



Faculdade de Ciências Empresariais – FACE
Mestrado em Administração

**A ESPECIALIZAÇÃO NO EXERCÍCIO DE CARGOS COMISSIONADOS NA
ADMINISTRAÇÃO LEGISLATIVA MUNICIPAL**

FERNANDA MOREIRA NEVES

Belo Horizonte-MG

2016

Fernanda Moreira Neves

**A ESPECIALIZAÇÃO NO EXERCÍCIO DE CARGOS COMISSIONADOS NA
ADMINISTRAÇÃO LEGISLATIVA MUNICIPAL**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração da Faculdade de Ciências Empresariais da Universidade FUMEC como parte dos requisitos para a obtenção do título acadêmico de Mestre em Administração.

Área de concentração: Gestão Estratégica de Organizações

Orientador: *Prof. Dr. Daniel Jardim Pardini*

Belo Horizonte-MG

2016

A ESPECIALIZAÇÃO NO EXERCÍCIO DE CARGOS COMISSIONADOS NA
ADMINISTRAÇÃO LEGISLATIVA MUNICIPAL

Direção apresentada ao Curso de Mestrado
em Administração da Faculdade de Ciências
Empresariais da Universidade FUMEC como
parte dos requisitos para a obtenção do título
acadêmico de Mestre em Administração.

Área de concentração: Gestão Estratégica de
Organizações

Orientador: Prof. Dr. Daniel Jardim Pardini

N518e Neves, Fernanda Moreira.
A especialização no exercício de cargos comissionados na
administração legislativa municipal. / Fernanda Moreira Neves.
– Belo Horizonte, 2016.

146 f. ; 30 cm.

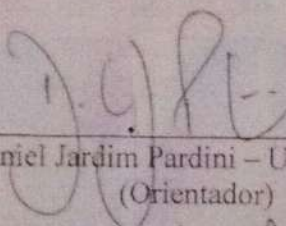
Orientador: Daniel Jardim Pardini.
Dissertação (mestrado) – Universidade FUMEC. Faculdade de
Ciências Empresariais.

Inclui bibliografia.

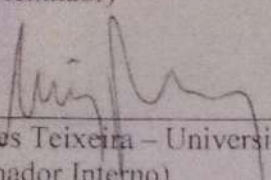
1. Servidores públicos – Minas Gerais - Estudo de casos.
2. Administração pública – Estudo de casos. I. Pardini, Daniel Jardim. II. Universidade FUMEC. Faculdade de Ciências Empresariais. III. Título.

CDU: 35.082.4(815)

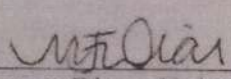
Dissertação intitulada "A Especialização no Exercício de Cargos Comissionados na Administração Legislativa Municipal" de autoria de Fernanda Moreira Neves, aprovado pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:



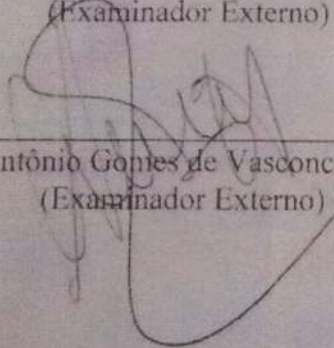
Prof. Dr. Daniel Jardim Pardini – Universidade FUMEC
(Orientador)



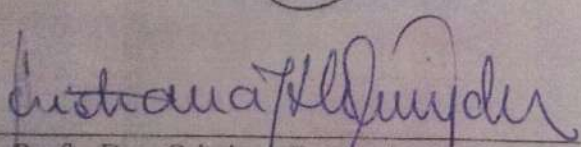
Prof. Dr. Luiz Antônio Antunes Teixeira – Universidade FUMEC
(Examinador Interno)



Profa. Dra. Maria Tereza Fonseca Dias – Universidade FUMEC
(Examinador Externo)



Prof. Dr. Antônio Gomes de Vasconcelos – UFMG
(Examinador Externo)



Profa. Dra. Cristiana Fernandes De Muyllder
Coordenadora do Programa de Doutorado e Mestrado em Administração da Universidade
FUMEC

Belo Horizonte, 13 de dezembro de 2016.

REITORIA

Av. Alfredo Pires, 3990 - Cruzeiro
30130-009 - Belo Horizonte, MG
Tel. (61) 3228-2000
www.fumec.br

CAMPUS

Rua Coque, 200 - Cruzeiro
30310-190 - Belo Horizonte, MG
Tel. (31) 3228-3000
www.fumec.br

Para *Lavínia*
minha filhinha,
pela compreensão, mesmo inconsciente,
com as minhas longas ausências.

AGRADECIMENTO

A gratidão é um segundo prazer, que prolonga um primeiro, como um eco de alegria à alegria sentida, como uma felicidade a mais para um mais de felicidade.

ANDRÉ COMTE-SPONVILLE

Prof. Dr. Daniel Jardim Pardini,

pela paciência, boa vontade e profissionalismo, com que conduziu-me na realização deste estudo, em uma área de conhecimento tão diversa da minha formação acadêmica.

Professores do Curso de Mestrado,

em especial aqueles que participaram da banca de qualificação do projeto desta pesquisa – Prof. Dr. Luiz Antônio Antunes Teixeira e Profa. Dra. Maria Tereza Fonseca Dias, que pontuaram de maneira cortês considerações para a melhoria deste estudo.

*Júlio César Teixeira Silva e
Maria Cristina Nascimento Ferreira,*

por se destacarem na presteza do atendimento.

Servidores Públicos
agentes da pesquisa,
pela disponibilidade de participação neste estudo.

Profa. Leila Brito,

pela imensurável ajuda com a sua assessoria de redação, revisão, metodologia textual, normalização técnica e programação visual desta dissertação.

Fernando Marcos
meu marido,

pelo incentivo, ajuda e tranquilidade, para eu poder estar longe de casa, da minha filha.

Mãe Gessy, Pai Antônio e Irmãs,
pela presença nos momentos que precisei de apoio.

Joabe Silva,
pela companhia no mestrado e na BR 381.

Todas as Pessoas,
que direta ou indiretamente contribuíram para a concretização desta conquista pessoal; e enfim

Deus,
por ter me dado coragem de realizar esse projeto de vida, com todas as suas implicações naturais de uma pós-graduação *strictu sensu* realizada em uma cidade distante 200 km da minha casa.

Começando por considerar o Estado e os caracteres humanos de seus cidadãos um pano que, em primeiro lugar, tentarão limpar com escrúpulo, o que não é nada fácil. Mas tu já sabes que, nisso, eles diferem dos outros, e que não quererão ocupar-se de um Estado ou de um indivíduo para lhe dar apenas leis, senão quando o tiverem recebido imaculado ou tomado imaculado eles próprios.

SÓCRATES
Platão: *A República*

RESUMO

NEVES, Fernanda Moreira. *A especialização no exercício de cargos comissionados na administração legislativa municipal*. 2016. 146 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Ciências Empresariais, Universidade FUMEC, Belo Horizonte, 2016.

Para evidenciar as disfunções burocráticas presentes no exercício de servidores não especialistas em sua função na Administração Pública, buscou-se, com esta abordagem qualitativa de perfil descritivo, investigar os servidores de cargos comissionados da Câmara Municipal de uma cidade de Minas Gerais, que não atendem aos princípios da especialização de função previstos no modelo burocrático de Max Weber. Ao final deste estudo, evidenciou-se a necessidade de se repensar as práticas de gestão de pessoas no serviço público tanto relativas aos servidores de carreira – cargo efetivo – como aos servidores comissionados – cargo de provimento. E isto em decorrência de disfunções burocráticas caracterizadas pelos desvios dos preceitos weberianos de gestão organizacional, principalmente, na concepção que deve nortear os critérios de seleção para os cargos de confiança, que ignoram a escolha de candidatos tecnicamente bem preparados. Constatou-se como principal disfunção detectada a decorrente da exigência de concurso público, composto de provas de conhecimentos e títulos, apenas para os servidores de cargos efetivos, em virtude do disposto no art. 37 da Constituição Federal, que autoriza a nomeação de servidores comissionados para os cargos de confiança. Tal disfunção resulta na anomalia de um quadro de funcionários composto por servidores efetivos – especialistas nas funções e atribuições de seus cargos, e servidores comissionados – não especialistas nas funções e atribuições de seus cargos. Verificou-se, também, que a discricionariedade e o fator confiança são os determinantes dessas livres nomeações, para as quais inexistem critérios de seleção. Neste contexto administrativo, constatou-se a não consideração, pelos agentes políticos, neste caso, vereadores, da exigência do art. 37 da CF/1988, de que seja observado o modelo burocrático de Weber, que defende que os cargos públicos sejam ocupados pelo mérito, por especialistas, mediante concurso público. Concluiu-se, por outro lado, que tal inobservância decorre da forte herança patrimonialista do colonialismo português ainda presente na cultura nacional, refletida nas ações decisórias dos agentes políticos à frente das instituições públicas brasileiras que, fazendo prevalecer os interesses pessoais e políticos sobre os interesses públicos, determinam as nomeações para os cargos de livre provimento ignorando a necessidade de avaliar a qualificação técnica de seus indicados para esses cargos. Verificou-se, portanto, que os servidores comissionados atuantes na Câmara Municipal pesquisada não são especialistas nas funções dos cargos que ocupam, cumprindo, apenas, com o requisito de formação acadêmica básica, que é o mínimo exigido para os cargos de provimento.

Palavras-chave: administração pública . burocracia . especialização . servidores públicos . cargos comissionados . cargos efetivos

ABSTRACT

NEVES, Fernanda Moreira. *Specialization in the exercise of positions commissioned in the municipal legislative administration*. 2016. 146 f. Dissertation (Master in Administration) – Faculdade de Ciências Empresariais, Universidade FUMEC, Belo Horizonte, 2016.

In order to highlight the bureaucratic dysfunctions present in the exercise of non-specialists in their role in the Public Administration, this qualitative approach with a descriptive profile was aimed at investigating the servers of commissioned positions of the City Hall of a city of Minas Gerais, which do not meet the principles of role specialization foreseen in Max Weber's bureaucratic model. At the end of this study, it was evident the need to rethink the management practices of people in the public service, both regarding the career servers effective position and the commissioned servers filling position. This is due to bureaucratic dysfunctions characterized by deviations from Weberian organizational management precepts, mainly in the conception that should guide the selection criteria for positions of trust, which ignore the choice of technically well prepared candidates. The main dysfunction detected was the result of the requirement of a public tender composed of evidence, knowledge and titles only for the employees of effective positions, by virtue of the provisions in art. 37 of the Federal Constitution which authorizes the appointment of servers commissioned for positions of trust. Such dysfunction result in the anomaly of a staff composed of effective servant specialists in the functions and assignments of their positions and commissioned servers - not specialists in the functions and duties of their positions. It was also verified that discretion and the trust factor are the determinants of these free appointments, for which there are no selection criteria. In this administrative context it was noted that the political agents in this case, councilors do not consider the requirement of art. 37 of CF / 1988, that Weber's bureaucratic model should be observed, which advocates that public offices be occupied by merit and by specialists through a public tender. On the other hand, it was concluded that such nonobservance stems from the strong patrimonial list heritage of Portuguese colonialism still present in the national culture and is reflected in the decision-making actions of the political agents in front of the Brazilian public institutions that by prevailing personal and political interests on the interests determine the appointments to the positions of free access ignoring the need to evaluate the technical qualification of their nominees for these positions. It was verified, therefore that the commissioned servers acting in the City Hall researched are not specialists in the functions of the positions they occupy, only complying with the basic academic training requirement, which is the minimum required for the filling positions.

Keywords: public administration . bureaucracy specialization . public servants. commissioned positions . Effective positions

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Perfil da amostra dos cargos efetivos	93
Quadro 2	Perfil da amostra dos cargos comissionados	98

LISTA DE SIGLAS

CAC	Centro de Atenção ao Cidadão
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CEMIG	Companhia Energética de Minas Gerais
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
COPASA	Companhia de Saneamento Básico de Minas Gerais
CORREIOS	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
DAS	Direção e Assessoramento Superiores
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
EC	Emenda Constitucional
FIRJAN	Federação das Indústrias do Rio de Janeiro
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
MPDF	Ministério Público do Distrito Federal
MPRN	Ministério Público do Rio Grande do Norte
MPU	Ministério Público da União
STF	Superior Tribunal Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	Problema de pesquisa	18
1.2	Objetivo	19
1.2.1	Objetivo geral	19
1.2.2	Objetivos específicos	19
1.3	Relevância temática	20
1.4	Contribuição teórica e empírica	27
1.5	Estrutura textual	27
2	REFERENCIAL TEÓRICO	28
2.1	Conceituação pertinente à administração pública	28
2.1.1	A administração pública	28
2.1.2	Órgãos públicos	30
2.1.3	Agentes públicos	31
2.1.4	Servidores públicos	32
2.1.5	Cargo, função e emprego	32
2.1.5.1	Cargo em comissão <i>versus</i> função de confiança	34
2.1.6	Concurso público	36
2.1.7	Princípios da administração pública	38
2.2	Burocracia	41
2.3	Cargo comissionado	46
2.3.1	Patrimonialismo	55
2.3.2	Confiança	59
2.4	Disfunções da burocracia	63
2.5	A eficiência no setor público	65
2.6	Especialização	67
2.6.1	Especificidades de cargos e funções	72
2.7	Gestão Legislativa – Histórico	75
3	METODOLOGIA	79
3.1	Tipo de abordagem	79
3.2	Finalidade da pesquisa	80
3.3	Estratégia investigativa	81
3.4	População e amostragem	82
3.5	Instrumentos de coleta de dados	83
3.6	Técnica de análise de dados	85
3.7	Unidade de análise de dados	86
3.7.1	Câmara Municipal	86
3.7.2	Cargos comissionados na unidade de análise	88
4	ANÁLISE DE RESULTADOS	90
4.1	Trajetória da experiência profissional	90
4.1.1	Análise comparativa	92
4.2	Formação acadêmica e técnica (I)	92
4.2.1	Análise comparativa – Quadro 1 <i>versus</i> Quadro 2	102

4.2.2	Síntese analítica	104
4.3	Funções e responsabilidades exercidas no cargo	104
4.3.1	Síntese analítica	107
4.4	O exercício da especialização	107
4.4.1	Síntese analítica	111
4.5	A especialização e o exercício dos cargos comissionados ...	111
4.5.1	Síntese analítica	114
4.6	A especialização e a qualidade dos serviços	114
4.6.1	Síntese analítica	116
4.7	A relação do serviço prestado com o cargo ocupado	116
4.7.1	Síntese analítica	119
4.8	A ocupação de cargos por especialistas e a relação de se ter uma remuneração praticada em consonância com a especialização adquirida para o cargo	119
4.8.1	Síntese analítica	123
4.9	Outro tema relevante para o servidor (pergunta aberta)	123
4.9.1	Síntese analítica	126
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	127
	REFERÊNCIAS	132

APÊNDICE

Apêndice 1 – Roteiro de entrevista

Apêndice 2 – Ficha de Entrevista

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, as instituições públicas foram administradas, ao longo do tempo, por diferentes sistemas de governo: (i) Monarquia (Dom Pedro I e Dom Pedro II); (ii) República Velha (1889-1939 – Deodoro da Fonseca e outros governos civis); (iii) República Oligárquica (1894-1930 – coronelismo); (iv) Governo Provisório (1930-1934 – Início da Era Vargas); (v) Governo Constitucional (1934-1937 – Getúlio Vargas); (vi) Estado Novo (1937-1945 – Governo Vargas); (vii) República Democrática (1945-1964 – governos Eurico Dutra, Getúlio Vargas, Café Filho, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart); Ditadura Militar (1964-1988 – governos Castello Branco, Costa e Silva, Garrastazu Médici, Geisel e Figueiredo); e República Democrática (1988-2016 – Governos José Sarney, Fernando Collor de Melo, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e o atual presidente Michel Temer.

Supõe-se que essa diversidade de sistemas governamentais tenha contribuído para transformar as reformas da administração pública brasileira em políticas simbólicas que não correspondem às expectativas do povo, por se centrarem na solução de erros históricos e, com isso, se apoiarem em decisões pontuais e casuísticas. Neste sentido, observa-se que os diversos modelos e tendências presentes na literatura da administração pública foram surgindo ao longo do tempo e enfatizando seu perfil burocrático.

De outro lado, na segunda metade do século XX, quando o país vivenciava a sua primeira República Democrática, tem início a Era do Conhecimento e da informação caracterizada por um período de grandes transformações tecnológicas, sociais e econômicas, que impôs novos padrões de gestão às organizações públicas e privadas.

Atualmente, início do século XXI, quando os cidadãos, mais conscientes de seus direitos, tornaram-se exigentes em relação ao seu cumprimento pelo Estado, tem-se uma administração pública que carece de uma gestão orientada para a qualidade e quantidade de riqueza pública – bens e serviços públicos – ofertadas ao contribuinte. No entanto, pouco se tem notado a preocupação dos gestores com atitudes que promovam a qualificação pessoal dos servidores públicos, de modo a garantir um bom atendimento e desempenho que justifique os gastos com esses recursos humanos (BERGUE, 2005, p. 272).

Problema oriundo do perfil burocrático da administração pública brasileira que, proveniente da teoria weberiana, pressupõe que as organizações possuem objetivos a serem alcançados por meio de eficácia e eficiência de normas e regulamentos concebidos para alcançá-los. Ocorre que o modelo burocrático ideal de Weber (1999) é baseado no poder de dominação racional-legal, cujas premissas são a formalidade, hierarquia, sistema de normas, impessoalidade, especialização das funções e profissionalismo. O sociólogo alemão advoga que, na burocracia, os profissionalmente informados, os peritos de conhecimento especializado devem ser valorizados, prevendo processos seletivos com base em provas e testes, como meio de escolher os mais qualificados para o serviço. O teórico preconiza que os funcionários públicos sejam alocados em funções nas quais sejam especialistas, de acordo com a estrutura de cargos e funções definidas legalmente. É essa formalização das atribuições que está prevista em regulamentações internas que viabilizam o funcionamento do Estado.

No entanto, no caso específico da seleção e nomeação para cargos e funções, os dirigentes públicos por vezes falham na atenção aos critérios de impessoalidade e qualificação técnica, ou seja, na especialização necessária para a investidura nas funções públicas, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, § 1º, inc. II, respectivamente. Os cargos em comissão, por suas características de nomeação e provimento, são os que mais se inserem nessa questão.

O art. 5º, inc. XII da Carta Magna também prevê a liberdade para o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão desde que atendidas as qualificações profissionais previstas em lei. Estudos sobre a administração pública brasileira mostram que, além do expressivo número de cargos comissionados, para muitos abusivo (SANTOS, 2009; LOPEZ, 2015), os critérios de nomeação ainda privilegiam a confiança, a amizade e a filiação partidária (LOPEZ 2015; 2004; LOPEZ; PRAÇA, 2015; SANTOS, 2011; BORGES, 2012).

Um dos problemas reside nos gastos vultuosos, e às vezes desnecessários, com a folha de pagamento, em prol da “confiança” que promove a governabilidade e, ainda, especialmente, no fato de, nem sempre, o servidor indicado deter as competências e atribuições necessárias ao exercício do cargo. Para Olivieri (2011, p. 1397), Weber deixou como herança questões que ainda são temas atuais e importantes para o estudo sobre política e democracia:

burocracia e governo. A autora afirma que Brasil e Estados Unidos apresentam semelhanças na administração pública, por ambas possuírem características do presidencialismo, burocracia, nomeações políticas e tradição clientelista.

A despeito dos entraves representados por seu perfil burocrático, a administração pública passou por mudanças no processo de nomeações para cargos e funções públicas. A Constituição Federal de 1988 (art. 37) e depois a Emenda Constitucional nº 19/1998 representam alguns marcos de incorporação de regras sobre o tema que, além de considerar o princípio da eficiência na esfera estatal, trouxeram consequências, principalmente, em relação à realização de concurso público para cargos que, em razão de sua natureza e complexidade, por incorporarem funções de confiança, passaram a ser de exclusividade de servidores efetivos.

Tais mudanças demonstraram a necessidade de melhorar a gestão da *res publica* (coisa pública), antes dominada por práticas patrimonialistas, ou seja, pela não separação do público e do privado. Tendo como foco o cargo comissionado, na medida em que a especialização para a ocupação destes não era uma exigência legal, essas mudanças abriram espaço para o questionamento da qualificação técnica dos profissionais e consequente qualidade dos serviços prestados por esses e, também, para uma atenção especial aos então desprestigiados princípios norteadores da burocracia como o da moralidade, impessoalidade e eficiência. Consequência da prática de uma administração pública pautada em modelos de extremo patrimonialismo oriundo do regime burocrático que, mais recentemente, tentou-se amenizar com a implantação do modelo gerencialista. Porém, a despeito das mudanças implementadas, os traços da estrutura burocrática e a herança do patrimonialismo ainda são evidenciados nas organizações contemporâneas, denominados por muitos autores “neopatrimonialismo”.

Atualmente, o setor público clama pela modernização de sua gestão, com o objetivo de torná-la mais flexível, inovadora e idônea. Os esforços observados neste sentido visam a eficiência e a qualidade dos serviços públicos que, em face das mudanças do mundo contemporâneo, exigem o rompimento com o jeito tradicional de gerir as organizações estatais (GUIMARÃES, 2000).

É perceptível que, na Era da Informação, o cidadão, público alvo das organizações públicas, está cada vez mais exigente. Ele quer saber o que está

acontecendo com os tributos que paga para a manutenção da engrenagem das instituições públicas, onde se inclui a remuneração dos servidores. Exige transparência dos gestores e cobra qualidade de serviço, desde o atendimento ao público até o desenvolvimento de suas próprias funções gerenciais. Tal demanda impulsionou a criação de algumas leis como a Lei de Acesso a Informações, Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei da Transparência. A qualidade dessas informações podem ser averiguadas no portais estatais que, obrigatoriamente, devem ter espaço para divulgar informações aos cidadãos em toda sua abrangência (CAMPOS, PAIVA; GOMES, 2013, p. 421).

O setor público, embora não tenha como objetivo o lucro, deve igualmente se preocupar com a qualidade e a eficiência de seus serviços, de maneira que supram, da melhor forma, as demandas da população que representa o cerne da sua existência e, cada vez mais, cobra, como cliente de qualquer outro tipo de serviço, ser atendida pelo Estado com prontidão e qualidade (STASSUN; WIPPEL, 2013, p. 119).

A necessidade de contratação de pessoas para cargos comissionados se justifica, entre outros motivos, pela necessidade de se ter pessoas de confiança para que o gestor garanta a liberdade de gestão e a governabilidade – o que Lopez (2015) chama de presidencialismo de coalizão. Independente dos fins a que se presta as nomeações, o que se observa é que essa prática remete ao sistema patrimonialista, onde o que prevalece são interesses particulares e conveniências dos gestores públicos. As práticas gerenciais, na administração pública brasileira, podem ser vistas como herança da gestão patrimonialista trazida pelos colonizadores portugueses, que perdura, com muitas de suas nuances, nos dias atuais.

Segundo o conceito de Weber, o patrimonialismo é o sistema político-administrativo em que o gestor se apropria de recursos públicos como se fossem dele, como se estivesse na “casa dele”, tratando das “coisas dele”, quando na verdade trata das coisas públicas (*res publica*). A nomeação de cargos públicos é uma das ferramentas utilizadas no patrimonialismo.

Os servidores nomeados para cargos comissionados, amparados pela abertura legal da cota de livre nomeação prevista no art. 37, inc. II, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), não passam por concurso público de provas ou de provas e títulos, tendo em vista a natureza e a complexidade do

cargo. Assim, o critério de especialização previsto no modelo ideal weberiano que caracteriza um profissional capacitado tecnicamente é desprezado, uma vez que os requisitos básicos para uma função são determinados e modificados pelo gestor por meio de atos administrativos legais.

Os cargos comissionados só podem ser criados para funções de natureza de direção, chefia e assessoramento. No caso de assessores parlamentares, por exemplo, recai a dúvida e a crítica – que não é foco desse estudo – de que tais funções não são de assessoria, e sim meramente burocráticas. E ainda tem-se o estereótipo de que a maioria desses servidores exerce tal cargo, porque participou da campanha que elegeu seu “patrão” – o agente político. Independentemente dessas dúvidas, consegue-se notar que, ocupando os cargos em comissão, encontram-se pessoas sem qualificação técnica, experiência profissional, sem especialização, ou então, com especialização em uma área diversa à do cargo que está ocupando, nomeadas por processo de escolha amparado na justificativa legal de ser “cargo de confiança”. Mas nem por isso se pode afirmar que o servidor que ocupa cargo comissionado seja desprovido de alguma qualificação técnica.

O aspecto pejorativo da palavra “confiança” nessas contratações advém das práticas malvistas nas estruturas feudais, patriarcais, clientelistas e patrimonialistas, em que o servo ou servidor era da confiança do soberano e não da coletividade. Porém, esse estereótipo é rebatido por Kopecky, Scherlis e Spirova (2008), ao atestarem que a seleção discricionária não exclui a capacidade técnica, a qualificação ou mérito do candidato. Machado de Assis é exemplo de reconhecida reputação de excelente servidor público, mesmo tendo sido “apadrinhado”. Por isso, a princípio, conseguiu um cargo na administração pública, sem, entretanto, deixar a desejar, pois provando que prestou bons serviços (GUEDES; HARZIN, 2007).

Neste estudo, pretende-se adentrar a realidade de um órgão público de poder independente – Legislativo Municipal – no que diz respeito às nomeações para cargos em comissão (cargo comissionado) e à sua influência na qualidade dos serviços prestados à sociedade. As práticas de nomeação de livre provimento e nomeação – que é o caso dos cargos comissionados – dos órgãos públicos municipais, em alguns pontos, muito se assemelha à realidade macro do Congresso Nacional.

Os cargos comissionados foram escolhidos como objeto deste estudo, por constituírem uma exceção presente na Constituição Federal, art. 37, e uma prática rotineira na gestão pública, com criação demasiada e atribuições não determinadas pela CF/1988 (chefia, direção e assessoramento), o que pode interferir na qualidade dos serviços prestados e, ainda, onerar o patrimônio público, uma vez que além de não garantirem a especialização de funções – como ocorre com os servidores efetivos que passam por prova de conhecimentos – podem ferir os princípios da administração pública como o da legalidade, moralidade, impessoalidade, eficiência e economicidade.

Pretende-se pois, investigar também, a presença de disfunções burocráticas relativas à especialização de função no ambiente da administração pública legislativa – Câmara Municipal – valendo-se de teorias da administração pública e tomando como base o modelo burocrático e meritocrático do sociólogo alemão Max Weber. A opção pelo legislativo municipal como unidade de análise deveu-se à sua relevância numérica representada pelas 5.561 câmaras municipais existentes no Brasil.

No caso específico da unidade pesquisada – o Legislativo Municipal de uma cidade do Estado de Minas Gerais – chamou a atenção do pesquisador o fato do número de servidores em cargos comissionados (101) ser superior ao número de servidores efetivos (33). Como instrumento de coleta de dados, valeu-se de um mesmo roteiro de entrevista semiestruturada para os dois tipos de servidor: de carreira e comissionado.

1.1 Problema de pesquisa

Diante do exposto, pretende-se responder, com este estudo, à seguinte questão: *Quais as disfunções burocráticas presentes no exercício das atribuições por servidores não especialistas ocupantes de cargos comissionados em um legislativo municipal?*

1.2 Objetivos

Pretende-se com este estudo compreender, no âmbito da administração pública legislativa, a presença de disfunções no exercício de funções por servidores ocupantes de cargos de provimento em comissão.

1.2.1 Objetivo geral

Evidenciar as disfunções burocráticas causadas pela nomeação de servidores para cargos comissionados da Câmara Municipal de uma cidade de Minas Gerais, que não atendem aos princípios da especialização de função previstos no modelo weberiano, pelo confronto do perfil desses servidores com o dos concursados especialistas em suas funções.

1.2.2 Objetivos específicos

Com vistas ao atendimento do objetivo geral, foram definidos os objetivos específicos:

- . verificar a legislação e os atos normativos pertinentes à nomeação de servidor comissionado para cargos da administração legislativa municipal;
- . averiguar se os critérios de recrutamento, seleção e nomeação de cargos comissionados seguem os princípios da especialização;
- . confrontar os ocupantes de cargo comissionado na gestão legislativa municipal, especialistas ou não em sua função, com os ocupantes efetivos especializados, para evidenciar a presença de disfunções burocráticas originadas da falta de especialização no exercício de funções na administração pública.

1.3 Relevância temática

Além das organizações atuarem como engrenagem dos negócios do mundo moderno, a importância do seu papel na construção da identidade do homem e a sua participação fundamental no desenvolvimento de qualquer nação, são fatores que tornam o estudo das instituições importante para a sociedade (MOTTA; PEREIRA, 2004, p. 2). Entre os atributos das entidades, órgãos públicos e empresas estão a divisão do trabalho, a hierarquia da autoridade, as normas, a separação entre empresa e propriedade, o salário e a promoção baseada em competência técnica. Nesse contexto, o modelo ideal burocrático weberiano vem servindo de base para os estudos organizacionais de pesquisadores de diversas correntes epistemológicas (HALL, 1976).

As organizações, públicas ou privadas, têm percebido o valor do capital intelectual e suas formas de atuação para atingir seus objetivos e metas. Embora predomine a valorização do conhecimento técnico, na administração pública, a questão da seleção de profissionais especializados vem carecendo de atenção. E as informações de ações fraudulentas no setor público recaem, majoritariamente, sobre os cargos comissionados – tema constante nas pautas das redações jornalísticas de mídias diversas (jornais impressos, televisivos, rádio, internet), dos formadores de opinião e dos estudiosos. Para Santos (2009):

A sensação de que o país não se empenha em reduzir as práticas fraudulentas é também compartilhada por muitos formadores de opinião internos. Cresce, nos meios de comunicação de modo geral, o consenso de que a rotineira ocorrência de denúncias de casos de corrupção, muitos decorrentes de empreguismo, loteamento de cargos em organizações públicas e baixa profissionalização dos quadros dirigentes, afeta não apenas o governo, mas enfraquece o Estado de Direito, implicando no aumento generalizado da desconfiança da população em relação à classe política e às instituições (SANTOS, 2009, p. 13).

Pode-se avaliar, hoje, que o excesso na criação de cargos comissionados tem começado a gerar incômodo na redefinição dos quadros democráticos. Alguns gestores públicos têm promovido a redução das nomeações para cargos comissionados, em prol da moralidade, eficiência e economicidade. Em dezembro de 2015, o Ministério do Planejamento divulgou a redução de 24 cargos comissionados no Ministério do Turismo, o que representou uma economia anual de R\$ 1,8 milhão. O corte de comissionados é parte das medidas de ajuste fiscal

anunciadas, em outubro do ano passado, numa coletiva com a imprensa no Palácio do Planalto, pela então presidente Dilma Rousseff.

De acordo com Nascimento (2015), a meta da reforma administrativa é reduzir 3 mil cargos de Direção, Chefia e Assessoramento e 30 secretarias nos ministérios e, dessa forma, economizar R\$ 200 milhões por ano. Menezes (2015) confirma que o governo federal acumula 100 mil cargos de confiança. Somente na Presidência da República, existem quase sete mil cargos, funções de confiança e gratificações. Tais cargos representam cerca de 40% dos 18 mil funcionários lotados na Pasta.

Duarte (2015) também noticia o inchaço do número de servidores da máquina pública, fazendo uma comparação com outros países. Segundo a reportagem, no estudo do ex-diretor da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN), Augusto Franco, o Brasil aparece como o país com maior número de ministérios num *ranking* com as 50 maiores economias do mundo. Augusto Franco diz que a situação brasileira melhora muito pouco com o corte anunciado:

O país até sai do 1º lugar, mas vai apenas para a 6ª colocação, que passa a dividir com a Nigéria. Nesse grupo de 50 economias mais importantes, os países têm, em média, 20 ministérios. É o caso, por exemplo, de Japão (20), Reino Unido (22), Itália (18), México (17), Argentina (17), Chile (21) e França (17). Entre os Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), a China, com 21 pastas, e a Rússia, com 25, ficam perto da média, enquanto a África do Sul tem 35 e a Índia, 27 (FRANCO *apud* DUARTE, 2015).

Em meio à crise política, ética e financeira que assolou uma das instituições públicas tidas como exemplo de gestão no Brasil, a Petrobrás anunciou, entre as medidas do plano de reestruturação interna da companhia, a redução de 30% dos cargos gerenciais (cargos comissionados de alta direção). Segundo Ordóñez (2016), o Conselho de Administração da Petrobras espera implementar o plano a partir de março de 2016. O objetivo maior é reduzir custos. O projeto cogita, também, a criação de cinco vice-presidências em substituição às atuais sete diretorias, o que eliminaria uma série de empregos públicos.

Em Sergipe, o conselheiro presidente do Tribunal de Contas do Estado Clóvis Barbosa de Melo tomou duas medidas que, para ele, acarretarão em maior eficiência e eficácia do órgão, além de impactar positivamente a produtividade: a ampliação da carga horária dos servidores comissionados e em funções de

confiança; e o controle de jornada por meio do uso de ponto eletrônico (TV SERGIPE, 2016).

Nesse mesmo sentido, a secretária de Estado da Fazenda do Espírito Santo, Ana Paula Vescovi, declarou que, em vista de medidas visando a redução dos gastos públicos, verificou-se, na folha de pagamento dos servidores, uma diminuição de R\$ 104 milhões somente em cargos comissionados e designação temporária, o que promoveu uma corte real de 19,5% (SCALZER, 2016).

Em Campinas, o Ministério Público também vem agindo na questão de redução de cargos comissionados, propondo ações à Justiça. A quantidade de exonerações deve chegar a 449 até julho de 2016. Segundo Pacífico (2015), Mauro Fukumoto¹ considera que houve “distorção na alocação dos cargos de assessoria” em pelo menos quatro secretarias. E ressaltou que o fato “não constitui simplesmente um problema de gestão [...], mas contraria princípios de Direito Administrativo”.

Manzano Filho (2006) informa que juízes, políticos e estudiosos alertam sobre o assunto, alegando que cargo de confiança não é necessariamente sinônimo de incompetência ou corrupção: “O que se pode dizer, apenas, é que ele é uma porta aberta para isso”, adverte o professor François Bremaeker, coordenador de dados do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). No entanto, a visão que predomina no país é de que a confiança em questão é um compromisso individual, de fidelidade do funcionário ao benfeitor, e não a confiabilidade e princípios éticos no trato de assuntos do interesse público.

Pode-se dizer que a administração pública é a oficialização da vontade dos governantes, por colocar em prática as decisões políticas que devem ter como finalidade o interesse público. A função do governante deve estar baseada nos princípios da Constituição, para que atinja suas finalidades e promova o bem-estar social. Assim, espera-se que a gestão pública moderna seja realizada por uma máquina administrativa eficiente e ética. A maneira como os gestores estão dirigindo os recursos públicos humanos e materiais pode interferir nesses princípios da boa administração estatal. Schwella (2005) cita Owusuansah,

¹ Juiz da 1ª Vara Cível de Campinas, em entrevista ao Portal G1.

² OWUSUANSAH, W.; COONEY, T. M.; URQUHART, J. *How innovative is the public sector? A critical debate*. Dublin 2, Irlanda: Faculty of Business/Dublin Institute of Technology,

Cooney e Urquhart (2003)², para contextualizar as demandas da administração pública contemporânea:

a organização do setor público enfrenta hoje demandas sem precedentes por parte da sociedade, que se torna dia a dia mais complexa e interdependente. O setor público numa sociedade moderna é cada vez mais afetado pelo ambiente no qual opera, transformando-se em um sistema aberto com contínuas relações de troca, no qual também se testemunham mudanças rápidas nas relações entre funcionários públicos e seus clientes. O ambiente externo das organizações do setor público agora pode ser caracterizado como altamente turbulento, o que implica um conjunto de condições cada vez mais dinâmicas, hostis, e complexas (OWUSUANSAH; COONEY; URQUHART *apud* SCHWELLA, 2005, p. 267).

Os prejuízos causados ao erário público pela não observância dos gestores da prevalência do interesse público sobre seus interesses particulares, tornam o foco de pesquisa nos cargos comissionados ainda mais pertinente, pois tudo que remete a esse tipo de nomeação está no centro do interesse da sociedade brasileira, principalmente, no momento atual. A ocupação desses cargos por especialistas como foco de investigação se justifica, porque a divisão do trabalho em tarefas realizadas por profissionais capacitados para determinado serviço garante mais eficiência.

No órgão legislativo municipal escolhido como objeto desta pesquisa, o número de contratações de cargos de livre provimento e escolha discricionária (106) é quase o quádruplo do número de efetivos (32), confirmando os fatos relatados pela mídia em todo o país. Situação essa, criticada por Mello (2005, p. 280), ao alegar que os cargos de provimento efetivo é que devem constituir a maioria dos cargos públicos existentes no quadro de pessoal das instituições do Estado. Natural pois essa orientação, já que os cargos comissionados, por representarem uma exceção presente na Constituição Federal, não demandam a exigência legal de que sejam exercidos por especialistas em suas respectivas funções. Quando se fala do número exacerbado de cargos comissionados, remete-se ao número de servidores que podem não estar cumprindo suas atribuições de maneira máxima, por não serem especialistas nessas áreas profissionais.

² OWUSUANSAH, W.; COONEY, T. M.; URQUHART, J. *How innovative is the public sector? A critical debate*. Dublin 2, Irlanda: Faculty of Business/Dublin Institute of Technology, 2003.

A complexidade e as incertezas geradas no ambiente das instituições públicas reportam à necessidade de um Estado eficiente, livre do personalismo, com organizações públicas enxutas e providas de objetivos para o atendimento das demandas sociais. Em relação às indicações que privilegiam a confiança e a amizade, pode-se argumentar com Weber (1974), que

Quanto mais complicada e especializada se torna a cultura moderna, tanto mais seu aparato de apoio externo exige o perito despersonalizado e rigorosamente objetivo, em lugar do mestre das velhas estruturas sociais, que era movido pela simpatia e preferências pessoais, pela graça e gratidão. A burocracia oferece as atitudes exigidas pelo aparato externo da cultura moderna, na combinação mais favorável (WEBER, 1974, p. 251).

O que se constata nos estudos e fatos relatos pela mídia nacional é que, cada vez mais, os cargos de livre nomeação têm se tornado moeda de troca na busca de apoio político por parte dos governos, cujo acesso se dá sem concurso público, logo, sem comprovação de qualificação técnica. Verifica-se, neste caso, a desobediência às normas fixadas para a seleção de pessoal quanto à especialização. Neste sentido, Weber (1976) afirma que

O papel das qualificações técnicas em organizações burocráticas é continuamente incrementado. Mesmo o funcionário de um partido ou organização sindical necessita de conhecimento especializado, embora usualmente, de caráter empírico, desenvolvido antes por experiência do que por aprendizagem formal. No Estado Moderno os únicos cargos para os quais não se exigem qualificações técnicas são os de ministro e presidente (WEBER, 1976, p. 22).

Cassol *et al.* (2012) preocuparam-se em ressaltar a influência do nível de escolaridade e da filiação partidária no provimento dos cargos comissionados, alegando que “a qualidade de gestão está diretamente relacionada ao perfil do ocupante do cargo comissionado, que se negligenciado compromete o atendimento das demandas da sociedade”.

Sobre a questão da confiança para a governabilidade política, um dos motivos para conceber a justificativa das contratações por critérios pessoais, de confiança, segundo Cassol *et al.* (2012), é que, apesar de o Brasil ter passado por algumas mudanças positivas em relação ao nepotismo, a disputa por cargos ainda é questão preocupante.

a disputa por cargos públicos é contínua e intensa a cada ciclo do governo. Os candidatos aos cargos majoritários (presidente, governador,

prefeito), comumente, são eleitos por meio de uma coalizão de partidos que luta por espaços dentro da máquina estatal, no sentido de acomodar seus afiliados políticos e influenciar as decisões governamentais (CASSOL *et al.*, 2012, p. 76).

Para o promotor Lemos Júnior (2010), a questão dos servidores ocupantes de cargos em comissão é um dos problemas mais críticos dos promotores que atuam nas questões do patrimônio público. O autor afirma que o cargo comissionado beneficia um grupo maior de pessoas do que o nepotismo. O cargo de comissão vai além do parentesco, abrange “conhecidos, amigos, amigos de amigos, cabos eleitorais”. Baseado em sua experiência profissional, observa que:

Não é o único problema, por certo. Há irregularidades das mais variadas, verificadas em concursos públicos (ou na falta de), desvios de função, nepotismo, contratação irregular de mão de obra a título temporário ou por contratos ou convênios fraudulentos, dentre outros. Mas um dos pontos mais sensíveis são os servidores comissionados, muito mais grave do que o famigerado nepotismo. Este provoca algum clamor social; há uma nítida antipatia em relação à sua prática, pela sensação desagradável de que pessoas sem mérito furaram a fila, passando na frente de outras menos privilegiadas por circunstâncias ou que estão se esforçando em vão para passar em concursos (LEMOS JÚNIOR, 2010, p. 1)

Recentemente foi divulgada a carta do vice-presidente da República Michel Temer à presidente Dilma Rousseff, na qual reclama desatenção da presidente aos seus indicados aos cargos de alta direção. Essa dinâmica da governabilidade na democrática república brasileira está presente em todas as esferas governamentais, não só no âmbito do Executivo, mas também do Legislativo. Nas câmaras municipais, as eleições para a presidência da mesa diretora geram muitas expectativas em relação aos cargos de livre provimento.

Lemos Júnior (2010) chamou a atenção para o outro lado da questão. No Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), dos 1170 servidores, 856 são concursados do Ministério Público da União (MPU), restando somente 11 comissionados, sem vínculo, todos ocupando cargos elevados e muito disputados. Ressalta, ainda, que:

não afirmamos que o cargo em comissão ocupado por servidor sem vínculo seja um mal em si. De forma alguma; pode ser que o seu bom uso traga frutos que enriqueçam a qualidade do serviço público. Existem experiências positivas nesse sentido (LEMOS JÚNIOR, 2010. p. 1).

Tentativas de mudança na seleção de pessoal chegaram a ser colocadas em prática em algumas gestões estaduais. Em 2003, o governo de Minas Gerais criou o cargo de empreendedor público, com o objetivo de gerenciar projetos, trazendo pessoas de dentro e fora do Estado, com boa formação acadêmica e profissional. Os selecionados também passavam por uma pré-qualificação. Esse foi um modelo inovador quanto ao recrutamento de pessoal no serviço público, por levar em consideração o perfil para o cargo. Mas não conseguiu se livrar, substancialmente, dos traços patrimonialistas, uma vez que também fazia parte do processo de seleção a indicação de nomes, o que pode configurar o fortalecimento das elites governamentais. Valadares e Emmendoerfer (2012) atestam que:

No caso de Minas Gerais, apesar de todo o discurso de que o cargo de empreendedor público é um exemplo de sucesso, pouco se sabe sobre os reais efeitos desse cargo em termos de eliminação de práticas clientelistas na ação do governo. Um dos fatores que geram dúvidas é que, apesar de haver todo esse processo de pré-qualificação, a última fase de todo moderno processo, a decisão final, passa pelo aspecto de confiança de uma pessoa, o governador (VALADARES; EMMENDEORFER, 2012, p. 736).

O Ministério Público do Rio Grande do Norte (MPRN) inaugurou, em 2010, o sistema da meritocracia na seleção de pessoal para cargos de direção, chefia e assessoramento, dentro da tendência de planejamento estratégico. Foi criado o programa de Seleção para Cargos de Provisão em Comissão de Gestor Público (AZEVEDO; PATIÑO, 2013).

A nomeação de servidor público comissionado sem critérios de qualificação profissional e os abusos de criação de cargos comissionados apontam um cenário onde se detecta algumas mudanças que, independente do motivo, são oriundas de conscientização administrativa ou pressão social. Tem-se, assim, além do anúncio da redução ministerial (atingindo, principalmente, os cargos de livre nomeação e exoneração) anunciada pela presidente Dilma Rousseff, outras iniciativas como a PEC 110/2015 – que propõe a redução do número de cargos em comissão, e a Lei das Estatais (nº 13.303) – que estabelece critérios e reduz os cargos de alta direção, ocupados por indicação política em empresas públicas (caso da Petrobras).

Nota-se pois que, além de atual, o tema ora proposto vem sendo alvo de críticas e debates na sociedade brasileira. No entanto, não é objetivo desse

estudo munir os leitores com denúncias da imprensa, mas levar em consideração a importância da mídia como relatora de fatos reais e informante da sociedade.

1.4 Contribuição teórica e empírica

Como contribuição teórica, este estudo se propôs a uma revisão dos conceitos e práticas da administração pública, a partir modelo burocrático de Max Weber e dos princípios constitucionais, com vistas a identificar os princípios burocráticos que afetam a eficiência da administração pública com traços da gestão patrimonialista, especialmente, no âmbito da seleção de servidores comissionados. Dessa forma, esta pesquisa pode contribuir para expandir o conhecimento acerca das implicações da especialização na ocupação e no exercício de cargos públicos, em especial dos comissionados, por não serem regulados por exigências técnicas profissionais, constituindo um meio de conhecimento a ser colocado em prática, o que, conseqüentemente, estabelece a sua contribuição empírica.

1.5 Estrutura textual

A presente dissertação está estruturada em cinco capítulos, iniciados por esta Introdução, onde se fez a contextualização do tema e se definiu o problema e os objetivos da pesquisa. No Capítulo 2, o Referencial Teórico foi constituído de uma revisão da literatura focada nas seguintes subtemáticas: (i) Conceitos de administração pública; (ii) O modelo ideal burocrático weberiano na administração pública; (iii) Cargos comissionados e suas nuances de patrimonialismo e o fator confiança; (iv) As disfunções burocráticas e suas implicações nos entraves da eficiência administrativa; (v) A especialização profissional e a divisão de funções; e (vi) As características da gestão administrativa da unidade legislativa objeto deste estudo. No Capítulo 3 foram apresentados os métodos utilizados na pesquisa – Metodologia. No Capítulo 4, a Análise de Resultados, e no Capítulo 5 as Considerações Finais relativas aos resultados encontrados.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Como marco teórico, explorou-se, neste estudo, o modelo burocrático ideal do sociólogo alemão Max Weber, com base nos conceitos de burocracia (dominação racional-legal) e nas premissas de eficiência organizacional, abrindo-se espaço para a abordagem do cargo comissionado, do fator condicionante de sua livre nomeação – a “confiança” – e das práticas patrimonialistas que nem a burocracia nem a nova gestão gerencialista conseguiram exterminar. Considerando o tema em foco, conseqüentemente, também tem lugar o estudo das disfunções burocráticas, da eficiência no setor público, da especialização de pessoal e, ainda, das especificidades da casa legislativa que constitui a unidade de análise desta pesquisa. Dessa forma, este capítulo foi dividido em cinco subitens de abordagem das especificidades administração pública e de seu funcionamento, a partir dos conceitos de burocracia muitas das vezes utilizados de forma equivocada.

2.1 Conceituação pertinente à administração pública

O conceito amplo de Administração Pública constitui senso comum entre os autores da área do Direito Administrativo (MELLO, 2005; DI PIETRO, 2013; MEIRELLES, 2010), que a resume a um conjunto de órgãos, pessoas jurídicas e agentes públicos organizados para a realização de atividades em prol do interesse coletivo. Seu regime é predominantemente de direito público, embora, por vezes, adquira *status* de direito privado.

2.1.1 A administração pública

Na esfera conceitual, Meirelles (2010, p. 66) define a administração pública como “o instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do Governo”. Sob esse viés, Di Pietro considera que a administração pública

abrange o fomento (atividade administrativa de incentivo à iniciativa privada de utilidade pública), a polícia administrativa (restrições impostas por lei ao exercício de direitos individuais em benefício do interesse coletivo) e o serviço público (que é toda atividade que a Administração

Pública executa, direta ou indiretamente, para satisfazer à necessidade coletiva, sob regime jurídico predominantemente público (DI PIETRO, 2013, p. 55-56).

As primeiras noções de serviço público surgiram na França, com a Escola do Serviço Público. Para Di Pietro (2013, p. 99), não é fácil conceituar o termo “administração pública”, pois ele sofreu alterações no decorrer do tempo, sendo que alguns autores preferem usar o conceito amplo, aquele que abrange todas as atividades judiciárias e administrativas do Estado, buscando atender os cidadãos. Outros, preferem o conceito restrito, que são os serviços administrativos prestados aos cidadãos, com exclusão dos serviços do legislativo e do executivo. Para a autora, as duas opções conceituais apresentam três elementos combinantes: o material (atividades de interesse coletivo), o subjetivo (presença do Estado) e o formal (procedimentos de Direito Público).

Assim, tem-se que as expressões “serviço público” e “empresa pública” são utilizadas de forma equivocada, quando relacionadas a órgãos públicos, principalmente, órgãos públicos de poder. De acordo com a recente Lei 13.303/2016, art. 3º, a título de exemplificação, seriam as empresas públicas: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (CORREIOS) – União – e a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA) e Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG) – Estado. Logo, não cabe denominar o Poder Legislativo de empresa pública, pois esse é um órgão público independente e de poder, e isto considerando-se o conceito de empresa pública como: “entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios” (BRASIL, 2016).

Nesta cadência, pode-se considerar, primordialmente, a administração pública, como a gestão do que é público, da coisa pública que tem como meta os interesses coletivos da sociedade, promovendo serviços que tenham como fim o bem-estar comum. O estilo de administração pública que interessa nesta pesquisa é o modelo burocrático de Max Weber, que se fez presente no Brasil após 1930 (República Velha), para substituir as práticas da administração patrimonialista então em vigor, visando conferir eficiência ao setor público.

Porém, o que se observa, é que as características da administração patrimonialista surgidas no Brasil Colônia, que passaram pelo Império e foram até a República Velha, ainda podem ser vistas, em traços significativos, na atual administração pública burocrática.

2.1.2 Órgãos públicos

Enquanto a administração pública, para colocar em prática suas atividades, é organizada repartindo-se em unidades com atribuições definidas para expressar a vontade do Estado, não sendo pessoa jurídica nem pessoa física (DI PIETRO, 2013, p. 579), “os órgãos não passam de simples repartições de atribuições, e nada mais” (MELLO, 2005, p. 128). Neste sentido, Meirelles (2010, p. 68-69) destaca que os órgãos públicos “são unidades de ação com atribuições específicas na organização estatal”, e que “cada órgão, como centro de competência governamental ou administrativa, tem necessariamente funções, cargos e agentes”.

Quanto ao tipo, o órgão público apresenta classificações diversas entre os autores, com algumas diferenças. Atém-se, aqui, ao tipo de órgão constituído pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Segundo Di Pietro (2013) e Meirelles (2010), os poderes se encaixam na tipologia relativa à sua posição estatal, de “órgãos independentes”. No entendimento de Di Pietro (2013), esses órgãos

são os originários da Constituição e representativos dos três Poderes de Estado, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, e sujeitos apenas a controles constitucionais de um sobre o outro; suas atribuições são exercidas por agentes políticos. Entram nessa categoria as Casas Legislativas, a Chefia do Executivo e os Tribunais (DI PIETRO, 2013, p. 581-582)

As atribuições dos órgãos são exercidas por pessoas físicas, os chamados agentes públicos, cujas características são ditadas pela natureza do cargo e sua investidura no mesmo.

2.1.3 Agentes públicos

Agente público é “quem quer que desempenhe funções estatais, enquanto as exercita” (MELLO, 2005, p. 227), caracterizando-se de acordo com dois requisitos básicos: natureza estatal da atividade desempenhada e sua investidura na mesma. O autor classifica os agentes públicos em: (i) agentes políticos; e (ii) servidores estatais (servidores públicos e de Direito Privado) e particulares em atuação colaboradora com o Poder Público. Pautado por esse entendimento, Mello (2005, p. 229-232) estabelece as seguintes definições para as citadas funções.

- . *Agentes Políticos* – nome dado aos titulares dos cargos estruturais quem compõem a organização política do país. Aqui se encaixam o presidente da República, os governadores, prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos chefes do Executivo, isto é, ministros e secretários das pastas, senadores, deputados federais e estaduais e vereadores.
- . *Servidores Estatais* – nessa nomenclatura incluem-se aqueles que têm vínculo com o Estado ou com entidades da Administração indireta, independentemente de sua natureza pública ou privada (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista), em uma relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência. Nesse grupo estão os servidores públicos (que receberão uma abordagem mais detalhada neste estudo) e os servidores de autoridades governamentais. Enquanto os primeiros mantêm vínculo profissional, por meio de cargos ou empregos, com as entidades governamentais (União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas autarquias e fundações de Direito Público), os segundos são empregados de empresas públicas, sociedade de economia mista e fundações de Direito Privado, regidos pelo regime trabalhista.
- . *Particulares em atuação colaboradora com o Poder Público* – nessa categoria de agentes estão as pessoas que, sem perderem a

qualidade de particulares, exercem função pública, ainda que em caráter episódico. Dentre eles estão os jurados, os membros de Mesa que apura votos das eleições, os recrutados para o serviço militar obrigatório e os gestores de negócios públicos.

2.1.4 Servidores públicos

Servidores públicos são uma espécie de agente público que presta serviços ao Estado com manutenção de vínculo profissional, por sua investidura em cargos e funções como forma de emprego remunerado. São classificados como servidores públicos, em sentido estrito, ou estatutário, por ocuparem cargo público efetivo ou em comissão sob regime jurídico estatutário. Já empregado público são os titulares de emprego público sob regime celetista e os contratados por tempo determinado – aqueles que atendem uma necessidade temporária de urgente interesse público, que não pode esperar pelo prazo de um concurso público (MEIRELLES, 2010, p. 438-441).

Muitas vezes nota-se o servidor público sendo chamado de funcionário público. Di Pietro (2013, p. 584) admite usar a expressão “funcionário público” para se remeter aos servidores públicos, pois o fato de nenhuma vez a Constituição utilizar o vocábulo funcionário, “não impede que este seja mantido na legislação ordinária”.

2.1.5 Cargo, função e emprego

Cargo, função e emprego são vocábulos presentes na Administração Pública, mas cercados de diferentes conceitos. No entendimento de Di Pietro (2013), corroborado por autores como Mello (2005) e Meirelles (2010), cargos são unidades, criadas por lei, com suas atribuições e remunerações definidas, segundo o regime estatutário. Emprego público também são unidades de atribuições, porém o vínculo contratual é o relativo à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Já o vocábulo “função” refere-se ao conjunto de atribuições. Porém há uma exceção prevista na Constituição Federal (CF), no art. 37, inc. IX (BRASIL, 1988), para atender à necessidade temporária e excepcional de interesse público

urgente ou ainda às funções de natureza permanente correspondentes a direção, chefia e assessoramento. Daí a abertura para a contratação por tempo determinado. Esses servidores não fazem parte do quadro permanente de pessoal (DI PIETRO, 2013, p. 594).

O cargo é profissão que tem como premissa uma formação determinada para cada tipo que requer, em sua especificidade, o emprego de cognição e/ou força física. Daí, muitos autores defenderem a realização de prova de conhecimentos para a nomeação a um cargo estatal.

O cargo é profissão. Isto se manifesta, em primeiro lugar, na exigência de uma formação, fixamente prescrita, que na maioria dos cargos requer o emprego de plena força de trabalho por um período prolongado, e em exames específicos prescritos, de forma geral, como pressupostos de nomeação (WEBER, 1999, p. 200).

Meirelles (2010) faz a distinção entre cargo e função e, ainda, entre função do cargo e função autônoma. O cargo não existe sem função, mas existe função sem cargo:

Todo cargo tem função, mas pode haver função sem cargo. As funções do cargo são definitivas; as funções autônomas são, por índole, provisórias, dada a transitoriedade do serviço que visam a atender, como ocorre nos casos de contratação por prazo determinado (CF, art.37, IX). Daí por que as funções permanentes da Administração só podem ser desempenhadas pelos titulares de cargos efetivos, e as transitórias, por servidores designados, admitidos ou contratados precariamente. Os servidores podem estabilizar-se nos cargos, mas não nas funções. Como visto, a EC 19 restringe o exercício das funções de confiança apenas para o titular do cargo efetivo, vale dizer o concursado. Dessa forma, o fator confiança fica restrito ao âmbito interno da Administração (MEIRELLES, 2010, p. 445).

As funções de confiança de natureza permanente “assemelham-se, quanto à natureza das atribuições e quanto à confiança que caracteriza o preenchimento, aos cargos em comissão” (MELLO, 2005, p. 234). São essas semelhanças que, possivelmente, levam as pessoas a confundirem os termos, ao considerarem a função de confiança e o cargo comissionado como sendo a mesma coisa. A seguir tratar-se-á dessas diferenças, a fim de levar à luz os conceitos de cargo em comissão e função de confiança.

2.1.5.1 Cargo em comissão *versus* função de confiança

Os cargos são classificados quanto à sua posição no quadro “e quanto à sua vocação para a retenção de seus ocupantes” (MELLO, 2005, p. 280). Interessa, pois, neste estudo, a título de esclarecimento da diferença entre os dois termos, essa última classificação, por levar em consideração as formas de provimento dos cargos e o fator confiança. Primeiramente, vale ressaltar a simples diferenciação de Graef (2008, p. 3), ao asseverar que “os cargos serão preenchidos e as funções exercidas”.

O cargo em comissão e a função de confiança tem formas de provimento iguais, ou seja, de livre provimento. No primeiro caso a liberdade de escolha recai sobre servidores de carreira e os temporários. Os cargos em comissão são aqueles em que a investidura não depende de concurso público, apenas da escolha do agente político, que tem essa liberdade de seleção. No segundo caso, o provimento é livre, porém entre os servidores efetivos apenas, pois as funções de confiança são reservadas a servidores de carreira. Como lembra Oliveira (2004, p. 17), a palavra “comissão” tem como sentido literal “um encargo ou incumbência temporária oferecido pelo comitente” e a ocupação se justifica pelo critério de confiança do agente político.

O provimento é “o ato de designação de alguém para titularizar cargo público” (MELLO, 2005, p. 282). O autor subdivide essa classificação conforme o provimento em: (i) cargos de provimento em comissão; (ii) cargos de provimento efetivo (ou cargo efetivo); e (iii) cargos de provimento vitalício.

- . *Cargos em comissão* – são os cargos que dispensam concurso público e, portanto, ocupados em caráter transitório por pessoa de confiança da autoridade competente. Tal autoridade pode nomear e exonerar livremente, com ressalvas previstas na lei a ser abordada neste estudo. Acresce-se que “são sinônimas as expressões cargo em comissão, cargo comissionado e cargo de confiança” (BORGES, 2012, p. 49).
- . *Cargo efetivo* – são os cargos que recebem ocupantes em caráter permanente, definitivo. São nomeados depois da realização de

concurso público. A exoneração é formalizada por meio de processo administrativo.

- . *Cargos vitalícios* – esses cargos se assemelham aos cargos efetivos, no quadro de pessoal, pelo caráter permanente dos ocupantes. E isto por apresentarem um caráter maior de retenção das pessoas que os exercem, que só podem ser desligadas por meio de processo judicial. Dentre eles, os cargos de Magistrado, de Ministro do Tribunal de Contas e de membro do Ministério Público.

A partir desta sucinta explanação, é possível formular a diferença entre os termos “cargos em comissão” e “função de confiança”. Pautando-se pela determinação da Emenda Constitucional (EC) nº 19 (BRASIL, 1998): as funções de confiança só podem ser exercidas por servidores cujas atribuições se restringe única e exclusivamente às de chefia, direção e assessoramento, conforme art. 37, inc. V, da CF/1988 (BRASIL, 1988). Tratam-se de funções a serem exercidas por pessoas de confiança de quem as escolhe, sendo denominadas “funções comissionadas” ou “funções gratificadas”. Assim, as funções de confiança pertencem à esfera da livre nomeação e exoneração.

Os cargos em comissão também têm no fator confiança um determinante para a escolha livre de pessoal. Tais cargos, porém, podem ser ocupados tanto por servidores de carreira (efetivos) como por servidores de permanência temporária (comissionados). No caso dos servidores efetivos, a lei prevê que a nomeação siga os casos, condições e percentuais mínimos previstos na lei. Porém a Constituição não determina esse percentual, ficando o seu estabelecimento a cargo dos próprios legisladores e gestores, que por vezes se omitem em estabelecê-lo, prejudicando a aplicabilidade da lei.

Há que esclarecer um pouco mais sobre o cargo em comissão em relação aos dois tipos de ocupantes – servidores efetivos e servidores comissionados – pois existem algumas nuances. Ambas as categorias jamais adquirirão estabilidade pelo exercício deste tipo de cargo. No caso dos servidores efetivos ocupantes de cargos comissionados, a garantia à estabilidade só se faz exclusivamente em razão de seu cargo efetivo. Para assumir um cargo comissionado, o servidor concursado deve ser afastado do seu cargo de provimento efetivo para exercer o comissionado. Ao ser exonerado, o servidor

retoma seu cargo efetivo. Porém, no caso do servidor de provimento temporário, o servidor comissionado, quando exonerado, perde o vínculo com a Administração Pública.

Tanto as funções de confiança como os cargos em comissão limitam-se às funções de direção, chefia e assessoramento, “sendo inconstitucionais quaisquer normas que criem funções de confiança ou cargos em comissão para o exercício de outro tipo de atribuição” (DI PIETRO, 2013, p. 603). Meirelles (2010, p. 440) ressalta, ainda, que as funções de confiança e de direção, chefia e assessoramento (cargos em comissão) devem ser previstas à luz dos princípios da eficiência e razoabilidade.

2.1.6 Concurso público

O histórico sobre a seleção de pessoal na administração pública mostra que a preocupação das autoridades com a qualificação profissional vem desde a Antiguidade. Foram praticadas, a partir da Idade Média, algumas modalidades de seleção como o sorteio, compra e venda, herança, arrendamento, nomeação, eleição e concurso, processos seletivos que perduram até os dias atuais (GASPARINI, 2007, p. 13-14). Essas formas de escolha de pessoal demonstram, no âmbito do serviço público, uma maneira de se encontrar a mais adequada e confiável.

Sempre se desejou encontrar um processo eficiente para essa escolha, pois é do bom resultado de qualquer procedimento dessa natureza e para essa finalidade, que depende, em grande parte, o adequado desempenho da atividade administrativa (GASPARINI, 2007, p. 13).

Essa preocupação também se via nos antigos legisladores. A legislação imperial (BRASIL, 1824), em seu art. 179, inc. XIV, determinava que “todo cidadão pode ser admitido aos cargos públicos civis, políticos ou militares, sem outra diferença que não seja a dos seus talentos e virtudes”. Seguindo esse pensamento, a Constituição de 1891 proclamou a acessibilidade a esses cargos no art. 73, ressaltando que deveriam ser “observadas as condições de capacidade especial que a lei estatuir” (BRASIL, 1891).

Em 1934, a Carta Magna ratifica no art. 168 que a acessibilidade aos cargos públicos a todos os brasileiros segue “sem distinção de sexo ou estado

civil”, e no art. 170, § 2º, que a primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas será realizada “depois de exame de sanidade e concurso de provas e títulos” (BRASIL, 1934). Nos anos de 1967 e 1969 já se faziam presentes as exceções para os cargos de comissão (MENDES, 1988, p. 163-166). Essas exigências de realização de concurso público se estenderam às demais Cartas Magnas até a vigente Constituição Federal de 1988.

Sobre o concurso público, prevalece o texto do art. 37, inc. I, da CF/1988, que garante o livre acesso aos cargos, funções e empregos públicos aos brasileiros e estrangeiros, mediante concurso público, ressalvadas as possibilidades de provimento em comissão e empregos dessa natureza (BRASIL, 1988).

Entretanto, como os concursos não têm seus procedimentos estabelecidos em lei, os órgãos da administração pública que os organizam assumem a responsabilidade pela especificação das exigências quanto “aos requisitos de capacidade física, moral, técnica, científica e profissional que entenderem convenientes, como condições de eficiência, moralidade e aperfeiçoamento do serviço público” (MEIRELLES, 2010, p. 460).

Segundo Busquets e Martins (1991, p. 43), são três as modalidades do concurso público, a saber: (i) concurso de títulos (o candidato apresenta documentos que comprovam as atividades que exerceu como diplomas, artigos, cursos, livros etc.); (ii) concurso de provas (o candidato responde a questões para ratificar seus conhecimentos específicos relacionados ao cargo que aspira); e (iii) concurso de provas e títulos (o candidato apresenta os documentos e atesta seus conhecimentos). “Agora mais do que nunca, tanto o concurso quanto a licitação são procedimentos que nenhum administrador poderá fugir ante o princípio da moralidade constitucional assegurado” (BUSQUETS; RODRIGUES; MARTINS, 1991, p. 45).

A importância do concurso público como meio de seleção de pessoal é defendida pelos autores do direito administrativo que veem a administração pública como protagonista “num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulos de políticos que se alçam e se mantêm no poder leiloando cargos e empregos públicos” (MEIRELLES, 2010, p. 462).

Coloca-se à tona um certo incômodo quanto à exigência do concurso público apenas para cargo de provimento efetivo e emprego público, conforme

reza o art. 37 da CF/1988: “Uma dúvida que pode ensejar que a norma do art. 37, inc. II, é sobre a razão de o dispositivo mencionar a exigência de concurso público apenas para cargo ou emprego público, deixando de lado as funções” (DI PIETRO, 2013, p. 599). Silva (2003, p. 659), comentando esse preceito, assevera que

deixa a Constituição, porém, uma grave lacuna nessa matéria, ao não exigir nenhuma forma de seleção para a admissão às funções (autônomas) referidas no artigo 37, I, ao lado dos cargos e empregos. Admissões a funções autônomas sempre foram fontes de apadrinhamentos, abusos e de injustiças aos concursados.

De acordo com Gasparini (2007) e Motta (2007), o concurso público tem em um dos seus fundamentos mais importantes os princípios da igualdade e da moralidade. A inclusão do concurso público é um fator moralizador dos critérios de escolha, para que os mais capacitados sejam selecionados, sem influências pessoais de qualquer natureza. As lacunas presentes na CF/1988 veem sendo usadas por muitos políticos como práticas patrimonialistas, conforme abordado, neste estudo, em capítulo específico sobre o tema.

2.1.7 Princípios da administração pública

As organizações públicas burocráticas são norteadas pelos princípios do Direito Público. Segundo Di Pietro (2013, p. 64), são eles: (i) legalidade; (ii) supremacia do interesse público; (iii) impessoalidade; (iv) presunção de legitimidade ou de veracidade; (v) especialidade; (vi) controle ou tutela; (vii) autotutela; (viii) hierarquia; (ix) continuidade do serviço público; (x) publicidade; (xi) moralidade administrativa; (xii) razoabilidade e proporcionalidade; (xiii) motivação; (xiv) eficiência; (xv) segurança jurídica; e (xvi) proteção à confiança e boa-fé.

Entretanto, apesar da conformidade com a maioria dos princípios elencados por Di Pietro (2013), Mello (2005, p. 84-111) exclui os princípios da Especialidade, da Continuidade dos serviços públicos, da Hierarquia e da Presunção de legitimidade ou de veracidade. Por outro lado, considera os princípios da Finalidade e da Ampla defesa que Di Pietro (2013) desconsidera.

Outros autores como Busquets e Prata (1991, p. 24) destacam, ainda, o princípio da Economicidade.

Atém-se, neste estudo, aos cinco princípios explicitados no art. 37 da CF/1988, que regem a Administração Pública: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

Mello (2005) conceitua cada um dos princípios presentes na CF/1988, a saber:

- . *Princípio da legalidade* – O estado é completamente submisso às leis, devendo “obedecê-las, cumpri-las e pô-las em prática”. [...] O princípio da legalidade contrapõe-se, portanto, e visceralmente, a quaisquer tendências de exacerbação personalista dos governantes” (MELLO, 2005, p. 89-90).
- . *Princípio da impessoalidade* – É também chamado de princípio da igualdade ou isonomia. Uma de suas aplicações presentes na lei se dá na exigência de concurso e licitação. “Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou *detrimentosas*” (MELLO, 2005, p. 102).
- . *Princípio da publicidade* – Na Administração Pública só se admite o sigilo, quando “imprescindível à segurança da Sociedade e do Estado. [...] Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos” (MELLO, 2005, p. 102).
- . *Princípio da moralidade administrativa* – esse princípio determina que a Administração e seus agentes devem agir com ética: “a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhaneza, sendo-lhe

interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos” (MELLO, 2005, p. 107).

Princípio da eficiência – “Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluído e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que buliram no texto. [...] anote-se que este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da “boa administração” (MELLO, 2005, p. 110).

O panorama de conceitos e princípios que regem a administração pública e o novo perfil dos cidadãos, contribuintes e usuários dos serviços públicos vêm impondo desafios aos executivos da administração pública:

Os administradores públicos se encontram cada vez mais diante de decisões morais e defrontam-se com desafiantes pressões por melhores resultados econômicos, sem abandonar o aspecto social, operando em um ambiente de fortes influências políticas. Isso faz com que seja extremamente valorizada uma postura ética e transparente. A gradativa conscientização dos cidadãos tem produzido demandas cada vez mais complexas, assim como expectativas que aumentam na mesma proporção (MELLO, 2006; TENÓRIO, 2007, *apud* DE BENEDICTO *et al.*, 2013, p. 287).³

Pantoja, Camões e Bergue (2010), corroborando Mello (2006) e Tenório (2007), acreditam que essa conscientização dos cidadãos tem provocado uma adequação nos serviços prestados pelo Estado.

Não basta atuar de forma a obter a melhor relação custo-benefício, se os resultados almejados não forem alcançados e se não atenderem necessidades legítimas. Os usuários do serviço público têm aumentado o nível de exigência em relação à satisfação de demandas. A qualidade e a

³ DE BENEDICTO, S. C.; GUIMARÃES JÚNIOR, E. S.; PEREIRA, J. R.; ANDRADE, G. H. N. Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na administração pública. Organizações Rurais e Agroindustriais, v. 15, n. 2, 2013.

adequação dos serviços às necessidades dos usuários são hoje aspectos críticos para o bom desempenho de qualquer órgão ou entidade da administração pública (PANTOJA,; CAMÕES; BERGUE (2010, p. 12).

Por outro lado, não há como pensar em mudanças efetivas na sociedade e, por conseguinte, na administração pública, sem levar em consideração fatores históricos como “elementos da tradição legalista e formal da administração pública combinados com traços culturais como o patrimonialismo e o individualismo”, em discordância com as características da burocracia profissional aspirada que contém traços de impessoalidade e qualificação (PANTOJA, CAMÕES; BERGUE, 2010, p. 13). Tais fatores são abordados em subitens posteriores.

2.2 Burocracia

Numa sociedade da informação e da tecnologia, onde tudo está disponível em tempo real, *on-line*, a população passa a exigir mais das esferas pública e privada. Em se tratando da gestão pública, o cidadão cobra mais transparência e eficiência dos gestores. Ícone da tão mal falada burocracia, a administração pública se vê entrelaçada aos desafios do mundo moderno: alcançar a máxima eficácia na prestação de serviços à população e cumprir o dever de contribuir no desenvolvimento do país.

A necessidade de mudanças impostas aos modelos administrativos mostra que a sociedade, independente da classe social do cidadão, não fica inerte frente às transformações econômicas e suas demandas capitalistas. Do sistema feudal aos dias atuais, a administração pública experimentou alguns modelos de administração: patrimonialista, burocrática e gerencial. Os interesses dos donos do poder e também da sociedade capitalista foram demandando essas novas experiências no modo de gerenciar os negócios do país. Evans e Rauch (2014) atestam que:

O crescimento depende de governança. Decifrar a relação entre as estruturas administrativas e os níveis cambiantes de produção econômica é, portanto, uma preocupação constante tanto dos teóricos quanto dos empíricos. Em 1997, o Banco Mundial tomou novamente para si essa tarefa mediante um Relatório do Desenvolvimento Mundial chamado “O Estado em um mundo mutável”. Tanto a escolha do tema quanto o conteúdo do relatório significaram uma importante mudança no pensamento sobre o papel do Estado dentro do “status quo” do desenvolvimento (EVANS; RAUCH, 2014, p. 409).

O modelo burocrático representou uma resposta à demanda da sociedade por uma administração mais eficiente, racional e profissionalizada contra a administração patrimonialista que vigorou até o início do século XX. Quem melhor definiu a “burocracia” e teve diversos seguidores foi o sociólogo alemão Max Weber.

Segundo conceito etimológico, o vocábulo “burocracia” – do francês “bureau” e do grego *kratos* – significa o poder exercido por funcionários de escritório. O modelo burocrático de Weber não incluía, na sua base conceitual, o viés pejorativo que impregnou o termo “burocracia”: excesso de formalidades entre processos e papéis e, por consequência, morosidade. O modelo burocrático apresentou-se como um modo de gestão capaz de acabar com os abusos do Estado Absolutista, que não separava o patrimônio público do privado (práticas patrimonialistas), buscando maior eficiência na prestação dos serviços. Biazzi, Muscati e Biazzi (2011) ponderam sobre a eficácia do modelo burocrático.

[...] É importante lembrar, porém, que, embora vista muitas vezes como obstáculo, a burocracia surge no setor público para minimizar o risco de desigualdade no tratamento dos cidadãos. Seu maior benefício é a manutenção do princípio da equidade, ou seja, da necessidade de se oferecer resultados imparciais a todos os indivíduos, um dos princípios da democracia (BIAZZI; MUSCATI; BIAZZI, 2011, p. 870).

Mas há que observar que, no final do século XIX, as monarquias absolutistas foram substituídas por Estados modernos, dando início à separação entre os bens públicos e privados, bem como à profissionalização da Administração Pública. Porém, até esse momento histórico, o Estado brasileiro recebeu a influência dos colonizadores portugueses, que tinham o paternalismo e o nepotismo como bússolas para empregar pessoas. Esse modelo administrativo permeou o período colonial até a República Velha (1889 a 1930). Assim, somente no governo de Getúlio Vargas de 1936 foi realizada uma reforma administrativa influenciada pelo modelo burocrático europeu.

Dessa forma, foi com o Conselho Federal do Serviço Público Civil, posteriormente transformado no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) que, em 1938, por meio do Decreto-Lei nº 579, deu-se início à administração burocrática no Brasil (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 164).

O estudo de Weber (1971) norteia o entendimento de que a burocracia está presente nas instituições sociais, independente de seus fins de natureza

material ou ideológica. Nas organizações em geral, com a produção em massa e a grande competitividade trazida pela globalização, o desenvolvimento tecnológico e a virtualização dos negócios, percebe-se a necessidade crescente de controle e gestão de riscos e previsibilidade do seu funcionamento.

Na burocracia moderna weberiana, os governos públicos e legais funcionam por meio da autoridade burocrática dos preceitos das leis e normas administrativas, das atividades técnicas e da definição de hierarquia por cargos, com critérios de empregabilidade regidos por qualificações previstas em regulamentos (WEBER, 1974, p. 229).

Encontrada também nas esferas da política, da religião, da educação e das instituições militares, a burocracia é definida por Motta e Vasconcelos (2006) como

um sistema que busca organizar, de forma estável e duradoura, a cooperação de um grande número de indivíduos, cada qual detendo uma função especializada. Separa-se a esfera pessoal, privada e familiar da esfera do trabalho, visto como esfera pública de atuação do indivíduo. Nas sociedades tradicionais, normalmente a esfera familiar e a esfera trabalho se confundiam, dado o caráter pessoal das relações. Na sociedade industrial há uma ruptura destes padrões (MOTTA; VASCONCELOS, 2006, p. 30).

O sistema burocrático teve sua utilidade na criação, manutenção e eficiência das organizações. Em sua essência e sem desvios, a burocracia é importante para organizar e planejar as diversas tarefas organizacionais. Por meio de controles burocráticos se evita o caos e a anarquia processual.

Oliveira (2006, p. 291-292) considera as disfunções como irregularidades que ocorrem no processo administrativo e laboral das organizações, fazendo com que os objetivos não sejam atingidos. No entanto, também considera a burocracia um bem necessário, desde que utilizada e exercida da forma como foi concebida em sua essência.

Max Weber foi um defensor da burocracia como um modelo ideal de gestão para uma empresa, uma vez que, por meio de suas premissas de dominação racional, consegue atingir a eficiência desejada na execução das tarefas oficiais. No âmbito da dominação burocrática, o funcionalismo moderno apresenta esse perfil: baseia-se em leis e normas fixas (documentos, atas) e também na hierarquia dos cargos, é determinado por regras para atingir os fins e pratica a contratação de pessoas com qualificação regulamentada (WEBER,

1991). Seu criador ressalta, ainda, os traços racionais da burocracia como as normas, a qualificação técnica, a impessoalidade nas relações e a previsão de acontecimentos, que, no seu entender, constituem a forma mais eficiente de estruturação de uma organização.

A burocracia racionalizada e sistematizada por meio de leis, estatutos, normas fixas, com eficiência técnica teve início no Império Romano, tendo sido herdada da Idade Média. Com relação às vantagens das técnicas da burocracia, considera-se que

A razão decisiva do avanço da organização burocrática sempre foi sua superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma. A relação entre um mecanismo burocrático plenamente desenvolvido e outras formas é análoga à relação entre uma máquina e os métodos não-mecânicos de produção de bens. Precisão, rapidez, univocidade, conhecimento de documentação, continuidade, descrição, uniformidade, subordinação rigorosa, diminuição de atritos e custos materiais e pessoais alcançam o ótimo numa administração rigorosamente burocrática exercida por funcionários treinados, em comparação a todas as formas colegiais ou exercidas como atividade honorária ou assessoria (WEBER, 1999, p. 212).

Sapori (1995, p. 21-22) atesta: “a racionalidade formal que caracteriza a burocracia é que, por outro lado, dota a mesma de uma superioridade em relação às demais formas de administração”. Para o autor, na organização burocrática, as regras, os padrões estabelecidos e a padronização não deixam espaço para a “arbitrariedade” e possibilitam a previsão dos acontecimentos.

Na burocracia, defende Weber (1991, p. 53), a qualificação do funcionário e a seleção de forma impessoal através de exames (provas, concurso público) são importantes. Isto porque o princípio que rege a burocracia é a “igualdade perante a lei”, o repúdio aos “privilégios” e o tratamento dos assuntos “caso a caso”.

A burocratização implica, em particular, na possibilidade ótima de colocar em prática o princípio da especialização das funções administrativas conforme regulamentações estritamente objetivas. As atividades particulares são confiadas a funcionários especializados que, com a prática, vão aprendendo cada vez mais. A resolução “objetiva” dos assuntos pressupõe primeiramente uma resolução conforme as normas calculadas e “sem levar em conta as pessoas” (WEBER, 1991, p. 39, grifos do autor).

Nesse contexto, o especialista, o técnico, ganha espaço nos governos onde antes as autoridades eram assessoradas por pessoas próximas, da

intimidade. O modelo burocrático vai ganhando terreno e se impondo na administração pública.

É típico que, com a ampliação qualitativa da gestão administrativa e, conseqüentemente, com a indispensabilidade do conhecimento técnico, o monarca já não se satisfaça com consultas ocasionais a confidentes pessoais de confiança, ou com uma assembléia destes convocada intermitentemente e em momentos difíceis. O monarca começa a apelar a órgãos colegiados que deliberam e decidem em sessão permanente. Os *Räte von Haus aus* são um fenômeno transitório próprio deste processo (WEBER, 1991, p.73).

A burocracia brasileira é classificada por Lopez (2015, p. 11), em dois grupos: (i) constituído pela burocracia efetiva formada por pessoas selecionadas por provas ou exames como os concursos públicos; e (ii) constituído pela burocracia que norteia as nomeações de caráter discricionário, ou seja, as livres nomeações dos cargos temporários. Este grupo tem, segundo o autor, mais poder administrativo e mais influência nas políticas públicas, por estar intimamente ligado aos possuidores de cargos eletivos (aos políticos). Assim, burocracia e política estão fortemente ligadas por uma relação que abastece o funcionamento dos governos, de forma que:

Na esfera política ocorrem as principais disputas para definir o escopo e os arranjos institucionais das políticas públicas. As burocracias, por seu turno, são responsáveis por gerir estas políticas e constituem o principal canal de entrega de bens e serviços aos cidadãos. Nos cargos de confiança, em particular, a conexão entre política e burocracia é intrínseca (LOPEZ, 2015, p. 11).

Essa valorização dos conhecimentos profissionais é amparada por mudanças nas leis que, desde o início do século XX, passaram a permear a Carta Magna, com a exigência de concurso público para servidores efetivos, também chamados de servidores de carreira. Na nomeação de livre provimento, os dirigentes públicos colocam em prática o poder da escolha discricionária com justificativas e intenções pessoais (LOPEZ, 2015; 2004; KOPECKY; SCHERLIS; SPIROVA, 2008; BORGES, 2012; SANTOS, 2011).

2.3 Cargo comissionado

Comissão, segundo o Dicionário Online de Português (2016), refere-se à uma incumbência, missão, tarefa ou encargo. Desempenho de funções que

constituem emprego temporário. Refere-se, também, a um grupo de pessoas com funções específicas, sendo sinônimo de comitê, junta, delegação e representação. Ou ainda, uma comissão pode ser uma remuneração recebida sobre o valor de compra ou venda, podendo ser uma porcentagem, gratificação ou prêmio. O vocábulo “comissão” vem do Latim *committere* = “unir, juntar, combinar”, formado por *com* = “junto” + *mittere* = “enviar, lançar”.

Os cargos em comissão (cargo comissionado) tem origem no Absolutismo, quando o monarca não separava o público do privado, operando a gestão do Estado por meio de um governo doméstico. As práticas patrimonialistas se caracterizavam, principalmente, pela distribuição de cargos públicos. Helal e Diegues (2009, p. 38) consideram a livre nomeação como característica do patrimonialismo, na medida em que possibilita ao governante a prática de nepotismo e clientelismo através de loteamentos de cargos públicos para atender interesses pessoais.

A conexão entre nomeações de livre provimento e patrimonialismo, para Lopez (2015), encontra motivação, principalmente, na política partidária. Quanto à conotação negativa dessas nomeações, é fruto da história política do Brasil.

[...] Independentemente da adequação empírica nas percepções socialmente difundidas sobre a relação entre burocracia e política no Brasil, o volume de nomeações e a influência dos partidos políticos em cargos de diferentes níveis hierárquicos carregam traços de nossa formação política e dos incentivos de nosso modelo político-institucional (LOPEZ; BUGARIN; BUGARIN, 2015, p. 34).

A criação de cargos em comissão, além de atender os princípios da Administração Pública presentes no art. 37 da CF/1988, deve primar pelo princípio da Razoabilidade, com parcimônia, “sob pena de burla ao concurso público”, uma vez que “os limites à criação de cargos em comissão têm sido objeto de questionamento judicial pelo Ministério Público quanto à constitucionalidade das leis que os criam e à invalidade dos atos de provimento” (BORGES, 2012, p. 50).

Oliveira (2004, p. 22) discorre sobre os limites para a criação dos cargos comissionados, uma vez que a lei deixa essa demarcação a cargo do poder discricionário do legislador, não fixando uma quantidade limite. Por isso, “não há uma fórmula precisa capaz de determinar uma proporção ideal entre a máquina administrativa e a real necessidade da Administração”.

Por outro ângulo, a existência de cargos de comissão é saudável, desde que os agentes a preenchê-los sejam detentores de qualidades compatíveis e necessárias ao desempenho da função pública (BORGES, 2012, p. 51). A observação da autora refere-se aos abusos com a nomeação de pessoas sem qualquer qualificação para o desempenho das atividades prestadas ao Estado.

Uma das justificativas para a distribuição de cargos comissionados seria a característica multipartidária e de coalizão⁴ presente na república brasileira (LOPEZ, 2015; PRAÇA; FREITAS; HOEPER; PRAÇA, 2012, p. 94). Lopez e Praça (2015) analisam a relação entre os cargos comissionados e o presidencialismo de coalizão.

O entendimento da literatura é que a divisão dos cargos obedece à lógica do presidencialismo de coalizão. O presidente eleito recorre às prerrogativas de nomeação para obter maioria no Congresso e compor uma coalizão – majoritária – que o apoie. Explícita ou implicitamente, há uma permuta entre controle partidário de órgãos governamentais, que inclui o controle das nomeações e apoio parlamentar no Congresso Nacional (LOPEZ; PRAÇA, 2015, p. 110).

Os cargos em comissão, que permitem a escolha de pessoas de confiança, segundo Santos (2009), é uma característica forte do regime democrático no qual os dirigentes políticos conseguem, então, um certo conforto e liberdade para organizar sua linha de comando. O problema, segundo o autor, é o emprego desses critérios discricionários que, em excesso, pode dar margem a distorções.

As questões relativas à utilização de cargos de livre nomeação e exoneração, convivendo em paralelo com a estrutura de cargos de provimento efetivo (carreiras) na estrutura burocrática, para assegurar o comando político e administrativo na máquina pública, têm sido objeto, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos da América (EUA), de diversos estudos ao longo dos anos. Em ambos os contextos de democracias presidencialistas e governos federativos, o uso desses cargos tem sido associado ora à patronagem, ora à necessidade de conferir capacidade de comando aos governos eleitos. Mas, em diferentes medidas, o que se constata é o excesso desse tipo de cargo e a assimetria de estruturas burocráticas profissionalizadas que possam atender a contento às necessidades dos governos (SANTOS, 2009, p. 6).

⁴ O presidencialismo multipartidário brasileiro requer negociação bem-sucedida para que o presidente consiga formar e manter coalizões partidárias majoritárias. Embora existam divergências quanto ao tipo e volume de recursos necessários para cimentar a coalizão de apoio, é consensual que a divisão de cargos, a alocação de verbas do orçamento, em suas diferentes formas (emendas parlamentares, alocação discricionária de recursos orçamentários sob a jurisdição dos ministérios para estados e municípios) e o acordo sobre algumas políticas públicas são os recursos centrais para alcançar aquele objetivo (LOPEZ, 2015, p. 17-18).

Na esfera municipal, a dinâmica no Legislativo também obedece à estrutura burocrática, servindo o cargo de vereador de possibilidades políticas e de pagamento de dívidas, adentrando-se, assim, o contexto dos cargos comissionados:

os vereadores possuem “cotas” – também informalmente estabelecidas – para indicação de funcionários na Câmara Municipal. Essas “cotas” são franqueadas aos vereadores que apoiam a Mesa Diretora da Câmara, em eleição bienal. Os cargos preenchem uma dupla função para os vereadores: permitem que eles aumentem sua rede, ampliando seu raio de influência política, ao mesmo tempo em que servem como moeda para saldar as dívidas morais contraídas ao longo de sua trajetória política e que, de modo geral, envolvem a necessidade de, com empregos e benefícios aos parentes, retribuir a ajuda recebida (LOPEZ, 2004, p. 161).

“Há uma constelação de motivos por trás da escolha dos quadros nomeados para cargos de confiança, e não há lógica unívoca” (LOPEZ; PRAÇA, 2015, p. 111). Trata-se, pois, da motivação primordial do patrimonialismo embutido nas práticas de nomeação para os cargos de livre provimento amparados pela autonomia de escolher, dada pela lei aos governantes (discricionariedade). Ou seja, qualquer que seja a motivação (político-partidária, familiar etc.), está baseada em interesses particulares. Sobre a questão, D’Araújo e Lameirão (2009) destacam que:

Há um crescimento constante desse quantitativo, provocando no mínimo uma indagação: se as carreiras públicas no Brasil vêm sendo fortalecidas desde a Constituição de 1988, por que o Estado brasileiro continua precisando de tantos cargos de confiança política para gerenciar a máquina pública? (D’ARAÚJO; LAMEIRÃO, 2009, p. 11).

Sobre a criação indiscriminada de cargos em comissão, vale citar um decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o caso de criação de cargos comissionados pela Câmara Municipal de Blumenau. O RE nº 365368 AgR/SC julgou que, perante o princípio da razoabilidade, da proporcionalidade, da moralidade administrativa e da necessidade de concurso público, a criação dos cargos de 42 comissionados e 25 efetivos era inconstitucional. O texto do julgamento, disponível no Informativo STF nº 468, diz que:

Averiguou-se que, embora não caiba ao Poder Judiciário apreciar o mérito dos atos administrativos, a análise de sua discricionariedade seria possível para a verificação de sua regularidade em relação às causas, os motivos e à finalidade que ensejam. [...] Por fim, aduziu-se que, concebida a proporcionalidade como correlação entre meios e fins, dever-se-ia observar relação de compatibilidade entre os cargos criados para atender

às demandas do citado Município e os cargos efetivos já existentes, o que não ocorreria no caso - RE 365368 AgR/SC, rel. Min. Ricardo Lewandowski (RE-365368).

O cargo em comissão ou cargo comissionado recebe denominações diversas nos registros científicos e na mídia. Entre eles, figuram cargos de confiança, cargos políticos, cargos de livre provimento, cargos de livre nomeação, todos originados da burocracia política. Seus sinônimos se manifestam no modo de seleção discricionária, ou seja, no critério de escolha (LOPEZ, 2015, p. 12).

Os cargos de direção, chefia e assessoramento cujos servidores são pessoas nomeadas sem a exigência de concurso público, ou seja, alijadas do quadro permanente da Administração Pública, nasceram da reforma administrativa iniciada em 1967 e foram oficializados em 1970. O Plano Diretor para a Reforma do Estado, implementado a partir de 1995 pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, tentou uma profissionalização com a mudança no recrutamento dos cargos de alta hierarquia do grupo: Direção e Assessoramento Superiores – DAS, a partir da busca por pessoas qualificadas no setor privado ou público, para desempenhar as funções de alta direção. Os cargos DAS são divididos em níveis de 1 a 6, sendo que o salário e as atribuições aumentam progressivamente: “Esses servidores, especialmente os de nível 4 a 6, têm acesso privilegiado à informação governamental e atuam sobre a hierarquia, no sentido de facilitar, controlar, influenciar e implementar decisões” (FREITAS; HOEPER; PRAÇA, 2012, p. 94).

A questão em torno dos cargos comissionados envolve dois tipos de questionamento: um de quantidade e outro de qualidade. O primeiro pelo notório excesso de número de cargos em comissão no Brasil, em âmbito federal, estadual e municipal, uma vez que a Carta Magna (BRASIL, 1988) não impõe um limite para criação de cargos comissionados, determinando, apenas, que estes sejam criados e definidos por lei. O inc. V do art. 37 da CF/1988 não determina uma porcentagem para a ocupação dos cargos comissionados destinados aos servidores efetivos, deixando a cargo dos governantes a criação de legislação infraconstitucional para reger a matéria (BRASIL, 1988).

Quanto à questão da porcentagem, alguma mudança ainda que tímida já se instalou na esfera federal. O Decreto-Lei nº 5.497, de 21 de julho de 2005, definiu percentuais mínimos dos cargos em comissão do grupo Direção e

Assessoramento Superiores – DAS apenas da administração pública direta, autárquica e fundacional – a serem ocupados por servidores efetivos. No texto está previsto 75% para os cargos em comissão DAS níveis 1 a 3; e 50% para os de nível 4 (BRASIL, 2005). Os ocupantes dos níveis mais altos do DAS são escolhidos pelo Presidente da República e representam a elite que comanda o país, levando-se em consideração a importância do cargo de livre provimento para a governabilidade.

Por serem cargos de livre provimento do presidente ou dos ministros, representam um recurso importante para incorporar pessoas de notório saber aos quadros públicos, formar equipes, prestigiar aliados, cooptar opositores e controlar recursos de poder do ponto de vista político e econômico. Os ocupantes dos níveis mais altos de DAS representam, ao lado dos ocupantes de cargos de Natureza Especial, do presidente e dos ministros, a elite dirigente que governa o país (D'ARAÚJO; LAMEIRÃO, 2009, p. 17).

A outra questão – objeto de estudo desta pesquisa – relativa à qualidade, também constitui uma lacuna na Constituição Federal, que não faz nenhuma exigência de qualificação técnica para os cargos de permanência temporária, de livre nomeação, a saber, os cargos em comissão. Os gestores que, no caso da unidade de análise em foco, também são legisladores contam, portanto, com a liberdade de criar os cargos e suas respectivas qualificações técnicas que melhor encaixar a seus propósitos. Além disso, apenas os servidores efetivos são submetidos a uma avaliação de desempenho que interfere em suas progressões de carreira. No caso do comissionado, não há nenhuma análise de sua atuação profissional.

A rotatividade dos governantes no poder é também um fator que interfere na escolha política desses servidores comissionados, pois o elemento confiança, tão importante no critério de escolha, está mais do que nunca em pauta, conforme explicita Schwartzman, Bonemy e Costa (1984):

Quando há troca de partidos no poder, um grande número de funcionários ligados à administração anterior é substituído por outras pessoas que tenham demonstrado lealdade ao vencedor. O predomínio de critérios políticos para a designação de servidores, tanto quanto para o condicionamento de suas ações, faz com que os mecanismos mais clássicos de admissão e promoção no serviço público – concursos públicos, mérito pessoal, qualificação, técnica etc. – tendem a ser postos de lado, substituídos por critérios de conveniência ou lealdade pessoal (SCHWARTZMAN; BOMENY; COSTA, 1984, p. 43-44).

Uma administração moderna, profissional, com melhores resultados necessita de uma redução da estrutura dos cargos em comissão, quando esses são sustentados apenas por critérios de confiança política. “O ‘loteamento de cargos’ e sua utilização como ‘moeda de troca’ sugere precisamente essa fusão entre particularismo e ineficiência decorrentes da politização ou partidarização da burocracia de confiança” (LOPEZ, 2015, p. 13-14).

Barros (2015) comenta, em uma reportagem da Revista Exame, que a questão do “mau” uso da nomeação dos cargos comissionados não acontece só no Brasil. Ele cita o país vizinho, o Chile, como exemplo de como tratar o cargo público. Em 2003, foi criado, naquele país, o Sistema de Alta Direção Pública – um conselho que tem como tarefa selecionar pessoas qualificadas para ocupar cargos na administração do Estado, “diminuindo o peso das nomeações políticas”. Barros enfatiza que

é algo bem diferente do que ocorre no Brasil, onde os relacionamentos fazem a diferença. O governo brasileiro tem hoje 24 mil cargos comissionados, o triplo dos nomeados nos Estados Unidos. [...] Além do exagero, o compadrio é um critério de escolha frequente (BARROS, 2015).

As mudanças vêm acontecendo, seja por uma conscientização por parte dos governantes de que são urgentemente necessárias – independente do motivo – seja por pressão da população e da mídia. O site do governo federal, Portal Brasil (2016), informa que a estrutura federal conta com 24.250 cargos comissionados e que, desses, 4.307 cargos comissionados e funções gratificadas serão extintos, e ainda 10.462 cargos do DAS, que podem ser ocupados por pessoas sem concurso público, serão transformados em Funções Comissionadas do Poder Executivo, que serão ocupadas exclusivamente por servidores concursados.

Por outro lado, observa-se na sociedade uma visão estereotipada a respeito dos servidores nomeados por livre provimento, sem a prestação de concurso público, conforme explica Lopez (2015):

a forma de recrutamento nada diz, a *priori*, sobre a capacidade dos nomeados [...] É de se esperar que a alta rotatividade dos cargos e a inexistência de critérios claros de seleção reduza o incentivo à qualificação e ao desempenho dos servidores de carreira e produza efeitos negativos sobre a eficiência das agências. Mas ainda não dispomos de evidências empíricas que permitam associar a eficiência e qualidade das políticas públicas ao grau de insulamento da burocracia da

esfera político-partidária. E esta associação teórica pode ser questionável. Por um lado, porque o controle ou ascendência da política sobre a burocracia de alto escalão tanto pode ser fonte de ineficiência quanto de maior capacidade de controle público sobre as decisões de gestão. Por outro lado, porque a natureza discricionária da nomeação não a torna naturalmente um objeto de apropriação político-partidária (LOPEZ, 2015, p 12).

D'Araújo e Lameirão (2009) reconhecem que, embora os cargos em comissão, como os de direção, chefia e assessoramento e outros, sejam importantes para a governabilidade, o Brasil ainda corre atrás das consequências dos traços patrimonialistas que geram as nomeações. Nos Estados Unidos os altos cargos são escolhidos com a aprovação do Senado, com currículos qualificados para as atribuições, garantindo “um federalismo competitivo e efetivo”. No Brasil, alguns cargos como o de ministro do STF e outros poucos têm a escolha baseada em currículo e experiência profissional. Sobre esta situação, as autoras atestam que:

O Brasil padece ainda de grandes déficits de legitimidade e de eficácia em suas instituições e tem sido historicamente contaminado por práticas corporativas e patrimonialistas. O nepotismo e o clientelismo ainda são moedas políticas fortes, e as carreiras de Estado, embora valorizadas desde a Constituição de 1988, sofrem de fragilidades mesmo nas áreas mais “blindadas”, como a econômica e financeira. Os cargos de confiança, entre nós, têm sido usados muitas vezes como meio de acomodação política, sem que sejam levadas em conta as habilidades necessárias para o preenchimento da vaga. De toda forma, esses dados ajudam a conhecer melhor como cada país entende que deve ser governado (D'ÁRAÚJO; LAMEIRÃO, 2009, p. 24).

Relevante se faz destacar o entendimento de Kopecky, Scherlis e Spirova (2008), que alertam para o fato de que a inexigibilidade de concurso público para os cargos em comissão não desqualifica tecnicamente uma pessoa:

Nossa descrição sugere que o poder de controlar as nomeações para cargo não exclui necessariamente o mérito como critério de seleção de pessoas. Nem implica que os nomeados sejam exclusivamente os membros ou eleitores do partido. Uma parte pode decidir nomear pessoas com base em suas habilidades ou sem vínculos anteriores com o partido que esteja no poder, ou ambos os critérios (KOPECKY; SCHERLIS; SPIROVA, 2008, p. 4, tradução nossa)⁵.

⁵ Texto original: “Our definition suggests that party patronage does not necessarily exclude merit as a criterion for personnel selection. Nor does it imply that appointees are exclusively party members or party voters. A party may decide to appoint people on the basis of their skills or people without previous linkages with the ruling party, or both”(KOPECKY, SCHERLIS & SPIROVA, 2008, p. 4)

Os autores sugerem uma tendência de como deve ser vista as nomeações discricionárias, destacando que:

Grande parte da literatura tradicional sobre o poder dos partidos em nomear para cargos públicos mostra que os escolhidos foram usualmente encontrados entre os chefes políticos locais ou os líderes de várias facções intra-partidárias responsáveis pela distribuição dos lucros entre os membros e apoiadores. Em contraste com essa literatura, tem-se a hipótese de que o patrocínio político será a atividade predominante do partido no serviço público. Ao invés de ser um meio pelo qual as redes de apoio são sustentadas ou recompensadas, o poder de nomear será um modo de governar, um processo pelo qual o partido adquire voz de decisão nas várias instituições dos modernos e variados níveis do sistema de governo (KOPECKY; SCHERLIS; SPIROVA, 2008, p. 9-10, tradução nossa)⁶.

Santos (2011) afirma a importância do cargo de provimento em comissão, atestando que ele “não constitui um mal em si mesmo. Ao contrário, é necessário. O problema é o número”, a sua elevada quantidade.

Na visão de Carvalho (2011), os cargos em comissão são baseados na confiança de quem nomeia no nomeado. Tais cargos conferem uma maior dinâmica à administração. Assim, sem a sua existência seria impossível atender as demandas da sociedade. É essa liberdade de escolha do gestor que nomeia, que “permite uma maior flexibilização quando da definição da estrutura administrativa, possibilitando adequá-la aos interesses públicos”. O autor defende o lado positivo dos cargos de provimento livre e temporário:

Portanto, pode-se concluir que esses cargos são de suma importância para atuação da administração pública enquanto fornecedora de serviços, mas, sempre para atender aos interesses públicos, e, por isso, a instituição desses cargos, quando definida pelo legislador constituinte como de livre nomeação e exoneração, teve como único objetivo as conveniências e oportunidades da administração (CARVALHO, 2011).

⁶ Texto original: “Much of the traditional literature on patronage shows that patrons were typically found among the local party political bosses or the leaders of various intra-party factions who were responsible for distributing the spoils among the members and supporters. In contrast to much of that literature, we hypothesize that patronage will predominantly be the activity of the party in the public office. Rather than being a means by which networks of support are sustained or rewarded, patronage will be a mode of governing, a process by which the party acquires a voice in the various policy-making institutions of the modern multi-level governance systems” (KOPECKY, SCHERLIS & SPIROVA, 2008, p. 9-10)

Exemplo de servidor público, nomeado pelo fator confiança, mas de reconhecida inteligência e dedicação, foi Joaquim Maria Machado de Assis⁷. Era romancista, jornalista, autodidata, dominava dois idiomas. Machado de Assis teve muitos padrinhos influentes, o que o levou a ter oportunidades que nunca almejaria. Fernandes (2007) conta que

A característica do apadrinhamento é o favoritismo indiferente à competência ou não do apadrinhado, principalmente numa sociedade fechada e de pouca mobilidade social que foi a época em que Machado de Assis viveu. Não se pode negar, contudo, que o servidor público Machado de Assis, mais maduro, viesse a se constituir em trabalhador exemplar, cumpridor de suas obrigações, cômico de seus deveres, pontual e metódico, o que certamente confirma que o apadrinhamento serviu apenas ao impulso inicial ao qual o apadrinhado correspondeu com sua proficiência (FERNANDES, 2007, p. XII).

A carreira funcional de Machado traz características do patrimonialismo e da racionalidade burocrática. O jornalista e também escritor mostra-se um impecável seguidor de regras. Numa passagem jocosa, relatada pelos autores que contam a sua biografia, na queda do Império e chegada da República, o servidor Machado disse sobre o retrato de Dom Pedro afixado na parede da sala: “entrou aqui por portaria, só sai por portaria”. Fernandes (2007, p. XVII) observa que sua vida de servir ao poder público foi “produzida com regularidade, sistematicamente, como se tivesse sido traçado um rigoroso plano para alcançar objetivos finais”.

Machado foi indicado por Quintino Bocaiúva ao ministro da Marinha. Foi nomeado primeiro oficial da Diretoria de Agricultura. E mais tarde, já dentro da Administração Pública, como secretário de ministro, recebeu pedidos de emprego para um jovem engenheiro. A carta que recebeu tem o seguinte conteúdo, descrito, em parte, por Guedes e Hazin (2007, p. 53): “Mas pode, como colegas de outros chefes dessa confederação, facilitar o ingresso do portador, o Sr. Vicente Batista, nas regiões inacessíveis da engenharia oficial”.

Do mesmo modo, Machado de Assis também se vale de práticas personalistas, ao enviar uma carta a Domício da Gama, recomendando um amigo

⁷ A Imprensa Nacional, por meio de uma comissão interna formada pela Portaria nº 90, de 21/06/2004, elaborou um pequeno estudo sobre a atuação de Machado de Assis como servidor público.

para uma vaga de adido de secretaria, assim transcrita por Guedes e Hazin (2007):

“Vim procurá-lo e soube que está em Petrópolis e não descerá hoje. Disse-me o Sr. Vasco Smith de Vasconcelos que o Sr. Dutra, adido à Secretaria, vai pedir demissão segunda-feira de manhã. Ele deseja o lugar para si, e já uma vez lhe falei disto a pedido dele; é estudante do primeiro ano de Direito. Pode você interceder por ele?” (GUEDES; HAZIN, 2007, p. 61).

Machado também presidiu a comissão formada para selecionar pessoas ao cargo de amauense, da Secretaria de Estado de Negócios da Indústria, Viação e Obras Públicas, mostrando, pois, que os concursos públicos, de certa forma, também aconteciam, principalmente, para os cargos iniciais. Isso acontecia lado a lado com a cultura do favorecimento numa administração que misturava racionalidade e impessoalidade patrimonialista (GUEDES; HAZIN, 2007, p. 61).

2.3.1 Patrimonialismo

O patrimonialismo é um conceito importante nos estudos sociológicos de Max Weber, pois muito usado para caracterizar a forma tradicional de dominação política cujo aspecto principal é a falta de separação entre a coisa pública e a coisa privada. Na administração patrimonialista prevalece uma gestão doméstica que não prioriza a especialização profissional dos servidores estatais. A escolha dos funcionários públicos é feita de acordo com interesses pessoais, privilegiando o círculo particular do gestor ou agente político. O poder exercido na empresa é parecido com o poder exercido na família (WEBER, 1999).

Para Weber (1999), as relações patrimonialistas se sustentam nas relações domésticas e nos sentimentos de piedade dos filhos perante a autoridade do pai. No patrimonialismo, as relações íntimas de convivência e confiança e até dependência financeira é que determinavam as indicações para os cargos públicos. Os empregos eram “alocados” a partir de relações pessoais, o que vai de encontro às premissas da eficiência burocrática, que assegura que a contratação de pessoas deve pautar-se em qualificação regulamentada.

A primeira administração patrimonial-burocrática, segundo Weber (1999), foi a do Egito Antigo. O sociólogo esclarece o termo com exemplos do modo de produção e relacionamentos asiáticos, como os da China, principalmente. O

teórico citou, também, a prática patrimonialista nos exércitos dos faraós, dos reis orientais e dos grandes senhores territoriais. No trecho abaixo, menciona o caso do exército alemão, onde se tem

um reconhecimento expresso, impressionante, no regulamento, de que a admissão ao grupo de candidato à carreira de funcionário público depende do consentimento (eleição) por parte do corpo de funcionários nomeados (oficiais). Fenômenos semelhantes, favoráveis ao isolamento do funcionalismo, à maneira de uma corporação, surgem tipicamente na base de um funcionalismo patrimonial, especialmente o de prebendados do passado. Tentativas de fazê-lo ressurgir em forma modificada não são raras no funcionalismo moderno, tendo certa importância, por exemplo, nas reivindicações dos funcionários especializados fortemente proletarizados (*trajet element*) durante a Revolução Russa (de 1905) (WEBER, 1999, p. 201).

Embora não corrobore as defesas de Weber sobre as vantagens da burocracia, Faoro (2001) também ressalta, por sua lente, a presença de práticas patrimonialistas na história de dominação brasileira, que vem desde a colonização do Brasil pela coroa portuguesa. O autor lembra que os cargos eram vendidos para os burgueses, com o funcionário público se achando seu proprietário, investindo-se, por isso, de autoridade e *status* social.

O domínio tradicional se configura no patrimonialismo, quando aparece o estado-maior de comando do chefe, junto à casa real, que se estende sobre o largo território, subordinando muitas unidades políticas. Sem o quadro administrativo, a chefia dispersa assume caráter patriarcal, identificável no mando do fazendeiro, do senhor de engenho e dos coronéis. Num estágio inicial, o domínio patrimonial, desta forma constituído pelo estamento, apropria as oportunidades econômicas de desfrute dos bens, das concessões, dos cargos, numa confusão entre o setor público e o privado (FAORO, 2001, p. 870).

Faoro ressalta os valores embutidos na ocupação de um cargo público. O cargo denotava a estirpe social do funcionário, conferia-lhe a marca da nobreza.

A Coroa separava nos nobres — ricos-homens, infanções e cavaleiros — a qualidade de funcionário da qualidade de proprietário. [...] A função pública de primeiro nível cabia ao nobre, senhor da terra ou alheio ao solo jurisdicionado. Igualmente, as circunscrições judiciais (julgados) e as circunscrições fiscais (almoxarifados) dependiam, no provimento dos cargos, da exclusiva escolha régia. O corpo de funcionários recebia a remuneração das rendas dos casais, aldeias e freguesias, dos estabelecimentos não beneficiados com a imunidade fiscal. Os cargos eram, dentro de tal sistema, dependentes do príncipe, de sua riqueza e de seus poderes (FAORO, 2001, p. 16).

Os traços mais marcantes do modelo patrimonialista, segundo Raupp e Pinho (2012), não foram sucumbidos pelos novos modelos de gestão que apareceram no Brasil, e sim ganharam outra roupagem, onde o patrimonialismo “assume a forma neopatrimonialista, combinando aspectos modernos e tradicionais”. Segundo os autores

As câmaras municipais mantêm estruturas patrimonialistas e neopatrimonialistas, ainda mais em municípios pequenos e médios. [...] Muitos vereadores em pequenos municípios não se dedicam a uma atividade política verdadeira, são mais agentes sociais do que atores políticos (RAUPP; PINHO, 2012, p. 269).

Os fatores que comprometem a probidade na gestão pública foram investigados por Ribeiro (2010, p. 8.416) que, adotando um viés antropológico-jurídico, também chega a uma constatação semelhante à de Raupp e Pinho (2012), de que as características da origem patriarcal da sociedade brasileira, que desencadeou em um personalismo exagerado e no patrimonialismo estatal, “atravessam séculos da nossa história”. Segundo a autora, a monarquia e depois o Império não trouxeram mudanças concretas na conduta patrimonialista dos funcionários públicos, apenas a vestiram com a 'roupagem' de um despotismo esclarecido. Na República, o patrimonialismo tradicional desenvolve-se num neopatrimonialismo onde o “Estado seria explorado pelos governantes e funcionários”. A autora mostra, ao longo da história do Estado Brasileiro, que

Em torno da fronteira de engenhos formou-se a sociedade brasileira, fundada em uma cultura profundamente patriarcalista, organizada segundo as normas clássicas do velho direito romano-canônico, sob a autoridade incontestada do *pater familias*. Auto-suficientes, cada qual dessas fazendas constituía uma “república em si”, governada por seu patriarca, “o senhor de engenho”, título equivalente à nobreza de Portugal. Esta formação, a princípio confinada ao mundo rural, favoreceu o desenvolvimento das relações interpessoais e gerou o perfil “afetivo” do brasileiro, que Sergio Buarque de Holanda denominou de “homem cordial” (RIBEIRO, 2010, p. 8.414).

A dominação patrimonial, afirmam Oliveira, Oliveira e Santos (2011, p. 953), baseia-se em um poder arbitrário e instável, sendo seus governantes auxiliados por pessoas da família ou pobres que dependem do senhor e do Estado.

As premissas do patrimonialismo são elementos absolutamente fundamentais para a compreensão da gestão pública brasileira. Se, por um lado, um grande esforço de construção institucional vem

estabelecendo freios ao exercício personalista e seletivo do poder, por outro, fortes referências culturais tornam tais práticas toleráveis. Num sistema que se retroalimenta – ou seja, onde o patrimonialismo opera para a ineficiência estatal e onde a ineficiência impede a universalização dos serviços públicos – há um novo “rei” (o corpo político-burocrático que conduz o aparato público) e novos “amigos do rei” (as clientelas políticas) (OLIVEIRA; OLIVEIRA; SANTOS, 2011, p. 952-966).

Usando o termo “clientelismo”, nascido das relações rurais entre patrão e camponeses ou clientes, Oliveira, Oliveira e Santos (2011) explicam o patrimonialismo por meio do “elo entre patrões e clientes que gera laços que vão do compadrio à lealdade política”. Há interesses particulares envolvidos nessa relação que permeia a administração pública.

Contemporaneamente, o clientelismo refere-se à interação que envolve a cessão de apoio político, tendo como contrapartida a concessão de benefícios públicos: empregos, informações privilegiadas, viabilização de serviços, vantagens fiscais etc. Estes que deveriam subordinar-se a critérios meritocráticos, de relevância social e justiça, são direcionados a estratos da sociedade. Desse modo, a burocracia pública nacional, pautada idealmente por princípios como a meritocracia, o universalismo de procedimentos, a prioridade e o interesse coletivo, é alvo de assédio clientelista (OLIVEIRA; OLIVEIRA; SANTOS, 2011, p. 956).

Desde então, pouco mudou o tratamento dado aos cargos no serviço público, conforme o exposto por Mattos (1994):

Na evolução das instituições do patrimonialismo, os cargos no serviço público sempre foram concebidos como uma espécie de “título de propriedade” ou “ação” do Estado (possuída pelo servidor). O padrão tem sido basicamente o mesmo de quando eles eram doados pelo soberano ou seu representante, de onde fluía todo poder, como recompensa pela lealdade ou por outro tipo de ligação pessoal. Nos séculos XVII e XVIII, aliás, os cargos públicos podiam ser comprados e subseqüentemente transmitidos em herança como um direito patrimonial (MATTOS, 1994, p. 73).

Akutsu e Pinho (2002) em seu artigo que investigou portais de governos como instrumento para uma sociedade mais democrática, afirmam em seus resultados que o patrimonialismo ainda está vigente no Brasil, sendo também uma das causas da ausência de prestação de contas e de democracia. O patrimonialismo é um dos traços culturais que exerce força contrária para o avanço em direção a uma sociedade mais democrática.

A história mostra que essas estruturas não são rompidas com facilidade e em um movimento linear. A transformação muito provavelmente se dará a

partir de dois movimentos: um que vai do Estado em direção à sociedade, e outro desta em direção ao Estado (AKUTSU; PINHO, 2002, p. 733).

As práticas do patrimonialismo na administração pública, não legitimadas por uma regulamentação, promovem disputas de atribuições e desconfortos entre funcionários relacionados à hierarquia e ao *status*: “Os privilégios inerentes ao cargo público no sistema patrimonial estamental, sem o racionalismo da estrutura burocrática, impedem o controle de revisão e de substituição de autoridade, em graus” (FAORO, 2001, p. 215). Ressalta-se, também, que a relação de apadrinhamento no mundo político se faz em função das demandas privadas.

Na relação que se estabelece entre os agentes políticos e os eleitores, o mundo público das leis impessoais e universais é constantemente checado frente a necessidade, no sentido da burla, de atender às demandas da esfera privada dos parentes, dos amigos, dos apadrinhados, dos aliados (RAUPP; PINHO, 2012, p. 282).

Na análise de Teixeira (2004), a administração pública tem uma dinâmica especial, dado que

O alcance de posições privilegiadas no aparelho da Administração Pública é a maneira mais comum de manipulação dos recursos do Estado. O controle de cargos e recursos públicos é um forte instrumento de sedução política, que geralmente se transforma em lealdades eleitorais consolidadas (TEIXEIRA, 2004, p. 12).

Mattos (1994, p. 73) cita o trabalho do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado por Getúlio Vargas em 1938, que modificou significativamente os moldes do provimento básico de cargos políticos. O DASP fez um trabalho inovador para a modernização, moralização e democratização na contratação de pessoas no serviço público brasileiro. Instituiu a exigência do concurso público, abrindo as portas da administração pública, que antes era apenas para fidalgos, para todos os cidadãos, além de estabelecer critérios para a progressão de carreiras, a remuneração e a estabilidade.

2.3.2 Confiança

A motivação para a livre nomeação de servidores temporários é histórica e tem como suporte a “confiança”. Essa confiança, na Carta Magna, tem sustentação nos atos discricionários previstos na administração pública. A palavra

“confiança”, segundo Ferreira (1985, p. 456) tem, entre outros, os seguintes significados: “1. Segurança íntima de procedimento. 2. Crédito, fé. 3. Boa fama. 4. Segurança e bom conceito que inspiram as pessoas de probidade, talento, discrição etc. 5. Esperança firme. 6. Familiaridade”. O sexto significado remonta às bases da seleção de pessoas no funcionalismo público caracterizado pelo patrimonialismo. Destaca-se, assim, o valor da confiança:

Ainda no processo de formação da estrutura partidária, as estratégias de ocupação dos cargos se caracterizaram pela mobilização de redes pessoais e políticas, cuja lógica remonta à formação de nossas instituições político-administrativas. A importância desta lógica de rede pessoal se cristalizou na própria noção de confiança, que a linguagem cotidiana associou aos cargos de livre provimento na administração pública brasileira (LOPEZ; PRAÇA, 2015, p. 109).

Weber (1999) faz referência à confiança como fator primordial para a escolha de trabalhadores em épocas passadas, atestando que

Mesmo em formações políticas tão extensas quanto as do antigo Oriente, bem como nos reinos de conquistadores germânicos e mongóis e em muitas formações estatais feudais, autoridades contínuas com competência fixa não constituem regra, mas a exceção. Nelas, precisamente as medidas mais importantes, o soberano manda realizar por homens de confiança pessoal, comensais ou servidores da Corte, com autorizações e encargos temporários estabelecidos para o caso concreto, e não fixamente delimitados (WEBER, 1999, p. 199).

A necessidade da confiança para a escolha de pessoal como forma de garantir a governabilidade, é assunto tratado por Lopes, Bugarin e Bugarin (2015, p. 34). Sobre essa questão, Weber (1991) já adiantava a tendência de que

nas seleções de funcionários por escolha, é natural que os partidos não insistam nas condições de perícia, mas nos serviços prestados pelos militantes ao cacique do partido. Isto aplica-se a toda forma de recrutamento de funcionários mediante eleições, à designação de funcionários escolhidos pelos patrões do partido ao confeccionar a lista dos candidatos, ou à livre nomeação por um chefe, que ele mesmo escolheu (WEBER, 1991, p.16).

O Supremo Tribunal Federal (STF) também sustenta o entendimento de que os cargos necessitados do fator confiança para a escolha do ocupante podem ser constituídos em comissão (Oliveira, 2004, p. 19). Porém, transita a discussão se esta confiança é a depositada no funcionário, em quem o nomeia ou na instituição estatal. Borges (2012, p. 47) defende que a confiança é relativa à instituição. Tal preocupação gira em torno das práticas patrimonialistas em

detrimento da capacidade técnica. Santos (2011) corrobora Oliveira (2014), ao definir o referido fator:

A confiança é noção vinculada aos princípios que regem a administração pública, como o da eficiência. Quando se lê na Constituição que o cargo de provimento em comissão é de livre nomeação e exoneração, deve-se ler: liberdade condicionada aos princípios constitucionais. A liberdade é para escolher alguém de confiança, mas que tenha capacidade técnica e idoneidade ética e moral. Do contrário, continuaremos a conviver com a nomeação de apadrinhados, apaniguados e cabos eleitorais, para contemplar um amigo ou premiar um devoto, como há 500 anos (SANTOS, 2011).

Sobre o entendimento do Poder Judiciário na questão da confiança como fator de critério para seleção de pessoal, tem-se que

A Ministra do STF Cármen Lúcia Antunes Rocha (1994, p. 163) já defendeu que a confiança tem que se firmar em qualificação profissional, em merecimento que se liga às condições para o desempenho da função e não em qualificação patronímica, com base no parentelismo, personalismo e paternalismo do poder. Segundo ela, a República, embora ostentasse a bandeira da objetividade, em reação ao nepotismo que desembarcou no País com as sesmarias e capitâneas em sua maioria hereditárias, não logrou êxito em extingui-lo, tendo-se criado um coronelismo, preservando o espírito familiar do provimento de funções públicas, pelo que o provimento atual de funções de confiança, em oposição às raízes do Estado brasileiro, em que os interesses pessoais dos ocupantes do poder eram os definidores do que seria o público, deve, em obediência ao princípio constitucional da impessoalidade, se dar em razão da condição profissional do agente público (BORGES, 2012, p. 50).

Ribeiro (2010, p. 8419) destacou a divergência entre a norma e a realidade brasileira, que promove confusão no direito pátrio do cidadão, que não pode compreender porque a Carta Magna permite que se empregue pessoas com base no fator “confiança”, mas não permite que pessoas da família que são de total confiança, a princípio, possam ter essa oportunidade.

Tal confusão, entretanto, não se faz relevante no momento em que se critica veementemente as subjetividades presentes nas nomeações que não passam por concurso público. Mesmo reconhecendo-se alguma ou toda subjetividade inerente ao ser humano, é dado por lei ao administrador público o poder de livre escolha: “se há um aspecto que nos parece ter abrangência suficiente e faz parte da lógica geral das nomeações é o imperativo de qualificação técnica mínima para os cargos, mesmo que acompanhada da adesão política que chancela a nomeação” (LOPEZ; PRAÇA, 2015, p.112).

Especialmente, em se tratando do poder legislativo, a figura do assessor de vereador ou secretário parlamentar é considerada o alvo das práticas patrimonialista, por ser cunhada na “confiança” e não ter requisitos de especialização, exigindo apenas o ensino fundamental (secretário parlamentar I e II) e ensino médio completos (secretário parlamentar III e IV). No entendimento de Lopez (2004, p. 160), as motivações para a nomeação de assessores parlamentares são, geralmente, as seguintes: (i) vínculo de parentesco ou amizade; (ii) inserção na comunidade; e (iii) retribuição de favores ou ajuda prestada em campanha. “O conhecimento técnico (dos regimentos e das leis, por exemplo) é um critério quase desprezível para a escolha da assessoria. Por outro lado, a escolha de familiares ou parentes próximos talvez seja o critério primordial”. Nessa linha de pensamento, valida-se as razões políticas.

Em algumas situações, empregar parentes responde também à necessidade de confiança imposta pelo contexto de atuação dos próprios políticos, pois a lealdade nas relações de trabalho é fundamental para entender as relações do político com sua assessoria, suas estratégias de nomeação e, mesmo, as razões do nepotismo (LOPEZ, 2004, p. 160).

Na dinâmica do trabalho do vereador, especificamente, destaca-se a importância dos assessores – aqueles que têm contato direto com os eleitores do político para o qual trabalham – evidenciando-se, assim, o imperativo da confiança pela demanda de lealdade. Lopez (2004) observa que:

Como o atendimento ao eleitor – crucial na atividade política – é muitas vezes realizado diretamente pelo próprio assessor, a lealdade é a garantia de que o assessor de fato atenderá o eleitor em nome do Vereador, vinculando o favor realizado ao parlamentar para quem trabalha. Essa é uma das razões por que é preciso ter assessores leais. Senão, há o risco de que o próprio assessor capitalize a gratidão pelos favores prestados. [...] O nepotismo, na verdade, responde às necessidades de um sistema fundado nas relações de lealdade e confiança pessoal, o que não significa que o emprego de parentes não seja motivado por outras razões, especialmente as financeiras (LOPEZ, 2004, p.161).

Entende-se pois, que a confiança é um fator que rege as nomeações políticas pela necessidade de se garantir a governabilidade, por meio da seleção de pessoas que o gestor considere que lhe sejam leais. Por outro lado, a confiança não deve ser o principal critério, pois a eficiência de um serviço depende de antemão da qualificação técnica de quem o executa. Se a confiança não significa em si que uma pessoa seja desprovida de capacidade profissional,

pode ensejar transtornos, se para o exercício de um cargo não forem seguidos os critérios de especialização nas referidas atribuições, podendo, assim, o serviço público ficar comprometido em sua qualidade.

2.4 Disfunções da burocracia

Embora tenha sido desenvolvida para ser um tipo ideal de sistema, a burocracia é vista com maus olhos, por causa do excesso de formalidades que impede a agilidade dos atos. As imagens relacionadas à burocracia mentalizadas pelas pessoas são geralmente pejorativas, por envolverem excesso de papéis e procedimentos, autoritarismo, privilégios, atrasos e ineficácia.

A estrutura organizacional da administração pública brasileira tem como forte característica a divisão do trabalho por setores, a chamada “repartição pública”. Com regras, hierarquia rígida, remuneração fixa, sistema de carreira baseada no mérito por concurso público e estabilidade, muitas das disfunções ocorrem pela essência do próprio modelo burocrático-racional-legal (BIAZZI; MUSCATI; BIAZZI, 2011). Para os autores:

Os processos de trabalho são, tradicionalmente, baseados no modelo burocrático, ocorrendo muitas vezes um apego excessivo às normas, que passam a ser consideradas absolutas. Regras elaboradas para determinadas situações passam a ser gerais. O trabalho passa a ser feito de certo modo simplesmente por “sempre ter sido feito assim”, sem o questionamento da legislação, do “modus operandi” ou de outros aspectos envolvidos (BIAZZI; MUSCATI; BIAZZI, 2011, p. 870).

O cumprimento estrito de normas tende a transformá-las em absolutas, de modo que o burocrata não percebe que tem de se adaptar às transformações, ficando cegamente focado na obediência, o que pode interferir na eficiência, pelo desencadeamento, em alguns casos, da ineficácia. As normas se impõem de tal forma, que os gestores não conseguem se afastar delas, o que culmina em sua inadequação e, muitas vezes, na sua inutilidade (MERTON, 1976, p. 115).

Merton (1976) elenca as seguintes disfunções: (i) excesso de formalismo e papelada; (ii) apego aos regulamentos; (iii) resistência às mudanças; (iv) despersonalização do relacionamento; (v) processo decisório baseado na hierarquia rígida; (vi) superconformidade às rotinas; (vii) atendimento padronizado ao cidadão; e (viii) autoridade como *status*.

A morosidade provocada pela burocracia recai, principalmente, sobre o setor público. O Ministro Motta (1999)⁸, em decisão preferida no Tribunal de Contas da União, ressaltou que:

O apego a formalismos exagerados e injustificados é uma manifestação perniciosa da burocracia que, além de não resolver apropriadamente problemas cotidianos, ainda causa dano ao Erário, sob o manto da legalidade estrita. Esquece o interesse público e passa a conferir os pontos e vírgulas como se isso fosse o mais importante a fazer (MOTTA, 1999).

“Disfunção”, segundo o Dicionário Online de Português (2016), significa “que não funciona corretamente; cuja função se apresenta prejudicada”. Há várias formas de disfunções no serviço público, entre elas o desvio funcional, quando o servidor, por ordem da chefia, atua em outra função fora das descrições do cargo para o qual foi selecionado, com prejuízo na qualidade do serviço ou, até mesmo, com o seu enriquecimento ilícito. Se todos devem ser tratados iguais, não se pode privilegiar alguns. Na Lei 8.112/1990, Capítulo II – Das Proibições, são descritas as normas proibitivas relacionadas ao serviço público:

Ao servidor é proibido: XVII – cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias; XVIII – exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho (BRASIL, 1990).

Dentre outras disfunções burocráticas, está a ausência de impessoalidade e de profissionalismo nas formas de investidura em cargo público. A impessoalidade preconiza que a distribuição das atividades da organização seja realizada de acordo com os termos dos cargos e funções, e não das pessoas envolvidas. Assim, o profissionalismo está presente na burocracia pelas regras e normas atribuídas aos cargos públicos, obrigando seus integrantes a serem escolhidos de acordo com a sua competência técnica.

O historiador brasileiro Leandro Karnal, em palestra sobre ética, afirma que a falta de servidor qualificado, especializado, é uma “anomalia jurídica”:

Eu não posso dizer que a minha empregada não sabe lavar louça. Se eu tenho uma tarefa e tenho um funcionário, ele tem que ser qualificado para isso. Porque parte do processo pertence a quem contrata e parte a

⁸ TC 004809/1999-8, Decisão 695-99, DOU 8/11/99, p.50, e BLC n. 4, 2000, p. 203.

quem é contratado. É preciso pensar todos os limites e dificuldades dessas questões. [...] Mas volto a dizer é uma anomalia eu fazer concurso para a infantaria e indicar nomes para o generalato. É uma anomalia em todos os sentidos (KARNAL, 2015).

Possíveis de ocorrência possibilitada por brechas na lei, as disfunções burocráticas da impessoalidade na escolha de servidores do Estado e a não observância da especialização na ocupação de cargos são consideradas heranças do modelo pré-burocrático: o patrimonialista. No caso de cargos comissionados, algumas de suas implicações podem ser notadas, conforme será visto mais adiante.

2.5 A eficiência no setor público

Um dos maiores desafios da administração pública é desviar das disfunções da burocracia para aumentar não só a eficiência, mas, sobretudo, a eficácia. Isso porque o mundo atual exige que as empresas, sejam elas públicas ou privadas, se atualizem, se modernizem, sejam inovadoras e satisfaçam os públicos interno e externo (AMARAL, 2006). A questão da eficiência de uma instituição é ponto chave no modelo burocrático weberiano:

A preocupação com a eficiência organizacional é central no modelo burocrático. Por um lado, os valores de eficiência econômica impõem a alocação racional dos recursos, que na teoria weberiana é traduzida em uma preocupação especial com a alocação racional das pessoas dentro da estrutura organizacional. Por outro lado, o valor da eficiência administrativa induz à obediência às prescrições formais das tarefas, em outras palavras, preocupações com o “como as coisas são feitas” (SECCHI, 2009, p. 352).

Não é possível conceber um órgão público, gerido por recursos públicos, cuja função é servir à população, que não tenha a eficácia como premissa básica de suas tarefas. Uma sociedade que dispõe de informações eletrônicas em tempo real, munida, portanto, da informação, torna-se mais exigente quanto aos seus direitos. Não há mais espaços para gestores burlarem as regras morais, éticas e profissionais. Cada vez mais aparecem denúncias sobre condutas de gestores de órgãos públicos, o que Modesto (2000) classifica como demandas coletivas:

o princípio da eficiência pode ser percebido também como uma exigência inerente a toda atividade pública. Se entendermos a atividade de gestão pública como atividade necessariamente racional e instrumental, voltada a servir o público, na justa proporção das necessidades coletivas, temos de

admitir como inadmissível juridicamente o comportamento administrativo negligente, contraprodutivo, ineficiente (MODESTO, 2000, p. 109).

O princípio da eficiência pode ser comparado ao princípio da boa administração.

na administração prestadora, constitutiva, não basta ao administrador atuar de forma legal e neutra, é fundamental que atue com eficiência, com rendimento, maximizando recursos e produzindo resultados satisfatórios (MEIRELLES, 1996, p. 90).

Inserido no *caput* do art. 37 da CF/1988 pela Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.1998, entre os princípios da administração pública, o princípio da eficiência preconiza que a atividade administrativa seja desempenhada com produtividade, presteza, perfeição e rendimento funcional. Sobre a eficiência, entende-se que tal princípio deve ser desempenhado não apenas sob os olhares da legalidade, pois deve ir além. Deve-se ter como meta os resultados positivos e relevantes para a vida da população (MEIRELLES 2006, p. 96).

Para tornar-se mais produtivo, o país precisa se modernizar e reduzir suas disparidades, a começar pelo setor público. Apesar de avanços, ainda há muito a fazer. Não se trata apenas de falta de recursos, mas da qualidade de sua gestão. Algumas iniciativas têm sido realizadas no sentido de se utilizar melhor a burocracia:

Um caminho é copiar bons exemplos que já existem. Na educação, uma das áreas mais carentes de evolução, histórias de ganho de eficiência na tarefa de ensinar começam a pontilhar o país. Uma cidade no Ceará, para melhorar o sistema educacional básico, criou um conjunto de avaliações mensais para o professor detectar as fraquezas dos alunos e atacá-las com aulas de reforço. Lá também os diretores das escolas deixaram de ser indicados por padrinhos políticos — eles têm de passar em concurso e, depois, receber treinamento regular. Os professores e o diretor das escolas que alcançam as metas da prefeitura são premiados com bônus. Na prática, qualidade de gestão significa mais produtividade (MAIA, 2013).

Assim verifica-se que a eficiência no setor público recai sobre a figura do gestor em não apenas gerir de forma honesta e eficiente os recursos financeiros da instituição, mas também os recursos humanos. Merton (1976, p. 115) diz que “uma burocracia eficiente exige confiança no desempenho e estrita observância das normas”. No entendimento de Lopes (1998):

Nada é eficiente por princípio, mas por consequência, e não será razoável imaginar que a Administração, simplesmente para atender a lei, será doravante eficiente, se persistir a miserável remuneração de grande contingente de seus membros, se as injunções políticas, o nepotismo desavergonhado e a entrega de funções do alto escalão a pessoas inescrupulosas ou de manifesta incompetência não tiver um paradeiro (LOPES, 1998, p. 108).

A nomeação de servidores qualificados para os cargos e atribuições a eles inerentes é responsabilidade do gestor, no sentido de munir a máquina pública com os melhores profissionais. Os recursos humanos da organização burocrática é tido como uma das principais ferramentas para garantir a eficiência, desde que sejam cumpridos os critérios de especialização dos candidatos e as especificidades de cargos. Como os ocupantes de cargos em comissão não passam por exames de comprovação de conhecimentos, essa categoria é vista como um dos entraves à excelência na administração pública, pois a atividade burocrática pressupõe servidores especializados dotados de plena capacidade de executar suas tarefas (WEBER, 1971).

Santos (2009) sugere a profissionalização como caminho de práticas para a melhor gestão pública, por evitar as práticas patrimonialistas:

A profissionalização é pressuposto para que as organizações públicas possam ingressar em patamar diferenciado, tornando-se menos sensíveis às interferências fisiológicas ou clientelistas que, em regra, impedem que as organizações possam ser geridas de forma mais racional, tendo como horizonte o interesse público e a continuidade de suas políticas. Do maior ao menor grau de interferência da política de clientela na gestão decorre, em grande medida, a eficiência e a efetividade das organizações públicas (SANTOS, 2009, p. 23).

Infere-se, pois, que a eficiência está relacionada a profissionais devidamente selecionados por critérios técnicos e não pessoais, haja vista a existência da administração pública visar o interesse coletivo, ou seja, a prestação de serviço de qualidade para o contribuinte.

2.6 Especialização

O termo especialização abrange variáveis de conceito dependendo do contexto onde está inserido: econômico, acadêmico, biológico ou estrutural. No Dicionário Online de Português (2016), a definição de “especialização” retrata tais variáveis: “Ação de especializar, de passar a possuir conhecimentos ou

habilidades em determinada área. Atividade, trabalho, ofício específico ou âmbito do conhecimento onde uma pessoa apresenta domínio; diferenciação profissional no processo de divisão do trabalho”.

No contexto econômico, a especialização nasce da divisão do trabalho, discutida, no século XVIII, pelo economista escocês Adam Smith em “A Riqueza das Nações”, tendo como referência uma fábrica de alfinetes onde os trabalhadores eram divididos por tarefas, de acordo com suas aptidões. Aptidões profissionais que, mais tarde, culminaram na especialização advinda de cursos formais, que alcançaram o seu mais elevado grau de conhecimento nos cursos de pós-graduação ministrados em universidades.

Tal conceituação é vista pela sociedade como uma espécie de qualificação técnica específica profissional. Weber (1971) defendia, em seu modelo de burocracia, a autoridade racional legal instituída pela divisão de cargos e funções numa hierarquia, com a presença de funcionários qualificados, especialistas. Para o teórico: “a especialização é variável na proporção da posição hierárquica na instituição. Quanto mais alto o cargo ou função ocupada, mais generalista e ampla a formação e a especialização” (WEBER, 1971, p. 231).

Weber (1976) defende que a burocracia se vale da autoridade racional legal, preconizadora do conceito de que os cargos são delimitados por normas, dentro de uma área específica de competência, com a devida obediência à hierarquia. De acordo com o modelo weberiano, faz-se imprescindível a especialização para que uma pessoa seja considerada qualificada para assumir determinado cargo. Merton (1976, p. 108) ressalta a importância da especificação como requisito básico para o exercício de cargos e funções:

Como assinala Weber, a burocracia implica uma clara divisão de atividades integradas que são consideradas como deveres inerentes aos cargos. Nos regulamentos se formula um sistema de diversos controles e sanções. A atribuição de funções se faz à base de qualificações técnicas que são determinadas por procedimentos formais e imparciais, tais como exames etc. (MERTON, 1976, p. 108).

Nesta questão, Eisenstadt (1976) corrobora o pensamento de Weber:

As mais importantes características das organizações burocráticas, frequentemente enfatizadas na literatura, são a especialização de papéis e tarefas, a predominância de normas autônomas racionais e impessoais e a orientação geral para a realização eficiente de objetivos específicos (EISENSTADT, 1976, p. 83-84).

Essa especialização de tarefas e funções a que se referem Weber e Eisenstadt é fruto da divisão do trabalho inaugurada na civilização antiga, mesmo que com características mais simples de partição. Fato é que a especificação de tarefas vem de antes de Cristo, do Período Paleolítico – (5.500.000 – 10.000 a.C.), quando o trabalho era dividido por idade e gênero (sexo), de acordo com as aptidões físicas, de forma a imprimir maior facilidade e mais eficiência à execução das tarefas domésticas para as mulheres e de caça para os homens. Assim, a especialização já acontecia na instituição chamada “família” (BURNS, 1972, p. 35). Desde Platão, a especialização era almejada, conforme informa BURNS (1972):

Como filósofo político, Platão inspirava-se no ideal de construir um estado livre de perturbações e de disputas egoístas dos indivíduos e das classes. Os fins que ele desejava atingir não eram nem a democracia nem a liberdade, mas a harmonia e a eficiência. De acordo com isso, propôs na República o famoso plano de uma sociedade cuja população se distribuía em três classes principais, correspondentes à função da alma. A classe mais baixa, representando a alma apetitiva, incluiria os lavradores, os artesãos e os comerciantes ou mercadores; a segunda classe, representando o elemento empreendedor ou vontade, seria formada pelos soldados; enquanto a classe mais alta, representando a razão, compreenderia a aristocracia intelectual. De cada uma dessas classes esperava-se a realização de tarefas para as quais tinha maior aptidão. A função da classe mais baixa seria a produção e a distribuição dos bens em benefício de toda a comunidade; a dos soldados, a defesa; ao passo que a aristocracia, dada a sua aptidão especial para a filosofia, desfrutaria o monopólio do poder político. A divisão do povo nessas categorias não se basearia no nascimento ou na riqueza, mas seria feita por um processo de seleção que levasse em conta a capacidade de cada indivíduo para aproveitar a educação que lhe fosse dispensada (BURNS, 1972, p. 218).

Depois, com a ascendência do comércio, surgiu a divisão territorial do trabalho. Um grupo produzia um bem que, no seu território, fosse fácil de produzir; outro grupo fazia o mesmo e, então, negociavam entre si a produção excedente. Mais tarde, veio a divisão social do trabalho. Aqui, as funções e os cargos levavam em consideração a posição social da pessoa, e não suas habilidades e capacidades técnicas. Essa divisão social do trabalho surgiu com a criação das figuras do governante e governados, dando origem às classes sociais (PIRES, 2009).

Muitos consideram o início da especialização de funções a partir da divisão capitalista do trabalho, marcada pela distribuição dos trabalhadores em cargos e funções segundo suas aptidões e conhecimentos, o que especificou e delimitou as tarefas e atribuições. Tem-se que tal perfil econômico capitalista marcou as

relações sociais, imprimindo um grau de complexidade à sociedade, expandido com a revolução industrial, a revolução tecnológica e a divisão de tarefas. Nesse contexto, a especialização funcional transformou-se em princípio a ser seguido pelas instituições e organizações públicas e privadas.

O objetivo da especialização é aumentar a eficiência da produção. Na abordagem clássica da administração, a base fundamental de uma organização é a divisão do trabalho. Ocorre que no decurso do crescimento de uma empresa, sua estrutura tende a se diferenciar, se expandir e especializar seus setores, departamentos e unidades. Essa demanda crescente por saber fazer, saber executar, característica do mundo moderno, exigiu um novo rumo nas especializações: mais conhecimento específico. Hannah Arendt cita alguns filósofos que se posicionaram a favor do trabalhador especializado em conhecimentos e habilidades: “Adam Smith, Locke e Marx são unânimes em seu menosprezo das tarefas servis, do trabalho não especializado que serve apenas ao consumo” (ARENDR, 2005, p. 178).

As especializações em funções também foram tratadas no campo da hierarquia de baixo para cima e no mesmo nível: a vertical e a horizontal. Na vertical, constata-se a necessidade de fortalecer o poder hierárquico para garantir o controle da qualidade da produção, dos serviços. Na horizontal, constata-se a demanda do aumento da eficiência e da qualidade do trabalho nas atividades desenvolvidas pelo funcionário, pela especialização de atividades e conhecimentos a serem colocados em prática para que a produção seja maximizada. A especialização horizontal ou departamentalização é uma divisão do trabalho onde predomina a diferença entre as tarefas executadas pelas unidades e pelos funcionários. Sobre a hierarquia presente na divisão do trabalho e a especialização de tarefas, Kuenzer atesta que:

A noção de hierarquia de postos de trabalho é estabelecida a partir de uma escala de qualificações profissionais, associadas, por sua vez, a níveis também hierárquicos de escolaridade, ou melhor, a um credenciamento escolar oficial que legitima a representação dos que comandam e possuem uma posição mais elevada na hierarquia de especialização (e, por conseguinte, de mando e decisão), que são os mais competentes (KUENZER *apud* MANFREDI, 1998, p. 5).

A especialização de tarefas surgiu das necessidades capitalistas oriundas dos modelos fordista-taylorista. Teixeira e Souza (1985) atribuem à indústria a divisão de tarefas e a especialização da mão de obra:

A manufatura exige um trabalhador especializado. Isso requer tempo para a formação e a especialização, e por isso há uma limitação do número disponível desses trabalhadores. Isso lhes dá certo poder de barganha diante do proprietário dos meios de produção, impondo um "freio" ao processo de redução do valor da força de trabalho, dos salários" (TEIXEIRA; SOUZA, 1985, p. 66).

A especialização e a divisão de tarefas tiveram como cenário propício às rotinas o século XX, quando o conhecimento do trabalhador foi parcelado e distribuído pela teoria gerencial de Taylor (1970) e pelo modelo organizacional de Henry Ford, em suas fábricas automobilísticas. Instaura-se, então, a diferença entre o trabalho especializado e o não especializado: "Na fábrica, a divisão do trabalho em tarefas exige do trabalhador especialidade, domínio específico sobre determinada atividade. A parcelarização do trabalho corresponde à pulverização do saber científico e técnico do trabalhador" (FELIZARDO, 2010, p. 2).

No entanto, Marglin (1978) atribui a responsabilidade hierárquica e a divisão do trabalho a tempos mais remotos, e não à sociedade industrial:

Tal como a hierarquia, a divisão do trabalho também não nasceu com o capitalismo. A divisão social do trabalho, a especialização das tarefas é uma característica de todas as sociedades complexas e não um traço particular das sociedades industrializadas ou economicamente evoluídas; basta pensar na divisão do trabalho por castas, e na hierarquia que o acompanha, na sociedade hindu tradicional. Tampouco a divisão técnica do trabalho é específica do capitalismo ou da indústria moderna. A produção de tecidos, por exemplo, mesmo no sistema corporativo, estava dividida em tarefas separadas, cada uma das quais era controlada por especialistas (MARGLIN, 1978, p. 9).

Pilati (2006), por sua vez, atribui a urgência de especialização da mão de obra à Era do Conhecimento:

A cada dia mais pessoas e categorias profissionais buscam serviços que respondam a suas demandas de conhecimento nas instituições escolares, nas organizações diversas, nas empresas ou mesmo em casa. A cada dia, se confirma o adágio de que somos eternos aprendizes, ou que, parafraseando a declaração socrática, "sabemos que nada sabemos". (PILATI, 2006, p. 23).

Scarpin *et al.* coadunam Pilati (2006), ao atestarem que "a especialização é apresentada como qualificação e geração de inteligência para o mercado de

trabalho, respondendo às necessidades empresariais” (SCARPIN *et al.*, 2011, p. 465). Do mesmo modo, em seu texto que abrange as reformas no setor público, Chistensen e Laegreid (2007, p. 1063) veem a divisão do trabalho e a especialização como características inevitáveis das organizações modernas.

2.6.1 Especificidades de cargos e funções

A gestão moderna de pessoas, guiada pelo modelo de administração gerencial, baseia-se no saber, assentando-se nas competências do saber-fazer, da experiência e dos conhecimentos adquiridos. No serviço público não é diferente. Mesmo que o negócio não seja vender produtos, visar o lucro, é preciso que o funcionário dos órgãos públicos também seja capacitado na sua função.

Para alocar o capital intelectual, as empresas definem as tarefas, funções e cargos da estrutura de recursos humanos. Segundo Ferreira (1985), “tarefa” é uma obra ou um trabalho que se deve acabar num determinado prazo; “função” é o exercício peculiar a cada um dos cargos, o exercício de atribuições; e “cargo” é uma incumbência revestida de obrigações e responsabilidades.

Em 1911, Frederick Taylor sugeriu, em sua obra “Os Princípios da Administração Científica”, a forma como os cargos devem ser desenhados, para que possam fomentar um bom desempenho das tarefas e, por consequência, promover a eficiência organizacional. O teórico recomendava a decomposição do trabalho, a partir do detalhamento das funções que compõem os cargos. A definição de cargos é tema central do modelo mecanicista da gestão científica de Taylor, cunhada em abordagem racional (OLIVEIRA, 2006).

Alguns princípios sobre a definição de cargos ainda hoje são importantes como: (i) o trabalho deve ser estudado de forma científica; (ii) o trabalho deve ser ajustado de forma que o trabalhador possa desempenhá-lo com eficiência; (iii) os funcionários escolhidos para executar o trabalho devem ser compatíveis com as demandas do cargo (esse é o objetivo da descrição e da especificação de cargos usadas no recrutamento e na seleção); (iv) os funcionários precisam ser treinados para exercer o cargo; e (v) a compensação financeira deve estar diretamente vinculada ao desempenho e deve ser usada para recompensar o desempenho dos funcionários (IVANCEVICH, 2011, p. 170).

De forma mais simples e de acordo com seus significados, pode-se considerar que um conjunto de tarefas forma uma função e um conjunto de funções forma um cargo. Quanto ao cargo público, é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que deve ser delegado a um servidor, criado por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento efetivo ou em comissão (MAZZA, 2013, p. 498).

Os órgãos públicos têm a competência privativa de dispor sobre a organização, distribuição e atribuições dos cargos. No caso das câmaras municipais, por meio de decreto legislativo, criam-se, transformam-se e extinguem-se cargos e funções. Com base nessa premissa, os gestores, por serem também legisladores, no caso de legislativo municipal, têm a liberdade de criar os cargos e suas respectivas funções para os servidores públicos, assim conceituados por Meirelles (2003):

Servidores públicos são todos os agentes públicos que se vinculam à Administração Pública, direta e indireta, do Estado, sob regime jurídico estatutário regular, geral ou peculiar, ou administrativo especial, ou celetista que tenha natureza profissional e empregatícia (MEIRELLES, 2003, p. 391).

Em se tratando de especialização de servidores públicos são dois fatores a abordar: (i) a seleção feita por concurso público – prerrogativa para se entrar de forma efetiva no serviço público; e (ii) as nomeações temporárias – relativas aos cargos comissionados, em especial, os de confiança. No primeiro caso, processo seletivo, são realizadas provas de conhecimentos gerais e específicos e prova de títulos. No segundo caso, a escolha é aleatória do gestor, que se apoia no seu direito de nomear pessoas de sua "confiança" como ferramenta de governabilidade. Isso, na maioria das vezes, acontece por interesse particular, ou seja, à parte das especificidades do cargo e/ou função.

A autoridade racional legal presente na burocracia weberiana prevê uma organização contínua de cargos delimitados por normas, pautada pela hierarquia de cargos e por área específica de competência para o desempenho das funções. Na perspectiva weberiana, as normas que regulam o exercício de um cargo exigem uma especialização:

Admite-se que somente está qualificada para membro do quadro administrativo de uma associação e, conseqüentemente, em condições de nomeação para funções oficiais, a pessoa que demonstrar preparo

técnico adequado. O quadro administrativo de uma associação racional consiste pois, tipicamente, em “funcionários”, esteja a organização voltada para fins políticos, religiosos, econômicos – em particular, capitalistas – ou outras (WEBER, 1976, p. 17-18).

Os editais dos concursos públicos visam a seleção de pessoal especializado com a comprovação de formação técnica específica do candidato por meio de prova de conhecimento e prova de títulos (testes de conhecimento específico e apresentação de documentos comprobatórios de cursos). No caso da nomeação de terceiros para cargos comissionados, a comprovação não é rígida como nos processos de concurso público, pois os requisitos são determinados pelo gestor, que tem liberdade de determinar os requisitos para ocupação dos cargos e funções. Vasconcelos (2004) desaprova tal critério:

O ideal é proceder *sine ira et studio*, ou seja, sem a menor influência de motivos pessoais e sem influências sentimentais de espécie alguma, livre de arbítrio e capricho e, particularmente, sem consideração da pessoa, de modo estritamente formal segundo regras racionais (VASCONCELOS, 2004, p. 205).

Weber ressalta a importância da seleção com base nas qualificações técnicas: “Nos casos mais racionais, a qualificação é testada por exames, dada como certa por diplomas que comprovam a instrução técnica, ou utiliza ambos os critérios. Os candidatos são nomeados e não eleitos” (WEBER, 1976, p. 20). Assim pois, a ocupação de cargos deve ser feita por pessoas especialistas com conhecimentos adquiridos que as legitimem a executar as atribuições previstas em lei, de forma a garantir um serviço de qualidade e com eficiência.

As instituições públicas dirigidas por políticos têm características específicas. No Brasil, é notório que a gestão de órgãos públicos, muitas vezes, está focada nos interesses particulares e eleitoreiros de seus gestores, trazendo de volta traços do patrimonialismo e clientelismo. Logo, se faz urgente uma mudança de mentalidade daqueles que estão à frente de órgãos públicos, para que possam cumprir sua função existencial no mundo atual, tendo como foco a eficácia, a inovação, a produtividade e a qualidade no atendimento.

2.7 Gestão legislativa – histórico

A administração de órgãos do Poder Legislativo remonta do Brasil Colônia (1532), e surgiu da necessidade do Reino em organizar a exploração das muitas localidades espalhadas por sua colônia. Tais localidades seriam as vilas. As Câmaras coloniais eram compostas por vereadores, na época denominados “homens bons”, que representavam o poder local pelo exercício de uma resistência ao centralismo da metrópole.

As Ordenações Filipinas foi o primeiro documento a determinar as funções das Câmaras. A elas competia: (i) a taxação sobre rendas; (ii) a conservação dos bens públicos; e (iii) o julgamento de pequenos delitos. As Ordenações Afonsinas, por sua vez, tentaram um controle maior da Coroa, determinando a composição das Câmaras, que passaram a ser formadas por vereadores e um juiz. Mais tarde, as Ordenações Manoelinas criou a figura de outros juízes, mas a ideia não emplacou. Foi em 1603, que as Ordenações Filipinas definiu o processo para a escolha de juízes, vereadores e procuradores, e criou a exigência da prestação anual de contas (ANGELIM, 2004).

No período colonial, as câmaras municipais possuíam um patrimônio constituído por terrenos públicos, imóveis e recebiam tributos real e local. Os cargos eram ocupados por meio de pleitos realizados a cada três anos, e por meio deles eram escolhidos três ou quatro vereadores, um tesoureiro, um escrivão, um procurador e um oficial da Câmara. Esses eram os responsáveis por assuntos da administração local, que se reuniam duas vezes por semanas para tratar de diversos assuntos (SILVA, 2009, p. 2). Sobre a importância do papel das casas legislativas, a autora leciona que

é possível observar que apesar da controvérsia em torno do papel desempenhado pelas câmaras entre fins do XVIII e início do XIX no Brasil, é consenso que a elas foram delegadas muitas atribuições, o que nos leva a entender que acabaram desfrutando de considerável poder e até mesmo imprimindo o ritmo da vida no interior do mundo colonial. Cabe lembrar que essas atribuições foram definidas pelas Ordenações Filipinas, organizadas, com algumas reformulações, a partir das Ordenações Afonsinas, de 1446 e das Ordenações Manuelinas, de 1521, as quais tinham a função de codificar as leis então em vigor no reino português (SILVA, 2009, p. 6-7).

Atente-se, ainda, para o fato da importância da Câmara, em termos de autonomia, fomentar uma discussão histórica, já que uns consideram que “elas

rivalizavam com o poder do monarca, enquanto para outros elas não passavam de um poder subordinado aos ditames da metrópole” (SILVA, 2009, p. 6). À Câmara, além de cobrar tributos, “cabia igualmente velar pela segurança das populações contra os ataques inimigos e a pirataria” (BICALHO, 1998). As câmaras, apesar das muitas atribuições, eram apenas um órgão auxiliar do poder da metrópole. Assim, Faoro (2000) as considera:

Na aparência, amplas eram as atribuições das câmaras. Em passagem muitas vezes repetida e não menos repelida, João Francisco Lisboa, escrevendo sobre o período anterior à centralização dos meados do século XVII, arrola suas largas funções: "taxavam o preço ao jornal dos índios, e mais trabalhadores livres em geral, aos artefatos dos ofícios mecânicos, à carne, sal, farinha, aguardente, ao pano e fio de algodão, aos medicamentos, e ainda às próprias manufaturas do reino. Regulavam o curso e valor da moeda da terra, proviam tributos, deliberavam sobre entradas, descimentos, missões, a paz e a guerra com os índios e sobre a criação de arraiais e povoações. Prendiam e punham a ferros funcionários e particulares, faziam alianças entre si, chamavam finalmente à sua presença, e chegavam até a nomear e suspender governadores e capitães. Esta vasta jurisdição exercitavam-na só por si nos casos de somenos importância; nos mais graves, porém, convocavam as chamadas juntas gerais, nas quais se deliberava à pluralidade de votos da nobreza, milícia e clero (FAORO, 2000, p. 218).

Bicalho (1998) relembra como os vereadores das Câmaras Municipais eram escolhidos nos seus primórdios:

Embora todo o Império português tenha se construído sobre a faina comercial, a eleição do corpo governativo da maioria das municipalidades coloniais, como no caso da América, respeitavam dentro do possível o postulado vigente no Reino de que os cargos concelhios deveriam ser preenchidos pela "nobreza da terra". Isso não significava necessariamente que os oficiais concelhios, quer em Portugal, quer nas colônias, fossem todos nobres na concepção estamental vigente no Antigo Regime. Argumentam que "este estrato de nobres, junto com o dos fidalgos residentes nos núcleos urbanos sedes de concelhos, vai dominar completamente os governos municipais ou senados: são os vereadores homens de capa e espada" (BICALHO, 1998).

Ainda hoje, embora com poderes não ligados a capa e espada, Backer e Souza (2013, p. 5) reconhecem que “a Câmara é a maior força dos Poderes, pois representa a pluralidade política e social”. Clemente (2005, p. 21) ressalta a importância desse órgão de poder, argumentando que, “ainda que os legislativos sejam fundamentais para a democracia, o estudo desses órgãos no Brasil era pouco praticado, o que tem sido mudado com recentes estudos”.

A Câmara Municipal é composta por vereadores eleitos e tem como funções: (i) fazer leis – respeitando as competências constitucionais do Estado e

União; (ii) fiscalizar e assessorar a Prefeitura; e (iii) dar conta de seus serviços de ordem interna (BACKER; SOUZA, 2013, p. 5). Para Ribeiro (2012, p. 7), o Poder Legislativo representa a democracia, sendo seu carro-chefe, por proteger, sobretudo, o interesse da população. É onde viceja os princípios da administração pública presentes no art. 37 da Constituição Federal de 1988: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (BRASIL, 1988, p. 37).

A Câmara Municipal é composta por vereadores (número determinado pela lei federal, seguindo a proporcionalidade do número de habitantes na cidade) e pelos servidores públicos efetivos e temporários. “A figura do vereador surgiu em Portugal no século XV e a palavra “vereador” vem de “verear”, que, por sua vez, vem de “vereda”. E “verear significa cuidar das estradas, dos caminhos e, por extensão, das ruas e praças de uma cidade” (BACKER; SOUZA, 2013, p. 2). A cada dois anos, é eleito um presidente e sua Mesa Diretora que, geralmente, é constituída por um presidente, vice-presidente e primeiro secretário e segundo secretário. Internamente, a Câmara se organiza por partidos políticos e comissões, sendo que os primeiros organizam o poder e as comissões ficam por conta de discussão e apuração de conteúdo (CLEMENTE, 2005, p. 19). Quanto às atribuições do primeiro executivo do órgão legislativo, tem-se que:

O Presidente de uma Casa Legislativa desempenha importantes funções: ele representa sua instituição, supervisiona os trabalhos e mantém a sua ordem. É o segundo na ordem das sucessões do Chefe do Poder Executivo, vindo depois do Vice-Presidente, Governador ou Prefeito. Ele preside a Mesa Diretora e as sessões/reuniões do Plenário. Tem, sobretudo nas Câmaras Municipais, competências administrativas, como a determinação para a compra de equipamentos, contratação de serviços etc. Tem, ainda, amplo poder de agenda, pois a ele compete organizar a Ordem do Dia. Diante das amplas competências que lhe reservam os Regimentos Internos, a Presidência é um cargo sempre muito desejado e disputado (RIBEIRO, 2012, p. 40).

Kerbaux (1993, p. 227) define o legislativo como o elo do Estado com a cidadania, pois com suas funções de legislar e, principalmente, fiscalizar, ele ratifica o sistema político. E sobre a prática dos legisladores municipais, o autor atesta que os vereadores exercem o papel equivalente ao dos coronéis. É dessa forma, que a autora se refere à atividade desses parlamentares:

A vereança, assumindo o papel de atendente das necessidades individuais privadas, faz emergir uma relação de clientela, criando, assim, uma relação público-privado que passa pela forma como se estabelece o controle sobre recursos políticos. O que distingue o vereador do

tradicional coronel não é necessariamente sua posição na estrutura econômica, que lhe propicia fazer favores, mas essencialmente ter privilégios como homem público, ou seja, é a condição de vereador que lhe permite exercer influência tanto junto a órgãos públicos quanto junto a instituições privadas. No exercício da vereança, cria vínculos, obrigações que lhe facilitam a prática do favor. Do seu desempenho na manutenção dos vínculos dependerá seu sucesso como vereador e sua reeleição (KERBAUY, 1993, p. 229).

Segundo a Controladoria Geral da União (CGU), o vereador, como membro do Poder Legislativo, tem como funções: (i) função legislativa – que consiste em criar e votar as leis originadas do Executivo e do próprio Legislativo; (ii) função administrativa – pois à Câmara cabe organizar-se internamente gerindo seus recursos financeiros, seus bens, seus serviços e seu pessoal; (iii) função judiciária – por ter como tarefa processar e julgar o prefeito e seus parlamentares; e (iv) função de fiscalizar (prevista no art. 31 da CF/1988) o Executivo e a burocracia – por meio do controle das contas públicas da Prefeitura (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2011). Além dessas, conforme atesta o Programa Interlegis, inclui-se uma função originada na própria natureza do órgão: a função política, que consiste na representação da população em suas demandas e reclamações, quando o vereador fala em nome do povo. Esta casa legislativa também conscientiza e informa a sociedade através de debates, seminários e audiências públicas (INTERLEGIS, 2015).

3 METODOLOGIA

“A pesquisa é um procedimento reflexivo sistemático, controlado e crítico, que permite descobrir novos fatos ou dados, relações ou leis, em qualquer campo do conhecimento” (ANDER-EGG, 1978, p. 28). Consequentemente, requer um tratamento científico como o meio adequado de se descobrir a realidade ou conhecer verdades parciais.

Neste sentido, Fachin (2001) define o método de estudo como um instrumento do conhecimento que proporciona aos pesquisadores, em qualquer área científica, uma orientação geral sobre como planejar, formular hipóteses, coordenar investigações, realizar experiências e interpretar resultados de uma pesquisa. Em sentido genérico, método em pesquisa, seja qual for o seu tipo, é a escolha de procedimentos sistemáticos para descrição e explicação do estudo.

Para atender à demanda investigativa do presente estudo, optou-se pela metodologia de natureza qualitativa quanto à abordagem e do tipo descritiva quanto aos fins, tendo o estudo de caso como o meio empregado para a obtenção dos dados analisados, para responder à questão: *Quais as disfunções burocráticas presentes no exercício de servidores não especialistas em sua função comissionada na Administração Pública?*

3.1 Tipo de abordagem

Tendo em vista o perfil do contexto investigado e o caráter dos objetivos propostos, valeu-se, neste estudo, da abordagem qualitativa. Conforme ressalta Deslauriers (1991, p. 58), na pesquisa qualitativa, o objetivo é coletar informações aprofundadas e ilustrativas, não importando a sua amplitude, mas antes a capacidade de produzir novos conhecimentos. O que permite ao investigador aprofundar na compreensão do tema proposto, em especial, no conteúdo dos extratos orais gerados pela pesquisa de campo.

Godoy (1995, p. 58) e Neves (1996, p. 1) atestam que a preocupação de um estudo qualitativo não é quantificar ou medir os eventos estudados; por isso, nesse tipo de abordagem, não se emprega a estatística na análise dos dados. Nela, tem-se como foco, questões de interesses amplos, segundo a perspectiva dos participantes da situação em estudo, o que envolve a coleta de dados

descritivos sobre pessoas, lugares e, ainda, processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação objeto de estudo.

Ollaik e Ziller (2011, p. 3) ressaltam que a intenção da pesquisa qualitativa não é generalizar ou explicar, fazer previsões, e sim descrever e compreender um fenômeno. Minayo (2012) destaca que a análise qualitativa tem como matéria prima um conjunto formado por experiência, vivência, senso comum e ação. O principal objetivo desse tipo de abordagem é compreender, “colocar-se no lugar do outro”. Neste sentido, a autora defende que

Para compreender, é preciso levar em conta a singularidade do indivíduo, porque sua subjetividade é uma manifestação do viver total. Mas também é preciso saber que a experiência e a vivência de uma pessoa ocorrem no âmbito da história coletiva e são contextualizadas e envolvidas pela cultura do grupo em que elas se inserem. Toda compreensão é parcial e inacabada, tanto do nosso entrevistado, que tem um entendimento contingente e incompleto de sua vida e de seu mundo, como dos pesquisadores, pois também somos limitados no que compreendemos e interpretamos (MINAYO, 2012, p. 623).

Segundo Neves (1996, p. 3): “estudos de avaliação de características do ambiente organizacional são especialmente beneficiados por métodos qualitativos”.

3.2 Finalidade da pesquisa

Quanto aos fins, este estudo é de natureza descritiva, visando à disseminação dos dados e o uso da palavra escrita para registro, sendo composto por exposição teórica, transcrições de entrevista semiestruturada, anotações de campo e vários tipos de documentos. “Os estudos descritivos têm por objetivo aprofundar a descrição de determinada realidade” (Triviños, 1987, p. 110).

Neste sentido, Marshall e Rossman (1995) atestam que a finalidade da pesquisa descritiva é documentar o fenômeno de interesse do pesquisador, que busca conhecer os comportamentos, eventos, crenças, atitudes, estruturas e processos significativos que nele ocorrem. Por isso, para realizar uma pesquisa descritiva, o pesquisador necessita deter conhecimento acerca do tema a ser pesquisado, uma vez que sua pretensão é descrever os fatos e fenômenos observados (TRIVIÑOS, 1987).

Quanto ao seu delineamento, este estudo tratou dos critérios de seleção e contratação de pessoal para cargo temporário, os comissionados, visando elaborar um panorama da gestão da coisa pública. Visou, também, uma análise crítica dos processos de nomeação, baseada no modelo de burocracia ideal de Weber, para identificar se os gestores são afetados pela tendência do exercício da administração moderna baseada na meritocracia e não no clientelismo, ou seja, de acordo com os princípios da vigente Constituição Federal.

Assim, pretende-se, com este estudo, comprovar, no âmbito da administração pública legislativa, a presença de disfunções no exercício de servidores não especialistas em sua função comissionada na Câmara Municipal de uma cidade do Estado de Minas Gerais.

3.3 Estratégia investigativa

Com vistas a responder à questão-problema, foi utilizado como estratégia de pesquisa o estudo de caso, método que se vale de uma diversidade de dados coletados em diferentes momentos e por meio de fontes variadas, tendo como recurso a observação e a entrevista. Trata-se de investigação empírica que pesquisa o fenômeno dentro de seu contexto real, onde o pesquisador não tem controle sobre eventos e variáveis, buscando apreender a totalidade de uma situação, para ser capaz de descrever, compreender e interpretar a complexidade do caso concreto. Segundo Godoy (1995):

O estudo de caso tem se tornado a estratégia preferida, quando os pesquisadores procuram responder as questões “como” e “por que” certos fenômenos ocorrem, quando há pouca possibilidade de controle sobre os eventos estudados, e quando o foco de interesse recai sobre fenômenos atuais, que só poderão ser analisados dentro de algum contexto de vida real (GODOY, 1995, p. 25).

Segundo Yin (2001), o estudo de caso, assim como outras estratégias de pesquisa, representa uma maneira de se investigar um tópico empírico, seguindo um conjunto de procedimentos pré-estabelecidos. No entendimento do autor, o estudo de caso é a estratégia escolhida para o exame de acontecimentos contemporâneos, quando não se pode manipular comportamentos relevantes.

Este método contempla, pois, uma investigação empírica de um fenômeno englobado no contexto da vida real, especificamente quando o fenômeno e o

contexto propostos não possuem um limite claramente definido, e no qual múltiplas fontes de evidências são utilizadas (YIN, 2001).

Ao optar pelo estudo de caso como método de pesquisa organizacional, o pesquisador tem como interesse a vida da instituição investigada, partindo do seu prévio conhecimento da mesma adquirido no levantamento de dados em arquivos de documentos e publicações científicas e, ainda, nas observações pessoais advindas do contato com os agentes da pesquisa na aplicação da entrevista semiestruturada, visando um melhor desempenho da coleta de dados (TRIVIÑOS, 1987, p. 134-135).

O objeto deste estudo de caso é a Câmara de Vereadores de uma cidade do Estado de Minas Gerais, que será analisada em profundidade, no que se refere ao exercício dos cargos comissionados, com vistas a evidenciar disfunções burocráticas causadas pela nomeação de servidores que não atendem aos princípios da especialização de função previstos no modelo weberiano, pelo confronto do seu perfil com o dos servidores concursados especialistas em suas funções.

3.4 População e amostragem

Universo ou população, segundo Gil (2009, p. 89), “é um conjunto definido de elementos que possuem determinadas características”; e amostra é o “subconjunto do universo ou da população, por meio do qual se estabelecem ou se estimam as características desse universo ou população”. Vergara (2007, p. 50) a conceitua como sendo “parte do universo (população) escolhido segundo algum critério de representatividade”.

Como informa Gil (2009, p. 89), as pesquisas sociais se caracterizam por um universo de elementos numerosos, inviabilizando a análise dos dados em sua totalidade. Por esse motivo, o pesquisador opta, normalmente, por uma amostra representativa dessa população.

Neste estudo, o universo de pesquisa é formado pelos servidores públicos da Câmara Municipal de uma cidade do Estado de Minas Gerais, ocupantes de cargos efetivos e cargos comissionados. A amostra é constituída de 20 servidores legislativos, sendo 10 de provimento efetivo e 10 de provimento temporário. Assim, o critério de seleção dos agentes foi pautado nas características de

nomeação, por não visar, especificamente, a quantificação da amostragem, e sim a presença de disfunções burocráticas relativas à especialização de função no ambiente da administração pública legislativa.

Ainda quanto à amostra, valeu-se, neste estudo, do critério de saturação das informações para a determinação quantitativa de entrevistados, que ocorre quando o conteúdo dos depoimentos tomados começa a repetir-se.

3.5 Instrumentos de coleta de dados

Na esfera dos dados primários, utilizou-se a entrevista semiestruturada como instrumento de coleta de dados. Por este método, o entrevistador busca o esclarecimento do fenômeno investigado tanto no conteúdo como na forma dada às respostas pelos agentes da pesquisa, ao registrarem suas informações sobre o tema em foco. Tal critério avaliativo abre espaço para uma sondagem além das respostas, possibilitando-lhe estabelecer um diálogo com o entrevistado.

Para Pozzebon e Freitas (1998, p. 164), a entrevista semiestruturada ou livre, o questionário e a observação livre, junto com método de análise de conteúdo, são ferramentas decisivas para um pesquisador investigar, qualitativamente, um fenômeno.

A entrevista como instrumento de coleta de dados é a técnica mais usada para se obter informações subjetivas e objetivas. Principalmente, dados subjetivos que se relacionam com valores, opiniões, crenças e comportamentos dos entrevistados. Boni e Quaresma (2005, p. 75) consideram a entrevista semiestruturada uma das ferramentas que “quase sempre produzem uma melhor amostra da população de interesse”. Dentre os tipos de entrevista afeta à área das Ciências Sociais, a do tipo semiestruturada foi a escolhida para esta pesquisa.

Estas são as vantagens da entrevista semiestruturada, na visão de Marconi e Lakatos (2003, p. 198): (i) pode ser utilizada com todos os segmentos da população: analfabetos ou alfabetizados; (ii) fornece uma amostragem muito melhor da população geral: o entrevistado não precisa saber ler ou escrever; (iii) oferece maior flexibilidade, podendo o entrevistador repetir ou esclarecer perguntas, formulando-as de maneira diferente; (iv) especifica algum significado às respostas do entrevistado, como garantia de que está sendo compreendido; (v)

oferece maior oportunidade para avaliar atitudes, condutas, podendo o entrevistado ser observado pelo que diz e como diz: registro de reações, gestos etc.; (vi) oferta oportunidade para a obtenção de dados que não se encontram em fontes documentais, mas são relevantes e significativos; (vii) propicia a possibilidade de se conseguir informações mais precisas, podendo ser comprovadas, de imediato, as discordâncias; e (viii) permite que os dados sejam quantificados e submetidos a tratamento estatístico.

As entrevistas foram realizadas com servidores efetivos e comissionados, com formação, função e atribuição diversa, no seu próprio ambiente de trabalho. A informação, pelo pesquisador, da importância da proposta da pesquisa e do objetivo da entrevista, garantindo o anonimato dos servidores e da instituição, instalou um clima favorável ao processo. Sobre os comissionados, todos são oriundos, por nomeação ou indicação, de gabinetes de vereadores, ou seja, todos exercem o cargo de Secretário Parlamentar dos níveis I ao IV, com dois deles dois ocupando irregularmente cargos de provimento efetivo: um deles ocupando uma vaga de “técnico de informática”, e o outro uma vaga de “técnico de reprografia”.

As entrevistas foram gravadas e transcritas, como recomenda Triviños (1987), pois

a gravação permite contar com todo o material fornecido pelo informante, o que não ocorre seguindo outro meio. [...] e o mesmo informante pode ajudar a completar, aperfeiçoar e destacar as idéias por ele expostas, caso o fizermos escutar suas próprias palavras gravadas (TRIVIÑOS, 1987, p. 148).

Depois de transcritos, os extratos orais foram divididos em nove temáticas, passando-se, então, para a análise de conteúdo das respostas (SILVA; FOSSA, 2013, p. 2).

No roteiro de entrevista explorou-se os conteúdos dos cargos, funções e tarefas exercidos pelo servidor comissionado, sua formação profissional e acadêmica, sua experiência profissional e seu desempenho no exercício das atividades legislativas. No Apêndice 1, o roteiro de entrevista é apresentado na íntegra.

Na esfera dos dados secundários, a coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica foi

desenvolvida a partir de estudos teóricos publicados por meio impresso e eletrônico (livros, artigos, monografias, dissertações, teses etc.), sendo realizada de forma independente como parte de uma pesquisa descritiva ou experimental. Segundo Cervo, Bervian e Da Silva (2007, p. 61), a pesquisa bibliográfica constitui o procedimento básico para os estudos teóricos, pelos quais se busca o domínio sobre determinado tema.

Sobre a pesquisa documental, ela pode, ou não, ser restrita a documentos escritos. Neste estudo, também foi utilizada a documentação direta, fonte da coleta de dados na casa legislativa pesquisada, onde ocorre o fenômeno em tela. São as chamadas fontes primárias a serem pesquisadas no momento em que o fato ou o fenômeno ocorre, ou posteriormente. Utilizou-se também, neste contexto, dados secundários como legislações pertinentes ao tema, manuais de pessoal, regimentos e outros registros (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 174), visando uma análise prioritariamente qualitativa sobre o exercício de cargos comissionados e a confirmação, ou não, da prática de especialização profissional pelo servidor público do órgão investigado.

3.6 Técnica de análise de dados

De posse dos dados coletados, realizou-se o seu tratamento por meio da análise de conteúdo. “A análise de conteúdo pode ser definida como a utilização de métodos confiáveis, fiéis e válidos para fazer inferências específicas a partir de um texto” (KRIPPENDORF⁹, 1967, *apud* GOULART, 2006, p. 160), cuja “abordagem qualitativa é válida na elaboração de deduções sobre um acontecimento ou uma variável de inferência precisa” (GOULART, 2006, p. 162).

Na análise de conteúdo, a mensagem extraída dos extratos orais são trabalhadas em várias dimensões analíticas. O pesquisador classifica os elementos em categorias, identificando o que cada um tem em comum com os outros, agrupando-os (BARDIN, 1977, p. 118). Segundo o autor: “Na análise qualitativa é a presença ou a ausência de uma dada característica de conteúdo ou

⁹ KRIPPENDORFF, Klaus. *An examination of content analysis: a proposal for a framework and an information calculus for message analytic situations*. 1967. 400 fl. Dissertation (Ph.D) – University of Illinois, Urbana: Illinois, 1967.

de um conjunto de características num determinado fragmento de mensagem que é tomado em consideração” (BARDIN, 1977, p. 21).

Segundo Godoy (1995, p. 23), a análise de conteúdo “parte do pressuposto de que, por trás do discurso aparente, simbólico e polissêmico, esconde-se um sentido que convém desvendar”. Com base nesse conhecimento, os extratos orais foram classificados e analisados, seguindo o critério de entendimento das implicações administrativas do exercício do cargo por servidores especialistas e não especialistas.

3.7 Unidade de análise de dados

Como sugerem Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (1999), a escolha do campo ocorreu de acordo com: (i) o interesse pelo objeto de estudo; (ii) as condições de acesso às fontes e informações disponíveis; (iii) o tempo disponível para a permanência no campo; e (iv) a disponibilidade dos participantes em efetivamente participar da pesquisa.

3.7.1 Câmara Municipal

A unidade de análise desta pesquisa são os vereadores da Câmara Municipal de uma cidade do Estado de Minas Gerais. Segundo a Constituição Federal, o número de vereadores deve ser proporcional à quantidade de habitantes do município. E pautada por este princípio, estabeleceu que, em cidades de até 1 milhão de habitantes, haja no mínimo nove e no máximo 21 vereadores, que é o caso da unidade de análise em tela. Já a quantidade exata de vereadores de cada cidade é estabelecida pela Lei Orgânica do município e estipulada pela Câmara Municipal.

Atualmente, a cidade da Câmara Municipal alvo desta pesquisa possui 15 vereadores. De 1965 até hoje, foram registradas 13 legislaturas no total, com 25 presidentes. Cada legislatura, geralmente, tem duração de quatro anos, com dois presidentes eleitos a cada dois anos. Mas houve legislaturas que duraram menos, constatando-se uma que teve apenas um presidente e outras que tiveram até três presidentes.

Segundo registra o Projeto Interlegis, a Câmara Municipal possui um Regimento Interno que estabelece as normas e princípios que fundamentam suas funções legislativa, administrativa, fiscalizadora, judiciária e política. No exercício da função Legislativa, cabe aos parlamentares a elaboração/criação, aprovação e revogação de leis sobre assuntos de competência do município. Na função Fiscalizadora, os vereadores têm como tarefa o controle dos atos do prefeito, como o julgamento das contas públicas. A função Administrativa os responsabiliza pela organização e realização de suas atividades na Câmara. A função Judiciária lhes impõe a participação no julgamento do prefeito e secretários, em caso de crimes de responsabilidade de gestão. E a função política os envolve na obrigação de representar o povo, pois o vereador fala em nome da população, cabendo ao Legislativo, portanto, dar espaço para que ela seja ouvida (INTERLEGIS, 2015).

É de competência privativa da Câmara Municipal aprovar o seu Regimento Interno, eleger a Mesa Diretora, organizar sua secretaria, formar as comissões permanentes e temporárias, dentre outros atos administrativos. Em relação à nomeação de pessoal, a Casa Legislativa em análise aprovou a Resolução nº 366, de 23 de setembro de 2015, que trata do funcionamento da instituição. Nesta constam os cargos de provimento efetivo e de provimento em comissão, a gratificação de função por atividade de gerência, a carreira e a estrutura de salários dos seus servidores. Assim, por meio da Resolução nº 366/2016, foram alterados os cargos efetivos já existentes e criados novos cargos de livre nomeação. Os quadros 1 e 2 da Análise de Resultados mostram a quantidade de servidores efetivos e comissionados, atestando a situação de desequilíbrio entre as partes.

A Resolução nº 366/2015 define o servidor público, o cargo público, o cargo efetivo e o cargo em comissão:

Parágrafo único – Para os efeitos desta Resolução, considera-se:

I – Servidor Público: toda pessoa física vinculada ao Poder Público como ocupante de cargo;

II - Cargo Público: o lugar dentro da organização funcional da Administração da Câmara Municipal que, ocupado por servidor público, tem funções específicas e remuneração fixadas em lei ou diploma a ela equivalente;

III - Cargo Efetivo: aquele que se reveste de caráter de permanência, constituindo a maioria dos cargos integrantes do quadro funcional da Câmara Municipal;

IV - Cargo em Comissão: aquele de ocupação transitória (7), de livre nomeação e exoneração, cujo titular é nomeado em função da relação de confiança que existe entre ele e a autoridade nomeante;

Em sua estrutura funcional, os cargos de provimento efetivo são agrupados em três grupos de carreira, especificando-se a escolaridade, função e remuneração, sendo eles: Técnico Legislativo, Gestor Legislativo e Gestor Administrativo. A nomeação desses cargos se dá mediante aprovação em concurso público. Já os cargos em comissão são concedidos por ato do presidente da Câmara.

Quanto às particularidades de função dos cargos comissionados, os artigos 44 e 46 da Resolução 366/2015 rezam:

Art. 44. Os cargos de provimento em comissão, de livre nomeação e exoneração do Presidente da Câmara, são órgãos de apoio à atividade político-parlamentar, com a finalidade de dar sustentação técnica e burocrática ao exercício do mandato dos vereadores e ao exercício das atribuições legais e regimentais dos membros da Mesa e se destinam às atribuições de direção e de assessoramento.

Art. 46. São órgãos de apoio à atividade político-parlamentar: I - Gabinete da Presidência; II - Gabinetes dos Vereadores.

3.7.2 Cargos comissionados na unidade de análise

De acordo com informações do site oficial do órgão legislativo pesquisado, atualmente, 101 cargos comissionados e 33 efetivos estão ocupados. Dos cargos efetivos, seis são relativos a função de confiança: um advogado que exerce a função de “chefe de licitações e contratos”; um contador que exerce a função de “chefe da contabilidade”; um assistente de recursos humanos que exerce a função de “chefe de Recursos Humanos”; um agente de controle de suprimentos que exerce a função “coordenador de suprimentos e patrimônio”; um ocupante do cargo de suporte em informática que exerce a função “chefe do centro de tecnologia da informação”; e a agente de protocolo e arquivo que exerce a função de “coordenador de protocolo, fluxo e arquivo de documentos”.

Quanto aos servidores comissionados, cuja a relação profissional está vinculada ao fator confiança – como os servidores efetivos que exercem funções de confiança –, além dos secretários parlamentares, tem-se os cargos: (i) procurador geral; (ii) assessor da procuradoria geral; (iii) assessor técnico da procuradoria – apoio administrativo; (iv) diretor geral; (v) assessor de controle

interno; (vi) assessor técnico de informática; (vii) assessor do gabinete da presidência I; (viii) motorista do gabinete da presidência; (ix) chefe do setor social; (x) secretário do setor social; (xi) assessor da primeira secretaria; (xii) diretor do Centro de Atenção ao Cidadão (CAC); (xiii) diretor do Procon; (xiv) secretário do Procon; (xv) diretor da Casa da Memória; (xvi) ouvidor; e (xvii) chefe de infraestrutura e manutenção I e II.

Dentre as disfunções, ou seja, as anormalidades presentes na ocupação dos cargos comissionados, tem-se, como anteriormente citado, dois cargos de comissão que, na realidade, são de provimento efetivo, e no momento estão oficialmente vagos, a saber: técnico em informática e técnico em reprografia. O primeiro ocupado por servidores com formação e experiência na área. O segundo com formação e experiência totalmente adversas. Além desses dois cargos, observa-se que o cargo de motorista, embora restrito a uma vaga devidamente preenchida, foi expandido com a criação de uma segunda vaga de mesmo perfil para atender à presidência.

Quanto aos cargos efetivos, contata-se que as disfunções observadas são relativas às funções de confiança, como a de “coordenador de protocolo, fluxo e arquivo de documentos” e a de “coordenador de suprimentos e patrimônio”, que não admitem subalternos em sua estrutura interna, sendo esses servidores chefes de si mesmos.

4 ANÁLISE DE RESULTADOS

Esta análise foi pautada pelo objetivo de evidenciar as disfunções administrativas causadas pela nomeação para cargos comissionados de servidores, da Câmara Municipal de uma cidade do Estado de Minas Gerais, que não atendem aos princípios da especialização de função previstos no modelo weberiano, pelo confronto desses servidores com aqueles concursados especialistas em sua função.

Dessa forma, buscou-se confrontar os ocupantes de cargo comissionado especialistas ou não em sua função com os ocupantes efetivos que, nomeados por concurso, são especializados em suas funções, comprovando a presença de disfunções burocráticas originadas da falta de especialização, o que, geralmente, resulta em prejuízo para a administração pública.

4.1 Trajetória da experiência profissional

O propósito desta abordagem é contextualizar as competências adquiridas pelos entrevistados em suas experiências profissionais, que caracterizem os processos de especialização desses servidores comissionados e efetivos.

Dos 20 entrevistados todos os 10 comissionados e 8 dos efetivos não apresentam em suas trajetórias profissionais formações específicas na área de gestão pública antes de seu ingresso no serviço público. Dos servidores efetivos, embora cumprindo os requisitos de qualificação exigidos no concurso público, apenas dois – um advogado e uma analista de sistemas – já haviam atuado em órgãos públicos. Mesmo assim, as atividades desenvolvidas em empregos anteriores se distinguem das tarefas cumpridas na Câmara Municipal. Os outros servidores apresentam experiência profissional oriundas da iniciativa privada, conforme os relatos a seguir:

Eu trabalhei como arquiteta quando eu saí da faculdade, depois eu tive um *pet shop* e fiquei alguns anos trabalhando nele até passar no concurso e vir trabalhar aqui (AGENTE DE PRODUÇÃO DE MULTIMÍDIA – EFETIVO).

Eu trabalhei no comércio durante muitos anos, em vários, vários segmentos: na área de alimentação, na área de roupa, e agora, depois na Câmara (AGENTE DE PROTOCOLO E ARQUIVO – EFETIVO).

Os depoimentos dos servidores comissionados esclarecem que suas trajetórias profissionais não estão em consonância com as funções que exercem no Legislativo, e que também não vivenciaram experiência na esfera da gestão pública antes de ingressar no serviço público.

Sou metalúrgico aposentado, eu fiz vários cursos pela profissão que eu tive: curso de segurança, primeiros socorros (SECRETÁRIO PARLAMENTAR – COMMISSIONADO).

Olha... Eu comecei a trabalhar no comércio desde os meus dezoito anos, gostei muito, aprendi a conviver com pessoas, relacionamento. Vejo o comércio como um aprendizado muito grande. Atualmente, estou trabalhando como assessora parlamentar com serviço social (SECRETÁRIA PARLAMENTAR – COMMISSIONADO).

Os extratos orais revelam que a trajetória dos servidores, antes de assumirem os cargos na administração pública municipal, envolve desde atividades liberais à condição funcional da aposentadoria sem vinculação específica com a atividade atualmente exercida. Um dos entrevistados busca justificar essa relação ao comparar as atividades desempenhadas no comércio, “um aprendizado” relativo à convivência com pessoas, com a assessoria parlamentar exercida em cargo comissionado de serviços sociais.

A presença de tal disfunção pode ser explicada por Raupp e Pinho (2012), ao atestarem que

As câmaras municipais mantêm estruturas patrimonialistas e neopatrimonialistas, ainda mais em municípios pequenos e médios. [...] Muitos vereadores em pequenos municípios não se dedicam a uma atividade política verdadeira, são mais agentes sociais do que atores políticos (RAUPP; PINHO, 2012, p. 269).

O discurso dos concursados/efetivos também remete a uma trajetória profissional em atividades completamente distintas de suas atribuições na administração pública. Carreiras que se desvinculam das formações acadêmicas obtidas e das próprias tarefas realizadas em fases anteriores: a arquiteta que atuou em atividades de arquitetura e adquiriu um *pet shop*, para depois “passar no concurso” e exercer a função de produção de multimídia. Ou do atual agente público que atuou em “vários segmentos” nas áreas de “alimentação” e “roupa” e ora executa, no serviço público, tarefas do setor de protocolo e arquivo. No caso desses efetivos entrevistados, ao mesmo tempo em que mantiveram suas

atividades na iniciativa privada, preparavam-se para o processo seletivo de ingresso na carreira pública.

4.1.1 Síntese analítica

Fazendo um paralelo entre a realidade dos servidores comissionados com a dos efetivos não se verifica disparidade, uma vez que ambas as categorias não apresentam, em suas trajetórias profissionais, experiência na administração pública. Há que constatar se na esfera da “formação acadêmica e técnica” dos servidores públicos da Câmara Municipal pesquisada, tal disparidade se faz presente.

4.2 Formação acadêmica e técnica

A trajetória profissional, em conjunto com a formação acadêmica e técnica, retratam as características das competências que compõem a especialização adquirida pelo indivíduo. O Quadro 1 e o Quadro 2 descrevem, em detalhes, o perfil dos servidores comissionados e efetivados, abrangendo: (i) cargo; (ii) requisitos do cargo; (iii) formação acadêmica; (iv) função exercida antes de ingressar no serviço público; e (v) atribuições do cargo público.

Observa-se que, no universo dos servidores efetivos, a grande maioria possui uma graduação e os demais estão cursando alguma. A maioria também possui especialização, e os cursos feitos são relacionados com suas atividades na instituição pública.

QUADRO 1

Perfil da amostra dos cargos efetivos

CARGO	REQUISITO DO CARGO	FORMAÇÃO ACADÊMICA	FUNÇÃO EXERCIDA ANTES DE INGRESSAR NO SERVIÇO PÚBLICO	ATRIBUIÇÕES DO CARGO
Agente de produção de multimídia	Ensino médio e conhecimentos em informática	Graduação em Arquitetura; pós-graduação em projetos de multimídia	Proprietário de loja	Definir estratégias de valorização das ações dos vereadores e das vereadoras; Definir o planejamento do site juntamente com os demais setores da assessoria de comunicação; Definir a operacionalização dos sistemas de informações digitais para os públicos interno e externo, em parceria com o departamento de informática; Encaminhar pautas por correio eletrônico aos usuários cadastrados por meio do website; Propor, juntamente com os demais setores da assessoria de comunicação, novos serviços digitais aos internautas; Coordenar os serviços de transmissão de áudio e vídeo que tratam das atividades legislativas; Promover a atualização permanente, e sempre que solicitado, das informações dos vereadores no site da câmara; Coordenar e supervisionar o envio de informações para o Sistema Interlegis; Receber e dar encaminhamento às solicitações dos internautas por meio de correio eletrônico; Coordenar as atividades do sistema de som; Executar outras atividades correlatas às acima descritas, a critério do superior imediato.
Advogado chefe de licitações e	Curso superior Em Direito	Graduação em Direito; pós-graduação em	Servidor público advogado	Orientar e elaborar pareceres quanto aos aspectos da constitucionalidade e

contratos – função de confiança		Direito Público; e mestrado em Direito (em curso)		legalidade das ações administrativas e legislativas; Elaborar os pareceres emitidos pela Comissão de Justiça, Legislação e Redação; Propor ações judiciais e elaborar defesas e recursos em processos administrativos e judiciais; Assessorar os trabalhos e elaborar relatórios conclusivos de comissões legislativas, quando estes exigirem fundamentação jurídica; Executar outras atividades correlatas às acima descritas, a critério do superior imediato.
Agente de controle de Protocolo e arquivo (Coordenador de Protocolo, Fluxo e Arquivo de Documentos – função de confiança)	Ensino Médio e conhecimentos em informática	Magistério; Licenciatura em Matemática; Pós-graduação em Administração Pública	Vendedor - comércio	Receber, conferir e protocolar expedientes internos e externos que deem entrada na Câmara, dando-lhes o devido destino; Protocolar e expedir a correspondência oficial da Câmara; Classificar documentos, arquivá-los e prepará-los para a microfilmagem; Controlar os arquivos corrente, intermediário e permanente, determinando prazos de guarda e destino dos documentos, com base em avaliação dos valores legal e histórico; Atender a solicitação de documentos arquivados por parte dos públicos interno e externo, controlando sua saída ou providenciando fotocópias; Executar outras atividades correlatas às acima descritas, a critério do superior imediato.
Assistente de Pesquisa Legislativa (trabalha em desvio de função na secretaria administrativa)	Ensino Médio e conhecimentos em informática	Magistério; Graduação em Pedagogia; Pós-graduação em Administração Pública (em curso)	Professor	Acompanhar as atividades legislativas efetuando o registro e a catalogação dos assuntos de interesse da Câmara e arquivando matérias veiculadas na imprensa; Pesquisar a história do Legislativo Municipal, fazendo levantamentos no Museu, nos órgãos de imprensa e em documentos; Proceder ao registro de fatos históricos do

				Legislativo Municipal, bem como da atuação dos seus vereadores; Receber e prestar informações sobre a história da Câmara aos interessados; Executar outras atividades correlatas às acima descritas, a critério do superior imediato.
Copeiro	Ensino fundamental	Graduação em Tecnólogo em RH (em curso)	Copeiro	Preparar e servir café e lanche aos vereadores e servidores; Servir café e água aos visitantes, quando solicitado; Manter a cantina higiênica e em boas condições de uso; Executar outras atividades correlatas às acima descritas, a critério do superior imediato.
Telefonista	Ensino fundamental	Graduação em fonoaudiologia; graduação em gestão pública (em curso)	Vendedor - comércio	Receber ligações telefônicas e transferi-las aos ramais solicitados; Efetuar ligações interurbanas solicitadas, e registrá-las em impresso próprio para o devido desconto em folha de pagamento quando se tratar de ligações particulares; Imprimir o relatório de ligações telefônicas e encaminhá-lo ao setor competente para cálculo dos valores para posterior desconto em folha de pagamento; Executar outras atividades correlatas às acima descritas, a critério do superior imediato.
Assistente Técnico de RH	Ensino Médio e conhecimentos em informática	Graduação em Direito; Graduação em Tecnólogo em RH (em curso); Pós-graduação em Gestão de Pessoas); Pós-graduação em Direito Administrativo	Assessor de produção; soldador; servidor público	Planejar e coordenar os sistemas de seleção de pessoal. Executar programas de treinamento; Elaborar propostas de alterações na estrutura organizacional e no plano de carreira dos servidores; Redigir atos da Mesa Executiva e projetos de resolução, com a devida justificativa, versando sobre assuntos de administração de pessoal; Executar outras atividades correlatas às acima descritas, a critério do superior imediato.
Advogado	Curso superior	Técnico em	Encarregado	Orientar e elaborar

	em Direito	Administração; Graduação em Direito; Pós-graduação em Direito Tributário; Pós-graduação em Administração Pública	de RH	pareceres, quanto aos aspectos da constitucionalidade e legalidade, as ações administrativas e legislativas; Elaborar os pareceres emitidos pela Comissão de Justiça, Legislação e Redação; Propor ações judiciais e elaborar defesas e recursos em processos administrativos e judiciais; Assessorar os trabalhos e elaborar relatórios conclusivos de comissões legislativas, quando estes exigirem fundamentação jurídica; Executar outras atividades correlatas às acima descritas, a critério do superior imediato.
Analista de Sistemas	Curso superior em Processamento de Dados ou Ciências da Computação	Técnico em Informática; Graduação em Sistemas de Informação; Mestrado em Informática	Programador e Analista de Sistemas	Identificar as necessidades dos setores com relação à sistematização de processos de trabalho, e proceder à instalação, à manutenção e à modificação, quando necessário, dos sistemas; Elaborar e implantar o Plano Diretor de Informática com base nas diretrizes do Diretor Geral; Coordenar as atividades nas diferentes fases da análise do programa, nas definições e no detalhamento de soluções, na codificação dos problemas, nos testes de programas e eliminação de erros; Dirigir a execução, preparação, manutenção e/ou atualização de programas; Executar outras atividades correlatas às acima descritas, a critério do superior imediato.
Agente de Controle e Suprimentos (Coordenador de Suprimentos e Patrimônio – função de confiança)	Ensino Médio e conhecimentos em informática	Graduação em Ciências Contábeis	Secretario administrativo	Preparar o processo para aquisição de materiais e equipamentos e contratação de obras e serviços, procedendo à cotação de preços e elaborando processos de licitação e contratos e tomando outras providências necessárias; Manter o controle do estoque, mediante registro de entrada e saída

				de materiais, e efetuar o levantamento de necessidade de sua reposição; Efetuar a aquisição de materiais, equipamentos e serviços quando os valores não excederem os limites para licitação, fazendo a cotação, elaborando mapas demonstrativos de preços, conferindo as notas fiscais e mantendo cadastro atualizado de fornecedores; Elaborar processos de dispensa e de inexigibilidade de licitação; Encaminhar e controlar a publicação dos extratos dos contratos firmados por esta Câmara; Observar o cumprimento e acompanhar a gestão dos contratos celebrados pela Câmara, elaborando aditivos e providenciando a aplicação de penalidades, quando for o caso; Executar outras atividades correlatas às acima descritas, a critério do superior imediato.
--	--	--	--	---

Fonte: Original desta pesquisa.

A maioria dos servidores comissionados possui formação de nível médio, alguns possuem o técnico em áreas como informática, contabilidade, serviço público e automação industrial, e apenas três possuem graduação em Análise e Desenvolvimento de Sistemas, Direito e Gestão Pública. Outros fizeram cursos de extensão como Cuidador de Idosos, Cerimonial, Combustão, Atendimento ao Cliente e de Qualidade Total – da International Organization for Standardization (ISO), que, como se vê, nenhum relacionado às atividades da administração pública.

Sobre os cargos em comissão, Meirelles (2010, p. 462) defende a importância do concurso público como meio de seleção de pessoal, corroborando a sua defesa pelos autores do direito administrativo que veem a administração pública como protagonista “num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulos de políticos que se alçam e se mantêm no poder leiloando cargos e empregos públicos”.

QUADRO 2

Perfil da amostra dos cargos comissionados

CARGO	REQUISITO DO CARGO	FORMAÇÃO ACADÊMICA	FUNÇÃO EXERCIDA ANTES DE INGRESSAR NO SERVIÇO PÚBLICO	ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS
Secretário Parlamentar IV	Ensino médio completo	Técnico em Contabilidade; graduação em Gestão Pública	Vendedor gerente técnico em contabilidade	Acompanhar o andamento de processos de interesse do parlamentar; acompanhar as matérias legislativas e as publicações oficiais de interesse do parlamentar; controlar o material de expediente; parlamentar; controlar o material de expediente; administrar a caixa postal eletrônica; manter banco de dados; digitar textos e documentos; cuidar da agenda do parlamentar; redigir ofícios e correspondências; cuidar da preparação da correspondência; receber e abrir correspondências; receber, orientar e encaminhar o público; executar outras atividades de apoio inerentes ao exercício do mandato parlamentar.
Secretário Parlamentar III	Ensino Médio Completo	Graduação em Direito	Estagiário em direito	Receber, orientar e encaminhar o público no respectivo gabinete; entregar e receber pedidos, correspondências, processos e documentos; atender chamadas telefônicas; digitar textos e documentos; operar programas informatizados; cuidar da preparação da correspondência; arquivar documentos; executar as ações determinadas pelo vereador; zelar pelos móveis, materiais e demais equipamentos em uso no gabinete, bem como das demais dependências da Câmara; executar outras atividades de apoio inerentes ao exercício do mandato parlamentar.

Secretário Parlamentar III	Ensino Médio Completo	Técnico em Automação Industrial	Técnico em empresa siderúrgica	Receber, orientar e encaminhar o público no respectivo gabinete; entregar e receber pedidos, correspondências, processos e documentos; atender chamadas telefônicas; digitar textos e documentos; operar programas informatizados; cuidar da preparação da correspondência; arquivar documentos; executar as ações determinadas pelo vereador; zelar pelos móveis, materiais e demais equipamentos em uso no gabinete, bem como das demais dependências da Câmara; executar outras atividades de apoio inerentes ao exercício do mandato parlamentar.
Secretário Parlamentar III	Ensino Médio Completo	Técnico em Serviço Público	Agente comunitário de Saúde	Receber, orientar e encaminhar o público ao respectivo gabinete; entregar e receber pedidos, correspondências, processos e Documentos; atender chamadas telefônicas; digitar textos e documentos; operar programas informatizados; cuidar da preparação da correspondência; arquivar documentos; executar as ações determinadas pelo vereador; zelar pelos móveis, materiais e demais equipamentos em uso no gabinete, bem como das demais dependências da Câmara; executar outras atividades de apoio inerentes ao exercício do mandato parlamentar.
Secretário Parlamentar III	Ensino Médio	Ensino Médio	Vendedor-comercio	Receber, orientar e encaminhar o público no respectivo gabinete; entregar e receber pedidos, correspondências, processos e documentos; atender chamadas telefônicas; digitar textos e documentos; operar programas informatizados; cuidar da preparação da correspondência; arquivar documentos; executar as ações determinadas pelo vereador;

				zelar pelos móveis, materiais e demais equipamentos em uso no gabinete, bem como das demais dependências da Câmara; executar outras atividades de apoio inerentes ao exercício do mandato parlamentar.
Secretário Parlamentar I	Ensino Fundamental	Técnico em Mineração	Secretário parlamentar	Assessorar o vereador promovendo o atendimento ao público no respectivo gabinete; receber pedidos, reivindicações e correspondências de ordem geral dirigidas ao vereador; atender chamadas telefônicas; executar as ações determinadas pelo vereador; zelar pelos móveis, materiais e demais equipamentos em uso no gabinete, bem como das demais dependências da Câmara; executar outras atividades de apoio inerentes ao exercício do mandato parlamentar.
Secretário Parlamentar III	Ensino Fundamental	Técnico em Contabilidade	Ajudante auxiliar de serviços auxiliar de operação operador industrial encarregado na Câmara	Receber, orientar e encaminhar o público no respectivo gabinete; entregar e receber pedidos, correspondências, processos e documentos; atender chamadas telefônicas; digitar textos e documentos; operar programas informatizados; cuidar da preparação da correspondência; arquivar documentos; executar as ações determinadas pelo vereador; zelar pelos móveis, materiais e demais equipamentos em uso no gabinete, bem como das demais dependências da Câmara; executar outras atividades de apoio inerentes ao exercício do mandato parlamentar.
Operador de Máquina Copiadora (Obs.: cargo de provimento efetivo)	Ensino fundamental	Ensino médio	Metalúrgico aposentado	Produzir cópias de documentos em geral; zelar pela correta utilização dos equipamentos; arquivar a requisição dos serviços executados; executar outras atividades correlatas às acima descritas, a critério do superior imediato.

Secretário Parlamentar IV	Ensino Médio Completo	Ensino médio	Vendedor-comércio	Acompanhar o andamento de processos de interesse do parlamentar; acompanhar as matérias legislativas e as publicações oficiais de interesse do parlamentar; controlar o material de expediente; administrar a caixa postal eletrônica; manter banco de dados; digitar textos e documentos; cuidar da agenda do parlamentar; redigir ofícios e correspondências; cuidar da preparação da correspondência; receber e abrir correspondências; receber, orientar e encaminhar o público; executar outras atividades de apoio inerentes ao exercício do mandato parlamentar.
Técnico em Informática (Obs.: cargo de provimento efetivo)	Curso técnico em informática	Técnico em Rede de Computadores; Técnico em Segurança do Trabalho; Graduação em Análise e Desenvolvimento de Sistemas	Técnico em informática secretário parlamentar	Auxiliar na manutenção dos padrões de configuração dos equipamentos e softwares segundo normas estabelecidas pelo departamento; Executar atividades referentes à operação de sistemas e à instalação e à manutenção de equipamentos de informática; Selecionar e colocar em funcionamento programas básicos e aplicativos, e orientar usuários quanto à sua utilização; Identificar problemas técnicos dos equipamentos e de execução de programas, e providenciar soluções; Garantir os padrões de configuração dos equipamentos e dos softwares, segundo normas estabelecidas pelo Departamento de Informática; Aplicar medidas de segurança aos sistemas e aos documentos da rede, de acordo com orientações do Analista. Executar outras atividades correlatas às acima descritas, a critério do superior imediato.

Fonte: Original desta pesquisa.

4.2.1 Análise comparativa – Quadro 1 *versus* Quadro 2

Pelos depoimentos, percebe-se que o servidor comissionado, em geral, possui formação técnica e acadêmica em especializações que se distanciam das competências inerentes ao serviço público. Por mais que seja reconhecido o antagonismo presente nas funções da iniciativa privada em relação às da administração pública, os entrevistados buscam valorizar as atividades profissionais realizadas anteriormente, relacionando-as àquelas do cargo assumido no município, conforme atestam seus relatos:

É... eu estudei automação industrial, quando trabalhei na indústria. Pra mim foi um ganho muito grande e através do estudo ganhei oportunidade de classificar rápido né? Hoje em dia não tem muita utilidade, porque tô numa área completamente diferente, mas estudo é sempre bom para a vida da gente (SECRETÁRIO PARLAMENTAR – COMMISSIONADO).

Eu fiz curso de Gestão de Vendas, quando eu estava no comércio. Aqui eu ainda, nós ainda não fizemos um curso, assim especializado não. A gente tem aprendido uns com os outros mesmo. Mas graças a Deus eu tenho conseguido sobressair naquilo que tem... Estão em propondo de fazer, e estou conseguindo. Só isso (SECRETÁRIO PARLAMENTAR – COMMISSIONADO).

Ah é muito bom! Nossa! Que pergunta maravilhosa! Ah!... Me ajudou muito o curso de Cuidador de Idosos, que eu fiz em 2008. Tive a oportunidade, o prazer de abrir uma associação de cuidador de idosos, na qual eu sou presidente da associação, onde nós temos um vínculo com familiares, com instituições, onde a gente pode levar o nosso abraço, o nosso aconchego (SECRETÁRIO PARLAMENTAR – COMMISSIONADO).

Como se vê, a especialização em automação, ainda que esteja bastante dissociada do serviço público municipal – “completamente diferente” – é valorizada pelo servidor pela aprendizagem adquirida que, a seu ver, pode ser utilizada na absorção dos conhecimentos necessários ao exercício da função pública. No entanto, a incompatibilidade dessa especialização com as funções do seu cargo de confiança, distanciando-o do preparo para as atividades burocráticas do serviço público, remete ao entendimento de Biazzini *et al.* (2011):

[...] É importante lembrar, porém, que, embora vista muitas vezes como obstáculo, a burocracia surge no setor público para minimizar o risco de desigualdade no tratamento dos cidadãos. Seu maior benefício é a manutenção do princípio da equidade, ou seja, da necessidade de se oferecer resultados imparciais a todos os indivíduos, um dos princípios da democracia (BIAZZINI *et al.*, 2011, p. 870).

A socialização acontece no dia-a-dia, na informalidade das relações no serviço público. Pelo próprio caráter transitório do exercício do cargo comissionado, torna-se difícil a capacitação especialista no período de tempo que se exerce a função. Além do caráter provisório, pode-se tornar dispendioso para o Estado o investimento em treinamento e aprendizagem de conhecimentos para esses servidores que, normalmente, permanecem na gestão pública por um período limitado de tempo.

De forma contrária, a especialização profissional e acadêmica do servidor público concursado, realizada paralelamente ao cumprimento de suas funções cotidianas, o auxilia a compensar a ausência de habilidades e competências não vivenciadas antes de sua ascensão à carreira pública. Isso é demonstrado pelos extratos orais de alguns servidores efetivos da Câmara Municipal:

Depois que eu entrei na Câmara, agora tô fazendo a pós-graduação em administração pública. Tô achando interessante, porque como eu sou da comissão de licitação, também, eu tenho aprendido muito sobre administração direta e indireta (AGENTE DE PESQUISA – EFETIVO).

Eu comecei o curso de Licenciatura em Matemática. Pela questão de já ter ingressado no serviço público, eu via a necessidade. E houve a oportunidade também de mudar do curso de Licenciatura em Matemática pro curso de Ciências Contábeis, porque hoje nas minhas funções é algo que me ajuda indiretamente os conhecimentos dessa graduação (AGENTE DE CONTROLE DE SUPRIMENTOS – EFETIVO).

Eu fiz um de garçom, fiz um de como servir a mesa, é muito bom, porque você aprende. O curso é muito enriquecedor, aprende a servir, aprende como tratar as pessoas, quando ou não você deve adentrar ao recinto... Então é assim... Foi bastante enriquecedor, aprendi muito (COPEIRO – EFETIVO).

A transição da carreira para áreas de competência especialista na gestão pública é natural considerando a necessidade de aperfeiçoamento para a realização das tarefas. Fazer a “pós-graduação em administração pública” para entender “sobre administração direta e indireta” em processos de licitação e migrar de “Licenciatura em Matemática” para “Ciências Contábeis” são as situações que ilustram os esforços demandados na especialização do servidor efetivo. O que corrobora o entendimento de Weber (1999):

Precisão, rapidez, univocidade, conhecimento de documentação, continuidade, discricção, uniformidade, subordinação rigorosa, diminuição de atritos e custos materiais e pessoais alcançam o ótimo numa administração rigorosamente burocrática exercida por funcionários treinados, em comparação a todas as formas colegiais ou exercidas como atividade honorária ou assessoria (WEBER, 1999, p. 212).

4.2.2 Síntese analítica

Verifica-se que o servidor efetivo busca se qualificar na área de especialização que exerce na administração pública, seja ela oriunda de sua formação acadêmica ou não, de forma a acrescentar mais conhecimento e melhorar o desempenho em suas tarefas do dia-a-dia.

O servidor comissionado, por sua vez, não busca se qualificar. Muitos por falta de incentivo da instituição e até pelo próprio caráter temporário do cargo, o que, possivelmente, os desmotiva a investir numa área onde sua especialização não terá prosseguimento. Tal realidade contraria o entendimento de Meirelles (2010, p. 440) de que as funções de confiança e de direção, chefia e assessoramento (cargos em comissão) devem ser previstas à luz dos princípios da eficiência e razoabilidade.

4.3 Funções e responsabilidades exercidas no cargo

Sobre esta abordagem, o objetivo é demonstrar as funções e responsabilidades do cargo na perspectiva dos servidores. Os efetivos alegam que suas funções e responsabilidades estão em consonância com o cargo em exercício. A grande maioria informa que todas as atribuições cumpridas são relativas às suas funções. Alguns informam fazer menos que deveriam por falta de incentivo ou autorização de seus superiores. E outros explicam que fazem além do que lhes é atribuído, por serem obrigados pelo aumento da demanda decorrente da falta de pessoal e, em alguns casos, por simples “camaradagem”. Nesses depoimentos, dois servidores explicam o perfil e as atribuições de seus cargos:

O cargo aqui é de apoio. Eu auxilio na conferência da folha de ponto, da folha de pagamento, produção de certidões e declarações funcionais, e era para auxiliar também na hora do... como é que fala... de produzir algo que eleve a capacidade de treino de todo resto dos servidores, mas não tem apoio de cima para fazer isso (ASSISTENTE TÉCNICO DE RH – EFETIVO).

Aqui na Câmara, a gente... apesar de ter cada um sua atividade mais específica, responsabilidade, a gente acaba fazendo de tudo um pouco na falta do colega. [...] Então as atividades não se restringem só às responsabilidades, e sim às responsabilidades do setor como um todo (ANALISTA DE SISTEMAS – EFETIVO).

Os extratos orais dos servidores efetivos revelam que, embora suas atividades do dia-a-dia estejam em consonância com as atribuições do cargo, o que eles fazem está aquém do que poderiam render no exercício da função. No âmbito das funções de recursos humanos, por exemplo, a função burocrática de “conferência da folha de ponto, da folha de pagamento, produção de certidões e declarações funcionais” se sobressai a outras habilidades que poderiam aprimorar a qualidade do serviço público. Outra manifestação identificada nesses extratos orais refere-se à flexibilidade do servidor para exercer múltiplas tarefas no setor, em casos de substituição funcional, situação que se distancia do princípio da especialização.

Os relatos dos servidores comissionados, por seu lado, indicam o caráter de assessoramento das funções exercidas, como os serviços de orientação social, mapeamento e acolhimento de demandas em geral, direcionados ao mandato em vigor dos vereadores eleitos. As falas abaixo descrevem algumas dessas funções e responsabilidades:

Hoje eu estou na área do serviço social. A nossa demanda hoje requer muita orientação com base na saúde, voltada ao acolhimento do usuário em geral, onde nós podemos encaminhar o cidadão com a sua fragilidade aos devidos lugares onde ele possa achar recurso, porque hoje nós sabemos que temos os direitos, mas não sabemos onde buscar. Então é isso que é a minha função (SECRETÁRIO PARLAMENTAR – COMISSIONADO).

As minhas responsabilidades são dentro do gabinete: estar acolhendo as pessoas que nos procuram no gabinete, e as tarefas mesmo do dia-a-dia que a gente faz dentro do gabinete, e que são igual eu falei: são os ofícios, são as preparações pra uma audiência pública... o convite ao público pra estar participando da audiência pública, os requerimentos, são esses (SECRETÁRIO PARLAMENTAR – COMISSIONADO).

Sou responsável por alguns ofícios, redes sociais... Tem que ficar sempre antenada no que está acontecendo no município... Hum... Também é assistência às famílias... Ah! É isso! (SECRETÁRIO PARLAMENTAR – COMISSIONADO).

Ao contrário dos cargos efetivos, com tarefas mais burocráticas e rotineiras, observa-se que os comissionados trabalham com atividades mais informais, as quais, não necessariamente, demandam especificidades para execução: orientar o cidadão, preparar e participar de audiências públicas e prestar assistência às famílias do município, atendendo suas expectativas. Disfunção que avaliza o entendimento de Weber (1991, p. 53) de que na burocracia, a qualificação do funcionário e a seleção de forma impessoal através de exames (provas, concurso

público) são importantes. Isto porque o princípio que rege a burocracia é a “igualdade perante a lei”, o repúdio aos “privilégios” e o tratamento dos assuntos “caso a caso”.

Apenas um dos servidores comissionados entrevistados exerce função com real necessidade de especialização para as responsabilidades demandadas pelo cargo:

Ah!... Hoje as tarefas são suporte ao usuário final, instalação de *software*, desinstalação, manutenção, limpeza de vírus, manutenção do setor (TÉCNICO DE SUPORTE EM INFORMÁTICA – COMISSIONADO).

Em especial, neste caso, o servidor entrevistado ocupa um cargo vago de provimento efetivo com notórias atribuições exigidas para a sua ocupação: conhecimentos e habilidades na área de Sistemas de Informação. Em similar situação de transgressão do princípio do concurso público, previsto no art. 37, inc. I da Constituição Federal, encontra-se outro servidor comissionado que também ocupa cargo vago de provimento efetivo. A função desempenhada aqui é de produção e arquivo de cópias, assim descrita pelo servidor:

As tarefas... Eu no xerox... Então eu tenho que procurar atender, tem que atender bem as pessoas e fazer o serviço correto (OPERADOR DE MÁQUINA COPIADORA – COMISSIONADO).

Ainda prevalecem, no âmbito da gestão pública, discussões sobre a terceirização de serviços públicos que não correspondem às atividades primárias do Estado. Os serviços de reprodução de documentos se enquadram nesses questionamentos. Por não ser função da administração pública manter e operacionalizar as máquinas que reproduzem cópias, muitas de suas repartições terceirizam esse serviço. Assim, estranha-se o uso de cargos comissionados para o exercício dessas tarefas.

Neste caso, cabe lembrar que a criação de cargos em comissão deve atender, além dos princípios da Administração Pública presentes no art. 37 da CF/1988, também o princípio da Razoabilidade, com parcimônia, “sob pena de burla ao concurso público”, uma vez que “os limites à criação de cargos em comissão têm sido objeto de questionamento judicial pelo Ministério Público quanto à constitucionalidade das leis que os criam e à invalidade dos atos de provimento” (BORGES, 2012, p. 50).

4.3.1 Síntese analítica

Os depoimentos de servidores efetivos e comissionados demonstram que as funções exercidas em cargos de provimento efetivo se apresentam mais especificadas quanto aos requisitos necessários para a sua ocupação do que aqueles de cargo em comissão. Por mais que sejam tarefas que podem ser exercidas por qualquer servidor do setor, muito em função de estarem formalizadas e serem de baixa complexidade para o seu exercício, em alguns cargos (de natureza menos burocrática), habilidades e conhecimentos específicos são requeridos. Este é o caso do técnico de suporte em informática, responsabilidade funcional que, por sua essencialidade nos serviços públicos, deveria estar contemplada na ocupação de cargos efetivos.

Observa-se, pois, que o conteúdo do cargo provisionado guarda mais relação com o assessoramento exercido pelo parlamentar do que com as funções burocráticas específicas da máquina pública. As orientações sociais e a ação de acolhimento possuem mais um caráter personalista, no sentido do atendimento aos cidadãos, do que a obrigatoriedade de fazer imposta aos servidores pela estrutura burocrática do órgão legislativo. Ainda que as intenções de atendimento sejam tarefas primárias de todo servidor, seja ele efetivo ou comissionado, essa não é a atribuição principal da função de assessor parlamentar.

Quanto à situação do exercício (ou não) da especialização profissional dos servidores, fator de importância no modelo burocrático de Max Weber, sua abordagem, neste estudo, também será pautada no confronto do exercício dos cargos públicos pelos comissionados e efetivos.

4.4 O exercício da especialização

Pretende-se verificar, com esta análise, se os servidores são selecionados de acordo com sua especialização e, também, se suas funções são oriundas da especialização, como defenderam Weber, Merton e Eisensdat (1976). Os depoimentos ilustram que a especialização não é observada no Legislativo em análise.

No meu caso não... Meu cargo é assistente de pesquisa legislativa. Então, quando eu fiz o concurso, eu fui pra Casa de Memória, que é um museu. Lá, realmente, eu fazia trabalho de pesquisa [...]. Mas depois, eu precisei vir pra secretaria, que num tem nada a ver com meu cargo. Então é totalmente diferente, e não tive nenhuma instrução, nem curso, nem... Não fui treinada pra cumprir meu exercício, meu trabalho aqui. (ASSISTENTE DE PESQUISA LEGISLATIVA – EFETIVO).

É... O servidor efetivo, concursado, tem que passar por esse caminho. Para ele ingressar no cargo, tem que tá dentro das especificações, das exigências do cargo, na questão da experiência ou até mesmo de formação. [...] A questão pra quem exerce função comissionada, muitas vezes, é... não se olha as exigências de especialização, a formação daquele profissional, porque a gente esbarra na questão política, que... onde se colocam uma pessoa pra exercer um cargo de confiança, um cargo comissionado que, infelizmente, talvez a pessoa não tenha a capacidade técnica pra desenvolver aquele trabalho, mas por questões políticas ela assume; ela é nomeada, gerando uma série de transtornos pra administração (AGENTE DE CONTROLE DE SUPRIMENTOS – EFETIVO).

Nem sempre. Principalmente aqui no serviço municipal, eles não respeitam as tarefas específicas do cargo. Você é adaptado a fazer o que o seu presidente acha que você tem que fazer, ou algum chefe imediato (ASSISTENTE TÉCNICO DE RH – EFETIVO).

Não. Eu não vejo dessa forma. Infelizmente, o serviço público peca por não utilizar devidamente o potencial do profissional que está ali a disposição deles (ADVOGADO – EFETIVO).

O Assistente de Pesquisa Legislativa mostra que a situação do servidor não segue os preceitos de especialização, de regras, de estrutura de cargos e funções presentes numa estrutura burocrática organizacional. Este excerto de sua resposta mostra que o servidor foi deslocado para exercer outras funções que: “Num tem nada a ver com meu cargo, então é totalmente diferente, e não tive nenhuma instrução, nem curso, nem... Não fui treinada pra cumprir meu exercício, meu trabalho aqui.”

O Assistente Técnico de RH também corrobora o fato de que a especialização “não é respeitada na administração pública”, informando que: “Você é adaptado a fazer o que o seu presidente acha que você tem que fazer”. O Advogado revela que “o serviço público peca por não utilizar devidamente o potencial do profissional”. O que contraria o entendimento de Eisenstadt (1976), de que

As mais importantes características das organizações burocráticas, frequentemente enfatizadas na literatura, são a especialização de papéis e tarefas, a predominância de normas autônomas, racionais e impessoais e a orientação geral para a realização eficiente de objetivos específicos (EISENSTADT, 1976, p. 83-84).

O Agente de Controle de Suprimentos afirma que os colegas efetivos cumprem os critérios de especialização, porque têm que passar por provas de conhecimento através de concurso público e, então, “para ele ingressar no cargo, ele tem que tá dentro das especificações, das exigências do cargo”. O mesmo servidor acrescenta que, no caso dos servidores comissionados, a situação é diferente porque são nomeados por questões pessoais e não passam por concurso público, e “talvez a pessoa não tenha a capacidade técnica pra desenvolver aquele trabalho, mas por questões políticas ela assume” o cargo.

Tais extratos orais vão contra o pensamento de Weber (1976), que preconiza que “a atribuição de funções se faz à base de qualificações técnicas”, e que a especialização de papéis e tarefas é uma das características mais importantes de uma organização burocrática. O também que vai contra o que Taylor (1911) preconizava: “o homem certo para o lugar certo”.

A resposta do servidor efetivo ocupante do cargo de Copeiro carrega um tom de desabafo, de reclamação pela situação vivida no início de sua carreira na Câmara Municipal. Ocorreu que, quando de sua nomeação, foi-lhe imposta a execução de serviços de limpeza, o que não correspondia à sua especialidade. Apenas depois de exigir a sua readequação na função para a qual prestou concurso público, foi que se libertou das atividades indevidas. Hoje o serviço de limpeza é terceirizado pela instituição legislativa. Conforme depoimento da servidora:

Não. Porque quando eu entrei aqui, entrei como copeira e tinha que fazer, durante um bom período, o serviço de limpeza de pano, e eu não prestei o concurso pra isso. Pra eu exercer somente o meu serviço de copeira, tive que brigar muito (COPEIRO – EFETIVA).

Neste caso, tem-se uma afronta ao critério do concurso público para o exercício de cargos efetivos, pois conforme salienta Merton (1976, p. 108): “A atribuição de funções se faz à base de qualificações técnicas que são determinadas por procedimentos formais e imparciais, tais como exames etc.”.

Os depoimentos dos servidores comissionados corroboram os depoimentos dos servidores de carreira. As situações de não observância da especialização profissional são diversas, incluindo o caso de um metalúrgico aposentado sem qualquer experiência anterior no setor público.

Não. Com a especialização que eu tenho, não. Porque eu fui metalúrgico, e no serviço público faço outro tipo de serviço (SECRETÁRIO PARLAMENTAR – COMISSIONADO).

O relato a seguir, de outro servidor comissionado, revela que a nomeação do cargo é revestida de motivação política:

No caso da Câmara em si, eu vejo que muita coisa extrapola aquilo que é de fato a função do assessor, por ser também um cargo político, comissionado. Mas dentro do que me propus a fazer de início, realmente eu realizei, mas, igual eu te falei, tem uma extensão (SECRETÁRIO PARLAMENTAR – COMISSIONADO).

Quanto à conotação negativa dessas nomeações pelo critério de confiança, como o caso em questão, sua origem encontra-se na história política do Brasil:

Independentemente da adequação empírica nas percepções socialmente difundidas sobre a relação entre burocracia e política no Brasil, o volume de nomeações e a influência dos partidos políticos em cargos de diferentes níveis hierárquicos carregam traços de nossa formação política e dos incentivos de nosso modelo político-institucional (LOPEZ; BUGARIN; BUGARIN, 2015, p. 34).

No depoimento de outro secretário parlamentar, as críticas ao papel do vereador remete às atribuições que lhes são dadas no gabinete:

Não. [...] Eu vejo é ... Ah! Nem sei se eu vou poder falar isso, mas por exemplo, o papel de um vereador, o papel de um vereador não é estar marcando exame pras pessoas, levando... vamos dizer, assim, até cesta básica, porque isso acontece mesmo no meio. Não é só aqui, nessas cidades, mas no Brasil todo. Tenho certeza que acontece isso. Então, esse não é o papel. Esse não é nosso papel (SECRETÁRIO PARLAMENTAR – COMISSIONADO).

Nesse extrato oral, nota-se que o servidor sabe que a situação não está em consonância com a responsabilidade de um vereador e de um secretário parlamentar, pois as funções do vereador não é “estar marcando exame pras pessoas, levando cesta básica”. O papel do legislador é criar e votar leis, fiscalizar o Executivo, organizar seus serviços de internos e julgar as contas do prefeito. É possível notar o constrangimento, o desconforto, na fala desse servidor comissionado, com suas tarefas.

4.4.1 Síntese analítica

O discurso dos servidores de carreira e temporários remete à realidade da não observância dos critérios de especialização para a seleção e execução de tarefas. Percebe-se que, independente da forma de provimento e seleção, a questão política prevalece nas respostas dos servidores como responsável pelas disfunções no exercício dos cargos. O que ocorre com a especialização, também, no âmbito dos cargos comissionados.

4.5 A especialização e o exercício de cargos comissionados

Os entrevistados responderam a este questionamento: os servidores escolhidos para ocupar os cargos comissionados, especificamente, estão preparados para assumi-los e exercem suas funções pautados nos critérios da especialização? O intuito foi contextualizar a situação dos servidores comissionados na visão estereotipada, difundida na sociedade, de que tais pessoas são desprovidas de capacidade técnica, por serem escolhidas livremente pelo agente político – que o faz com base no critério da confiança pessoal, por considerar tal escolha indispensável à governabilidade.

Nesses extratos orais dos servidores efetivos, nota-se a convicção da presença do patrimonialismo e de suas nuances no processo de escolha do servidor para cargo de livre provimento, atestando o entendimento de Lopez (2015) de que a conexão entre nomeações de livre provimento e patrimonialismo encontra motivação, principalmente, na política partidária.

Não. Os servidores comissionados, geralmente, são escolhas fruto de apadrinhamento ou de uma dívida política, que o agente político tem que cumprir. Então, num existe essa preocupação de escolher um servidor com um padrão, com uma formação, que vai cair bem pr'aquela atividade, mas sim de cumprir mesmo a obrigação política. A gente tem hoje, na nossa instituição, inclusive pessoas que ocupam cargos comissionados de... vamos dizer, de primeiro escalão da corporação, pode-se chamar assim, que, às vezes, não tem conhecimento da complexidade, da responsabilidade das atitudes, dos atos que assina etc. (ADVOGADO – EFETIVO).

Não... Oh! Na verdade, eu não sou contra a ter cargo comissionado, porque dependendo do cargo, dependendo do local, você precisa ter uma pessoa de confiança. Só que ser de confiança, não quer dizer que a pessoa não tenha que ter instrução pro que tá fazendo. Você tem que

aliar a sua confiança com capacidade técnica (ASSISTENTE DE PESQUISA LEGISLATIVA – EFETIVO).

Não. De maneira geral, eles não têm conhecimento, por exemplo, de atividades como... desenvolver uma mala direta, fazer uma correspondência, criar uma conta de *e-mail*, de, às vezes, até gerenciar uma rede social do vereador. Então, muitas vezes, eles acabam pedindo pra gente fazer atividades que são das funções deles. Então, eles são escolhidos, sim, porque eles conseguem voto, ou porque existe aquela troca de favor. Mas em geral, não significa que são todos, mas a maioria não tem qualificação (ANALISTA DE SISTEMAS – EFETIVO).

Como eu já respondi na questão anterior... Nós temos esse problema no serviço público, de pessoas que não têm a especialização pra ocupar esses tipos de cargo. Lógico que há exceções, há muitas pessoas comissionadas que têm capacidade técnica para isso. Então, há lacunas que ficam abertas, o serviço não fica sendo feito de uma forma eficaz, por causa dessa falta de capacidade, e por causa da triste realidade de clientelismo, que nós temos hoje na política, que é feita no que se promete... um emprego em troca de uma campanha, uma campanha no período eleitoral, o que gera muitos desgastes por falta mesmo de capacidade da pessoa pra exercer aquela função (AGENTE DE CONTROLE DE SUPRIMENTOS – EFETIVO).

Os discursos dos entrevistados ocupantes de cargos efetivos denotam uma situação precária em relação aos cargos comissionados. Os depoimentos denunciam o predomínio dos interesses políticos sobre a especialização técnica, o que se pode identificar em expressões, como: “fruto de apadrinhamento”, “dívida política”, “por causa da triste realidade de clientelismo que nós temos hoje na política”. O que corrobora o entendimento de que na nomeação de livre provimento, os dirigentes públicos colocam em prática o poder da escolha discricionária com justificativas e intenções pessoais (LOPEZ, 2015; 2004; KOPECKY; SCHERLIS; SPIROVA, 2008; BORGES, 2012; SANTOS, 2011).

O Agente de Controle de Suprimentos deixa clara a relação onde os interesses privados se sobrepõem aos coletivos, ao justificar que tal situação ocorre “por causa da triste realidade de clientelismo que nós temos hoje na política”. Oliveira *et al.* (2011) alerta que a ligação entre empregador e empregado “vão do compadrio a lealdade política”, ilustrando a troca de favores entre as partes.

Da mesma forma, fica clara, nos relatos dos servidores comissionados, a percepção de que a categoria é selecionada por motivos particulares do agente político, e que a qualificação técnica não é o principal atributo levado em consideração, conforme preconiza Weber(1999), Eisenstadt (1976) e Ivancevich (2011), dentre outros.

Os entrevistados comissionados mostram-se críticos, quando falam dos critérios das nomeações de livre provimento, por serem destituídas da exigência de especialização:

Eu acho que deveria ter cargos assim. Claro que tem a questão da confiança do cargo comissionado, mas tem uma técnica. [...] Eu acredito que deveria ter uma preparação maior para o trabalho que a gente desenvolve aqui, porque a gente quer também prestar um bom serviço, quer ter um conhecimento mais técnico. Então, a gente que tem que correr atrás, porque não tem essa exigência técnica para entrar (SECRETÁRIO PARLAMENTAR – COMISSIONADO).

Nem sempre. Muitas vezes, não tem preparo nenhum pra tá assumindo esses cargos. Porque eu acho que deveria ter pelo menos algum tipo de... de avaliação pra que não colocasse também qualquer pessoa. Eu acho que uma pessoa pra assumir esse cargo, ela tem que ter pelo menos um mínimo de instrução possível, e também saber dar o atendimento às pessoas. Enfim, não pode ser um cargo escolhido simplesmente por indicação, mas que possa ser por indicação, porém, que essa indicação também seja de pessoas que tenham totais condições de cumprir as tarefas a elas exigidas (SECRETÁRIO PARLAMENTAR – COMISSIONADO).

Eu penso que depende. Na minha opinião, nem todos estão preparados. Porque alguns, simplesmente, porque foram cabos eleitorais, políticos... Nem sempre todos têm a habilidade para exercer o cargo para o qual foi nomeado (SECRETÁRIO PARLAMENTAR – COMISSIONADO).

Pelas respostas, percebe-se que o servidor, mesmo estando ali sem ter passado por algum processo seletivo, tem consciência de que há necessidade de um outro tipo de prática na administração pública. Como no caso desse secretário de vereador que declarou: “Claro que tem a questão da confiança do cargo comissionado, mas tem uma técnica”, ressaltando, ao final, como se estivesse reclamando: “porque a gente quer prestar um bom serviço, quer um conhecimento mais técnico, então a gente tem que correr atrás, porque não tem essa exigência”.

Esses comentários vão ao encontro da afirmação de GRAEF (2008), de que o elemento central do cargo comissionado é a confiança, mas que a administração pública “deve ser entregue a profissionais especializados”, e ainda, que uma estrutura burocrática baseada excessivamente na confiança política compromete a eficiência dos serviços.

O outro Secretário Parlamentar também critica a forma de escolha para os cargos comissionados, pois “não pode ser cargo escolhido simplesmente por indicação, mas que possa ser por indicação, porém, que essa indicação também seja de pessoas que tenham totais condições de cumprir as tarefas a elas

exigidas”. Mais um comissionado ratifica a crítica de muitos colegas estarem trabalhando na Câmara Municipal sem possuírem preparo técnico. Segundo ele: “alguns simplesmente, porque foram cabos eleitorais, políticos... Nem sempre todos têm habilidade para exercer o cargo para o qual foi nomeado”.

Esses extratos orais confirmam os traços de patrimonialismo ainda presentes na administração pública brasileira, tendo o apadrinhamento político como a principal causa da nomeação de não especializados para ocupar cargos em comissão, sugerindo, com Santos (2009), a profissionalização como caminho de práticas para melhor gestão pública, para evitar as práticas patrimonialistas:

A profissionalização é pressuposto para que as organizações públicas possam ingressar em patamar diferenciado, tornando-se menos sensíveis às interferências fisiológicas ou clientelistas que, em regra, impedem que as organizações possam ser geridas de forma mais racional, tendo como horizonte o interesse público e a continuidade de suas políticas. Do maior ou menor grau de interferência da política de clientela na gestão decorre, em grande medida, a eficiência e a efetividade das organizações públicas (SANTOS, 2008, p. 23).

“Adam Smith, Locke e Marx são unânimes em seu menosprezo das tarefas servis, do trabalho não especializado que serve apenas ao consumo” (ARENDRT, 2005, p. 178).

4.5.1 Síntese analítica

Os depoimentos dos servidores efetivos corroboram os relatos dos servidores comissionados, concordando ambos com o fato de que os servidores comissionados não estão preparados para ocupar o cargo e exercer as atribuições por terem sido escolhidos, nomeados, sem critérios de qualificação técnica, mas antes por critérios políticos, por preferência pessoal do vereador.

4.6 Especialização e a qualidade dos serviços

Sobre a qualidade da performance profissional dos servidores, as respostas foram unânimes. Todos os 20 entrevistados afirmam que a especialização é importante para a qualidade da prestação dos serviços públicos. Os depoimentos demonstram a consciência, tanto dos efetivos como dos comissionados, da importância de levar em consideração critérios técnicos para a

seleção e nomeação para cargos da administração pública.

O servidor efetivo, ocupante do cargo de Copeiro, vincula o aprendizado ao bom desempenho de suas tarefas:

Muito importante, é fundamental, porque quando ele é capacitado, quando aprende, ele estuda pra fazer alguma coisa e o desempenho dele é bem melhor (COPEIRO – EFETIVO).

O Advogado também afirma que a pessoa especializada, ao exercer as tarefas e funções de sua especialização, executa uma prestação de serviço “com mais qualidade”.

Sem dúvida, se o profissional tem uma especialização, e trabalha dentro daquela área para a qual ele se preparou, espera-se que ele tenha, que ele preste um serviço com mais qualidade. Isso não é regra, mas é o que se espera (ADVOGADO – EFETIVO).

O Agente de Controle de Suprimentos afirma que qualquer nível de especialização é válido, pois traz melhoras para o servidor, para a instituição e para a sociedade. O servidor acredita que o cidadão, cliente do serviço público, consegue perceber a melhora na qualidade do atendimento.

Qualquer profissional, seja na área pública ou na área privada, que se especializa, que busca conhecimento, traz ganho tanto para a sua vida pessoal como para o grupo como um todo. E o serviço público não é exceção. Por ser público, aí mesmo é que tem que ser feito com excelência. E o funcionário e a instituição que zela por isso, está no caminho certo. Então, que seja do curso mais simples a uma graduação, ou uma pós, um mestrado, qualquer nível de conhecimento pra qualquer área de exercício da sua função melhora, sim, a qualidade, e abre os nossos horizontes, aumenta as nossas perspectivas, e o serviço, o cliente, a pessoa, o próprio público-alvo nosso, que é a população, vai sentir isso, vai ter essa melhora (AGENTE DE CONTROLE DE SUPRIMENTOS – EFETIVO).

As respostas dos comissionados, mesmo não tendo que cumprir exigências de especialização para a ocupação de um cargo público, revelam que a especialização é importante e deveria ser levada em conta pelo gestor, pelo vereador. Em trechos desses depoimentos, isso fica claro, por conter expressões como “é indispensável” e “com certeza será melhor pra comunidade”.

É muito importante, muito importante pra você desempenhar um bom serviço, pra você... Porque é um serviço ao público. Então, você tem que buscar qualidade. É indispensável (SECRETÁRIO PARLAMENTAR – COMMISSIONADO).

Se for cumprida essa especialização, se ele tiver trabalhando dentro da área da qual ele é especialista, eu acho que o serviço vai ser mais bem feito, e o retorno, com certeza, será melhor pra comunidade, que é a parte interessada (SECRETÁRIO PARLAMENTAR – COMISSIONADO).

Neste extrato oral, o outro Secretário Parlamentar considera “primordial” a especialização para uma boa prestação do serviço, mas coloca a responsabilidade da qualificação na instituição. O servidor comissionado também relaciona o cargo comissionado com um “despreparo profissional”.

Muito importante! Pra mim é primordial. Eu posso ser uma pessoa boa, que tá assumindo um cargo comissionado, mas eu não tô preparada, não tô qualificada. Muitas vezes, não sei qual caminho a seguir pra fazer isso fora, pra melhorar o meu trabalho dentro da empresa. Eu acho que o incentivo tem que partir da empresa, porque ela é a mais interessada. No caso da administração pública, oferecer qualidade de serviços pras pessoas (SECRETÁRIO PARLAMENTAR- COMISSIONADO).

4.6.1 Síntese analítica

A opinião dos servidores comissionados corrobora a dos servidores efetivos, pois ambos os grupos acreditam que a especialização contribui ou é fundamental para a qualidade dos serviços prestados. Nos extratos orais fica clara a relação de dependência entre a especialização e a qualidade que todos os entrevistados ressaltam. Da mesma forma, importante saber se os serviços prestados pelos servidores refletem fielmente o cargo e a função que ocupam.

O que remete à perspectiva weberiana de que as normas que regulam o exercício de um cargo exigem uma especialização:

Admite-se que somente está qualificada para membro do quadro administrativo de uma associação e, conseqüentemente, em condições de nomeação para funções oficiais, a pessoa que demonstrar preparo técnico adequado. O quadro administrativo de uma associação racional consiste pois, tipicamente, em “funcionários”, esteja a organização voltada para fins políticos, religiosos, econômicos – em particular, capitalistas – ou outras (WEBER, 1976, p. 17-18).

4.7 A relação do serviço prestado com o cargo ocupado

Outro ponto fundamental na análise em curso, é saber se os servidores realizam serviços que refletem fielmente o cargo e a função que ocupam. Neste sentido, importante esclarecer, conforme Ferreira (1985), que a “tarefa” é uma

obra ou um trabalho que se deve acabar num determinado prazo; “função” é o exercício peculiar a cada um dos cargos, o exercício de atribuições; e “cargo” é uma incumbência revestida de obrigações e responsabilidades.

Na sua maioria, os servidores efetivos responderam que não realizam serviços de acordo com o cargo ocupado. Apenas os ocupantes dos cargos efetivos de Telefonista, Copeiro, Advogado e Agente de Controle de Suprimentos, responderam positivamente. Os dois últimos, com ressalvas.

Eu posso dizer que sim. E sou exceção na estrutura da instituição que (gaguejou) eu trabalho, porque o meu cargo, as funções que eu exerço, em regra, são pertinentes à minha formação e à função descrita também na legislação do meu cargo (ADVOGADO – EFETIVO).

Em parte. Cada vez que muda a gestão, as atribuições nem sempre continuam da forma que estão (ADVOGADO – EFETIVO).

No meu caso, sim. Como servidora efetiva, hoje eu atuo nas especificações, nas atribuições do meu cargo. Mas a gente sabe que com a grande maioria isso não acontece, por falta de planejamento, na hora do concurso público. Nós temos, hoje, pessoas que estão em desvio de função (AGENTE DE CONTROLE DE SUPRIMENTOS – EFETIVO).

Não... Porque, na verdade, eu não (gaguejou) tô na minha função original (ASSISTENTE DE PESQUISA LEGISLATIVA – EFETIVO).

Não. Eu trabalho um pouco adaptado. Eu exerço mais funções de dia-a-dia, de produção de documento do que de planejamento, que é do inicial ... Como que fala o... Que era o ... Que era o comando inicial do cargo. Trabalho um pouco desviado (ASSISTENTE DE RH – EFETIVO).

Nos extratos orais dos Advogados e do Agente de Controle de Suprimentos há observações com ressalvas: que apesar de estarem dentro de suas atribuições, às vezes saem dela devido à vontade do seu superior, como é o caso do ocupante do cargo de Advogado, que relata que exerce em parte suas funções, fielmente, porque quando há mudança na gestão, muitas vezes, o chefe define outras funções que não são as do cargo, e o servidor acaba fazendo. O chefe dos Advogados é o Procurador da Câmara, cargo de livre provimento, comissionado, com o fator confiança influenciando na sua escolha. Em geral, quando muda o Presidente do Legislativo, a cada dois anos, muda também o ocupante desse cargo, que é tido como cargo de confiança do gestor.

O trecho da resposta desse servidor ilustra a situação, quando diz que “Cada vez que muda a gestão, as atribuições nem sempre continuam da forma que estão”. No trecho do outro colega, também advogado efetivo, o início da

resposta já demonstra que apesar de sua situação ser compatível com o cargo exercido, há outros colegas que não trabalham como ele: “Sou exceção na estrutura da instituição onde eu trabalho”.

O ocupante do cargo de Agente de Controle de Suprimentos corrobora a situação apresentada pelos colegas advogados no órgão onde trabalham. O servidor afirma que atua na função, mas que tem casos de desvio de função: “No meu caso sim. Mas a gente sabe que com a grande maioria isso não acontece. Nós temos hoje pessoas que estão em desvio de função”. O Técnico de RH ratifica esse contexto: “Eu trabalho um pouco adaptado. Trabalho um pouco desviado”.

Quanto aos servidores comissionados, a maioria respondeu que sim, com justificativas muitas vezes soltas da pergunta, e apenas um respondeu que não. Percebe-se uma dúvida tanto nos que responderam “não” como nos que responderam “sim”, como se pode confirmar nesses excertos:

Não, muito não... Muitas das vezes não, porque eu faço por fora coisa que não tem especialidade, mas como eu sou cobrado eu tenho que fazer; é assim que é. Muitas das vezes não (SECRETÁRIO PARLAMENTAR – COMISSIONADO).

Acredito que sim, na medida do possível. Nem sempre contamos com equipamentos em bom estado, nem sempre contamos com uma equipe que tá em sintonia... Então, a gente faz o papel dentro das medidas do possível (SECRETÁRIO PARLAMENTAR – COMISSIONADO).

Eu acredito que sim. É... Até porque o vereador que eu atendo é muito exigente. Ele é muito técnico, e eu acredito que se eu não cumprisse a função dentro daquilo que ele gostaria que eu cumprisse, ele não estaria comigo até hoje (SECRETÁRIO PARLAMENTAR – COMISSIONADO).

Os excertos “não, muitas das vezes não”, “acredito que sim, na medida do possível”, “eu acredito que sim” denotam que os servidores não têm o real entendimento ou esclarecimento de suas tarefas, e que fazem serviços de acordo com o que aparece para ser feito. Um Secretário Parlamentar comenta que acha que sim, que seus serviços têm relação com o cargo, pois seu gestor “é muito técnico”, mas afirma que ele cumpre o que o seu vereador “gostaria que ele cumprisse”, mas não que seja o mesmo que esteja especificado como tarefas de seu cargo. Neste caso, o servidor comissionado corrobora o entendimento de que

A vereança, assumindo o papel de atendente das necessidades individuais privadas, faz emergir uma relação de clientela, criando, assim, uma relação público-privado que passa pela forma como se

estabelece o controle sobre recursos políticos. O que distingue o vereador do tradicional coronel não é necessariamente sua posição na estrutura econômica, que lhe propicia fazer favores, mas essencialmente ter privilégios como homem público, ou seja, é a condição de vereador que lhe permite exercer influência tanto junto a órgãos públicos quanto junto a instituições privadas. No exercício da vereança, cria vínculos, obrigações que lhe facilitam a prática do favor. Do seu desempenho na manutenção dos vínculos dependerá seu sucesso como vereador e sua reeleição (KERBAUY, 1993, p. 229).

Ainda hoje, embora com poderes não ligados a capa e espada, Backer e Souza (2013, p. 5) reconhecem que “a Câmara é a maior força dos Poderes, pois representa a pluralidade política e social”.

4.7.1 Síntese analítica

No confronto das respostas dos servidores efetivos com as dos comissionados, pode-se afirmar que a relação de serviços prestados pelos efetivos não condiz com o exigido para o cargo, por estarem em desvio de função provocado pela rotatividade da chefia, ou seja, por demanda do gestor que determina outras tarefas para o servidor por alguma razão. Os servidores comissionados acham que os serviços não refletem fielmente as atribuições dos cargos, também por questões de escolha do gestor e do funcionamento da estrutura administrativa do gabinete do vereador e da instituição.

Passa-se, na sequência, à exposição da ocupação de cargos por especialistas na administração pública e da relação entre remuneração e especialização.

4.8 A ocupação de cargos por especialistas e a relação de se ter uma remuneração praticada em consonância com a especialização adquirida para o cargo

O objetivo, neste caso, é verificar como os servidores efetivos e comissionados percebem a política de recursos humanos, a partir de duas questões: (i) se os cargos são realmente ocupados por especialistas; e (ii) se a remuneração praticada condiz com a especialização do servidor. Neste sentido, atesta Weber (1971, p. 231): “a especialização é variável na proporção da posição

hierárquica na instituição. Quanto mais alto o cargo ou função ocupada, mais generalista e ampla a formação e a especialização”.

Na questão da ocupação de cargos por especialistas, os servidores efetivos acreditam que os quadros de pessoal da instituição não são ocupados por especialistas por dois motivos: (i) falta de planejamento do edital de concurso público; e (ii) falta de exigência de especialização para os cargos de livre provimento. Os relatos abaixo revelam a opinião daqueles servidores efetivos que criticam a falta de planejamento dos cargos:

Não. A criação de cargo no serviço público, ainda mais em órgãos pequenos, nem sempre reflete a necessidade da instituição, porque é feita de maneira muito corrida. Então, eu não acredito que a busca por especialistas nas áreas específicas, nas áreas corretas, é feita de maneira adequada (ADVOGADO – EFETIVO).

Eu não sei falar no geral. Aqui a nossa realidade é o seguinte: os concursos são feitos de qualquer jeito. Não é feito um estudo, assim técnico, para ver realmente quais os cargos que precisa, qual a função para aquele cargo. Os cargos estão muito assim chutados. Não foi feito um estudo. Então, eu acho não tem muito a ver com o nível de escolaridade (ASSISTENTE DE PESQUISA LEGISLATIVA – EFETIVO).

Os cargos não são ocupados por especialistas. Geralmente faz o concurso e as pessoas que têm as melhores notas, não necessariamente são as que detêm as melhores competências para aquele cargo (ADVOGADO – EFETIVO).

No entanto, entre os efetivos, há os que entendem que sim: que os cargos são ocupados por especialistas, pelos servidores efetivos, devido às exigências de escolaridade, prova de títulos prevista no concurso público realizado por eles. E creditam a falta de especialistas no órgão aos servidores comissionados, conforme suas respostas:

Nem todos. Se a gente separar os concursados, alguns são cargos ocupados por especialistas, a maioria. Agora, na questão dos comissionados, não, não tem especialidade nenhuma (MULTIMÍDIA – EFETIVO).

Especialização condiz... Eu acredito que no caso dos efetivos, sim, o cargo foi escolhido por uma especialização, de acordo com a necessidade. No caso dos comissionados, não tem muito critério. Há pouco tempo que começou a ter exigência de escolaridade. E eu acho que é interessante, sim, ter essas (gaguejou) exigências (AGENTE DE CONTROLE DE PROTOCOLO E ARQUIVO – EFETIVO).

Em alguns casos, como a gente já disse, alguns cargos são ocupados por especialistas. Se pra ingressar nele fosse exigido... E outros não, porque quando você tá num serviço público, você não passou por concurso público, às vezes você não tá dentro daquela especialização (AGENTE DE CONTROLE DE SUPRIMENTOS – EFETIVO).

A visão de alguns servidores comissionados também é a mesma do primeiro grupo de efetivos. Para eles, os cargos não são ocupados por especialistas. Aqueles que acham que tem especialistas, referem-se apenas aos ocupantes de cargos efetivos. Estes corroboram o entendimento de Weber (1976, p. 20), que ressalta a importância da seleção com base nas qualificações técnicas: “Nos casos mais racionais, a qualificação é testada por exames, dada como certa por diplomas que comprovam a instrução técnica, ou utilizam ambos os critérios. Os candidatos são nomeados e não eleitos” (WEBER, 1976, p. 20).

Os próprios servidores comissionados atribuem à falta de especialização a questão dos critérios pessoais que envolvem a seleção para os cargos de livre provimento e escolha discricionária. Essas respostas ilustram e reforçam a presença de traços patrimonialista na gestão pública, que vem desde a colonização lusitana:

Olha, infelizmente, é uma coisa muito complicada, porque é questão de política no cargo. Então, faz a famosa troca: tem uma pessoa importante na sociedade, o político vai querer você do lado dele, não interessa se você tem especialidade ou não, se você estudou, se você correu atrás, e muitos até recebem muito bem, não sabem fazer o serviço e, infelizmente, é essa injustiça que acontece aí (SECRETÁRIO PARLAMENTAR – COMMISSIONADO).

Não tem a questão técnica pra ser escolhida para o cargo que é comissionado, mas pela confiança (SECRETÁRIO PARLAMENTAR – COMMISSIONADO).

Não... Não são não. Os cargos comissionados não. Se pega uma pessoa lá que não tem qualificação nenhuma igual eu falei, não tem estudo nenhum, e se coloca lá, é por amizade (SECRETÁRIO PARLAMENTAR – COMMISSIONADO).

No caso dos efetivos, sim, no caso dos comissionados, não. Comissionados, eu acho que vem mais assim, o parecer do... de quem está colocando pra trabalhar com ele, pra ajudar a somar só no que ele, na necessidade que ele precisa. Agora, dos efetivos eu creio que tem que se cumprir, o que é colocado, a especialização, cobrado direitinho, porque o comissionado é mais um apoio ali. Eu vejo desse jeito (SECRETÁRIO PARLAMENTAR – COMMISSIONADO).

Nos extratos orais dos servidores comissionados, constata-se a visão que predomina entre eles sobre os critérios de escolha para tais cargos, que se caracterizam por interesses do gestor, no caso dos vereadores, com base em relações pessoais e troca de favores. Vasconcelos (2004) desaprova tal critério:

O ideal é proceder *sine ira et studio*, ou seja, *sem* a menor influência de motivos pessoais e sem influências sentimentais de espécie alguma, livre de arbítrio e capricho e, particularmente, sem consideração da pessoa, de modo estritamente formal segundo regras racionais (VASCONCELOS, 2004, p. 205).

Sobre a questão da remuneração praticada, se ela condiz ou não com a especialização adquirida, tantos os servidores de carreira como os servidores temporários, disseram que não. Ressalta-se a alegação dos efetivos de que os salários são baixos em relação à média praticada no mercado, e que qualquer eventual melhora depende da especialização adquirida ao longo da carreira.

E a questão da remuneração é... Hoje as instituições buscam sempre remunerar com o menor valor possível, e não fazem essa pesquisa, não vejo que seja feita essa pesquisa de preço praticado no mercado, pra poder remunerar o servidor (ADVOGADO – EFETIVO).

Com relação à remuneração, não acredito que condiz não, porque a gente vê a realidade de outras cidades, e a gente vê que... tá um pouquinho aquém (TELEFONISTA – EFETIVO).

Não, a maioria dos cargos só tem nome, e a remuneração é de acordo com o que o orçamento aguenta (ASSISTENTE TÉCNICO DE RH-EFETIVO).

Remuneração... A remuneração inicial dos cargos está bem abaixo do que o mercado paga. Com as progressões que a gente conseguiu, a gente diria que está mais ou menos equivalente, quando se fala de serviço municipal (ADVOGADO – EFETIVO).

Já a visão dos comissionados sobre a remuneração praticada é diferente. Eles comparam a quantidade de serviço de uns com os outros, e demonstram insatisfação pela discriminação entre eles, muitas vezes, dentro do próprio gabinete, conforme os relatos:

A remuneração também não. Porque a pessoa não estudou, não correu atrás pra isso, ganha muito, acaba que não faz nada, e outras pessoas que estudaram e se especializaram para o cargo, ao menos têm que fazer o serviço da pessoa e dela (SECRETÁRIO PARLAMENTAR – COMISSIONADO).

A remuneração... Eu acho que deixa a desejar, entendeu? Porque nem todo mundo tem o salário que condiz com a profissão (SECRETÁRIO PARLAMENTAR – COMISSIONADO).

Tem casos que a gente percebe que a pessoa não tem qualificação nenhuma nem experiência, e são salários que, pelo menos, comercialmente, são incompatíveis com o cargo que a pessoa foi nomeada (TÉCNICO DE SUPORTE EM INFORMÁTICA – COMISSIONADO).

Olha eu, particularmente, acho que a remuneração, de certa forma, não está de acordo com alguns cargos não, porque tem alguns cargos que exige um pouco mais de tempo, exige um pouco mais da gente e, às vezes, a remuneração não é de acordo com a exigência do cargo (SECRETÁRIO PARLAMENTAR – COMISSIONADO).

Olha, eu vejo situações onde eu trabalho, que pessoas que realmente exercem o cargo com uma eficiência, não recebem o que deveriam receber, pessoas que levam o trabalho a sério, são eficientes, que fazem porque gostam mesmo, não recebem o que deveriam receber, e outros que não estão na área, que não sabem nada da área, recebem muito mais do que aquela pessoa (SECRETÁRIO PARLAMENTAR – COMISSIONADO).

A última questão da entrevista semiestruturada foi aberta, ou seja, os entrevistados ficaram livres para fazer um comentário sobre algum tema relevante não abordado. O objetivo do pesquisador foi abrir mais um espaço para os servidores efetivos e comissionados emitirem sua opinião sobre a importância da especialização para a execução, a contento, das atividades da Câmara Municipal.

4.8.1 Síntese analítica

Nos discursos analisados, ficou clara a insatisfação dos servidores efetivos com os salários considerados baixos em relação à média praticada no mercado, pelo fato de não fazerem jus às especializações adquiridas antes e depois de serem nomeados para a Câmara de Vereadores. Entretanto, a insatisfação dos servidores comissionados demonstra que eles comparam suas tarefas e sua remuneração com os companheiros de gabinete. Eles acham que recebem menos que outros que não têm qualificação que justifique tal diferença salarial.

4.9 Outro tema relevante para o servidor (pergunta aberta)

O objetivo da questão aberta da entrevista semiestruturada foi deixar o entrevistado à vontade para falar alguma coisa a mais relacionada às questões nela formuladas. Os servidores efetivos, em sua maioria, falaram sobre os servidores comissionados e a administração pública. O discurso dos efetivos remete à preocupação do modo como o gestor público conduz a administração da coisa pública, que é do povo.

Neste sentido, quando aumentam as denúncias sobre condutas suspeitas de gestores de órgãos públicos, o que Modesto (2000) classifica como demandas coletivas,

o princípio da eficiência pode ser percebido também como uma exigência inerente a toda atividade pública. Se entendermos a atividade de gestão pública como atividade necessariamente racional e instrumental, voltada a servir o público, na justa proporção das necessidades coletivas, temos de admitir como inadmissível juridicamente o comportamento administrativo negligente, contraprodutivo, ineficiente (MODESTO, 2000, p. 109).

Corroborando tal entendimento, constatou-se, entre os servidores efetivos, um desejo de que o modo doméstico patrimonialista de gerir a coisa pública seja eliminado; que predomine o profissionalismo do gestor no planejamento de RH e no processo de seleção de servidores efetivos e comissionados.

A única questão que eu acrescentaria é que esse problema que se dá da questão dos cargos comissionados é a especialização dos cargos. Ele talvez decorra da Constituição não ter versado mais sobre esse tema, deixou muito aberta essa questão de número de servidores que tem que ser efetivo; aquele número de servidores que tem que ocupar as funções de chefia, número de servidores comissionados... Não existe um parâmetro pra isso. Então ficou a critério de quem cria e... Num país igual ao nosso em que cada federação... Nós temos três federações, e cada órgão vai criar a sua estrutura, e acaba por criar várias aberrações, mesmo em âmbitos, principalmente, municipais e estaduais (ADVOGADO – EFETIVO).

Eu acho que no funcionalismo público deveria existir uma certa proporcionalidade entre o servidor efetivo e o servidor comissionado, de forma que o empregador investisse no servidor efetivo, que é aquele servidor que poderá até aposentar no trabalho. Enquanto o servidor comissionado, ele é muito rotativo. Então, eu acho que devia ter uma proporcionalidade, de forma que o efetivo sobressaísse ao comissionado (TELEFONISTA – EFETIVO).

Então, falta mesmo a palavrinha mágica: administração, administrar recursos, administrar pessoas, administrar situações. É que infelizmente a gente não tem muita expectativa de ver isso acontecer não. Acho que o fato da Casa ser muito política não deveria ser empecilho para que ela não aja de maneira técnica, fazendo um... prestando um serviço ao cliente que é o cidadão (ADVOGADO – EFETIVO).

É... Eu acho que a gente tem avançado, que as novas mentalidades que estão sendo formadas entendem mais isso. Mas nós temos que continuar, como cidadãos, sendo incisivos de que a administração pública tem que ser feita com excelência, colocando de lado, mesmo, essa questão triste do clientelismo, e a gente sabe que um dos pesos, pela minha formação, pelas nossas... pela minha pesquisa pessoal, um dos grandes pesos da administração pública é a forma que se contrata o pessoal, porque a gente pode fazer, sim, com excelência, com capacitação, mas levando a sério o que realmente se precisa, sem olhar interesses particulares (AGENTE DE CONTROLE DE SUPRIMENTOS – EFETIVO).

Os extratos orais demonstram que os servidores efetivos atribuem alguns "males", algumas lacunas da administração pública, à existência do cargo comissionado, em termos de critérios de seleção, exigências para nomeação, especialização técnica e até quantidade desses servidores num órgão público, como no trecho do Advogado ao atestar que: “decorre da Constituição não ter versado mais sobre esse tema, deixou muito aberta essa questão de número de servidores que tem que ser efetivo”; e também da telefonista, ao defender “que no funcionalismo público deveria existir uma certa proporcionalidade entre o servidor efetivo e o servidor comissionado”. Neste sentido, Silva (2003), assevera que

deixa a Constituição, porém, uma grave lacuna nessa matéria, ao não exigir nenhuma forma de seleção para a admissão às funções (autônomas) referidas no artigo 37, I, ao lado dos cargos e empregos. Admissões a funções autônomas sempre foram fontes de apadrinhamentos, abusos e de injustiças aos concursados (SILVA, 2003, p. 659).

O peso político nas decisões de contratação de pessoas para o órgão público é considerado como um mal para um outro Advogado e para a Agente de Controle de Suprimentos. O Advogado diz que: “o fato da Casa ser muito política, não deveria ser empecilho para que ela não aja de maneira técnica”. E a Agente de Controle de Suprimentos, ao afirmar que a contratação de pessoal deve ser feita, “levando a sério o que realmente se precisa, sem olhar interesses particulares”. Sobre a questão, D’Araújo e Lameirão (2009, p. 11) destacam que:

Há um crescimento constante desse quantitativo, provocando no mínimo uma indagação: se as carreiras públicas no Brasil vêm sendo fortalecidas desde a Constituição de 1988, por que o Estado brasileiro continua precisando de tantos cargos de confiança política para gerenciar a máquina pública?

Já os servidores comissionados fizeram comentários extras, priorizando a qualificação como fator importante para o exercício de suas funções:

É preciso mudar a mentalidade do brasileiro, não deixar ser comprado, comprar voto, dar seu voto de graça, pensar direitinho. Ter mais estudo, qualificação das pessoas que estão nesse trabalho como servidor público... E a gente confiar, ter confiança sim, não desistir que a gente chega lá (SECRETÁRIO PARLAMENTAR – COMISSIONADO).

Ah... Eu acho que vale ressaltar bastante essa questão da qualificação. Geralmente colocam um monte de pessoas, um número elevado de pessoas que não oferece qualidade no serviço. Se colocasse um número reduzido, ou então, se a empresa preocupasse em oferecer a

essas pessoas uma qualificação pra área, eu acho que a gente poderia oferecer muito mais qualidade no atendimento (SECRETÁRIO PARLAMENTAR – COMISSIONADO).

Ah... Eu acho que poderíamos dar mais ênfase na qualificação mesmo dos assessores, dos cargos tanto comissionados quanto efetivos, mesmo dos assessores, pra que se possa ter o atendimento humanizado, o acolhimento com amor (SECRETÁRIO PARLAMENTAR – COMISSIONADO).

Nesses extratos orais dos servidores comissionados constata-se a autocrítica em relação ao cargo que eles ocupam quanto à seriedade de escolha dos gestores, com os servidores demonstrando que os critérios deveriam levar em conta a qualificação dos candidatos, conforme os trechos em destaque: “ter mais estudo, qualificação das pessoas que estão nesse trabalho como servidor público”, “geralmente coloca um monte de pessoas, um número elevado de pessoas que não oferece qualidade no serviço”, “eu acho que poderíamos dar mais ênfase na qualificação mesmo”.

Endossando tais depoimentos, Santos (2009) argumenta que os cargos em comissão, que permitem a escolha de pessoas de confiança, é uma característica forte do regime democrático no qual os dirigentes políticos conseguem, então, um certo conforto e liberdade para organizar sua linha de comando:

Os cargos preenchem uma dupla função para os vereadores: permitem que eles aumentem sua rede, ampliando seu raio de influência política, ao mesmo tempo em que servem como moeda para saldar as dívidas morais contraídas ao longo de sua trajetória política, e que, de modo geral, envolvem a necessidade de, com empregos e benefícios aos parentes, retribuir a ajuda recebida (LOPEZ, 2004, p. 161).

Neste sentido, sintetizam Lopez e Praça (2015, p. 111): “Há uma constelação de motivos por trás da escolha dos quadros nomeados para cargos de confiança, e não há lógica unívoca”.

4.9.1 Síntese analítica

Ambas as categorias dos servidores entrevistados, efetivos e comissionados, corroboram o entendimento de que a especialização, por meio da qualificação técnica, dos estudos, do aperfeiçoamento, da busca por conhecimento da área na qual exercem a função, é crucial para que a administração pública possa oferecer serviços com qualidade para os cidadãos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao encerramento desta pesquisa, realizada no âmbito da administração pública legislativa – Câmara Municipal de uma cidade do Estado de Minas Gerais – com vistas a evidenciar disfunções administrativas causadas pelo exercício funcional de servidores não especialistas na sua função comissionada, evidenciou-se a necessidade de se repensar as práticas de gestão de pessoas no serviço público tanto relativas aos servidores de carreira – cargo efetivo – como aos servidores comissionados – cargo de provimento. E isto em decorrência de disfunções burocráticas, ou seja, de anomalias caracterizadas pelos desvios dos preceitos weberianos de gestão organizacional, principalmente, na concepção que deve nortear os critérios de seleção para os cargos de confiança, que ignoram a escolha de candidatos tecnicamente bem preparados.

Em vista disso, uma das principais disfunções constatada nesta pesquisa decorre da exigência de concurso público, composto de provas de conhecimentos e títulos, apenas para os cargos efetivos, em virtude do disposto no art. 37 da Constituição Federal vigente que autoriza a nomeação de servidores comissionados para os cargos de confiança. Tal disfunção no âmbito das exigências de nomeação, resulta na anomalia de um quadro de funcionários composto por servidores efetivos – especialistas nas funções e atribuições de seus cargos, e servidores comissionados – não especialistas nas funções e atribuições de seus cargos. A discricionariedade e o fator confiança são os determinantes dessas livres nomeações, para as quais não há critérios de seleção.

Neste contexto administrativo, constata-se a não consideração, pelos agentes políticos, neste caso, vereadores, da exigência do art. 37 da CF/1988, de que seja observado o modelo burocrático de Weber, que defende que os cargos públicos sejam ocupados pelo mérito, por especialistas, mediante concurso público. Constatou-se, por outro lado, que tal inobservância decorre da forte herança patrimonialista do colonialismo português ainda presente na cultura nacional, refletida nas ações decisórias dos agentes políticos à frente das instituições públicas brasileiras que, fazendo prevalecer os interesses pessoais e políticos sobre os interesses públicos, determinam as nomeações para os cargos de livre provimento ignorando a necessidade de avaliar a qualificação técnica de

seus indicados para tais cargos de confiança. O que se constatou nos depoimentos dos próprios servidores comissionados, que relataram nomeações por motivos políticos, eleitoreiros e pessoais, de pessoas que, segundo eles, são muitas vezes destituídas de conhecimento teórico e prático para exercer as funções de seus cargos.

Verificou-se, portanto, que os servidores comissionados atuantes na Câmara Municipal pesquisada não são especialistas nas funções dos cargos que ocupam, cumprindo, apenas, com o requisito de formação acadêmica básica, que é o mínimo exigido para os cargos de provimento em comissão. De outro lado, apurou-se o cumprimento, pelos servidores efetivos, da exigência de especialidade determinada no edital do concurso público que prestaram para o exercício de seus cargos. Constatada tal disparidade, confirmou-se, assim, a anomalia caracterizada pelos desvios dos preceitos weberianos de gestão organizacional.

Observou-se, neste sentido, que os servidores comissionados não descrevem as suas funções e responsabilidades de forma coerente com o descrito na lei interna do órgão público pesquisado. Na descrição que fazem de suas atribuições, percebe-se a prática de um tipo de assistencialismo social de “atender bem, acolher as pessoas, ver suas necessidades”. Além disso, constatou-se que suas tarefas condizem com atribuições corriqueiras da burocracia, ou seja, trata-se de tarefas administrativas que têm como preceito, segundo a legislação brasileira, o modelo burocrático de Max Weber, a serem desempenhadas por servidores efetivos, cuja competência para tais atividades foi testada em concurso público.

Nomeações sem qualificação técnica, ocupação irregular de cargo efetivo, desvio de função, número excessivo de cargos comissionados, funções meramente burocráticas instituídas para os cargos de provimento em comissão são algumas das disfunções burocráticas verificadas no órgão público pesquisado.

Dentre as questões averiguadas neste estudo, constatou-se que o fator confiança, que rege as nomeações discricionárias, não deve ser a única justificativa para as disfunções presentes na administração pública nacional de perfil essencialmente burocrático, pois como confirmado pelas respostas dos servidores comissionados e efetivos, a especialização profissional é de suma importância para a prestação de um serviço de qualidade. Logo, as práticas

patrimonialistas não devem estar presentes nos processos de indicação de servidores públicos comissionados.

A criação abusiva e indiscriminada de cargos em comissão também contribui para a imposição da atual burocracia não profissionalizada, a partir da indicação de servidores comissionados à revelia de um processo seletivo com base em qualificação técnica para o cargo. Embora o fator confiança não signifique, necessariamente, falta de qualificação técnica, é notória a ausência de práticas de recrutamento de mão de obra temporária pautadas por critérios de especialização, o que explica a presença de servidores comissionados desqualificados para o exercício de suas funções na administração pública. No caso da Câmara Municipal analisada, constatou-se que a maioria dos servidores comissionados procedem de experiências profissionais incompatíveis com a prática burocrática, a saber: o metalúrgico aposentado, a agente comunitária de saúde, a cuidadora de idosos, a vendedora e a caixa de comércio.

Concluiu-se que os servidores comissionados são estereotipados pela sociedade, pelos colegas de trabalho, pelo próprio “processo seletivo” a que são submetidos: a livre escolha. Por isso, são tidos como pessoas de confiança mas sem qualificação técnica. No estereótipo, por vezes criticado, naturalmente, encontram-se exceções, porém, de difícil identificação. Tal disfunção do modelo weberiano levou a algumas iniciativas que demonstram o reconhecimento dessa falha burocrática, como a seleção feita para os cargos de alta direção em dois órgãos públicos de Minas Gerais e Rio Grande do Norte, pela realização de uma triagem curricular com base na especialização. Mas como ao final do processo o critério de desempate é a indicação política, tal procedimento seletivo esbarra na mesma incoerência do sistema paternalista de escolha para o provimento de cargos comissionados.

Observou-se, pois, no decorrer desta pesquisa, outras iniciativas recentes neste sentido, advindas não apenas da pressão da sociedade, mas também de um possível despertar dos próprios agentes políticos para a necessidade de mudanças no âmbito do processo de provimento de cargos comissionados. Um despertar ético possivelmente oriundo da crise econômica e política, responsável pela redução de ministérios, de cargos comissionados e de indicações políticas para cargos de direção de empresas públicas, que justificou providências drásticas por parte do Poder Executivo. De outro lado, o Poder Legislativo Federal

(Congresso Nacional) deu início à aprovação de emendas constitucionais e projetos de leis para reduzir os gastos públicos, por meio da redução de cargos comissionados, demonstrando preocupação com os anseios da sociedade por mais seriedade e honestidade com o erário nacional.

Embora o gestor possa alegar que não conhece o modelo weberiano, e por isso não está obrigado a cumpri-lo, ele não pode alegar que não conhece a lei e os princípios da boa administração. A impessoalidade presente tanto no modelo de Weber como na Constituição Federal é uma premissa para a gestão pautada no interesse público, e não no particular. É o critério da impessoalidade que leva à seleção dos mais qualificados. Percebe-se que esta estrutura burocrática é doentia, pois permeada por disfunções propositais motivadas por questões pessoais. Sendo assim, uma mudança cultural se faz necessária no âmbito da gestão pública.

É preciso, pois, que haja respeito às leis e à coisa pública. Exigir profissionais qualificados, especializados para a administração pública, é direito do contribuinte, pois se ele paga por esses serviços, é de se esperar que sejam prestados por pessoas preparadas, capacitadas para executá-los. Em simples analogia, não se espera que se contrate para serviços domésticos um jardineiro.

Independente da forma de provimento do cargo, o servidor público, seja efetivo ou comissionado, deve ser especializado para a função que vai exercer na Administração Pública. Neste sentido, há que se reformular – e até extinguir – o processo de seleção de servidores ocupantes de cargo comissionado nos moldes hoje praticados, que estabelece apenas para alguns cargos de direção e chefia o requisito da especialização para o acesso aos mesmos, privando os demais cargos públicos da exigência de tal requisito. Assim, da forma que se apresenta nos dias atuais, a escolha e a nomeação de pessoal comissionado para a Administração Pública é prejudicial às instituições e à sociedade.

Conclui-se, pois, pela urgência da definição de uma porcentagem de preenchimento de cargos públicos por servidores efetivos, considerando-se os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, com vistas a expandir o exercício daqueles que se submetem ao processo seletivo de concurso público. Isto porque, na unidade de análise em foco, esta questão se notabilizou: a presença de comissionados sem especialização em número quase quatro vezes superior ao de efetivos.

Dentre as limitações desta pesquisa está a dificuldade de se conseguir dados sobre servidores comissionados, mesmo com a exigência de divulgação de informações nos sites oficiais dos governos, nos três níveis: federal, estadual e municipal, advinda da Lei da Transparência. Nem todos os dados são disponibilizados, dificultando a obtenção de informação para a confrontação, interpretação e análise de dados de pesquisas na esfera da Administração Pública. Os próprios órgãos públicos municipais, quando contatados, mostram-se limitados a prestar informações completas e atualizadas aos cidadãos.

Como sugestão de pesquisas futuras, indica-se estudos com foco na qualidade da mão de obra tanto dos servidores comissionados como dos servidores efetivos. Tal sugestão se prende ao fato de que, segundo a observação de alguns ocupantes de cargo efetivo, a falta de exigência de especialização para o exercício de cargos na administração pública pode ser detectada nos próprios editais dos concursos públicos. Outra constatação deste estudo, refere-se ao desvio de funções meramente burocráticas como as de direção, assessoramento e chefia, burlando o determinado pela CF/1988. Tem-se, ainda, a questão de certos cargos e funções que não deveriam ser de provimento efetivo, e sim de contratação temporária, como, por exemplo, os relativos à atividade de motorista e aos serviços de xerox e limpeza.

Assim, ao encerramento deste estudo, há que se ratificar a importância do tema pesquisado no âmbito da Ciência da Administração, o que respalda a necessidade de suas variáveis serem retomadas a partir dos questionamentos ora levantados, de forma a serem ampliadas, refutadas, enfim, devidamente avaliadas no bojo de um dinamismo próprio da realidade organizacional sempre em permanente evolução.

REFERÊNCIAS

AKUTSU, Luiz; PINHO, José António Gomes de. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 36, n. 5, set./out., p. 723-745, 2002. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6461/5045>. Acesso em 10 J=jul. 2016.

ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. *O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa*. São Paulo: Pioneira, 1999.

AMARAL, H. K. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. *Revista do Serviço Público*, v. 57, n. 4, p. 549-563, out./dez., 2006. Disponível em <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/211/216>. Acesso em 2 mai. 2015.

ANDER-EGG, Ezequiel. *Introducción a lãs técnicas de investigación social: para trabajadores sociales*. 7. ed. Buenos Aires Humanitas, 1978.

ANGELIM, Augusto N. Sampaio. Dos homens bons aos vereadores e os primeiros juizes do Brasil. *Revista Jus Navigandi*, a. 9, n. 339, 11 jun. 2004. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/5323>. Acesso em 12 jul. 2016.

ARENDT, Hannah. Trabalho, obra, ação! Tradução de Adriano Correia com revisão de Theresa Calvet de Magalhães. *Cadernos de Ética e Filosofia Política*, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, v. 7, p. 175-201, 2º sem. 2005. Disponível em <https://bibliotecadafilo.files.wordpress.com/2013/10/arendt-trabalho-obra-acao.pdf>. Acesso em: 22 de outubro de 2016.

AZEVEDO, Adriana N. S; PATIÑO, Joana Fontes. Meritocracia na gestão pública: a experiência do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte no processo seletivo para cargos de provimento em comissão. CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, VI, 16, 17, 18 abr. 2013, Brasília-DF. *Anais...* Brasília: CONSAD, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/qLaVw2>. Acesso em: 3 mai. 2015.

BACKER, Mariângela Maria Bastian; SOUZA, Diana de. A percepção dos cidadãos e dos vereadores acerca das atividades legislativas. *Revista de Administração*, v. 11, n. 19, p. 1-18, ago. 2013. Disponível em <http://revistas.fw.uri.br/index.php/revistadeadm/article/view/960>. Acesso em 8 jul. 2016.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Tradução de Luís Antero Reta. Paris: Les Presses Universitaires de France, 1977; São Paulo: Edições 70, 2011. 229 p.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1997.

BARROS, Daniel. No Chile cargo público é coisa séria. *Revista Exame*, 16 set 2015. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16314/No_Chile_Cargo_P%C3%ABlico_%C3%A9_Coisa_S%C3%A9ria.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acesso em 2 dez. 2015.

BENEDICTO, Samuel Carvalho de [et al.]. Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na administração pública. *Organizações Rurais & Agroindustriais*, Lavras, v. 15, n. 2, p. 286-300, 2013.

BERGUE, Sandro T. Gestão estratégica de pessoas e balanced scorecard em organizações Públicas. *Análise*, v. 16, n. 2, p. 265-284, ago./dez. 2005. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/fo/ojs/index.php/face/article/view/274/223>. Acesso em 22 jan. 2016.

BIAZZI, M. R.; MUSCATI, A. R. N; BIAZZI, J. L. Modelo de aperfeiçoamento de processos em instituições públicas de ensino superior. *Revista Gestão e Produção*, v. 18, n. 4, p. 869-880, 2011. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-530X2011000400013. Acesso em 9 jan. 2016.

BICALHO, Maria Fernanda. As câmaras municipais no Império Português: o exemplo do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de História*, v. 18, n. 36, 1998. Disponível em <http://zip.net/bytp7m>. Acesso em 15 jul. 2016.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências sociais: *Tese – Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC*, a. 2, v. 1, n. 3, p. 68-80, jan./jul. 2005. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/viewFile/18027/16976>. Acesso em 17 out. 2016.

BORGES, Maria Cecília. Das funções de confiança stricto sensu e dos cargos de comissão: abordagem constitucionalmente adequada. *Revista TCEMG*, jan./mar. 2012.

BRASIL. Presidência da República. Lei 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 jun. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Controladoria Geral da União – CGU. *O vereador e a fiscalização dos recursos públicos municipais*. Brasília: CGU, 2009. Disponível em <http://zip.net/brtpKy>. Acesso em 2 jul. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Organização do texto: Antônio Luiz de Toledo Pinto [et al.] 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n° 19 de 4 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. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 jun. 1998. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em 22 dez. 2015.

BRASIL. Presidência da República. *Plano diretor da reforma do aparelho do estado*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Câmara da Reforma do Estado, 1995. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em 10 jun. 2015.

BRASIL. Lei 8.112/90 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] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 dez. 1990. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm. Acesso em dez. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. 2 ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BURNS, Edward McNall. *A História da civilização ocidental: do homem das cavernas até a bomba atômica*. Tradução de Lourival Gomes Machado, Lourdes Santos Machado e Leonel Vallandro. 2. ed. Porto Alegre, Rio de Janeiro, São Paulo: Editora Globo, 1972.

BUSQUETS, Cristina Del Pilar Pinheiro; RODRIGUES, Maria Beatriz Prata; MARTINS, Borges de Magalhaes. *Admissão de pessoal nas empresas públicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. 77 p.

CAMPOS, Rosana; PAIVA, Denise; GOMES, Suely. Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 28, n. 2, p. 393-417, ago. 2013. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922013000200012&lng=en&nrm=iso. Acesso em 22 jul. 2016.

CARVALHO, Helton Moraes. Criação e provimento dos cargos públicos comissionados e o controle pelo poder judiciário. *Âmbito Jurídico*, v. XIV, n. 94, nov. 2011. Disponível em <http://goo.gl/G0d0pt>. Acesso em 2 mai. 2015.

CASSOL, Carvalho; DUTRA, Ademar; MARTINS, Cristina; LOPEZ DALMAU, Marcos Baptista. Provimento de cargos em comissão nas secretarias de desenvolvimento regional do Estado de Santa Catarina. *Revista de Ciências da Administração*, v. 14, n. 34, p. 75-90, dez. 2012. Disponível em <http://www.redalyc.org/pdf/2735/273524780006.pdf>. Acesso em 18 dez. 2015.

CERVO, Amado L.; BERVIAN, Pedro A.; DA SILVA, Roberto. *Metodologia científica*. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice. Hall, 2007.

CHRISTENSEN, Tom; LAEGREID, Per. The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, v. 67, n. 6, p. 1059-1066, nov./dez. 2007.

CLEMENTE, Roberta. A utilização dos indicadores para avaliação de uma casa legislativa: análise do projeto “parlamento transparente”. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 10, n. 46, jan./abr. 2005.

D'ARAÚJO, Maria Celina; LAMEIRÃO, Camila. *A elite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

DESLAURIERS, J. P. *Recherche qualitative*. Montreal: McGraw Hill, 1991.

DIAS, Devanir Vieira; MAESTRO FILHO, Antônio Del; MORAES, Lúcio Flávio Renault de. O paradigma weberiano da ação social: um ensaio sobre a compreensão do sentido, a criação de tipos ideais e suas aplicações na teoria organizacional. *Revista de Administração Contemporânea – RAC*, v. 7, n. 2, p. 57-71, abr./jun. 2003. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141565552003000200004. Acesso em 23 abr. 2015.

DICIONÁRIO ONLINE PORTUGUÊS. Disponível em <https://www.dicio.com.br/>. Acesso em 31 jan. e 20 fev. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 938.

DUARTE, Alessandra. Funcionalismo público no governo federal aumenta 28% em dez anos. *O Globo*. 31 ago. 2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/funcionalismo-publico-no-governo-federal-aumenta-28-em-dez-anos-17354629>. Acesso em 9 nov. 2015.

EISENSTADT, Shmuel N. Burocracia, burocratização e desburocratização. In: Edmundo Campos (Org.). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976. p. 81-92. Tradução portuguesa de Bureaucracy, bureaucratization and debureaucratization. In: ETZIONI, Amitai. *Complex organizations: a Sociological Reader*. New York: Rinehart and Winston, Inc., 1962, p. 268-277.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado “weberiano” sobre o crescimento econômico. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 65. n. 4, p. 407-437, out./dez. 2014. Disponível em <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/657>. Acesso em 17 out. 2016.

FACHIN, Odília. *Fundamentos de metodologia*. São Paulo: Saraiva, 2001.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Editora Globo, 2001.

FAORO, R. Entrevista. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 14 mai. 2000. Caderno Mais, p. 4-13.

FELIZARDO, Jean Mari. Capitalismo, organização do trabalho e tecnologia da produção e seus impactos na qualificação da força de trabalho. *Revista Labor*, v. 3, 2010. Disponível em <http://www.revistalabor.ufc.br/Artigo/volume3/capitalismo.pdf> Acesso em 10 jan. 2016.

FERNANDES, Ronaldo Costa. Machado de Assis: servidor público. In: GUEDES, Paulo; HAZIN, Elizabeth (Org.). *Machado de Assis e a administração pública federal*. 2. ed. Brasília: Edições do Senado Federal, 2007. v. 68.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa*. 3 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Aurélio*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

GASPARINI, Diógenes. Concurso público: imposição constitucional e operacionalização. In: MOTTA, Fabrício (Org.). *Concurso público e constituição*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GAZETA DO POVO. Cargos de confiança barram fim do nepotismo. *Gazeta do Povo – Vida e Cidadania*, 26 fev. 2006. Disponível em <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/cargos-de-confianca-barram-fim-do-nepotismo-9wuxt6kbn9bwh840cuko9jwb2> . Acesso em 20 nov. 2015.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista da Administração de Empresas*, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901995000200008&lng=en&nrm=iso. Acesso em 22 out. 2016.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista da Administração de Empresas*, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai./jun. 1995. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901995000300004&lng=en&nrm=iso . Acesso em 22 out. 2016.

GRAEF, Aldino. Cargos em comissão e funções de confiança: diferenças conceituais e práticas. *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*, v. 7, n. 2, jul./dez. 2008. Disponível em <https://drive.google.com/file/d/0BxnWe4FQdTbST2FwcHB1bDhPcFU/edit?usp=sharing>. Acesso em 10 jan. 2016.

GUEDES, Paulo; HAZIN, Elizabeth. *Machado de Assis e a administração pública federal*. 2. ed. Brasília: Edições do Senado Federal, 2007. v. 68.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino. A nova administração pública e a abordagem da competência. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, mai./jun. 2000. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6284/4875>. Acesso em 25 abr. 2015.

HALL, Richard H. O conceito de burocracia: uma contribuição empírica. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). *Sociologia da burocracia*. 3 ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976. p. 29-47.

HELAL, Diogo Henrique; DIEGUES, Geraldo César. Do patrimonialismo ao paradigma gerencial: paradoxos na administração pública municipal de Caeté-MG. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 1, n. 1, p. 23-45, 2009. Disponível em <http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/2#.WDnSemQrlb0>. Acesso em 5 jul. 2016.

INTERLEGIS. *Papéis exercidos pela casa legislativa: função e definição*. Brasília: Senado Federal, 21 ago. 2015. Disponível em <http://www.timoteo.mg.leg.br/institucional/funcao-e-definicao>. Acesso em 05 fev. 2016.

IVANCEVICH, John M. *Gestão de recursos humanos*. 10 ed. Porto Alegre: AMGH Editora LTDA, 2011. 592 p.

KARNAL, Leandro. Cargos comissionados. *Saber Filosófico – Youtube*. 30 nov. 2015. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=cms_wUcf5a0. Acesso em 2 ago. 2016.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. *O tradicionalismo em declínio: mudanças político-institucionais e tendências eleitorais após 1964 no interior paulista*. *Perspectivas – Revista de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 16, p. 213-231, 1993.

KOPECKY, Petr; SCHERLIS, Gerardo; SPIROVA, Maria. *Conceptualizing and measuring party patronage*. Reino dos Países Baixos: Leiden University, 25 set. 2008. Disponível em http://www.derecho.uba.ar/investigacion/investigadores/publicaciones/scherlis-conceptualizing_and_measuring.pdf Acesso em 5 out. 2016.

LEMOS JÚNIOR,IVALDO. Roteiro prático para verificação do adequado preenchimento dos cargos e desempenho das funções dos servidores públicos e comissionados. *Portal do Ministério Público de São Paulo*. 2010. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Congresso%20PatPublico/Teses/tese%202%20envia.docx> . Acesso em 17 jan. 2016.

LONGO, FRANCISCO. *Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público*. Tradução de Ana Corbisier, Lucia Jahn, Luis Reyes Gil e Paulo Anthero Barbosa. São Paulo: FUNDAP, 2007. 248 p.

LOPES, MAURÍCIO ANTÔNIO RIBEIRO. *Comentários à reforma administrativa: de acordo com a Emenda Constitucional nº 18, de fevereiro de 1998, e Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. 316 p.

LOPEZ, FELIX GARCIA. Introdução. In: (Org.) LOPEZ, FELIX GARCIA. *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015. 210 p.

LOPEZ, FÉLIX GARCIA. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 22, p. 153-177, jun. 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n22/n22a12.pdf> . Acesso em 15 jul. 2016.

LOPEZ, FELIX GARCIA; PRAÇA, SÉRGIO. In: (Org.) FÉLIX GARCIA LOPEZ. *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: Ipea, 2015. 210 p.

LOPEZ, FELIX; PRAÇA, SÉRGIO. Cargos de confiança, partidos políticos e burocracia federal. *RIEL – Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, n. 4, Rio de Janeiro: FGV, mai 2015. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/riel/article/view/49206/48018> . Acesso em 15 jul. 2016.

LOPEZ, FELIX GARCIA; BUGARIN, MAURÍCIO; BUGARIN, KARINA. In: (Org.) FÉLIX GARCIA LOPEZ. *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015. 210 p.

MAIA, HUMBERTO JÚNIOR. Brasil já tem bons exemplos de eficiência pública e privada. *Revista Exame*, 16 out. 2013. Disponível em <http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/1051/noticias/ja-temos-os-bons-exemplos> . Acesso em 9 abr. 2015.

MANFREDI, SILVIA M. Trabalho, qualificação e competência profissional: das dimensões conceituais e políticas. *Educação e Sociedade*, v. 2, n. 3, p. 42-50, 1998.

MANZANO FILHO, GABRIEL. País tem 524.000 cargos de confiança que emperram a luta contra o nepotismo. *O Estado de São Paulo*, 26 fev. 2006, p. A-4.

MARCONI, MARINA DE ANDRADE; LAKATOS, EVA MARIA. *Fundamentos de metodologia científica*. 59 ed. São Paulo: Atlas, 2003. 310 p.

MARGLIN, S. Origens e funções do parcelamento das tarefas. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, v. 18, n. 4, out./dez., 1978. Disponível em <http://rae.fgv.br/rae/vol18-num4-1978/origens-funcoes-parcelamento-tarefas>. Acesso em 10 out. 2016.

MARSHALL, Catherine; ROSSMAN, Gretchen B. *Designing qualitative research*. 2. ed. Thousand Oaks, London and New Delhi: Sage Publications, 1995.

MARX, Fritz Morstein. *Elements of public administration*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1959.

MARX, Fritz Morstein. *Elementos de administração pública*. São Paulo: Atlas, 1968. 583 p.

MATIAS-PEREIRA, José. *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas, 2010.

MATTOS, Pedro Lincon. Racionalização administrativa versus concepções patrimonialistas no provimento de pessoal no serviço federal: o Ministério da Educação e Cultura entre 1960 e 1985. In: *Revista de Administração Pública*, v. 28, n. 1, p. 71-86, jan./mar. 1994. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8514/7257>. Acesso em 2 jul. 2016.

MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 32 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2006. 826p.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Imprensa, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. 20 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MENEZES, Dyelle. Governo federal chega a mais de 100 mil cargos de confiança. *Contas Abertas*, 23 set. 2015. Disponível em <http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/11945>. Acesso em 6 mar. 2016.

MERTON, Robert King. Estrutura burocrática e personalidade. In: CAMPOS, Edmundo. *Sociologia da burocracia*. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. *Ciência de Saúde Coletiva*, v. 17, n. 3, p. 621-626, mar. 2012. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232012000300007&lng=en&nrm=iso. Acesso em 15 out. 2016.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista do Serviço Público*, ano 51, n. 2, abr./jun. 2000. Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328>. Acesso em 9 abr. 2015.

MOTTA, Paulo Roberto. Dificuldades e possibilidades da administração pública nos últimos 70 anos. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 2007. (Edição Especial)

MOTTA, Fernando C. Prestes; VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia de. *Teoria Geral de Administração*. 3 ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.

MOTTA, Fernando C. Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Introdução à organização burocrática*. São Paulo: Thomson, 2004.

MOTTA, Paulo Roberto. *Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

NASCIMENTO, Bárbara. Ministério do turismo extingue 24 cargos comissionados. *O Globo*, 31 dez. 2015. Disponível em <http://oglobo.globo.com/brasil/ministerio-do-turismo-extingue-24-cargos-comissionados-18390233> . Acesso em 31 jan. 2016.

NEVES, José Luis. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. *Caderno de Pesquisas em Administração*, v. 1, n. 3, p. 1-5, 2º sem. 1996. Disponível em <http://www.regeusp.com.br/arquivos/C03-art06.pdf> . Acesso em 1 set. 2016.

OLIVEIRA, Sílvio Luiz de. *Sociologia das organizações: uma análise do homem e das empresas no ambiente competitivo*. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Servidores públicos*. São Paulo: Malheiros, 2004. 168 p.

OLIVEIRA, Renato Ferreira; OLIVEIRA, Virgílio César da Silva; SANTOS, Antônio Carlos. Beneficiários ou reféns? O patrimonialismo na perspectiva dos cidadãos de Poço Fundo, Minas Gerais. *Cadernos Ebape.br* [online], v. 9, n. 4, p. 950-966. 2011. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512011000400002> . Acesso em 5 jul. 2016.

OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 5, p. 1395-1424, 2011. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/2448/os-controles-politicos-sobre-a-burocracia> . Acesso em 22 jul. 2016.

OLLAIK, Leila Giandoni; ZILLER, Henrique. Distintas concepções de validade em pesquisas qualitativas. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA, XXXV, Rio de Janeiro, 4 a 7 set. 2011, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2011. Disponível em <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EPQ114.pdf> . Acesso em 09 de setembro de 2016.

ORDOÑEZ, Ramona. Petrobras estuda corte de 30% dos cargos gerenciais. *O Globo*, 20 jan. 2016. Disponível em: <http://extra.globo.com/noticias/economia/petrobras-estuda-corte-de-30-dos-cargos-gerenciais-18509307.html> Acesso em 30 jan. 2016.

PACÍFICO, Fernando. Juiz vê distorção e obriga Campinas a reduzir comissionados na Prefeitura. *Portal G1*, 4 nov. 2015. Disponível em <http://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2015/11/juiz-ve-distorcaoe-obriga-campinas-reduzir-comissionados-na-prefeitura.html> . Acesso em 30 jan. 2016.

PANTOJA, M. J.; CAMÕES, M. R. S.; BERGUE, S. T. (Org.). *Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público*. Brasília: ENAP, 2010.

PILATI, O. Especialização: falácia ou conhecimento aprofundado? *Revista Brasileira de Pós-Graduação*, Brasília, v. 3, n. 5, p. 7-26, jun. 2006.

PIRES, Denise Elvira. Divisão social do trabalho. *Dicionário da Educação Profissional em Saúde*, 2009. Disponível em: <http://www.sites.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/divsoetra.html> . Acesso em 5 dez. 2015.

POZZEBON, M; FREITAS, H. M. R. Pela aplicabilidade com maior rigor científico dos estudos de caso em sistemas de informação. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 2, n. 2, p. 143-170, mai./ago. 1998.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPER, B. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro, 2010-2011. *Novos Estudos – CEBRAP*, n. 94, São Paulo, nov. 2012.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antônio Gomes. Ensaio teórico sobre a presença do patrimonialismo no poder legislativo local. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 4, n. 3, p. 269-292, jul./set., 2012. Disponível em <http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/75#.V47YGvkrLIV> . Acesso em 8 jul. 2016.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. Funcionamento do poder legislativo municipal. *Publicações Interlegis*. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2012. v. 5. 153 p. Disponível em <http://zip.net/brtpKq>. Acesso em 8 jul. 2016.

RIBEIRO, Isolda Lins. Patrimonialismo e personalismo: a gênese das práticas de corrupção no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, XIX, Fortaleza, 2010. *Anais...* Fortaleza: CONPEDI, 2010. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3324.pdf>. Acesso em 13 jul. 2016.

SANTOS, Luis Alberto. Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA. *Revista do Serviço Público Brasília*, v. 60, n. 1, p. 5-28, jan./mar. 2009. Disponível em <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1590>. Acesso em 9 dez. 2015.

SANTOS, José Anacleto Abduch. Cargos em comissão: redução já! *Gazeta do Povo*, 19 abr. 2011. Disponível em <http://zip.net/bptqkh>. Acesso em 18 jul. 2016.

SAPORI, Luiz Flávio. Burocracia, eficiência e a teoria organizacional. *Caderno de Filosofia e Ciências Humanas*, a. 1, n. 1, out. 1993.

SAPORI, Luís. A administração da justiça criminal numa área metropolitana. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 10, n. 29, p. 143-157, out. 1995.

SCALZER, Patrícia. Cortes do governo geram economia de R\$ 342 milhões. *Gazeta Online*, 27 jan. 2016. Disponível em http://www.gazetaonline.com.br/_conteudo/2016/01/cbn_vitoria/reportagens/3925944-cortes-do-governo-geram-economia-de-r-342-milhoes.html. Acesso em 12 fev. 2016.

SCARPIN, M. R. S. [et al.] Desenvolvimento de um ambiente propício para inovação no setor de serviços: uma análise em empresas de serviços contábeis do vale do Itajaí – SC. *Revista de Contabilidade e Organizações*, v. 5, n. 13, p. 91-108, 2011.

SCHARTZMAN, S.; BOMENY, H. M. B; COSTA, V. M. R. *Tempos de Capanema*. São Paulo: Editora USP, 1984.

SCHWELLA, Erwin. Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança. Escola Nacional de Administração Pública. *Revista do Setor Público*, v. 56, n. 3, p. 259-276, 2005. Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/229>. Acesso em 9 set. 2016.

SECHHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista da Administração Pública*, v. 43, n. 2, mar./abr. 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>. Acesso em 10 jan. 2016.

SENADO FEDERAL. Constituição Federal (1988). *Proposta de Emenda à Constituição n° 110/2015*. Altera o art. 37 da Constituição Federal, para restringir a quantidade de cargos em comissão na administração pública e estabelece o processo seletivo público. Senado Federal: Brasília, 2015. Disponível em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122690>. Acesso em 23 nov. 2015.

SILVA, Andressa Hennig; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. ENCONTRO DE ENSINO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE, IV, 3 a 5 nov. de 2013, Brasília. *Anais...* Brasília: EnEPEQ, 2013. Disponível em http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnEPQ/enepq_2013/2013_EnEPQ129.pdf. Acesso em 24 out. 2016.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 659.

SILVA, Karla Maria. O papel das câmaras municipais no Brasil Colonial: novas possibilidades de análise. SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, XXV, 12 a 17 jul. 2009, Fortaleza. *Anais...* Fortaleza: ANPUH, 2009. Disponível em <http://anais.anpuh.org/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S25.1251.pdf>. Acesso em 03 de Jul. 2016.

STASSUN, Cristian Caê Seemann; WIPPEL, Fanni. Avaliação de desempenho e capacitação contínuos no serviço público: avanços da política de RH na administração pública de uma prefeitura do Alto Vale do Itajaí-SC. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 41, jul./dez. 2013. Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4269/1/PPP_n41_Avaliacao.pdf. Acesso em 14 set. 2016.

TAYLOR, Frederick Winslow. *Princípios de administração científica*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1970.

TEIXEIRA, Marco Antônio C. Negociação política e as formas de interação do executivo legislativo no Brasil no período de 1983 a 1992. In: *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 9, n. 40, jul. 2004. Disponível em bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/download/44024/42947. Acesso em 22 set. 2016.

TEIXEIRA, Déa Lúcia Pimentel; SOUZA, Maria Carolina A. F. Organização do processo de trabalho na evolução do capitalismo. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 4, p. 65-72, out./dez. 1985.

TENÓRIO, F. G. A. (Org). *Cidadania e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: UNIJUÍ, 2007. 632 p.

TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais*. São Paulo: Atlas, 1987.

MELO, Clóvis Barbosa. TCE diz que cargos comissionados vão utilizar ponto eletrônico. *TV Sergipe* – Portal G1, 7 jan. 2016. Disponível em <http://g1.globo.com/se/sergipe/noticia/2016/01/tce-diz-que-cargos-comissionados-vao-utilizar-ponto-eletronico.html>. Acesso em jan. 2016.

VALADARES, J. L.; EMMENDOERFER, M. L. Cargos de livre nomeação: reflexões com base no empreendedor público em um estado-membro do Brasil. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 16, n. 5, p. 723-743, 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rac/v16n5/v16n5a06.pdf>. Acesso em 26 jan. 2016.

VASCONCELOS, Flávio Carvalho. Racionalidade, autoridade e burocracia: as bases da definição de um tipo organizacional pós-burocrático. *Revista da Administração Pública*, n. 38, v. 2, p. 199-220, mar./abr. 2004. Disponível em www.spell.org.br/documentos/download/12223. Acesso em 28 mai. 2015.

VERGARA, S. C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007. 96 p.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2001.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução de Régis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. v 2. 586 p.

WEBER, Max. *O que é burocracia?* Brasília: CFA, 1991. 88 p.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo. (Org.). *Sociologia da burocracia*. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. p. 15-28.

WEBER, Max. Burocracia. In: GERTH, H. H.; WRIGHT MILLS, C. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

WEBER, Max. A objetividade do conhecimento nas ciências sociais. In: CONH, G. (Org.). *Weber*. 4. ed. São Paulo: Ática, 1971.

APÊNDICE

1 – Roteiro da Entrevista

- 1) Fale sobre a sua experiência profissional, empregos anteriores e capacidades desenvolvidas no exercício de seu trabalho.
- 2) Durante a sua carreira profissional, quais foram os cursos que realizastes e de que maneira o conhecimento adquirido auxiliou no serviço realizado?
- 3) Por favor, descreva as responsabilidades e tarefas do cargo que você exerce no serviço público.
- 4) No serviço público, os servidores concursados são selecionados de acordo com a sua especialização. Ao assumir as suas funções na Administração Pública, o servidor, de fato, realiza funções oriundas de sua especialização? Favor justificar a sua resposta.
- 5) No serviço público está previsto também a ocupação de cargos comissionados. Na sua opinião, os servidores escolhidos para esses cargos estão preparados para assumi-los? Eles cumprem os critérios de especialização para ocuparem estes cargos? Ilustre com alguma situação vivenciada.
- 6) Em sua opinião, qual a importância (ou não) da especialização do funcionário na qualidade da prestação dos serviços públicos.
- 7) Os serviços que você presta hoje na Administração Pública refletem fielmente o cargo e a função que você ocupa?
- 8) De que maneira você percebe a política de recursos no setor público. Os cargos são realmente ocupados por especialistas? A remuneração praticada condiz com a especialização adquirida para o cargo? Favor justificar a sua resposta.
- 9) Existe mais algum comentário ou questão que você gostaria de acrescentar que, por sua experiência e conhecimento, seja importante para o estudo que estamos realizando?

2 – Ficha de Entrevista

FICHA DE ENTREVISTA

ENTREVISTA N°:				FITA N°:							
Início	:	h	Fim	:	h	Duração	:	h	Data:	/	/

CONFIDENCIAL

Nome	
Fone/Contato	

Idade		Sexo		Estado Civil	
				Natural de?	

FORMAÇÃO

Nível	Cursos
Médio	
Graduação	
Extensão	
Especialização	
Mestrado	
Doutorado	
Outros	

Admissão na Câmara:

Período:	Setor:	Cargo:
-----------------	---------------	---------------

Situação atual

Período:	Setor:	Cargo:
-----------------	---------------	---------------

Observações:

--