

# **Cargos em Comissão e Funções de Confiança:**

## **Diferenças conceituais e práticas**

ALDINO GRAEF é Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Diretor do Departamento de Articulação e Inovação Institucional da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

### RESUMO

A proposta de criação das Funções de Comissionadas do Poder Executivo – FCPE, atualmente em tramitação no Congresso Nacional – PL 3.952/2008 – coloca na ordem a necessidade do esclarecimento das diferenças entre *cargos* e *funções* na administração pública e os impactos que sua implantação terá sobre as estruturas de cargos e carreiras existentes. O artigo retoma os fundamentos da reforma administrativa da Nova República que determinaram os elementos essenciais do capítulo relativo à administração pública no texto constitucional, baseado em textos e entrevistas de dirigentes da época. O artigo também aborda a questão da correlação entre as funções gerenciais e as atribuições dos cargos efetivos, elemento central no conceito de *função*. A reformulação dos atuais planos de cargos e carreiras que, com raríssimas exceções, cujas atribuições são de natureza técnico-operacional, é vista como fundamental, compreendendo alterações que vão desde o acoplamento de atribuições gerenciais aos cargos efetivos existentes, mudanças nos processos de seleção e recrutamento, na sistemática de qualificação e habilitação, bem assim, de desenvolvimento na carreira.

## 1. INTRODUÇÃO

Os tempos atuais são pródigos em conceitos indefinidos na esfera da administração pública. Este tipo de fenômeno é característico das situações de transição de paradigmas teóricos ou de gerações no comando das organizações. Os antigos conceitos são abandonados ou esquecidos e recebem interpretações absolutamente distintas daquelas construídas ao longo da nossa história administrativa. Pretendo, por meio deste artigo, abordar a distinção entre os cargos em comissão e as funções de confiança, com o intuito de recuperar alguns conceitos fundamentais da gestão de recursos humanos, algo que considero necessário para que o projeto de implantação das Funções Comissionadas do Poder Público – FCPE não se transforme em algo inócuo e, desta forma, acabe por anular o avanço que significou o inciso V do art. 37 da Constituição Federal para a profissionalização da administração pública..

## 2. A DIFERENÇA ENTRE CARGO E FUNÇÃO

A Constituição Federal estabelece em seu art. 37, inciso V, que “*as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento*”.<sup>1</sup> Como se observa, o texto constitucional faz uma distinção entre cargos e funções, embora os dois conceitos estejam vinculados ao desenvolvimento de atividades de direção, chefia e assessoramento. Esta distinção conceitual está já no texto original, promulgado em outubro de 1988, não tendo havido alteração com a nova redação dada a este inciso pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998. A Emenda pretendeu resolver problemas de interpretação em outros aspectos do texto original, como o impreciso “preferencialmente, exercidos por servidores ocupantes de cargos de carreira técnicas ou profissional (...)”.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Redação dada ao inciso V do art. 37 da CF pela EC nº 19, de 1997.

<sup>2</sup> Redação original do inciso V do art. 37 da Constituição.

Temos, portanto, na Constituição Federal dois conceitos distintos: funções de confiança e cargos em comissão. No caso das funções de confiança, estabelece o inciso V do art. 37, que serão “*exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo*”... Já no caso dos cargos em comissão encontramos “*a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos...*”

Os cargos serão *preenchidos*; as funções serão *exercidas*. Os verbos ajudam a revelar a distinção entre os conceitos. Os cargos são unidades completas de atribuições previstas na estrutura organizacional e, independentes dos cargos de provimento efetivo. As funções são acréscimos de responsabilidades de natureza gerencial ou de supervisão atribuídas a servidor ocupante de cargo efetivo, tendo como referência a correlação de atribuições. Por seu turno a Lei nº 8.112/90 definiu o cargo público como “*o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor*” (Art. 3º).<sup>3</sup> Esta definição é, diga-se de passagem, a mesma da legislação anterior à Constituição de 1988. Nesta definição se baseia também toda a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que declarou a inconstitucionalidade dos institutos da ascensão funcional e da transferência inviabilizando o provimento derivado de cargos na administração pública. Os cargos em comissão, de que trata o inciso V do art. 37, da mesma forma que todos os demais cargos públicos, estão abrangidos pela conceituação estabelecida no art. 3º da Lei nº 8.112, de 1990.

As funções de confiança, diferentemente dos cargos, não foram objeto de conceituação específica na Lei do Regime Jurídico Único, embora o art. 62 as mencione. No entanto, o mesmo artigo estabelece a retribuição pelo exercício de função por meio de uma gratificação pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento, não vencimento, como ocorria no caso do antigo Grupo Direção e Assistência Intermediária – DAÍ, instituído pelo Decreto nº 72.912, de 1973<sup>4</sup>. A retribuição pelo exercício de DAI era uma “Gratificação

---

<sup>3</sup> Lei nº 8.112, de dezembro de 1990.

<sup>4</sup> O referido Decreto regulamentou a Lei nº 5.645, de 1970, que criou o Plano de Classificação de Cargos - PCC.

pelo Encargo de DAÍ”.<sup>5</sup> Já a retribuição pelo exercício de um cargo é feita com o pagamento de vencimento. Agora também subsídio. Cabe agregar a existência de interpretações que entendem não ser cabível pagamento adicional pelo exercício de função para servidores de carreiras de Estado remuneradas com subsídio, devendo tais encargos ou atribuições constar da descrição do conteúdo atributivo de cada classe das carreiras e, conseqüentemente, já estar integrada no valor do subsídio mensal.

Assim, da mesma forma que a conceituação geral relativa aos cargos públicos, vigente antes da CF de 1988, não mudou na regulamentação do Regime Jurídico Único, a forma como o RJU aborda a questão da função e utiliza o conceito de retribuição, evidencia que o conceito implícito de função não sofreu alteração em relação aos conceitos vigentes anteriormente. A redação do inciso V do art. 37 confirma este pressuposto ao incorporar os dois conceitos. Em conseqüência, temos que considerar como vigente o conceito de função estabelecido antes da constituição de 1988 e parte de nossa cultura organizacional, especialmente o caso do Grupo Direção e Assistência Intermediária – DAÍ.

A partir destas bases, podemos definir a *função* de que trata o texto constitucional como sendo *um encargo* de direção, chefia e assessoramento, *atribuído* a servidor ocupante de cargo efetivo. Ou seja, uma adição de atribuições relacionadas com as atividades de direção, chefia e assessoramento às atribuições do cargo efetivo.

Esta característica de adição ou acoplamento de atribuições às atribuições de natureza técnica do cargo efetivo só tem realmente consistência se as atribuições do cargo efetivo do servidor mantiverem correlação com as atribuições de direção, chefia e assessoramento de unidade administrativa cujas competências incluam as atividades próprias do cargo efetivo. Não havendo esta estreita correlação entre as competências da unidade organizacional, as atribuições do cargo efetivo e, as atribuições de direção,

---

<sup>5</sup> Conforme disposto na Lei nº 6.006, de dezembro de 1973.

chefia e assessoramento, estaremos diante de um conjunto de atribuições distintas que constituem, de fato, outro cargo.

O conceito de função, portanto, é inconcebível sem a correlação entre as atribuições técnicas e gerenciais vinculadas às competências de uma unidade organizacional. Esta correlação permite que a experiência adquirida ao longo da vida funcional de um servidor, no exercício de suas atribuições em atividades técnicas, se constitua em elemento relevante, para que possa se habilitar para o exercício de uma função gerencial. Nesta perspectiva, a função gerencial se torna um prolongamento, por acoplamento, da atividade técnica. Ainda assim, a experiência técnica por si só não é suficiente para o exercício de função gerencial. É necessária formação específica para a função gerencial e a aquisição de outras habilidades, especialmente a capacidade de trabalhar em equipe, a capacidade de articulação e negociação e, principalmente, o desenvolvimento da capacidade de liderança entre seus pares. Mais adiante veremos como isso traz profundos impactos na organização das carreiras, nos processos de recrutamento e seleção, bem assim na formação e habilitação para o exercício das funções gerenciais.

Em suma, não há grande novidade no inciso V do art. 37 da Constituição comparativamente às categorias e conceitos vigentes antes de 1988. A legislação dos cargos de 1970 já continha, essencialmente, as categorias de cargos em comissão e funções de confiança, apenas com outras denominações específicas (cargo de confiança e função gratificada) para segmentos de atribuições com níveis de responsabilidade distintos dentro das organizações públicas: os Grupos DAS e DAÍ. A diferença entre o PCC de 1970 e o texto constitucional atualmente vigente é o campo de abrangência de cada segmento. O PCC, de 1970, definia como cargo o conjunto de atribuições e responsabilidades de direção e assessoramento superiores da administração pública. O Grupo DAS foi constituído originalmente em quatro níveis (DAS 1 a 4). As funções abrangiam apenas as atribuições de direção e assistência intermediárias, as quais foram hierarquizadas em três níveis. O art. 37 da Constituição atual amplia o campo das funções de confiança para as atribuições de direção e assessoramento superiores. Isso exige, obviamente,

uma redefinição do campo de abrangência dos cargos em comissão, o que não foi feito até hoje e é, certamente, objeto de resistência política porque necessariamente deverá diminuir o campo do livre provimento.

### 3. A REFORMA ADMINISTRATIVA DA NOVA REPÚBLICA REFLETIDA NO TEXTO CONSTITUCIONAL

O texto constitucional, em sua parte relativa à Administração Pública, foi, em grande medida, influenciado pelas premissas e princípios da reforma administrativa da Nova República, comandada pela então Secretaria de Administração da Presidência da República – SEDAP. O mesmo ocorreu com o texto da Lei nº 8.112/90, que regulamentou a nova constituição no referente ao regime jurídico dos servidores. Uma destas premissas da reforma administrativa era a perspectiva da reorganização da estrutura de cargos públicos. Esta reestruturação envolveria não somente os cargos efetivos, mas, também, os cargos e funções de direção em todos os níveis. Esclarecedora neste sentido é uma entrevista concedida pelo então Diretor Geral da ENAP, Nilson Holanda, para a Revista do Serviço Público – publicação da então FUNCEP que abrigava a ENAP recém criada – na qual é detalhada a proposta de reorganização da estrutura de cargos de direção e assessoramento na administração pública federal:

*“Formar o funcionário comprometido com o serviço público, coma ética do serviço público e não um improvisador, é um dos objetivos da ENAP. Por isso ela vai atuar sobre três grupos de funcionários qualificados. O primeiro grupo é formado por funcionários de nível de DAS, que serão os funcionários de carreira. Um segundo grupo é formado por pessoal de confiança limitada, em geral técnico e especialistas em diferentes setores. O terceiro grupo funcional é o grupo de confiança direta do ministro de Estado, como chefe de gabinete, o secretário-geral, um grupo de rotatividade maior.*

*- O nosso objetivo é que, no futuro, apenas este terceiro grupo possa ser mudado no organograma da administração direta e*

*indireta, que vai se valer cada vez mais de profissionais qualificados de nível técnico ou de DAS.*<sup>6</sup>

A estratégia da reforma é clara nesta questão. Os funcionários de nível DAS – direção e assessoramento superior - passariam a ser funcionários de carreira formados pela ENAP, isto é, os Gestores Governamentais (EPPGG). Em pronunciamento do então Ministro Aluizio Alves, no Senado Federal, maio de 1988, ele reafirma esta perspectiva:

*“E, com os dois exemplos e a cooperação técnica de ambos, fizemos a nossa ENAP, cujo vestibular realizou-se no dia 24 de abril passado, a primeira etapa, com a inscrição de 68.585 candidatos às primeiras 120 vagas de gestor governamental, que, após 18 meses de curso, deverão, em 1990, assumir postos de direção e assessoramento superior, já dentro do novo Sistema de Carreiras”.*<sup>7</sup>

Os funcionários de confiança restrita seriam, portanto, os atuais cargos de Natureza Especial, Chefes de Gabinete e alguns assessores diretos. As antigas FAS – Funções de Assessoramento Superior (definido como “segundo grupo” por Nilson Holanda) seriam extintos, como o foram efetivamente, já no Governo Collor.

Transpondo esta proposta para a definição dos campos de abrangência dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança previstos no art. 37 da Constituição Federal temos claramente que os *Cargos em Comissão*, de livre provimento, deveriam compreender as atividades de direção, chefia e assessoramento superiores do *grupo de confiança restrita* dos dirigentes do Poder Executivo. E as Funções de Confiança todas as atribuições de direção, chefia e assessoramento superiores ainda abrangidas pelo Grupo DAS do PCC de 1970 (sobrevivente ao tempo e ao vento e à Constituição de 1988).

---

<sup>6</sup> FUNDAÇÃO CENTRO DE FORMAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO, Revista do Serviço Público, Brasília, ano 43, 116 (2), mai/jun. 988 p. 22.

<sup>7</sup> ALVES, Aluizio, No Presente Com os Olhos no Futuro: Uma Reforma Democrática, Brasília, FUNCEP, 1988, p.55.

A redação da Lei nº 8.112, aprovada em 1990, dois anos após a promulgação da Constituição, indica e confirma nossa interpretação relativa à perspectiva estratégica subjacente ao texto constitucional. O art. 62 do RJU original, ao prever uma gratificação para o exercício de função de direção, chefia e assessoramento e remuneração para os cargos em comissão (§ 5º), estabelece na Lei que regulamenta a Constituição, a distinção entre função e cargo e a definição implícita de função como encargo. A alteração da redação do art. 62, por meio da Lei nº 9.527, de 1997, constituiu uma tentativa de desvincular o conceito dos fundamentos e perspectivas da reforma administrativa da Nova República, e da própria Constituição, e aproximá-lo ao conceito de cargo em comissão de provimento restrito. Esta mudança tem seu fundamento na filosofia do “mercado de DAS”, tão cara ao Ministro Bresser Pereira que a promoveu. No entanto, o texto constitucional não deixa margem de dúvidas a respeito.

#### 4. AS FUNÇÕES COMISSIONADAS DO PODER EXECUTIVO – FCPE

Um dos grandes problemas para regulamentar o inciso V do art. 37 da Constituição é justamente a definição dos níveis de direção e assessoramento estruturados com base nos cargos em comissão e os níveis de direção, chefia e assessoramento que devem ser estruturados com base em funções de confiança. O Projeto de Lei das FCPE (PL nº 3.952/2008), que está em tramitação no Congresso Nacional, não define os campos estruturais, tal como ocorria, de forma inequívoca, no PCC com o Grupo DAÍ – Direção e Assistência Intermediária e o Grupo DAS – Direção e Assessoramento Superior. Muitos entendem inclusive que as FCPE seriam, de fato, cargos de provimento restrito e, conseqüentemente, sua única diferença em relação aos cargos em comissão de livre provimento seria apenas seu exercício por servidores ocupantes de cargo efetivo. Se assim fosse, não faria sentido o texto constitucional prever as funções como algo distinto dos cargos. Bastaria apenas definir o provimento restrito dos cargos em comissão, ou de parte deles. A Constituição prevê, inclusive, que um percentual definido em lei de cargos em comissão deverá ser de provimento exclusivo de servidores. No entanto, é necessário antes de mais nada uma reorganização da estrutura de

cargos de direção, chefia e assessoramento e a determinação do espaço das funções de confiança. Definido o espaço das funções e o dos cargos em comissão, estaremos em condições de definir percentuais mínimos de cargos para provimento restrito a servidores ocupantes de cargos efetivos.

Entretanto, função não é um cargo em comissão de provimento restrito. O cargo em comissão, independentemente da forma de provimento amplo ou restrito é um conjunto de atribuições de direção, chefia e assessoramento, sem qualquer correlação com a estrutura de cargos efetivos, de carreira. O elemento central do cargo em comissão é a questão confiança política. Esta característica não muda com o provimento restrito a servidores públicos. No regime democrático a administração deve estar subordinada ao comando político do Governo eleito pela população. *“Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”* (art. 1º). Princípio fundamental da democracia. No entanto, os cargos de confiança política, que asseguram ao Governo o comando sobre a administração e, conseqüentemente, a implementação de seu programa, as políticas, planos e ações voltadas para o alcance dos objetivos e metas governamentais, devem ser apenas aqueles determinantes para o efetivo exercício do comando político. A direção da estrutura administrativa permanente deve ser entregue a profissionais especializados, com formação específica e experiência comprovada, oriundos da própria administração e escolhidos com base no princípio do mérito profissional. Uma estrutura de confiança política muito alargada, inevitavelmente desestrutura o funcionamento das organizações públicas, gera descontinuidade e ineficiência administrativa, além de constituir-se em elemento de permeabilidade excessiva que favorece os grupos de interesses e, até mesmo, a corrupção. A profissionalização da administração, essencial para sua modernização e melhoria da eficiência, da eficácia e da efetividade da ação administrativa, implica necessariamente na redução da estrutura de cargos de direção providos por critérios de confiança política.

A transformação de várias camadas de cargos em comissão em funções gerenciais é, pois, uma necessidade no caminho da profissionalização da

administração pública brasileira. Isto porque um aspecto essencial nas diferenças entre os cargos em comissão e as funções é constituído pela correlação entre as atribuições de natureza técnica dos cargos efetivos ocupados pelos servidores e a função gerencial. Apesar de várias indefinições, o PL nº 3.952, de 2008, que cria as FCPE, estabelece a necessidade da correlação, conforme disposto no § 3º do art. 1º:

*“§ 3º O exercício de Função Comissionada do poder Executivo – FCPE confere ao servidor ocupante de cargo efetivo o conjunto de atribuições e responsabilidades de direção, chefia e assessoramento, correspondentes às competências da unidade organizacional previstas na estrutura organizacional do órgão ou entidade, compatíveis com as atribuições do cargo efetivo”.*<sup>8</sup>

A implantação das funções requer uma ampla reformulação da organização e do funcionamento da administração, especialmente no que referente às estruturas dos planos de cargos e carreiras.

Os planos de cargos e carreiras precisarão ser reformulados para incorporar as atribuições das funções gerenciais. Em primeiro lugar, será necessário um amplo levantamento das unidades organizacionais existentes e a análise de correlação entre as atribuições dos cargos técnicos e as competências de todas as unidades. A partir deste levantamento e análise poder-se-á chegar a um quadro de correlações não somente entre as atribuições dos cargos e as competências das unidades organizacionais, mas, também, e isso não é menos relevante, entre os níveis hierárquicos da estrutura organizacional e os níveis hierárquicos internos às carreiras e planos de cargos (as classes de cargos).

O mapeamento das competências gerenciais tem, por sua vez, dois componentes: um genérico referido nos níveis gerenciais existentes e, outro, o das competências técnicas específicas da área de atividade (informática, assistência médica, políticas públicas, etc.).

Estabelecidas as correlações entre cargos e competências das unidades organizacionais teremos que ajustar em cada plano de carreira ou de cargos os

---

<sup>8</sup> Trata-se do Projeto de Lei nº 3.952, de 2008.

requisitos de ingresso, as avaliações nos processos de seleção, bem como a qualificação inicial e a habilitação necessária ao exercício, agora somado, das atribuições técnicas e gerenciais dos cargos. No art. 3º do PL nº 3.952/2008, define-se a necessidade da definição das habilitações necessárias ao exercício das FCPE e, a definição dos requisitos do perfil profissional requerido para este fim, com a observação das atribuições dos cargos efetivos e a habilitação exigida para o seu desempenho:

*“Art. 3º Os órgãos e entidades da administração pública federal deverão incluir em seus planos de capacitação ações voltadas à habilitação de seus servidores para o exercício das FCPE, que deverão contemplar:*

*I – definição de requisitos mínimos do perfil profissional esperado dos ocupantes de FCPE, observadas as respectivas atribuições dos cargos efetivos e habilitação;*

*II – programa de desenvolvimento gerencial”.*<sup>9</sup>

Consequentemente, terão que ser ajustadas as regras do desenvolvimento ao longo da carreira, observados os diferentes níveis de complexidade técnica e gerencial que o acesso às diferentes classes da carreira possibilite exercer. Neste sentido, a quase totalidade das carreiras e planos de cargos do Poder Executivo Federal terão que ser ajustados porque, à exceção da carreira de gestores governamentais, suas atribuições são essencialmente de natureza técnico-operacional. As funções gerenciais estão ausentes das atribuições dos cargos existentes.

Aqui surge outra questão que terá que ser enfrentada: as diferenças entre os níveis gerenciais estratégicos e tático-operacionais da administração. Isto é, entre os escalões superiores da administração, de suporte ao comando político do Estado ou de transição entre a política e a administração e, os níveis gerenciais intermediários e de chefia de unidades da administração propriamente dita.

De forma genérica, pode-se afirmar que o nível estratégico exige uma formação generalista e conhecimentos que lhe permitam a visão prospectiva,

---

<sup>9</sup> Ibidem.

da totalidade da organização e do ambiente em que atua (no caso da administração pública, isso envolve toda a organização do Estado e da sociedade), bem assim, de habilidades voltadas para a articulação, a negociação com os atores sociais, econômicos e políticos, além dos atores internos administradores dos meios necessários ao alcance dos objetivos estratégicos de Governo. Já o nível tático-operacional exige uma formação especializada voltada para o conhecimento aprofundado em determinado campo específico, que lhe permita dar respostas às questões técnico-operacionais que lhe são colocadas no cotidiano profissional.

A partir desta definição genérica concluiremos também que a quase totalidade das carreiras e planos de cargos existentes atualmente no Poder Executivo Federal tem suas atribuições situadas no campo técnico-operacional. Em consequência, as correlações destas com as funções de direção, chefia e assessoramento, se situarão no campo da gerência tático-operacional. Raríssimas serão as exceções a esta regra geral: Carreira Diplomática, da Polícia Federal, Advocacia Geral da União, Ministério Público e Gestores Governamentais.

Pela proposta da reforma administrativa da Nova República, que gerou o texto constitucional atual, as funções de direção e assessoramento nos escalões superiores da administração pública, na área de políticas públicas, seriam exercidas por Gestores Governamentais de carreira, recrutados e formados pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Isso transparece nos documentos que fundamentaram a criação da ENAP, como é o caso do Documento “Uma Educação Diferente”<sup>10</sup>, produzido pelo Departamento de Administração da Universidade de Brasília, UNB, que definiu o perfil do profissional que seria formado pela ENAP, a partir dos princípios e premissas da reforma administrativa da Nova República e as características gerais de sua formação. Este mesmo documento define as missões da carreira de gestores governamentais e constitui a base para a definição das atribuições dos cargos, conforme sua lei de criação. Este documento define três missões para os futuros gestores:

- a) empenhar-se no sentido do atingimento dos objetivos do Governo, com vistas ao bem-estar e felicidade do Povo e à unidade e permanência da Nação;
- b) administrar consensos e dissensos que levem a pactos externos e internos, tornando a Sociedade governável e o Governo expressão da vontade nacional;
- c) servir de elo de ligação entre os dirigentes que se sucedem na direção da Organização e os quadros permanentes desta, para a plena e eficiente utilização dos recursos humanos e materiais disponíveis.

Estas missões se concretizaram posteriormente na Lei nº 7.834, de 1989, que criou a carreira de EPPGG. Já no art. 1º da referida lei, as atribuições dos cargos integrantes da carreira não deixam qualquer dúvida a este respeito:

*“Art. 1º É criada a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e novecentos e sessenta cargos respectivos de provimento efetivo, para execução de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem assim de direção e assessoramento em escalões superiores da Administração Direta e Autárquica”.*<sup>11</sup>

Em outros dispositivos da Lei, como no seu art. 9º, a formação e qualificação para o exercício das atividades na área de políticas públicas e a habilitação para as atividades de direção e assessoramento nos escalões superiores da administração é definida como prioridade:

*“Art. 9º A formação de pessoal qualificado para o exercício de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e a habilitação para o exercício de cargos de direção e assessoramento superiores terão prioridade nos programas de desenvolvimento de recursos humanos na Administração Federal”.*

*Parágrafo único. A Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, integrante da estrutura organizacional da Fundação Centro*

---

<sup>10</sup> ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, Uma Educação Diferente, Brasília. FUNCEP, Brasília, 1987.

<sup>11</sup> Lei nº 7.834, de 1989.

*de Formação do Servidor Público - Funcep, é a instituição responsável pelas atividades de capacitação de que trata este artigo*".<sup>12</sup>

Assim sendo, a formação, a qualificação e conseqüente *habilitação* para as atividades de direção e assessoramento superiores, nas áreas de políticas públicas, está a cargo da ENAP, fundamento de sua criação e missão essencial, e tem seu foco na carreira de gestores governamentais. Em palestra proferida em 1987, por ocasião do Seminário da ALAP – Associação Latino-Americana de Administração Pública, Gileno Fernandes Marcelino, Secretário-Geral da Secretaria de Administração da presidência da República, deixa também evidente a missão da ENAP vinculada à formação dos novos quadros dirigentes do setor público.<sup>13</sup> Os integrantes da carreira de gestores governamentais são atualmente os únicos servidores públicos federais recrutados, qualificados e legalmente habilitados para o exercício das atividades de direção e assessoramento nos escalões superiores da administração pública, nas áreas de políticas públicas.

Em conseqüência, para a incorporação das demais carreiras ao exercício das FCPE será necessária uma ampla reformulação das mesmas. Isso envolverá alterações relativas às atribuições de direção e assessoramento superiores, que deverão ser incorporadas para que possam refletir-se nas exigências e requisitos para recrutamento e seleção (perfil adequado), nos processos de formação inicial e continuada que deverão adequar-se para habilitar no campo das novas atribuições correlatas ao campo de atividade técnica da carreira. Sem falar, na necessária modificação na sistemática de desenvolvimento funcional na carreira e nas atribuições diferenciadas entre as classes das mesmas para refletir também as diferenças de complexidade das atribuições de direção e assessoramento.

Outro problema grave a ser enfrentado no processo de implantação das FCPE será o conflito de competências gerado pelo processo desordenado de

---

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> MARCELINO, Gileno, *Evolução do Estado e Reforma Administrativa*, Brasília, série Reforma Administrativa, FUNCEP, 1987, p. 32.

criação de planos de cargos e carreiras na administração pública federal das duas últimas décadas. Na regulamentação das FCPE os intensos conflitos corporativos subjacentes a este processo caótico, consequência da falta de diretrizes e estratégias de gestão de consenso em nossa sociedade virão à tona. Considerando ainda o reduzido número de FCPE em fase de criação, entendemos que, nesta fase, a forma de implantação da reforma de maior sucesso será o caminho apontado na Exposição de Motivos do PL do Executivo: a implementação concentrada, de forma verticalizada, em poucos órgãos que já contam com carreiras estruturadas, como em áreas dos Ministérios do Planejamento, da Fazenda, das Relações Exteriores, bem assim, na Advocacia Geral da União. Esta opção permitiria não apenas a mera substituição dos cargos de DAS por funções, mas uma reestruturação completa, com possível redução de níveis que não é viável na situação atual em que os cargos gerenciais estão desacoplados da organização das carreiras.

## 5. BIBLIOGRAFIA

- 1) BRASIL. Constituição Federal, Senado Federal, Edição **XXX**.
- 2) BRASIL. Tribunal de Contas da União. Manual de Legislação: Plano de Classificação de Cargos. 2. ed. Brasília. 1982.
- 3) CASTOR, Belmiro Valverde Jobim e Outros. Estado e Administração Pública: reflexões. Brasília. Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP, 1987.
- 4) ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP. Uma Educação Diferente. Brasília: ENAP, 1987.
- 5) FUNDAÇÃO CENTRO DE FORMAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO, Revista do Serviço Público. Brasília, ano 43, 114 (3), mar/abril, 1986.
- 6) \_\_\_\_\_. Revista do Serviço Público. Brasília, ano 43, 116 (2), maio/junho, 1986.
- 7) \_\_\_\_\_. Revista do Serviço Público. Brasília, ano 43, 116 (3), julho/outubro, 1986.
- 8) MARCELINO, Gileno, Evolução do Estado e Reforma Administrativa, Série Reforma Administrativa. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, 1987.

