quando o assunto é carreiras. No Judiciário e Ministério Público, os servidores elaboram e levam suas propostas de reformulação diretamente ao Poder Legislativo e os servidores do Legislativo têm suas demandas atendidas e apresentadas pelas Mesas Diretoras das respectivas Casas (Câmara dos Deputados, Senado e Tribunal de Contas). No Executivo, esse regramento é diferente. (Paulo, 2020).

A reestruturação e o debate sobre as carreiras dão ênfases na tabela salarial, uma vez que a maioria dos planos de carreiras limitam-se a realizar mudanças nos padrões remuneratórios, classes e atribuições, pois esses terão impactos significativos no vencimento básico e seus respectivos reajustes. (Silva; Bispo; Ayes, 2019). Silva et. al (2019), usando os estudos de Bergues (2010), exploram esses conceitos. Por classe, os autores entendem que são graus remuneratórios vinculados a cargo e cujo avanço é estabelecido por avaliações de desempenho. Os níveis também são graus remuneratórios, mas o seu avanço está atrelado a aquisição de grau de escolaridade e habilitação. Por cargos e empregos públicos, os autores afirmam que estão na esfera de competência funcional, sendo conjuntos de atribuições e responsabilidades dispostos ao servidor.

Para Dias (2010), “entende-se por carreira o processo necessário para se atingir a senioridade individual em um cargo, no âmbito de uma empresa ou instituição” (Dias, 2010, pág. 8) e no serviço público, todos estão vinculadas às áreas fins dos órgãos. No entanto, como aponta o próprio, nem todas as instituições estão organizadas em carreiras e sim em planos de cargos, ou seja, no Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE). Já Pietro (2018), define carreiras como ordenamento dos cargos em níveis crescentes de responsabilidade, complexidade e/ou senioridade.

Como um reforço dessa tentativa de padronizar e racionalizar o sistema de carreira, em agosto de 2024, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) publicou a

---

<sup>7</sup> Por um Sistema de Carreiras Racional e Efetivo no Serviço Público Federal Brasileiro (disponível em <https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/por-um-sistema-de-carreiras-racional-e-efetivo-no-servico-publico-federal-brasileiro/> - acesso em 26/11/24).



Portaria nº 5.127<sup>8</sup>, que define diretrizes para a criação, racionalização e reestruturação de planos, carreiras e cargos no Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC). A norma busca promover eficiência na gestão de pessoas, alinhando recursos humanos às demandas da administração pública, com medidas como a simplificação de planos e carreiras, agrupamento de atribuições similares e promoção da mobilidade entre órgãos.

A portaria define **cargo** como o conjunto de atribuições e responsabilidades de uma posição; **carreira** como a organização do cargo efetivo, com regras de ingresso, progressão e remuneração; e **plano** como o agrupamento de cargos ou carreiras com características comuns (grife nosso). Além disso, prioriza atividades estratégicas e cargos transversais, permitindo que servidores atuem em diferentes órgãos conforme as necessidades. O desenvolvimento na carreira passa a ser orientado por avaliação de desempenho, qualificação, engajamento e valorização de perfis técnicos e gerenciais, com progressão baseada em critérios objetivos e tempo mínimo de 20 anos para alcançar o padrão final. A estrutura remuneratória é simplificada, reduzindo parcelas adicionais e condicionando vantagens ao desempenho. Essa

Camargo et al. (2016) destacam que o referencial teórico sobre a gestão de pessoas no funcionalismo público brasileiro aponta que, independentemente da ideologia, a gestão dos governos é baseada em um modelo neoliberal com o objetivo de buscar excelência e resultados. Longo (2007) e Bergues (2010) vão propor uma análise mais detalhada sobre o assunto dentro do funcionalismo público, dando ênfase no fator humano para explicar os fracassos ou sucessos das políticas de gestão de pessoas. Para Coelho e Menon (2018), a gestão de recursos humanos no setor público acaba se tornando uma área intermediária sem orientação estratégica, além de ser historicamente baseada no legalismo e corporativismo.

Com a globalização, a gestão de pessoas, especialmente no que se refere às carreiras dos servidores, precisa ser revisada constantemente para se adequar às novas demandas. Castro e Oliveira (2022) realizam essa análise ao estudar a carreira pública brasileira sob a perspectiva das transformações globais. Ao depararmos com um modelo de carreira vertical (tradicional), que valoriza e dá foco na remuneração salarial dos servidores, desenvolvimento das competências e do profissional acabam sendo secundários (Modesto, 2016; Silva; Bispo; Ayres, 2019).

---

<sup>8</sup> Disponível em

<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/532194/1/Portaria%20MGI%20N%C2%BA%205.127%2C%20DE%2013%20DE%20AGOSTO%20DE%202024%20-%20Portaria%20MGI%20N%C2%BA%205.127%2C%20DE%2013%20DE%20AGOSTO%20DE%202024%20-%20DOU%20-%20Imprensa%20Nacional.pdf> (acesso em 29/01).

Em suma, a gestão de pessoas no serviço público brasileiro ainda enfrenta desafios significativos para modernizar e alinhar suas práticas às demandas contemporâneas. O objetivo precisa ser a promoção da harmonização e a organização, tornando a administração pública mais eficiente, eficaz e justa. A estrutura de carreiras, ao mesmo tempo que oferece estabilidade e segurança jurídica, também reflete tensões entre interesses corporativos, diretrizes de gestão pública e as restrições políticas e econômicas, uma vez que essas discrepâncias, que se acumularam ao longo de décadas, são resultado de pressões e barganhas políticas, sem uma lógica racional que as justifique (Pereira, Silva e Cardoso Jr, 2024).

#### 4. Carreiras transversais no funcionalismo público

No funcionalismo público brasileiro contemporâneo, coexistem modelos distintos de organização de carreiras, muitas vezes com características divergentes ou até conflitantes, conforme destacado por Graef e Carmo (s/d). Esses modelos emergiram ao longo de um processo de reformulação dos planos de cargos e carreiras, especialmente a partir da década de 1990, caracterizado pela busca de soluções específicas e setoriais, sem uma abordagem conceitual unificada ou uma visão sistêmica da administração pública.

Graef e Carmo (s/d) fazem uma análise sobre esses modelos e destacam que esses são divididos em categorias. O modelo de carreiras por órgão ou quadro, também chamado de **modelo autárquico**, é predominante nas autarquias e fundações públicas, onde cada entidade possui seu próprio plano de carreira que abrange a totalidade do quadro de pessoal, incluindo carreiras especializadas em atividades finalísticas e de suporte administrativo. Já o **modelo de carreiras organizadas por especialidade** é mais comum na administração direta e pode ser subdividido em carreiras de atividades setoriais específicas, carreiras de atividades especializada de caráter transversais, carreiras com lotação centralizada e exercício descentralizado e carreiras com lotação descentralizada (grife nosso).

Outro modelo é o **Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE)**, que abarca servidores transpostos do antigo Plano de Classificação de Cargos (PCC). E por fim o modelo de **Grupo Direção e Assessoramento Superior (DAS)**, composto por cargos de comissão. Também existem carreiras com características híbridas, como a Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, e carreiras criadas no âmbito do Plano de Carreiras da Área de Ciência e Tecnologia (Graef e Carmo, s/d) (grife nosso).

TABELA 1- MODELOS DE ORGANIZAÇÃO DE CARREIRAS<sup>9</sup>

Modelo De Organização De Carreiras	Definição	Exemplos De Carreiras
<b>Carreiras por órgão/quadro (modelo autárquico)</b>	Cada entidade possui seu próprio plano de carreira, com foco em sua missão específica.	Agências Reguladoras, Departamentos, entre outras autarquias e fundações.
<b>Carreiras organizadas por especialidade</b>	Carreiras estruturadas em função de atividades setoriais específicas ou especializadas de caráter transversal.	<b>Atividades setoriais específicas:</b> Advocacia Geral da União (AGU), Policial Rodoviário Federal, Fiscal Federal Agropecuário, Auditor Fiscal do Trabalho, entre outros.
		<b>Atividades especializadas de caráter transversal:</b> Analista em Infraestrutura e de Desenvolvimento de Políticas Sociais.
		<b>Lotação centralizada e exercício descentralizado:</b> Planejamento e Orçamento, Finanças e Controle, AGU, Gestores Governamentais.
<b>Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE)</b>	Cargos efetivos de nível superior, intermediário e auxiliar não integrantes de Carreiras específicas.	Auxiliares, Analistas Técnico-Administrativos, Assistente Técnico-Administrativo, Auxiliar em Indigenismo.
<b>Grupo Direção e Assessoramento Superior (DAS)</b>	Grupo de cargos de provimento em comissão.	Cargos de direção e assessoramento superior em diversos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.
<b>Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho</b>	Carreira criada com a transposição de categorias funcionais do Plano de Classificação de Cargos (PCC).	Quadros de Pessoal do Ministério da Previdência Social, do Ministério da Saúde, do Ministério do Trabalho e Emprego e da Fundação Nacional de Saúde – FUNASA.

<sup>9</sup> Tabela elaborada pela autora com base no texto de Aldino Graef e Maria da Penha Carmo (s/d) - A Organização de Carreiras do Poder Executivo da Administração Pública Federal Brasileira – O Papel das Carreiras Transversais. Também foram usadas as Leis nº11.355, de 19 de outubro de 2006 e nº 11.357, de 19 de outubro de 2006.

No caso dos EPPGGs, estamos nos referindo a carreira transversal. Isso porque, conforme reforma Graef e Carmo (s/d), são carreiras que abrangem atividades comuns a diversos órgãos ou à administração pública como um todo. Dessa maneira, a transversalidade pode ser baseada em atividades administrativas comuns a todos os órgãos ou em atividades especializadas compartilhadas por vários deles. Essa característica é relevante para a coordenação técnica e administrativa da administração pública brasileira, que se destaca pela alta descentralização. Diferentemente de carreiras específicas de um órgão ou entidade, que seguem o modelo autárquico, as carreiras transversais podem apresentar lotação centralizada com exercício descentralizado ou lotação descentralizada, integrando quadros de pessoal de diferentes órgãos (Graef e Carmo, s/d).

### **CAPÍTULO 3: PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

A presente pesquisa utiliza uma abordagem qualitativa, com ênfase na análise documental, revisão bibliográfica e análise de proposições legislativas para identificar e interpretar as principais normas que passaram no Poder Legislativo e como elas foram alteradas durante o processo de tramitação. A escolha dessa abordagem justifica-se pela necessidade de entender quais os atores, e quais os instrumentos utilizados, foram importantes na reestruturação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG).

#### **3.1. Revisão Bibliográfica**

A revisão bibliográfica consiste em um levantamento de literatura relevante sobre temas relacionados à administração pública, gestão de pessoas e estrutura de carreiras no setor público brasileiro. Os tópicos abordados incluem:

- 3.1.1. Administração pública no Brasil e o modelo gerencial: Discussão sobre os modelos de gestão pública adotados no país, com destaque para a transição entre o modelo burocrático e o gerencial.
- 3.1.2. Interação entre Legislativo e Executivo: Abordagem das dinâmicas de cooperação, conflito e negociação entre os Poderes, com foco na formulação de políticas públicas e na estruturação de carreiras.

- 3.1.3. Gestão de pessoas e estrutura de carreiras no setor público: Exploração dos conceitos de gestão estratégica de pessoas, estruturação de carreiras, política remuneratória e gestão de carreiras transversais, como a de EPPGG.

### **3.2. Análise Documental**

A pesquisa documental inclui o exame das normas que estruturam a carreira de EPPGG e de documentos institucionais que orientam sua gestão. Os principais materiais analisados são:

- 3.2.1. Normas que criam e regulamentam a carreira, como Lei nº 7.834, de 1989, que cria a carreira de EPPGG, definindo seu escopo e objetivos e o Decreto nº 5.176, de 2004, que regulamentação a carreira, com detalhes sobre as atribuições, a mobilidade funcional e os critérios de desenvolvimento na carreira.
- 3.2.4. Relatórios e estudos institucionais do Ministério da Gestão e Inovação (MGI), com destaque para documentos produzidos pela Diretoria de Carreiras e Desenvolvimento de Pessoas, como a Portaria nº 5.127, de 13 de agosto de 2024.
- 3.2.5. Publicações da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP), como relatórios técnicos e notas de posicionamento.

### **3.3. Análise Legislativa**

A análise legislativa será realizada com foco nos projetos de lei, emendas constitucionais e demais proposições que tenham impacto direto sobre a carreira de EPPGG. Essa etapa inclui:

- 3.3.1. Dentre as principais normas que se pretende avaliar nesse trabalho estão: Lei 7.834 de 12 de agosto de 1989, que cria a carreira dos gestores públicos; Lei 11.890, de 24 de dezembro de 2008, que trouxe a reestruturação da composição remuneratória das Carreiras de Gestão Governamental, esta última lei é resultado da Medida Provisória no 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, como aponta Ruyter Filho (2010). Ademais, outras normas também serão discutidas por regulamentarem diretamente a carreira, como é o caso do Decreto nº 5.176 de 10 de agosto.

3.3.2. Mapeamento dos atores e interesses envolvidos: Identificação de parlamentares, associações ou outros grupos que influenciam a tramitação das propostas.

3.3.3. Comparação entre períodos: Análise das alterações ocorridas nos marcos normativos da carreira antes e depois da atuação de atores como o governo federal, a ANESP e o próprio Legislativo.

### **3.4. Diários de Campo e entrevistas**

Durante o curso de residência, etapa obrigatória para a elaboração do trabalho final de conclusão, foram produzidos quatro diários com o objetivo de aprofundar mais a pesquisa. Os dois primeiros tiveram um caráter mais introdutórios, enquanto os dois últimos incluíram entrevistas semiestruturadas com dois atores de instituições diferentes: um representante do MGI e um representante da ANESP. Além disso, na fase de coleta de dados, outras entrevistas foram feitas, com profissionais da carreira, a fim de analisar perspectivas sobre as mudanças ocorridas na carreira ao longo dos anos, bem como a influência do Poder Legislativo sob a carreira. A seguir, apresenta-se um resumo dos diários.

#### **3.4.1. Diário 1:**

No primeiro diário foi apresentado a criação do Ministro da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), seu objetivo e atribuições. A pasta foi criada por meio do Decreto nº 11.345, de 1º de janeiro de 2023<sup>10</sup>, após o presidente Lula tomar posse para o seu terceiro mandato. A pasta foi instituída com o objetivo de simplificar os serviços públicos, coordenar sistemas e inspecionar as atividades administrativas.

Já a estrutura regimental e o quadro de pessoal do MGI são orientados pelo Decreto nº 12.102, de 8 de julho de 2024. Esse é o terceiro decreto que organiza a pasta, revogando os outros dois anteriores (Decretos nºs 11.345/2023 e 11.437/2023). Além dos órgãos de assistência direta à Ministra, o MGI ainda conta com órgãos específicos, como secretarias e diretorias, além do Arquivo Nacional, fundações e autarquias.

Com o foco da pesquisa sendo as carreiras de servidores públicos, o primeiro diário ainda explorou as atribuições da Secretaria de Gestão de Pessoas do ministério. É o órgão responsável pela gestão de pessoas no âmbito da administração pública federal e tem como

---

<sup>10</sup> DECRETO Nº 11.345, DE 1º DE JANEIRO DE 2023, disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/d11345.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11345.htm). O decreto foi revogado pelo Decreto nº 11.437, de 2023 (acesso em 28/10/2024)

atribuições principais o desenvolvimento de políticas e diretrizes para a melhoria da gestão de pessoal, incluindo a estruturação de cargos e carreiras, remuneração, benefícios e relações de trabalho, bem como o planejamento e dimensionamento da força de trabalho, sempre em articulação com outros órgãos. A Secretaria também conta com o apoio de Diretorias, dentre elas a Diretoria de Carreira e Desenvolvimento de Pessoas, cujo objetivo é propor políticas, diretrizes e normas voltadas para a estruturação e gestão de cargos e carreiras, abrangendo a criação, organização, classificação e avaliação dos cargos efetivos, planos e suas estruturas remuneratórias.

### **3.4.2. Diário 2:**

O segundo diário teve como objetivo apresentar a contextualização do problema de pesquisa a ser investigado, conforme citado nos capítulos anteriores. Além disso, apresentou-se o mapeamento de possíveis atores chaves que poderiam ser acessados durante o curso da matéria. Assim, foram citadas a Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP), entidade representativa da categoria dos EPPGs e que desempenham um papel importante na defesa e valorização da carreira. Outro autor identificado foi a Diretoria de Carreiras e Desenvolvimento de Pessoas do MGI, cujo papel é citado no primeiro diário. Ambos as instituições foram contactadas para a realização de entrevista.

### **3.4.3. Diário 3:**

O terceiro diário teve como objetivo apresentar a primeira entrevista semiestruturada da pesquisa. A conversa foi feita por uma chamada de vídeo no dia 05 de dezembro de 2023 e a entrevistada foi com a Coordenadora-Geral de Arquitetura de Carreiras na Diretoria de Carreiras e Desenvolvimento de Pessoas, vinculada à Secretaria de Gestão de Pessoas do MGI. Para esse trabalho, ela será identificada como Entrevistada 1. As perguntas direcionadas à coordenadora buscou entender o papel do Executivo e da pasta na estruturação das carreiras e como é feita essa interlocução com o Poder Legislativo.

Durante a conversa, a coordenadora apontou a Portaria 5.127/2024<sup>11</sup>, publicado em agosto de 2024 pelo MGI, como uma tentativa de racionalizar e modernizar o sistema de carreira da Administração Federal. A portaria estabelece diretrizes e critérios para a elaboração de propostas de criação, racionalização e reestruturação de planos, carreiras e cargos. Também pontou que o ministério conta com uma assessoria parlamentar que acompanha as propostas legislativas relacionadas às carreiras. A assessoria desempenha um papel crucial nesse processo, uma vez que há proposições com vícios de iniciativa e que fogem das diretrizes do Executivo, que tem competência de propor alterações no quadro de servidores da União.

Outro ponto abordado durante a conversa foi o papel das associações e sindicatos e a coordenadora afirmou que a pasta tem uma secretaria específica, a Secretaria de Relação de Trabalho, que coordena mesas de negociações com os servidores.

#### **3.4.4. Diário 4:**

O quarto e último diário foi realizado com o Gerente Geral da ANESP, que será identificado neste trabalho como Entrevistado 2. Segundo o estatuto da entidade, o gerente desempenha um papel técnico-executivo, atuando como um elo entre a Diretoria e as atividades operacionais. Dentre suas responsabilidades estão: apoio Técnico-Executivo à Diretoria; Secretariado de Reuniões, Representação quando solicitado; Gestão da Memória Institucional, Gestão de Projetos e Atividades e Atendimento aos Associados. A entrevista aconteceu no dia 27 de janeiro, por meio do aplicativo whatsapp, e teve como objetivo entender os mecanismos de atuação da entidade que representa os gestores frente a pautas de valorização e gestão da carreira.

Ao ser questionado sobre os principais desafios atuais da carreira, o Gerente respondeu que falta clareza nas atribuições da carreira proposta pelo Decreto nº 5. 176/2024, além da baixa coesão entre os gestores, devido à sua atuação transversal em diferentes órgãos. Já sobre os principais avanços, a transversalidade foi apontada como uma conquista importante e a remuneração via subsídio, o que trouxe mais estabilidade para a carreira, segundo o Gerente.

---

<sup>11</sup> Disponível em

<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/532194/1/Portaria%20MGI%20N%C2%BA%205.127%2C%20DE%2013%20DE%20AGOSTO%20DE%202024%20-%20Portaria%20MGI%20N%C2%BA%205.127%2C%20DE%2013%20DE%20AGOSTO%20DE%202024%20-%20DOU%20-%20Imprensa%20Nacional.pdf> (acesso em 29/01/25).



Sobre as lacunas na regulamentação da carreira, a definição melhor das atribuições, facilidade de mobilidade dentro do serviço público e a realização de concursos periódicos foram citados. Além disso, pontuou que a portaria nº 5.127 formalizou práticas que já eram adotadas na carreira, mas cita a possibilidade de conflitos institucionais caso sejam criadas carreiras transversais de forma inadequada.

Por fim, citou a relação Legislativa e Executivo em propostas que afetam a carreira e afirmou que o principal desafio é conseguir que haja entendimento pelos parlamentares sobre a atuação da categoria e a dificuldade de realmente influenciar na opinião do deputado ou senador com argumentos racionais. Na sua visão, a percepção que fica que tudo se resume a voto e aos acordos das legendas.

### **3.4.5. Entrevista com demais profissionais**

Durante a fase de coleta de dados e elaboração das discussões do trabalho, também foram feitas entrevistas com profissionais de EPPGs para colher suas perspectivas e visões sobre a carreira e as principais mudanças ao longo do tempo, bem como a influência dos Poderes na reestruturação e regulamentação. Neste trabalho, o participante vai ser identificado com Entrevistada 3.

**TABELA 2 – ENTREVISTADOS**

<b>Entrevistada 1</b>	Coordenadora-Geral de Arquitetura de Carreiras na Diretoria de Carreiras e Desenvolvimento de Pessoas, vinculada à Secretaria de Gestão de Pessoas do MGI
<b>Entrevistado 2</b>	Gerente-Geral da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental – Anesp
<b>Entrevistada 3</b>	Servidora da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG)

## **CAPÍTULO 4: DISCUSSÃO**

#### 4.1. Transformações nas normativas e atores envolvidos

A carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) passou por um processo contínuo de aprimoramento normativo desde sua criação em 1989, refletindo a evolução da administração pública e as necessidades de modernização da gestão governamental. A cada nova legislação, foram introduzidos ajustes que impactaram diretamente a forma de ingresso, progressão funcional, avaliação de desempenho, estrutura remuneratória e atribuições dos gestores públicos. Criada num contexto de modelo gerencial, a Entrevistada 3 comenta a importância do período para a instituição da carreira

O Plano Diretor da Reforma do Estado moldou a carreira de EPPGG. Era a nossa “bíblia”. Esse modelo teve um enorme impacto na carreira de EPPGG. Não digo tanto em relação à avaliação de desempenho e à progressão funcional. Mas sim em relação a postos que sempre almejávamos e ainda almejamos, postos de liderança, onde podemos contribuir para melhorar nem que seja um pouco o funcionamento da Administração Pública Federal. (Entrevistada 2).

Atualmente, a carreira é composta por quatro classes: A (classe inicial), B, C e Especial (classe final). Cada classe possui três padrões, com exceção da Classe Especial, que conta com quatro padrões, sendo o ingresso ocorrendo obrigatoriamente na Classe A, Padrão I. Já progressão funcional ocorre com a mudança de padrão dentro da mesma classe, quanto a promoção se dá pela passagem de uma classe para outra. A promoção também está atrelada à avaliação de desempenho e o cumprimento de 120 horas de cursos de aperfeiçoamento ofertados pela ENAP.<sup>12</sup>

**TABELA 3 – Estrutura da Carreira<sup>13</sup>**

<b>Classe</b>	<b>Padrão</b>
<b>Especial</b>	IV
	III
	II
	I
<b>CLASSE C</b>	III
	II
	I
<b>CLASSE B</b>	III
	II

<sup>12</sup> Informações disponíveis em <https://anesp.org.br/carreira> (acesso em 30/01/2025).

<sup>13</sup> Tabela elaborada pela autora com base nas informações disponibilizadas pela ANESP e a Medida Provisória 1.170/2023.

<b>CLASSE A</b>	I
	III
	II
	I

Já a alocação dos gestores nos órgãos da Administração Pública Federal é coordenada pela Secretaria de Gestão (SEGES). Em 2018, o Portal da Transparência mostrava que os gestores estavam distribuídos em 81 órgãos, sendo os principais Ministério do Planejamento (184 servidores), a Presidência da República (80 servidores) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (71 servidores)<sup>14</sup>.

O ingresso da carreira ainda é feito por meio de concurso público de provas e títulos, seguido do Curso de Formação ministrados pela ENAP. Desde a criação da carreira, foram realizados 14 concursos, sendo o mais recente o Concurso Nacional Unificado, realizado em 2024. Desse total, um concurso teve sua anulação, o de 2013. Ao todo, a carreira conta com 18 turmas de gestores, uma vez que cada curso de formação gera uma ou mais turmas.

As mudanças normativas na carreira de EPPGG ao longo dos anos refletiram a busca por maior profissionalização e eficiência na administração pública. Desde sua criação em 1989, a carreira passou por avanços significativos, incluindo a introdução da avaliação de desempenho, a regulamentação da progressão funcional, a substituição do modelo remuneratório e a modernização dos critérios de avaliação. Essas alterações não ocorreram de forma isolada, mas foram influenciadas por diversos atores políticos e institucionais, cujas ações e interesses desempenharam um papel fundamental na formulação e modificação das normativas que regem a carreira. Diante disso, passa-se a realizar uma análise da atuação desses agentes e o grau de influência que exerceram sobre as principais mudanças na estrutura dos EPPGGs.

#### **4.1.1. Lei nº 7.834/1989 – Criação da Carreira**

A carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) foi criada pela Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989<sup>15</sup>, com o objetivo de ter especialistas

<sup>14</sup> Informações disponibilizadas pela ANESP. Disponível em [https://docs.google.com/spreadsheets/u/0/d/1xUZx8ect7ZiG\\_vbjyiwFUUL6XheDg3ltwOWVU2bAQQQ/pub?gid=1&output=html&single=true](https://docs.google.com/spreadsheets/u/0/d/1xUZx8ect7ZiG_vbjyiwFUUL6XheDg3ltwOWVU2bAQQQ/pub?gid=1&output=html&single=true) (acesso em 30/01/2025).

<sup>15</sup> Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7834.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%207.834%2C%20DE%20](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7834.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%207.834%2C%20DE%20)

responsáveis por executar atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, além de assessorar superiores da Administração Direta e Autárquica. No entanto, o processo de criação da carreira foi marcado por diversos fatores históricos, especialmente após a redemocratização no país na época, conforme explica Aldino Graef (2010). Segundo o autor, a carreira surge como parte do projeto de reforma administrativa do governo da Nova República, visando a implantação de uma administração profissionalizada que assegurasse a continuidade administrativa no contexto da alternância democrática de partidos no poder numa tentativa de afastar vícios estatais presentes, como clientelismo, o nepotismo e o patrimonialismo.

A lei é resultado da Medida Provisória (MP) nº 84, de 1989, cujo autor é o Poder Executivo. A proposição submetia a apreciação do Congresso Nacional a criação da carreira e foi enviada no dia 18 de setembro daquele ano. Conforme estabelece o artigo 62 de Constituição Federal de 1988, cabe uma comissão mista, composta por senadores e deputados, examinar as medidas provisórias antes dessas serem deliberadas em cada plenário das Casas (Câmara dos Deputados e Senado, respectivamente). Dessa maneira, a MP nº84 teve a sua comissão mista instalada em 20 de setembro e no dia seguinte, foram eleitos o senador Pompeu de Souza (PMDB-DF) como presidente e o deputado Jairo Carneiro (PFL - BA) como vice-presidente. Na ocasião, o deputado Michel Temer (PMDB – SP) foi relator da matéria, onde emitiu seu parecer pela admissibilidade da matéria. Foram apresentadas 5 emendas à proposição, apresentadas na tabela abaixo:

**TABELA 4 – EMENDAS APRESENTADAS À MP 84/1989**

<b>Autor</b>	<b>Emenda nº</b>	<b>Justificativa (Resumida)</b>
Dep. Valmir Campelo	1	Excluir as áreas de Finanças e Controle Interno, Planejamento e Orçamento do § 1º do art. 1º da MP 84, pois são áreas específicas do poder público, sem correspondência no setor privado. A carreira de Controle Interno já existe com finalidade específica. As atividades de Controle Interno e Orçamento são técnicas, com formação especializada, diferente da formação generalista da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

[6%20DE%20OUTUBRO%20DE%201989.&text=Cria%20a%20Carreira%20e%20os%20vencimentos%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs%20Ancias](https://www.camara.gov.br/legislacao/proposicoes-emendas/6%20DE%20OUTUBRO%20DE%201989.&text=Cria%20a%20Carreira%20e%20os%20vencimentos%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs%20Ancias). (acesso em 28/11/2024)

Sen. Maurício Correa	2	Excluir a área de Finanças e Controle Interno do § 1º do art. 1º da MP 84, por ser específica e inerente ao Estado como Poder Público, sem correspondência no setor privado. A carreira de Controle Interno foi criada com finalidade específica.
Dep. Geraldo Campos	3	Excluir as áreas de Finanças e Controle, e Planejamento e Orçamento do § 1º do art. 1º da MP 84, por serem áreas específicas do Estado como Poder Público, sem correspondência no setor privado. A carreira de Controle Interno foi criada com finalidade específica <sup>8</sup> . As atividades de Controle Interno e Orçamento são eminentemente técnicas, diferente da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.
Dep. Raimundo Bezerra	4	Excluir as áreas de Finanças e Controle e Planejamento e Orçamento do § 1º do art. 1º da MP 84, por serem áreas específicas do Estado como Poder Público, sem correspondência no setor privado. A carreira de Controle Interno foi criada com finalidade específica. As atividades de Controle Interno e Orçamento são eminentemente técnicas, diferente da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.
Dep. Celso Dourado	5	Excluir as áreas de Finanças e Controle e Planejamento e Orçamento do § 1º do art. 1º da MP 84, por serem áreas específicas do Estado como poder público, sem correspondência no setor privado. A carreira de Controle Interno foi criada com finalidade específica. As atividades de Controle Interno e Orçamento são eminentemente técnicas, diferente da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Tabela elaborada pela autora com base nos diários do Congresso Nacional

No seu parecer, Temer lembra que um projeto do mesmo teor havia sido apresentado no ano anterior, mas fora vetado pelo presidente da República devido a promulgação da Lei nº 7.800/89, que determinava a extinção de 80% dos cargos não preenchidos, o que inviabilizaria

o aproveitamento de candidatos já concursados. Em seu voto, o relator indicou não haver obstáculos constitucionais, uma vez que é de competência privativa do Presidente da República editar medidas provisórias que tratam sobre os servidores da União. Destacou a regulamentação da proposição oportuna e conveniente por valorizar e profissionalizar o servidor público.

Como aponta Graef (2010), a criação da carreira foi marcada também por oposição de grupos corporativos dentro da própria Administração, uma vez que viam como ameaça às suas esferas de poder dentro da máquina estatal. A profissionalização, com a introdução de gestores qualificados, colocava em risco a manutenção de privilégios e a continuação de práticas clientelistas. Já em grupos privados com interesse na administração pública, a profissionalização de um corpo técnico dentro da administração, sob a coordenação da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), representava uma ameaça aos interesses desses grupos em ocupar cargos e influenciar decisões dentro do governo.

Um outro empecilho enfrentado foi a instituição do concurso público como meio de ingresso na carreira. Isso porque essa obrigatoriedade representava uma ameaça direta aos servidores não concursados, muitos dos quais contratados durante o regime militar e incorporados posteriormente a órgãos da administração direta. Esses grupos atuaram contra a criação da carreira de gestores, exercendo pressão sobre o governo e ocupando cargos estratégicos na Secretaria de Recursos Humanos (Graef, 2010). Além disso, como aponta Graef (2010), sindicatos e associações de servidores também tiveram resistências à criação da carreira porque muitos defendiam a ideia de carreira única por órgão, em oposição à criação de uma carreira transversal de gestores e, segundo o autor, foi tal resistência que impediu aprovação do projeto de lei que propunha novas diretrizes para o sistema de carreiras em 1989.

Conforme já indicado, foram apresentadas cinco emendas à MP, que visavam suprimir as áreas de finanças, controle interno, planejamento e orçamento como passíveis de exercício pelos cargos dos EPPGs e o parecer, nesse sentido, foi parcialmente favorável às emendas, defendendo a supressão de todo o dispositivo legal para que a administração pública tenha a liberdade de alocar os recursos humanos de alto nível onde for necessário. Com essa alteração, a medida provisória se transformou no Projeto de Lei de Conversão (PLV) – quando há alteração do texto originalmente publicado – nº 22 de 1989, sendo aprovado pelo Congresso no dia 27 de setembro de 1989 e sancionada no dia 6 de outubro do mesmo ano.

Abaixo, um quadro resumo do PLV apresentado e a lei sancionada para comparativo de alteração:

**TABELA 5 – QUADRO COMPARATIVO PLV 22/1989 E LEI 7.834/1989**

<b>Aspecto</b>	<b>PLV 22/89</b>	<b>LEI Nº 7.834</b>
<b>Criação da Carreira</b>	Cria a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e 960 cargos.	Também cria a carreira de EPPGG, mas já como norma definitiva.
<b>Ingresso</b>	Exige concurso público de provas e títulos e aprovação em curso da ENAP.	Mantém os mesmos critérios.
<b>Estruturação</b>	Define que os cargos estão organizados em quatro classes.	Mantém os mesmos critérios.
<b>Lotação</b>	Atribui à Secretaria de Recursos Humanos (SRH) da Seplan a fixação da lotação dos EPPGGs.	Mantém os mesmos critérios.
<b>Remuneração</b>	Fixa vencimentos iniciais em NCz\$ 32,14, reajustáveis pelos índices aplicados aos servidores civis da União.	Mantém a remuneração, assegurando direitos previstos em normas anteriores.
<b>Regime Jurídico</b>	Aplica-se o regime da Lei nº 1.711/1952 (antigo Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União)	Adota o mesmo regime, que posteriormente seria substituído pela Lei nº 8.112/1990.
<b>Formação e Capacitação</b>	Determina que a formação será feita pela ENAP e prevê bolsas de estudo e ajuda de custo para alunos.	Reafirma a ENAP como responsável pela formação dos EPPGGs.
<b>Impacto Orçamentário</b>	Prevê que os custos da carreira correrão por conta do Orçamento Fiscal da União.	Mantém a previsão orçamentária.

<b>Regras Transitórias</b>	Aplica-se ao concurso realizado em 1988, garantindo o aproveitamento dos aprovados.	Assegura o mesmo direito aos concursados.
----------------------------	---	---

Tabela elaborada pela autora com base nos diários do Congresso Nacional

Conforme estabelecido na Lei nº7.834, o impacto orçamentário e os custos da carreira correrem por conta do Orçamento Fiscal da União. Além disso, a lei colocou a Enap como a responsável pela formação inicial dos integrantes da carreira de Gestores Governamentais, atuando como um elo fundamental entre a concepção da carreira e sua materialização na prática. A escola oferece uma formação transdisciplinar, aliando teoria e prática, e se mantém alinhada com as missões e atribuições da carreira de gestores. A participação de gestores experientes na ENAP é fundamental para fortalecer a instituição e garantir a qualidade da formação. A escola superou resistências e se consolidou como um pilar da profissionalização da gestão pública no Brasil (Graef, 2010).

A formação dos EPPGGs na ENAP passou por transformações significativas, refletindo as mudanças nas agendas governamentais, nas demandas da administração pública e nas pressões da própria categoria profissional. Esse processo pode ser dividido em quatro momentos históricos, marcados por características e ênfases distintas, conforme analisado por Lorena Madruga Monteiro (2013). Por meio dos estudos de Ferrarezi e Zimbrão (2005), Monteiro (2013) explica que no período inicial, abrangendo os governos Collor e Itamar Franco, a formação dos EPPGGs apresentava grande heterogeneidade, uma vez que não era exigido diploma de ensino superior para ingresso no curso. Essa disparidade de formação exigiu ajustes curriculares constantes, privilegiando conteúdos introdutórios em detrimento de práticas mais aplicadas. A primeira turma enfrentou um curso exaustivo e pouco estruturado, reflexo das dificuldades de implementação inicial. Durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), a formação foi marcada pela institucionalização da reforma administrativa gerencial de Bresser-Pereira, sob influência do modelo de New Public Management. Nesse período, o currículo foi orientado à transição da cultura burocrática tradicional para uma abordagem gerencial, com ênfase em gestão e avaliação de desempenho.

No segundo governo FHC, diante da perda de relevância da reforma do Estado em função da crise financeira, o foco da formação deslocou-se para a execução de políticas públicas e projetos governamentais. A ENAP passou a priorizar temas como empreendedorismo público, redução da pobreza e políticas sociais, ampliando a carga horária dedicada às disciplinas de formulação, avaliação e gestão de programas governamentais. Já



nos governos Lula, novas prioridades, como o combate à desigualdade social e a promoção do desenvolvimento humano, influenciaram diretamente a formação dos EPPGGs. Perguntado sobre a qual a importância da ENAP ainda hoje para a carreira, o Entrevistado 2 pontua

Fundamental, tanto para os EPPGG quanto para a Administração Pública. Primeiro, pela formação ofertada à carreira. Quanto mais sólida, mais bem aproveitados tendem a ser os novos membros (aprovados em concurso). Segundo, pela importância da Escola no desenvolvimento continuado dos EPPGG – essencial para preencher lacunas de competências e motivar os servidores. A carreira enxerga a ENAP como uma de suas casas. (Entrevistado 2).

A ENAP foi consolidada como uma Escola de Governo, com redução da carga horária e maior ênfase em disciplinas práticas, coerência curricular e preparo para atuação em altos escalões. Nesse contexto, a carreira foi fortalecida por maior participação das associações de classe na definição de suas diretrizes e negociações salariais (Monteiro, 2013).

#### **4.1.2. Lei nº 9.625/1998 – Introdução da Avaliação de Desempenho**

Quase dez anos após a criação da carreira, o Poder Executivo editou uma medida provisória criando Gratificação de Desempenho e Produtividade – GDP para as carreiras de Finanças e Controle, de Planejamento e Orçamento e do cargo de Técnico de Planejamento, de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, de Técnica de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e de níveis superiores e médios do IPEA. A medida em questão foi a nº 1.625, de 13 de março de 1998 e foi encaminhado ao Congresso Nacional no dia 13 de março.

A matéria teve como objetivo criar a gratificação como ferramenta de motivação e reconhecimento para servidores em áreas estratégicas do governo, especialmente nas funções ligadas ao planejamento, controle, e execução de políticas públicas. O intuito é fortalecer o compromisso do servidor com a eficiência e a produtividade, ao mesmo tempo em que busca otimizar os resultados da administração pública, tornando-a mais eficiente e eficaz. A gratificação está diretamente ligada à melhoria do desempenho dos servidores e à eficiência da máquina pública, buscando alinhar os interesses individuais dos servidores com os objetivos globais da administração pública federal.

Diferente do que aconteceu com a MP 84, a MP 1.625 não teve sua comissão mista instalada, mas o parlamentar responsável pela relatoria da matéria foi o senador Ramez Tebet (PMDB - MS). Foram apresentadas 34 emendas, de autoria dos parlamentares: Anivaldo Vale (nº 04), Armando Costa (nº 08); Arnaldo Faria de Sá (nº 030); Chico Vigilante (nºs 01, 02, 010, 011, 012, 13, 014, 015, 016, 017, 018, 019, 024, 025, 026, 027, 031, 032, 033), José Luiz

Clerot (nº 028), Leonel Paiva (nº 09); Nelson Marquezelli (nºs 05, 06), Salomão Cruz (nº 03), Sérgio Arouca (nºs 020, 021, 022, 023, 034), Yeda Crusius (nº 07), Waldeck Ornelas (nº 029). No entanto, ao apresentar seu relatório, Tebet não acatou nenhuma emenda ao seu parecer, rejeitando-as em sua totalidade por considerar que a maioria das sugestões apresentadas contrariava o art. 61 ou o art. 63 da Constituição Federal. O art. 61 se refere à iniciativa de leis complementares e ordinárias, especificando que a criação de cargos, funções ou empregos públicos, ou o aumento de sua remuneração, é de iniciativa privativa do Presidente da República. Já o art. 63 estabelece que não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República.

Apesar de não acatar nenhuma sugestão, o próprio relator propôs alterações à MP, que foram incorporadas por meio de um novo parágrafo 10 no artigo 20, além de modificações nos artigos 15 e 30, § 1º, com o objetivo de aprimorar a proposição original. A partir de 1º de junho de 1998, cada ponto da Gratificação de Desempenho e Produtividade (GDP) corresponderia a 0,285% e 0,225% do maior vencimento básico para os níveis superior e intermediário, respectivamente, mantendo-se o limite máximo de 2.238 pontos por servidor. A Gratificação de Desempenho de Atividade de Ciência e Tecnologia (GDCT) também passaria a ser devida aos ocupantes de cargos efetivos de Assistente em Ciência e Tecnologia da Carreira de Gestão, Planejamento e Infraestrutura em Ciência e Tecnologia, assim como aos cargos de Auxiliar Técnico e Auxiliar em Ciência e Tecnologia das Carreiras de Desenvolvimento Tecnológico e Gestão, Planejamento e Infraestrutura em Ciência e Tecnologia, respeitando o mesmo limite de 2.238 pontos.

Além disso, foi estabelecido que os cargos das carreiras de Planejamento e Orçamento e de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, bem como os da categoria funcional Técnico de Planejamento P-1501 do Grupo TP-1500, seriam integrados à estrutura de recursos humanos dos sistemas de Planejamento e Orçamento do Poder Executivo. A MP se transformou no PLV nº 1, de 1998 e foi aprovado pelos senadores e deputados em 02 de abril do mesmo ano.

Abaixo há uma tabela comparativa das principais mudanças realizadas durante a tramitação da proposição no Congresso Nacional.

**TABELA 6– QUADRO COMPARATIVO MP, PLV E LEI**

<b>Aspecto</b>	<b>MP 1.625-42/98</b>	<b>PLV 1/1998</b>	<b>Lei nº 9.625/98</b>
----------------	-----------------------	-------------------	------------------------

<b>Objeto</b>	Regulamenta a Gratificação de Desempenho e Produtividade (GDP) e outras gratificações, estabelecendo critérios de avaliação de desempenho e regras de pagamento.	Projeto de Lei de Conversão da MP 1.625-42, com ajustes nos artigos e rejeição de emendas.	Criação da Gratificação de Desempenho e Produtividade (GDP) e outras gratificações para carreiras específicas do serviço público.
<b>Carreiras Abrangidas</b>	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), Finanças e Controle, Planejamento e Orçamento, Diplomacia, Ciência e Tecnologia.	Mantém as carreiras da MP, com detalhes adicionais sobre lotação e redistribuição.	As mesmas carreiras da MP e do PLV.
<b>Crítérios de Gratificação</b>	Define critérios específicos de avaliação, incluindo percentuais máximos e mínimos de pontuação.	Mantém os critérios da MP, com ajustes nos artigos 2º, 15 e 30.	Baseada no desempenho individual e institucional dos servidores e órgãos.
<b>Valores das Gratificações</b>	Define valores exatos e variações conforme a categoria funcional.	Mantém os valores da MP, mas detalha os percentuais por cargo e nível.	Fixados em pontos percentuais sobre o maior vencimento básico de cada cargo.
<b>Redistribuição e Lotação</b>	Órgãos supervisores definem a lotação inicial e redistribuição.	Mantém a lotação definida na MP, com ajustes para a carreira de EPPGG.	Distribuição dos servidores em órgãos e entidades conforme ato do Presidente da República.
<b>Regra para Aposentados</b>	Aplicação de percentual fixo para aposentados	Mantém a regra da MP, garantindo que	Gratificação calculada com base

sem histórico de avaliação.	não haja redução de proventos.	na média dos últimos 24 meses.
--------------------------------	-----------------------------------	-----------------------------------

Tabela elaborada pela autora com base nos diários do Congresso Nacional

No dia 7 de abril, foi sancionada na Lei nº 9.625/98, que instituiu a Gratificação de Desempenho e Produtividade (GDP) como forma de incentivar a eficiência e a produtividade dos servidores públicos, funcionando como um mecanismo de reconhecimento pela qualidade do trabalho desempenhado. Sua concessão está atrelada tanto ao desempenho individual do servidor quanto à produtividade do órgão ou entidade em que ele atua. Para isso, são avaliados critérios como o cumprimento de metas, a qualidade da execução das atividades e a contribuição para os objetivos institucionais. Na visão do Entrevistado 2, por ser uma carreira gerencial, a experiência prática dos EPPGGs é valiosa e um ativo importante, o que impacta diretamente na produtividade que ele vai oferecer ao serviço público, assim, na sua visão

É especialmente importante estruturar a carreira de forma que os membros se mantenham motivados ao longo da vida funcional e não busquem oportunidades fora da Administração ou em outras carreiras públicas. Houve momentos em que a Administração atingiu esse patamar, mas com o descolamento remuneratório de algumas categorias públicas, isso pode ser perdido. (Entrevistado 2).

#### **4.1.3. Decreto nº 5.176/2004 – Regulamentação da Carreira e Critérios de Progressão**

Em 2004, o Poder Executivo publicou o Decreto nº 5.176 de 10 de agosto<sup>16</sup>, onde regulamenta a carreira dos EPPGGs. O objetivo foi estruturar as atribuições, os critérios de ingresso e desenvolvimento, e as diretrizes de supervisão dos ocupantes dessa função na administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Por ser um decreto de autoria do Poder Executivo, não houve necessidade de tramitação no Poder Legislativo já que é a regulamentação da lei de criação da carreira. Este decreto estabeleceu parâmetros para a atuação de profissionais qualificados, buscando promover eficiência e profissionalização na gestão pública. Para o Entrevistado 2, apesar da importância da norma na regulamentação da carreira, ele também a vê como um ponto de atenção. Isso porque, na visão dele

Falta de detalhamento e clareza sobre as atribuições da carreira (indicadas genericamente no Decreto 5176/2004), que faz com que interlocutores muitas das vezes não saibam para que servem os EPPGGs, como inseri-los na administração etc. As atribuições indicadas são bem genéricas. Outras categorias disputam esse espaço em suas áreas de atuação (ex: ATPS buscam preservar para si essas atribuições nas áreas sociais), o que gera tensões pontuais. (Entrevistado 2).

<sup>16</sup> Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5176.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5176.htm) (acesso em 03/12/2024).

Segundo a norma, a estrutura da carreira é dividida em classes e padrões, definindo o escalonamento dos cargos segundo critérios de responsabilidade e complexidade. O desenvolvimento na carreira é pautado por dois mecanismos principais: progressão funcional, que representa o avanço do servidor entre padrões dentro de uma mesma classe, condicionado ao desempenho individual e a períodos mínimos de 12 ou 18 meses, conforme a pontuação obtida em avaliações semestrais; e promoção, que consiste na ascensão entre classes, vinculada à conclusão de cursos de aperfeiçoamento, avaliação específica e um período mínimo de 12 meses no último padrão da classe anterior. Ambos os mecanismos estão integrados ao Programa Permanente de Desenvolvimento dos EPPGGs (PROPEG), que regula a formação continuada e o aperfeiçoamento profissional como condições para progressão e promoção. Além disso, o decreto prevê a participação em programas de capacitação de longa duração, como mestrados e doutorados, desde que atendam a critérios específicos e estejam alinhados às áreas de interesse da administração pública.

O decreto estabelece que a avaliação de desempenho dos servidores é semestralmente, com impacto direto na progressão funcional. Os critérios de avaliação incluem a obtenção de médias mínimas em dois ciclos consecutivos, sob pena de inclusão em programas de aperfeiçoamento. Servidores afastados ou licenciados têm os períodos de interstício reiniciados, salvo exceções previstas no decreto. E por fim, o decreto ainda cita a mobilidade e alocação dos servidores, afirmando ser possível esse trânsito com critérios baseados no interesse público, necessidades dos órgãos e compatibilidade entre as competências do servidor e as atividades do cargo, além de limitar cessão para outros poderes ou entes federativos a cargos de confiança de alto nível, como DAS 4 ou superior, ou em situações de relevante interesse público. A tabela 6 reúne todas essas principais definições. Sobre a transversalidade, ambos os entrevistados veem como uma conquista da carreira. Na perspectiva do Entrevistado 1, a transversalidade é “ativo valioso do ponto de vista gerencial e um fator de atração de bons quadros”, já a Entrevistada 3 coloca que

Ao mudar de um órgão para outro, levamos experiências bem-sucedidas já implementadas em um órgão para o outro que deseja fazer algo similar; e já avisamos de antemão sobre as experiências malsucedidas, de alguma forma prevenindo que erros similares se repitam.

Além disso, a necessidade da transversalidade “obriga” cada EPPGG a ficar atento às demais políticas, a quem está responsável por o quê, quem está implementando o quê e de que forma. Isso cria uma rede entre servidores concursados, o que é muito benéfico para o Governo e para o Estado brasileiro. O maior benefício da mobilidade é trabalhar em rede, entender os pontos de vista de outras pastas e desenvolver políticas integradas. (Entrevistada 3)

**TABELA 7– QUADRO DO DECRETO Nº 5.176/2004**

<b>Tópico</b>	<b>Resumo</b>
<b>Carreira e Cargos</b>	Institui e disciplina a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), composta por um único cargo.
<b>Atribuições</b>	Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e gestão governamental em órgãos da Administração Pública Federal.
<b>Remuneração</b>	Definida em legislação específica, incluindo vencimento básico e gratificações conforme desempenho e regras vigentes.
<b>Formação Exigida</b>	Curso superior concluído em qualquer área de conhecimento.
<b>Especialidades</b>	Não há subdivisões ou especializações formais dentro da carreira.
<b>Critérios de Avaliação</b>	Desenvolvimento na carreira com base em desempenho e qualificação profissional.
<b>Ingresso</b>	Mediante concurso público, com prova objetiva e/ou discursiva e curso de formação obrigatório.
<b>Curso de Formação</b>	Parte obrigatória do processo seletivo, realizado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).
<b>Lotação</b>	Exercício em órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, conforme necessidade governamental.
<b>Estrutura da Carreira</b>	Organizada em classes e padrões, com progressão baseada em tempo de serviço e desempenho.

<b>Progressão e Promoção</b>	A progressão se dá por tempo de serviço e avaliação de desempenho; a promoção ocorre entre classes, exigindo qualificação adicional.
<b>Movimentação</b>	Sujeita às necessidades da Administração Pública, podendo incluir remoções e cessões para outros órgãos.
<b>Regime Jurídico</b>	Servidores estatutários, submetidos ao Regime Jurídico Único (Lei nº 8.112/1990).
<b>Vínculo com a Administração</b>	EPPGGs podem ser designados para cargos de direção, assessoramento e chefia em diversos órgãos.

Tabela elaborada pela autora com base no Decreto 5.176/2004.

Ao analisar as competências e amplitudes da atuação profissional do gestor público de carreira, Drauzio Macedo (2016), lembra que as competências são definidas pela sua capacidade de atuação integrada e sistêmica na administração pública. O curso de formação busca desenvolver um perfil generalista, habilitando o profissional a identificar problemas, propor soluções e articular diferentes áreas do conhecimento. A interdisciplinaridade é central, permitindo ao EPPGG compreender as complexidades das políticas públicas e aplicar os conhecimentos adquiridos em problemas concretos da gestão pública (Macedo, 2016; Ferrarezi; Zimbrão, 2007; Cardoso; Santos, 2005).

Assim, a atuação do EPPGG inclui a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, abrangendo todas as etapas do ciclo de gestão governamental, como planejamento, execução e controle. O profissional também desempenha um papel articulador, servindo de ligação entre demandas políticas e operacionais, e tomando decisões estratégicas baseadas na análise de cenários e na avaliação de riscos. A ética e a inovação compõem aspectos centrais da carreira, com foco na transparência e no uso de tecnologias de gestão. A carreira permite atuação nas esferas federal, estadual e municipal, com a mobilidade institucional ampliando a experiência do EPPGG em diferentes contextos administrativos. Essas competências são direcionadas à busca de soluções para os desafios da gestão pública, adaptando a atuação às demandas sociais, políticas e administrativas (Macedo, 2016; Ferrarezi; Zimbrão, 2007; Cardoso; Santos, 2005; Corrêa; Almeida; Coelho, 2014).

#### **4.1.4. Lei nº 11.890/2008 – Reestruturação Remuneratória e Consolidação da Carreira**

Em 2008, foi aprovada a Lei 11.890, de 24 de dezembro de 2008<sup>17</sup>, que dispõe, entre outras coisas, sobre a reestruturação da composição remuneratória das Carreiras de Gestão Governamental, como aponta Ruyter Filho (2010). Em uma análise detalhada sobre os efeitos da lei sob os EPPGGs, Filho lembra que a lei é resultado do que previa a Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001<sup>18</sup>, que estabeleceu que os gestores passariam a ter remunerações somente por subsídio, estabelecido em parcela única, sendo proibido o acréscimo de gratificações, adicionais, abonos, prêmios, verbas de representação ou qualquer outra forma de remuneração. No entanto, foi a partir da Medida Provisória nº440, de 2008, que a lei foi estruturada.

Encaminhada no dia 29 de agosto de 2008 ao Congresso Nacional, de autoria do Poder Executivo, a proposição chegou a ter a comissão constituída em 02 de setembro, mas não fora instalada, seguido direto para o Plenário da Câmara dos Deputados. Na ocasião, o deputado Marco Maia (PT-RS) foi o responsável por ser o relator da matéria pela Comissão Mista e analisar as 604 emendas apresentadas pelos parlamentares. Em seu parecer, aprovado em ambas as Casas, Maia concluiu pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, pela adequação financeira e orçamentária e pela aprovação da matéria, em forma do PLV nº27, rejeitando todas as emendas apresentadas. Durante a deliberação da matéria no Senado, alguns destaques - procedimento utilizado na fase de votação e que permite, mediante requerimento, votar separadamente emenda ou parte de uma proposição<sup>19</sup> - foram apresentados, mas todos rejeitados, ou seja, mantendo a rejeição conforme proposto pelo relator.

Durante a tramitação do PLV 27, o então senador Valdir Raupp (MDB-RO) foi responsável por ser o relator revisor da matéria e seu parecer foi pela admissibilidade e, quanto ao mérito, pela aprovação do projeto, e ainda favorável pela incorporação de 14 emendas antes apresentadas. Dessas, somente uma foi aprovada, sendo a Emenda nº 176, que tratou especificamente da carreira da Receita Federal, portanto, sem atingir os EPPGGs. Após sua aprovação no Congresso Nacional, o Projeto de Lei de Conversão nº 27/2008 foi encaminhado ao Poder Executivo, sendo sancionado com veto parcial, o que resultou na

---

<sup>17</sup> Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111890.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111890.htm) (acesso em 25/01/2025).

<sup>18</sup> Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/2229-43.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%A9RIA%20No%202.229.fundacional%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A4ncias](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2229-43.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%A9RIA%20No%202.229.fundacional%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A4ncias). (acesso em 25/01/2025).

<sup>19</sup> RICD, Art. 161 e 162. Disponível em [https://educacaoadistancia.camara.leg.br/clique\\_regimento/card/196](https://educacaoadistancia.camara.leg.br/clique_regimento/card/196)



promulgação da Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008. Abaixo, um quadro comparativo do que foi apresentado no primeiro momento pela medida provisória e o que foi sancionado pelo Presidente da República posteriormente.

**TABELA 8– QUADRO COMPARATIVO DA MP 440/2008 X LEI 11.890/2008**

<b>Aspecto</b>	<b>MP 440/2008</b>	<b>Lei 11.890/2008</b>
<b>Carreiras e Cargos</b>	Reestrutura diversas carreiras e cargos, incluindo Auditoria Fiscal, Gestão Governamental, Diplomacia, BACEN, entre outras.	Mantém a reestruturação e detalha a remuneração e regras para as carreiras abrangidas.
<b>Regime Remuneratório</b>	Implementa o subsídio como forma de remuneração única para várias carreiras, extinguindo gratificações e adicionais.	Mantém o regime de subsídio e consolida as remunerações nos anexos da lei.
<b>Criação de Novos Planos de Cargos</b>	Propõe planos de carreiras e cargos para SUSEP, CVM e IPEA.	Institui oficialmente os novos planos de cargos e detalha suas estruturas.
<b>Vantagens e Gratificações</b>	Exclui diversas gratificações e vantagens pessoais incorporadas.	Mantém a exclusão de gratificações, mas garante a irredutibilidade salarial com parcela complementar.
<b>Cessões e Regras de Exercício</b>	Define critérios para cessão de servidores para outros órgãos e exercício de cargos em comissão.	Mantém as regras propostas, detalhando algumas condições.

Tabela elaborada pela autora com base na tramitação da MP 440 e a Lei 11.890.

No caso dos EPPGGs, dentre as principais alterações trazidas na Lei, conforme apontadas por Filho (2010), destaca-se a adoção do regime de remuneração por subsídio, em parcela única, vedado o pagamento de gratificações e adicionais. Com essa mudança, gratificações de desempenho (GCG) e a Vantagem Pecuniária Individual (VPI) deixaram de ser pagas, e a remuneração passou a ser desvinculada de avaliações de desempenho institucionais e individuais. Outra modificação relevante foi a criação do Sistema de Desenvolvimento na Carreira (SIDECA), que estabelece critérios para promoção com base no acúmulo de pontos. Esses pontos consideram diversos fatores, como avaliação de

desempenho individual, capacitações, titulações, ocupação de funções de confiança, produção técnica ou acadêmica e exercício em unidades prioritárias. Além disso, as progressões continuam condicionadas à avaliação de desempenho individual, com prazos diferenciados de 12, 18 ou 24 meses, dependendo da faixa de avaliação. Para evitar concentração nas classes superiores, a Lei determina limites de cargos em cada classe, criando uma estrutura piramidal, com contingentes reduzidos à medida que as classes se elevam (Filho, 2010).

Por fim, Filho (2010) aponta que a norma ainda prevê mecanismos para facilitar promoções em situações específicas, como a promoção automática para servidores com mais de 15 anos na mesma classe, desde que tivessem desempenho satisfatório em pelo menos dois terços desse período. No entanto, as vagas extras temporárias para ajuste da estrutura inicial e a possibilidade de promoções automáticas acabaram dificultando a consolidação do modelo piramidal, fazendo com que a distribuição de cargos se aproximasse de uma pirâmide invertida, com maior número de profissionais nas classes superiores. Essas mudanças impactaram significativamente a organização e a dinâmica da carreira, refletindo um esforço de equilíbrio entre valorização profissional e adequação às necessidades da administração pública.

#### **4.1.5. Portarias SEGES nº 81/2009 e nº 94/2009 – Regulamentação da Avaliação de Desempenho**

Já em 2009, prestes a completar 20 anos de existência, a carreira passou por uma reformulação. Cruz (2010) faz uma análise dessa revisão dos processos de gestão da carreira dos gestores, que aconteceu entre 2008 e 2009 e contou com a participação de “especialistas nacionais e estrangeiros e diálogos com os setores interessados: acadêmicos, integrantes da carreira, representantes da Casa Civil da Presidência, Secretários-Executivos do Governo Federal, Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP), entre outros” (Cruz, 2010, p. 3). Nesse mesmo período, houve também o mapeamento das competências dos servidores da carreira. Desse trabalho, nasceram duas portarias: Portaria SEGES nº 81, de 02 de julho de 2009 e Portaria SEGES nº 94, de 28 de julho de 2009.

A primeira portaria, nº 81, dispõe sobre as diretrizes a serem observadas para a supervisão da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG do quadro do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Já a segunda, nº 94,

regulamenta o monitoramento da inserção e das atividades exercidas pelo Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental durante o estágio probatório.

Como aprofunda Cruz (2010), a portaria nº 81 trouxe avanços significativos para a carreira, definindo melhor o perfil dos ocupantes do cargo e reforçando o caráter generalista com ênfase em habilidades de gestão. Os gestores passaram a ser reconhecidos não apenas como analistas de políticas públicas, mas também como gerentes públicos capazes de formular, implementar e avaliar políticas, além de promover a eficiência da administração pública. Também houve aprimoramento no processo seletivo para ingresso na carreira, com maior foco nas provas discursivas, ampliando o número de questões e disciplinas para avaliar a capacidade de expressão escrita e organização de ideias. A experiência gerencial dos candidatos também ganhou mais peso na etapa classificatória de títulos, valorizando habilidades práticas e estratégicas.

A portaria também orientou o mapeamento de competências dos EPPGGs, identificando inicialmente 61 competências, posteriormente agrupadas em 38, organizadas em 8 macrocompetências. Esse mapeamento passou a ser uma ferramenta essencial para o desenvolvimento profissional. Além disso, novas estratégias foram implementadas para a alocação inicial de servidores. Os ministérios passaram a detalhar as demandas, com descrições claras de postos de trabalho vinculados a políticas prioritárias. Essa mudança permitiu que os novos servidores escolhessem as vagas com base na classificação final do concurso, ajustando suas expectativas às possibilidades de atuação (Cruz, 2010). Para a Entrevistada 3

Para garantir gestão de carreira justa e motivadora para os EPPGG é preciso ter regras claras e mobilidade, regras claras para afastamento, e um governo que valorize os EPPGGs (ao menos valorize os servidores concursados). Parte disso felizmente já temos. Mas sempre pode melhorar. (Entrevistada 3)

Já a Portaria 94 instituiu o programa de tutoria na carreira com o objetivo de fornecer suporte e orientação aos novos gestores, promover a troca de conhecimentos e experiências entre os membros da carreira, fortalecer a rede institucional e reunir informações para aprimorar os processos de alocação. Essa iniciativa visa melhorar a integração dos novos gestores e consolidar o desenvolvimento institucional da carreira. Os tutores, definidos pela portaria como membros da carreira que já concluíram o estágio probatório e estão em exercício em Brasília, desempenham papel central no programa. Suas atribuições incluem orientar os novos EPPGGs em relação à inserção profissional e trajetória de carreira, além de

realizar avaliações periódicas. Esses tutores são responsáveis por facilitar a adaptação dos recém-ingressos ao serviço público e à dinâmica da carreira. Além de ser um mecanismo de apoio durante o estágio probatório, a tutoria também contribui para o desenvolvimento dos próprios tutores, que ganham experiência em liderança e gerenciamento de equipes. Assim, o programa de tutoria promove não apenas a integração dos novos servidores, mas também o fortalecimento das competências dos membros.

Sendo assim, as portarias foram editadas num contexto de um esforço administrativo para padronizar e reorganizar a carreira, sem a necessidade de intervenção direta do Poder Legislativo. Ao estabelecer indicadores específicos e um modelo mais transparente de progressão, essas normativas reforçaram o caráter técnico da carreira e sua vinculação ao desempenho individual e institucional. Dessa forma, o aprimoramento da gestão dos EPPGs, nesse período, ocorreu majoritariamente dentro da esfera administrativa, sem depender de um processo legislativo mais amplo, demonstrando a autonomia do Executivo na definição e aplicação de diretrizes internas para a administração pública.

#### **4.1.6. Portaria SEGES nº 5.591/2023 e a Portaria nº 5.127/2024**

Atualmente, a mobilidade da carreira é regulamentada pela Portaria Seges nº5.591, de 28 de setembro de 2023. A norma busca um equilíbrio na alocação de EPPGs através de mecanismos de pactuação, análise da Secretaria de Gestão, mapeamento de competências, autorização formal para movimentações, e a possibilidade de alteração de ofício, entre outros. Esses mecanismos visam otimizar a distribuição dos profissionais, alinhando suas competências com as necessidades da administração pública e garantindo que as políticas públicas sejam efetivas e bem geridas.

Conforme estabelece a portaria, a unidade de exercício dos gestores é alocada em órgãos e entidades para atividades de gestão governamental, incluindo formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, além de direção e assessoramento superior. A alteração dessa unidade exige compatibilidade entre as atividades e as competências do servidor, pactuação de resultados, mapeamento de competências e anuência prévia, salvo em casos de interesse excepcional da administração, como exercício em projetos estratégicos ou acompanhamento de cômputo.

A Secretaria de Gestão e Inovação supervisiona as movimentações, autorizando alterações entre ministérios ou entidades, e pode realizar mudanças de ofício em casos de

descumprimento das normas. Além disso, processos seletivos internos permitem que os órgãos solicitem servidores, enquanto movimentações internas que não implicam mudança de localidade dispensam autorização formal, mas exigem nova pactuação de resultados e comunicação à unidade de gestão de pessoas. Após requisições, afastamentos ou licenças, o servidor deve retornar à Secretaria para nova definição de unidade de exercício.

Já em agosto de 2024, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) publicou a Portaria nº 5.127, que define diretrizes para a criação, racionalização e reestruturação de planos, carreiras e cargos no Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC). A norma busca promover eficiência na gestão de pessoas, alinhando recursos humanos às demandas da administração pública, com medidas como a simplificação de planos e carreiras, agrupamento de atribuições similares e promoção da mobilidade entre órgãos.

A portaria define cargo como o conjunto de atribuições e responsabilidades de uma posição; carreira como a organização do cargo efetivo, com regras de ingresso, progressão e remuneração; e plano como o agrupamento de cargos ou carreiras com características comuns. Além disso, prioriza atividades estratégicas e cargos transversais, permitindo que servidores atuem em diferentes órgãos conforme as necessidades. O desenvolvimento na carreira passa a ser orientado por avaliação de desempenho, qualificação, engajamento e valorização de perfis técnicos e gerenciais, com progressão baseada em critérios objetivos e tempo mínimo de 20 anos para alcançar o padrão final. A estrutura remuneratória é simplificada, reduzindo parcelas adicionais e condicionando vantagens ao desempenho. Questionado sobre a importância da portaria e o impacto para a carreira dos EPPGGs, o Entrevistado 2 pontua

Muito do que a Portaria traz já era implementado para a carreira de EPPGG, então foi positivo no sentido de normatizar e nivelar com outras categorias. Pensando no impacto não apenas nos EPPGG, alguns pontos que chamam atenção positivamente são a impossibilidade de criar carreiras com atribuições similares às de outras já existentes ou com competências potencialmente temporárias/obsoletas (racionaliza a criação de carreiras); a tentativa de simplificação das estruturas de carreiras – o que de fato é uma necessidade –; e a indicação de parâmetros para a avaliação de desempenho e a progressão funcional no Executivo Federal. (Entrevistado 2).

Dessa forma, ao propor diretrizes para a racionalização e reestruturação de carreiras, a portaria pode fortalecer a flexibilidade e a transversalidade na atuação desses profissionais, além de ampliar as possibilidades de mobilidade e aproveitamento estratégico de carreiras como as dos gestores. Apesar de focar em novas carreiras e cargos e não impactar diretamente a carreira, a portaria representa o começo para uma racionalização e reestruturação das

carreiras e cargos do funcionalismo público como todo, pois traz uniformização de conceitos diversificados ao longo da literatura, como cargos, planos e afins.

#### **4.1.7. O papel do Legislativo na Carreira**

O papel do Legislativo foi um tema abordado durante as entrevistas. O intuito foi entender como os servidores e membros da entidade representativa observam essa atuação em temas de interesse da carreira. Assim, a Entrevistada 3 destaca:

Não percebo atuação do Poder Legislativo na definição das diretrizes da carreira. Não percebo nenhuma adaptação significativa ao longo dos anos, apenas mudanças pontuais e fragmentadas, sempre forçadas pelos próprios membros da carreira. Não se trata de “atuação do poder legislativo”. Trata-se de atuação pessoal, intensa e heroica (quase quixotesca) de alguns EPPGGs junto ao poder legislativo, para proporcionar melhorias na carreira. (Entrevistada 3).

Na visão de Machado et al. (2017), ao examinar diversas leis que impactam a gestão de pessoas na Administração Pública, destaca que a maioria delas têm origem no Executivo. Os autores ressaltam que, embora o Legislativo tenha contribuído para a modernização da Administração Pública por meio da incorporação de princípios gerencialistas à legislação, sua influência direta na definição das carreiras públicas é relativamente limitada. Leis como a Lei nº 8.112/1990, que instituiu o Regime Jurídico Único, e a Lei nº 11.784/2008, que vinculou parte da remuneração ao desempenho institucional, são exemplos de normativas que impactaram o funcionamento da gestão de pessoas no setor público, mas cuja iniciativa permaneceu com o Executivo. No caso dos EPPGGs, a entrevistada 3 acredita que essa atuação também foi limitada e provocada por membros das carreiras:

Não houve real preocupação do Poder Legislativo com carreiras do poder executivo, ou com essa carreira de EPPGG especificamente, visando o melhor funcionamento do Poder Executivo. Infelizmente, isso realmente eu pessoalmente nunca percebi. Houve sim comprometimento individual de alguns EPPGGs esclarecidos que se mobilizaram e atuaram junto ao Poder Legislativo para trazer essas melhorias para a carreira. (Entrevistada 3).

## **CAPÍTULO 5: CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente estudo teve como objetivo analisar a influência do Poder Legislativo na estruturação das normas que definem a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) com base na análise documental, legislativa e entrevistas com atores importantes do processo. A pesquisa contou com uma abordagem qualitativa, combinando dados normativos e relatos de experiências institucionais para compreender

como os arranjos da carreira foram moldados para a discussão da política de pessoal dessa carreira.

Apesar da importância do Legislativo na elaboração de leis gerais sobre gestão de pessoas no setor público, constatou-se que as normas analisadas neste trabalho foram predominantemente de iniciativa do Poder Executivo, sendo de iniciativa desse Poder a lei de criação e as demais normas de regulamentação da carreira. Esse dado reforça o protagonismo do Executivo na estruturação e regulação das carreiras públicas, reduzindo a participação legislativa a um papel secundário nesse processo.

Dentre as leis estudadas, verificou-se que nenhuma sofreu alterações profundas ou estruturais durante sua tramitação no Congresso Nacional. As modificações identificadas restringiram-se, em sua maioria, a ajustes técnicos e jurídicos, sem alteração substancial do conteúdo proposto pelo Executivo. Ademais, observou-se que a regulamentação e definição das diretrizes da carreira ocorrem frequentemente por meio de portarias e decretos, instrumentos normativos também de autoria do Executivo, o que demonstra a limitada interferência legislativa na gestão da carreira dos EPPGGs.

As entrevistas realizadas reforçaram empiricamente essa percepção, ao revelar uma visão cética por parte dos próprios membros da carreira quanto à disposição institucional do Legislativo em participar ativamente da definição de suas diretrizes. Nas falas, nota-se a ausência de um canal estruturado de diálogo político e o protagonismo assumido por indivíduos da própria carreira como estratégia de sobrevivência institucional.

Dessa forma, a análise das normativas que estruturam a carreira de EPPGG revela um padrão em que o Legislativo atua mais como um validador das propostas do Executivo do que como um agente efetivo na formulação das diretrizes que regulam essa carreira. Assim, a influência do Congresso Nacional na estruturação da carreira dos EPPGGs se mostra significativamente reduzida e baixa quando comparada ao poder decisório do Executivo. No entanto, é importante ressaltar que o Poder Legislativo ainda cumpre seu papel representativo nesse processo de deliberação. Como aponta a entrevistada 3, houve um movimento dos membros da carreira junto ao Poder Legislativo para tratar sobre as demandas específicas. Assim, apesar de ser validador de normas, o Legislativo ainda é um canal efetivo de representação e diálogo com o externo.

Apesar de alcançar os objetivos propostos, a pesquisa enfrentou limitações. A primeira delas é o número reduzido de entrevistas realizadas, que embora tenha oferecido conteúdo e

dados importantes, não permite uma generalização ampla das percepções de todos os membros da carreira sobre o assunto. A segunda é sobre o recorte utilizado, ao propor uma análise somente de normas relacionadas a uma única carreira, sem a possibilidade de fazer comparações com outras carreiras do Poder Executivo, o que poderia trazer dados mais amplos sobre essa relação entre os Poderes. A terceira limitação é a não realização de uma análise mais detalhada sobre os mecanismos formais e informais de articulação utilizados nesse processo de deliberação da carreira, como o papel do sindicato e associação. E por fim, o estudo limitou-se apenas em avaliar propostas aprovadas, não incluindo matérias e proposições rejeitadas ou não deliberadas, que poderia revelar algumas tentativas frustradas na carreira.

Assim, este estudo abre caminho para pesquisas futuras que explorem outros atores influentes no processo de reestruturação das carreiras públicas, como sindicatos e associações representativas, e o modo como essas decisões são construídas nos bastidores da política e como elas conseguem interferir no processo legislativo em nome das carreiras. Além disso, seria relevante mapear comparativamente outras carreiras de Estado para verificar se o padrão identificado neste trabalho (a baixa participação) se repete ou se há variação institucionais relevantes. Esses estudos podem contribuir para aprofundar o debate sobre a responsabilidade democrática nas decisões que moldam a burocracia federal.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP; n. 10. Brasília, 1997.
- ABRUCIO, Fernando. Prefácio. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos. Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios. Brasília, DF: CEPAL: Rio de Janeiro: Ipea, 2020. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/46605-reformas-estado-brasil-trajetorias-ino-vacoesdesafios>.
- ANASTASIA, Fátima. INÁCIO, Magna. Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades. Cadernos ASLEGIS. 40. mai/ago. 2010.
- BERGUE, S. T. Gestão de pessoas em organizações públicas. Caxias do Sul: Educs, 2010.
- BERGUE, Sandro Trescato. Governança e Gestão Estratégica de Pessoas do Setor Público. In Gestão Pública, Município e Federação. Organizador Diogo Joel Demarco – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2015. P. 33 – 54.
- BRASI. Decreto nº 5.176 de 10 de agosto de 2004. Regulamenta a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 10 de agosto de 2004.
- \_\_\_\_\_. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro. Publicado em 17 de julho de 1934.
- \_\_\_\_\_. Decreto – Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, Distrito Federal. Publicado em 27 de fevereiro de 1967.
- \_\_\_\_\_. Decreto – Lei nº 579, de 30 de julho de 1938. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. Coleção de Leis do Brasil. Rio de Janeiro. Publicado em 1938.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 11.345 de 1º de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Revogado pelo Decreto nº 11.437, de 2023). Diário Oficial da União.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 5.176, de 10 de agosto de 2004. Regulamenta a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília. Publicado em 11/08/2004.

\_\_\_\_\_. Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da União. Brasília, Distrito Federal.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.357 de 19 de outubro de 2006. Dispõe sobre a criação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE e do Plano Especial de Cargos do Ministério do Meio Ambiente e do IBAMA; institui a Gratificação Específica de Docência dos servidores dos extintos Territórios Federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima - GEDET; fixa o valor e estabelece critérios para a concessão da Gratificação de Serviço Voluntário, de que trata a Lei nº 10.486, de 4 de julho de 2002, aos militares dos extintos Territórios Federais do Amapá, Rondônia e Roraima; autoriza a redistribuição, para os Quadros de Pessoal Específico das Agências Reguladoras, dos servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo do Plano de Classificação de Cargos, instituído pela Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, ou planos correlatos das autarquias e fundações públicas, cedidos àquelas autarquias, nas condições que especifica; cria Planos Especiais de Cargos, no âmbito das Agências Reguladoras referidas no Anexo I da Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004; institui a Gratificação de Efetivo Desempenho em Regulação - GEDR, devida aos ocupantes dos cargos do Plano Especial de Cargos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA; cria as carreiras e o Plano Especial de Cargos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP; aumenta o valor da Gratificação Específica de Publicação e Divulgação da Imprensa Nacional - GEPDIN, instituída pela Lei nº 11.090, de 7 de janeiro de 2005; e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, Distrito Federal. Publicado em 20 de outubro de 2006.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008. Dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória das Carreiras de Auditoria da Receita Federal do Brasil e Auditoria-Fiscal do Trabalho, de que trata a Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004, das Carreiras da Área Jurídica, de que trata a Lei nº 11.358, de 19 de outubro de 2006, das Carreiras de Gestão Governamental, de que trata a Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001; das Carreiras do Banco Central do Brasil - BACEN, de que trata a Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998; e da Carreira de Diplomata, de que trata a Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006; cria o Plano de Carreiras e Cargos da Susep, o Plano de Carreiras e Cargos da CVM e o Plano de Carreiras e Cargos do IPEA; dispõe sobre a remuneração dos titulares dos cargos de Técnico de Planejamento P-1501 do Grupo P-1500, de que trata a Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998, e dos integrantes da Carreira Policial Civil dos extintos Territórios Federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima de que trata a Lei nº 11.358, de 19 de outubro de 2006, sobre a criação de cargos de Defensor Público da União e a criação de cargos de Analista de Planejamento e Orçamento, e sobre o Sistema de Desenvolvimento na Carreira - SÍDEC; altera as Leis nºs 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.358, de 19 de outubro de 2006, e 9.650, de 27 de maio de 1998, 11.457, de 16 de março de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, das Leis nºs 9.650, de 27 de maio de 1998, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.094, de 13 de janeiro de 2005, 11.344, de 8 de setembro de 2006, e 11.356, de 19 de outubro de 2006; e dá outras providências. Diário Oficial da União. Publicado em 24 de dezembro de 2008. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providências. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro. Publicado em 30 de outubro de 1938.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989. Cria a Carreira e os respectivos cargos de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, fixa os valores de seus vencimentos, e dá outras providências. Diário Oficial. Brasília, Distrito Federal. Publicado em 10.10.1989.

\_\_\_\_\_. Lei. nº 7. 834, de 06 de outubro de 1989. Cria a Carreira e os respectivos cargos de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, fixa os valores de seus vencimentos, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 10 de outubro de 1989.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998. Dispõe sobre a criação e regulamentação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Diário Oficial da União, 8 de abril de 1998.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 440, de 2008. Dispõe sobre a reestruturação de cargos e carreiras no âmbito do Governo Federal. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/87152>. Acesso em: 3 março de 2025.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001. Dispõe sobre a reestruturação de carreiras e cargos no Governo Federal. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/48293>. Acesso em: 3 março de 2025.

\_\_\_\_\_. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Gabinete da Ministra. Portaria MGI nº 5.127, de 13 de agosto de 2024.

\_\_\_\_\_. Portaria SEGES nº 5.591, de 28 de setembro de 2023. Regula a atuação dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental em novas áreas.

\_\_\_\_\_. Portaria SEGES nº 81, de 2 de julho de 2009. Aprova normas sobre a regulamentação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

\_\_\_\_\_. Portaria SEGES nº 94, de 28 de julho de 2009. Estabelece critérios e procedimentos para o exercício das funções de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

BRESSER-PEREIRA. Reforma gerencial e legitimação do Estado social. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 51(1):147-156, jan.- fev. 2017.

CARDOSO JR., José Celso. Et. al. Por um Sistema de Carreiras Racional e Efetivo no Serviço Público Federal Brasileiro. Gestão, Política e Sociedade. Estadão. Publicado em 31/08/2023. Disponível em <https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/por-um-sistema-de-carreiras-racional-e-efetivo-no-servico-publico-federal-brasileiro/> (acesso em 6/05/2024)

\_\_\_\_\_. SANTOS, José Sebastião Chaves. NOGUEIRA, Roberto Passos. Carreiras públicas e desenvolvimento: uma proposta para superar o anacronismo dos conceitos e modernizar o Estado. In: LOPEZ, Felix G. e CARDOSO JR., Trajetórias da burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985 – 2020). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023. Pág. 650 – 687.

CARDOSO, Regina Luna Santos; SANTOS, Luiz Alberto dos. Carreiras de executivos públicos e o ciclo de políticas públicas: a experiência dos gestores governamentais no Governo Federal do Brasil. In: V Congresso Internacional do CLAD. Santo Domingo, 2005.

CARVALHO, Guilherme Augusto Batista. A formação da agenda de políticas públicas no presidencialismo de coalização. OLHARES PLURAIS – Revista Eletrônica Multidisciplinar, Dossiê “Urbanidades, Sujeitos e Territórios”, n. 16, vol. 1, Ano 2017 ISSN 2176-9249.

CESÁRIO, Pablo Silva. Redes de influência no Congresso Nacional: como se articulam os principais grupos de interesse. Rev. Sociol. Polit., v. 24, n. 59, p. 109-127, set. 2016.

COELHO, Fernando de Souza. MENON, Isabela. A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro? Um ensaio a partir das (dis)funções do processo de recrutamento e seleção – os concursos públicos. Rev. Serv. Público Brasília 69, edição especial Repensando o Estado Brasileiro 151-180 dez 2018.

CORADINI, Odaci Luiz. Frentes Parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 18, n. 36, p. 241-256, jun. 2010.

CORRÊA; ALMEIDA; COELHO. GT 17: Tendências no Campo de Públicas. VII Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Pública. Cachoeira, BA, 2014

DIAS, Ronaldo. As carreiras no Serviço Público Brasileiro: breve retrospecto e perspectivas. Texto para discussão nº 1482. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2010. Pág. 1-42.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. DLA do Congresso Nacional, Quinta-feira, 28 de setembro de 1989, p. 3931–3933.

\_\_\_\_\_. Sessão Conjunta, Quinta-feira, 1º de abril de 1998.

\_\_\_\_\_. Sessão Conjunta, Sexta-feira, 3 de abril de 1998, p. 2055–2077.

\_\_\_\_\_. Sessão Conjunta, Sexta-feira, 3 de abril de 1998, p. 2063–2077.

ESTATUTO. Anesp. Disponível em <https://anesp.org.br/estatuto-da-anesp> (acesso em 27/01/2025).

ENTREVISTA 1. Entrevista com servidora EPPGG, realizada em 05 de dezembro de 2024. Entrevistadora: Bruna Tamires Correia Cunha de Sousa. Entrevista concedida via chamada de vídeo.

ENTREVISTA 2. Entrevista com gerente da ANESP, realizada em 27 de janeiro de 2025. Entrevistadora: Bruna Tamires Correia Cunha de Sousa. Entrevista concedida via aplicativo WhatsApp.

ENTREVISTA 3. Entrevista com representante da carreira, realizada em 21 de junho de 2025. Entrevistadora: Bruna Tamires Correia Cunha de Sousa. Entrevista concedida via aplicativo WhatsApp.

FERRAREZI, Elisabete et al. A experiência da Enap na formação inicial para a carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental — EPPGG: 1988 a 2006. Cadernos Enap, Brasília, v. 1, n. 33, p. 7-92, 2008a.

FERRAREZI, Elisabete; ZIMBRÃO, Adélia. Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA, X, 2005, Santiago, Chile.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 175-200, out. 1995.

\_\_\_\_\_. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FILHO, Ruyter de Faria Martins. Uma análise dos principais efeitos da Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008, sobre a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental Vol. 9 - No 2 Jul/Dez 2010.

GRAEF, ALDINO. CARMO, Maria da Penha Barbosa da Cruz. A Organização de Carreiras do Poder Executivo da Administração Pública Federal Brasileira – O Papel das Carreiras Transversais. S/D. Disponível em [https://ciclodegestao.curupiradesign.com.br/files/4414/2869/2759/Aldino\\_Graef\\_e\\_Maria\\_Carmo\\_-\\_Organizacao\\_de\\_carreiras\\_no\\_Poder\\_Executivo.pdf](https://ciclodegestao.curupiradesign.com.br/files/4414/2869/2759/Aldino_Graef_e_Maria_Carmo_-_Organizacao_de_carreiras_no_Poder_Executivo.pdf) (acesso em 30/01/2025).

GRAEF, Aldino. Origens e fundamentos da carreira de Gestor Governamental. Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental. Vol. 9 - No 1. Jan/Jun 2010.

GROHMANN, Luís Gustavo Mello. Comportamento e instituições políticas. Capítulo 4: Emendas Orçamentárias e Relações Executivo-Legislativo no Brasil (1995-2014). Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2018.

HOLANDA, Nilson. O contexto da criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental - Vol. 4, No 1 - Jan/Jun 2005.

IGEPP. Presidente da Associação dos EPPGGs concede entrevista exclusiva ao IGEPP Online. 13/06/2023. Disponível em <https://www.igepp.com.br/site/Noticias/presidente-da-associacao-dos-eppggs-concede-entrevista-exclusiva-ao-igepp-online> (acesso em 14/12/2024).

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. Os paradigmas da Administração Pública no Brasil (1900-92). Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 34, nº 3. 1994. Pág. 41-48.

LONGO, F. Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público. São Paulo: FUNDAP, 2007.

MACEDO, Drauzio Rodrigues de. Competências e amplitudes da atuação profissional do Gestor Público de Carreiras do Poder Executivo. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Tecnologia em Gestão Pública) – UFPB/CCSA. João Pessoa, 2016. 37f.: il.

MACHADO, Joyce Frade. et. al. O Legislativo e o Gerencialismo na Gestão de Pessoas da Administração Pública. Revista de Políticas Públicas, vol. 21, núm. 2, pp. 999-1017, 2017.

MAIA, Kadma. Et al. Nova Gestão Pública e motivação no Serviço Público. Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios, Recife, v. III, n. 6, dez. 2012.

MALI, Tiago. Governo amplia funcionalismo pela 1ª vez em 6 anos. Poder 360. Brasília. Publicado em 19/01/2024. Disponível em <https://www.poder360.com.br/governo/governo-amplia-funcionalismo-pela-1a-vez-em-6-anos/#:~:text=Somando%20os%20funcion%C3%A1rios%20p%C3%BAblicos%20de,popula%C3%A7%C3%A3o%20calculada%20para%20a%20%C3%A9poca.> (acesso em 18/05/2024)

MALTCHIK, Roberto. José Celso Cardoso Jr.: ‘A reorganização das carreiras enfrenta fortes resistências’. Jornal Jota. Rio de Janeiro. Publicado em 16/01/2024. Disponível em <https://www.jota.info/executivo/jose-celso-cardoso-jr-a-reorganizacao-das-carreiras-enfrenta-fortes-resistencia-16012024?non-beta=1> (acesso em 6/05/2024)

MANCUSO, Wagner Pralon. GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby e políticas públicas no Brasil. Trabalho preparado para apresentação no Colóquio Internacional “Analyser les Politiques Publiques Brésiliennes”, realizado no Institut des Amériques, Paris, França, nos dias 05 e 06 de julho de 2012. Publicado em 2013 pela Editora Juruá e FGV – Direito RJ, na coletânea “As ideias também importam– Abordagem Cognitiva e Políticas Públicas no Brasil”, organizada por Melina Rocha Lukic e Carla Tomazini.

MONTEIRO, Lorena Madruga. Reforma da administração pública e carreiras de Estado: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental no Poder Executivo federal. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 47(5):1117-143, set./out. 2013.

MOREIRA, Rafael de Sousa. LÚCIO, Giovana de Sá. Gestão de Carreiras no Poder Executivo Federal: avanços recentes e perspectivas futuras. V Congresso CONSAD de Gestão Pública. Painel 45/163: Reflexões e ferramentas para uma análise de políticas de recursos humanos. Brasília, 2012.

Movimento Pessoas à Frente. Gestão do Modelo de Carreiras: contribuições do GT de Carreiras para aperfeiçoamento da função pública no Brasil. Brasília. s/d. Disponível em [https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2022/07/PAF\\_gestao\\_carreiras\\_2\\_021\\_1708.pdf](https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2022/07/PAF_gestao_carreiras_2_021_1708.pdf) (acesso em 18/05/2024).

OECD. Reviews of Humans Resource Management in Government: Brazil 2010. Traduzido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 2010. Disponível em [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/avaliacao-da-gestao-de-recursos-humanos-no-governo-no-relatorio-da-ocde-brasil\\_9789264086098-pt#page4](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/avaliacao-da-gestao-de-recursos-humanos-no-governo-no-relatorio-da-ocde-brasil_9789264086098-pt#page4)

Painel Estatístico de Pessoal. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). Disponível em <http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opensdoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>

PAULO, Vitor Cândido Leles de. O comportamento dos deputados federais quando a agenda legislativa interessa aos servidores públicos federais do executivo. 2020. 153 f. Dissertação (mestrado). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Minas Gerais. Minas Gerais, 2020.

PEREIRA, Delciene. SILVA, Douglas Andrada. CARDOSO JR., José Celso. Proposta para um Novo Sistema de Carreiras na Administração Pública Federal Brasileira: diretrizes, cautelas e recomendações. Periódicos da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Publicado em 19/12/2023. Disponível em <https://periodicos.fgv.br/cgpc/announcement/view/205>

PEREIRA, L. C. B. Reforma do Estado para a cidadania: a nova política de recursos humanos. S. Paulo: Editora. 34, 199.

RIBEIRO, et al. Análise de Necessidades de Treinamento para a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. XXXVI Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro/RJ – 22 a 26 de setembro.

SANTOS, Luiz Alberto de. Carreiras no serviço público, governança e desenvolvimento. In: LOPEZ, Felix G. e CARDOSO JR., Trajetórias da burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985 – 2020). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023. Pág. 592 – 650.

SANTOS, Manoel Leonardo (2014) : Representação de interesses na arena legislativa: Os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012), Texto para Discussão, No. 1975, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília.

SECRETARIA DE GESTÃO DE PESSOAS SERÁ LIDERADA POR JOSÉ CELSO CARDOSO JR. Gov.Br. Publicado em 25/05/2023. Disponível em <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2023/maio/secretaria-de-gestao-de-pessoas-sera-liderada-por-jose-celso-cardoso-jr> (acesso em 6/5/2024)

SILVA, Fernanda Lima Silva e. MARIN, Pedro. Gestão de Pessoas no Governo de Luiz Inácio da Silva (Lula): análise das políticas desenhadas e implementadas e de sua relação com o modelo de gestão pública do governo federal. V Congresso CONSAD de Gestão Pública. Painel 42/160: Experiências de avaliação de desempenho. Brasília, 2013.

SIMONE, DINIZ. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: Avaliando Sucesso e Fracasso Presidencial .DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 1, 2005, pp. 333 a 369.

WEBER, MAX. Economia e Sociedade. 2004 [1922]. Volume 2. Brasília, Editora UnB.

## **APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO DE ENTREVISTA COM REPRESENTANTE(S) DO MINISTÉRIO DA GESTÃO E INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS (MGI)**

### **Bloco 1: Estrutura e Gestão da Carreira de EPPGG**

1. Qual é o papel da Diretoria de Carreiras e Desenvolvimento de Pessoas na gestão e valorização da carreira de EPPGG?
2. Quais são os principais critérios utilizados para propor alterações estruturais na carreira?
3. Existem diretrizes específicas do Executivo para a gestão estratégica de carreiras típicas de Estado? Quais?

### **Bloco 2: Interação com o Legislativo**

4. De que forma o Ministério se envolve no processo legislativo relacionado à carreira de EPPGG?
5. O Executivo costuma propor alterações legislativas para modernizar a carreira? Pode citar exemplos recentes?
6. Como o Ministério avalia o impacto das decisões do Legislativo na estruturação e valorização da carreira?

### **Bloco 3: Impactos nas Estruturas de Carreira**

7. Nos últimos anos, como as mudanças legislativas impactaram componentes estruturais da carreira, como remuneração, benefícios e atribuições?
8. Existe alinhamento entre as propostas legislativas e as diretrizes de gestão de pessoas do Executivo?

### **Bloco 4: Articulação com Outros Atores**



9. Como o Ministério se articula com associações, como a ANESP, na gestão da carreira e nas discussões legislativas?

## **APÊNDICE B- QUESTIONÁRIO DE ENTREVISTA COM REPRESENTANTE(S) DA ANESP**

### **Bloco 1: Sobre a atuação da ANESP na valorização da carreira**

1. Quais são os principais desafios enfrentados pela associação ao dialogar com o governo e outras instituições na busca pela consolidação normativa da carreira?
2. Quais são os principais desafios na relação entre o Executivo e o Legislativo em propostas que afetam a carreira de EPPGG?

### **Bloco 2: Sobre as normas estruturantes:**

3. Na visão da ANESP, quais foram os avanços mais significativos proporcionados pelas normas que regulamentam a carreira de EPPGG?
4. Quais lacunas ou limitações nas normas atuais a associação considera mais urgentes de serem tratadas para garantir o fortalecimento da carreira?

### **Bloco 3: Sobre o impacto das mudanças recentes:**

5. Como a ANESP avalia os impactos da Portaria nº 5.127/2024 na gestão das carreiras transversais, incluindo a de EPPGG?
6. Há alguma outra norma/lei recentemente aprovada que impacta diretamente a carreira?

### **Bloco 4: Sobre o papel das normas na prática profissional:**

7. Como vocês avaliam o papel da ENAP hoje na formação e desenvolvimento da carreira de EPPGG?
8. De que forma as normativas estruturantes têm afetado a atuação prática dos EPPGGs nos últimos anos, especialmente no contexto de maior mobilidade funcional e necessidade de transversalidade?
9. Como a ANESP tem trabalhado para assegurar que as normas acompanhem as transformações nas demandas da administração pública?

### **Bloco 5: Sobre o futuro da carreira:**

10. Quais iniciativas a ANESP acredita serem fundamentais para aprimorar o marco jurídico da carreira nos próximos anos?
11. Há articulações da ANESP para propor novas regulamentações ou ajustes nas normas existentes? Se sim, quais são as prioridades?

### **APÊNDICE C - QUESTIONÁRIO DE ENTREVISTA COM REPRESENTANTE(S) DA CARREIRA**

1. Com base nas transformações legais e normativas da carreira (Lei nº 7.834/1989, Decreto nº 5.176/2004 e Portaria nº 5.127/2024), como você percebe a atuação do Poder Legislativo na definição das diretrizes da carreira de EPPGG? Houve uma adaptação significativa ao longo dos anos ou as mudanças ainda são pontuais e fragmentadas?
2. Você considera que a carreira de EPPGG foi afetada positivamente pela interação entre o Poder Legislativo e o Executivo? Em que medida essa cooperação ou conflito entre os Poderes influenciou o desenvolvimento da carreira ao longo dos anos?
3. O modelo gerencial, conforme discutido por Bresser-Pereira (1997) e o PDRAE, propôs uma nova forma de gestão das carreiras públicas. Como você avalia o impacto desse modelo na carreira dos EPPGGs, especialmente em relação à avaliação de desempenho e à progressão funcional?
4. Com a ênfase na transversalidade da carreira de EPPGG, você acredita que a mobilidade entre órgãos e a atuação em múltiplas áreas têm sido benéficas ou têm gerado desafios para o desenvolvimento dos servidores?
5. De acordo com a análise das transformações na avaliação de desempenho (como a introdução da GDP e a regulamentação da progressão funcional), você acredita que os critérios atuais são eficazes para garantir uma gestão de carreira justa e motivadora para os EPPGGs? O que poderia ser ajustado para melhorar a equidade e o incentivo ao desenvolvimento contínuo dos servidores?