CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA

ESPECIALIZAÇÃO EM LIDERANÇA E GESTÃO PÚBLICA

CARLOS ALBERTO FERREIRA MOTA

ÍTALO PORTELA GOMES

RAFAEL MARINHO FERNANDES LEAL

THIAGO SAMPAIO MILANI

DIAGNÓSTICO SOBRE A PROBLEMÁTICA DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICO GERENCIAL DOS OCUPANTES DE CARGOS DE LIVRE PROVIMENTO NO SETOR PÚBLICO DO BRASIL

São Paulo – SP
2020

RESUMO

Verifica-se na Administração Pública uma crescente preocupação em aprimorar as formas de contratação para garantir uma composição do quadro público. Para tal, propõe-se um diagnóstico sobre as posições de livres nomeações para os quadros públicos e como a ausência de competências técnicas e gerenciais podem ser desgastantes para Administração Pública. Trata-se de uma pesquisa qualitativa realizada através da análise de indicadores sobre os quadros públicos. A metodologia utilizada debruçou-se sobre revisão de literatura disponível acerca do tema em bases nacionais e internacionais. Pretende-se ao final do trabalho diagnosticar falhas apontadas no processo de contratação para os cargos comissionados, bem como identificar boas práticas sobre a contratação com enfoque no mérito técnico do agente.

Palavras-chave: Servidores Públicos; Cargo em Comissão; Política; Eficiência Administrativa; Administração Pública.

SUMÁRIO

1. **INTRODUÇÃO.....03**
2. **DIAGNÓSTICO.....06**
3. **CONSIDERAÇÕES FINAIS.....15**
4. **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....17**

1. INTRODUÇÃO:

O Estado brasileiro, democraticamente constituído, tem como maior referência normativa a Constituição Federal, promulgada em 1988. Este documento cuidou de detalhar muitas das inúmeras atividades estatais, tais como a distribuição de poderes, alocação de competências e concessões de prerrogativas, com destaque para o seu Artigo 3º:

> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II- garantir o desenvolvimento nacional;
> II - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
> III - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Além das densas obrigações impostas no caráter garantista da Constituição Federal de 1988, a extensiva dimensão territorial, aliada ao caráter plural de formação do povo brasileiro, induziu a consolidação de um Estado grande, com inúmeras atribuições e competências. Neste sentido, as rotinas e demandas conferidas à Administração Pública no Brasil coincidem-se com um quadro expressivo do funcionalismo público.

Atualmente no Brasil, segundo o último levantamento do IPEA (2016), existem cerca de 11,4 milhões de vínculos com o funcionalismo público somando todos os entes da federação e seus poderes, mas desconsiderando as empresas públicas. Note-se que a terminologia "vínculo" é necessária, visto que um cidadão pode ter mais de um vínculo com o funcionalismo público no Brasil.

Existem essencialmente três formas de ingresso no serviço público no Brasil: contratação por tempo determinado, os cargos de provimento efetivo e os cargos de livre provimento/ comissionamento. Portanto, são estas posições no funcionalismo público que possibilitam às autoridades políticas a promoção ou contratação de agentes externos às carreiras, e as vezes pertencentes, para atuar no setor público.

Observa-se, no Brasil, um crescimento nos cargos de livre nomeação. O Poder Executivo federal, por exemplo, pode atribuir cerca de cem mil gratificações e quase 23 mil cargos de livre nomeação. O primeiro número representa 15% do total de servidores civis do Executivo federal – um em cada sete funcionários pode ser distinguido com uma gratificação. Em 1997, primeiro ano para o qual os dados estão disponíveis, esta relação percentual era de 12%. Olhando para o cenário dos cargos de livre nomeação, desde 2007, enquanto o

quantitativo total de servidores civis ativos aumentou 18%, os cargos de confiança cresceram 40% (BRASIL, 2015).

É sob esse contexto, de um crescimento nos cargos de livre nomeação e alocação de gratificações funcionais no âmbito do Estado brasileiro, que se justifica um diagnóstico sobre o modelo de direção pública no Brasil, sem distinção de esfera de poder ou nível da federação.

Antes de entrar no campo de análise desse trabalho, é de relevância destacar que a democracia estabelecida, no Brasil, na medida em que evoluiu, intensificou a força dos atores políticos. Inicialmente, no âmbito da esfera federal, o propósito democrático do chamado Presidencialismo de Coalisão supõe a constituição de um Governo centrado em compartilhamento de ideais, ou melhor, em uma coalisão de ideais para a otimização dos projetos governamentais.

Neste sentido, extrai-sea ideia de que para se governar seria essencial que fosse criada uma estrutura governamental, de forma a conceder espaços políticos aos aliados, e coincidindo-se com uma composição governamental que reflita os apoios estabelecidos em torno da gestão.

Este modelo, que apresentou reflexos em outras esferas da Administração Pública culminou em intensa distorção de propósito.

Os cargos de comissionamento e de livre provimento criados durante o Regime Militar no Brasil, buscando inaugurar um sistema misto de direção pública, em alguns casos, tornaram-se objetos distorcidos de acesso e garantia ao apoio político, como será demonstrado ao longo do estudo.

A lógica pluripartidária e diversificada da política brasileira intensifica esta relação de concessão de espaços na administração pública, na medida em que quanto maior a base de apoio, mais governabilidade se evidencia à autoridade política. Se em termos de governabilidade pode parecer algo favorável, no que tange à eficiência da Administração Pública encontram-se elementos desfavoráveis, ao passo que deflagram-se situações em que as escolhas puramente políticas tomam frente à capacidade técnicas de agentes públicos.

Neste sentido, é importante destacar que a instituição de um modelo misto de direção pública não é o cerne da problemática apresentada, mas os métodos de entrada e acesso aos cargos/gratificações, que não evitam as distorções dos propósitos, é que carecem de melhor estruturação.

Desta forma, o presente estudo tem por objeto analisar a problemática das livres contratações no funcionalismo público brasileiro como um todo, sem distinção de esfera de

poder ou nível da federação, para compreender até que ponto tal método de emprego impacta na gestão pública brasileira e quais métodos de ingresso podem ser funcionais e benéficos à constituição de um sistema misto e eficaz de direcionamento público.

É de relevância destacar que o presente trabalho não objetiva trazer uma análise que configure e enquadre como prejudicial à gestão pública em relação ao comissionamento de funcionários. Não obstante as falhas presentes no atual modelo de contratação levantadas no trabalho, busca-se desenhar um cenário onde a correta alocação destes cargos, atrelados as competências técnicas e gerenciais necessárias, poderá se consolidar como uma ferramenta fundamental na evolução e melhoria de desempenho nos indicadores de gestão pública.

O estudo apoia-se sob umam metodologia descritiva – exploratória. Segundo Gil (2010, p. 42): as pesquisas descritivas têm como objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou então, o estabelecimento de relações entre variáveis. Entre as principais técnicas para elaboração de uma pesquisa descritiva, está a pesquisa bibliográfica, baseada em artigos científicos publicados em periódicos nacionais e internacionais, artigos disponíveis na base de dados SCOPUS, sites da Internet, revistas e jornais.

Nesse sentido, inicialmente, serão definidos os conceitos utilizados nesse estudo: dirigente público, cargos de livre provimento. Depois, será apresentado como está constituído o atual cenário brasileiro, em relação aos cargos de livre provimento e os impactos na gestão pública. Posteriormente, serão apresentadas as alterações políticas brasileiras nos últimos anos impulsionaram a demanda por reformas administrativas que garantissem maior lisura, eficiência e moralidade na gestão pública como um todo

2. DIAGNÓSTICO

2.1 Conceitos

A carreira no funcionalismo público brasileiro possui especificidades em relação às atuações profissionais de outros ramos. Dentre as principais diferenças, destacam-se a sua estabilidade profissional e as formas de ingresso, ambas detalhadas na Constituição Federal.

Relacionado à estabilidade profissional, destaca-se a prerrogativa profissional do servidor público tornar-se estável após a prática de um período inicial probatório. Via de regra, após este período, o servidor adquire estabilidade profissional, não podendo incorrer em demissão injustificada, sem o devido processo administrativo para a apuração de infrações

No tocante à forma de ingresso à carreira pública, nota-se também uma particularidade. A regra ampla, determinada pela Carta Maior, é taxativa ao dizer que o formato de ingresso ao serviço público deverá ser por meio de certames públicos, garantindo ampla concorrência. Este poderá ser direcionado para conhecimentos técnicos e considerar diferentes etapas de aprovação, mas deverá se manter alinhado à convocação do primeiros colocados nos quesitos e etapas previamente determinados em edital público.

Novamente, é importante destacar que o intento desta determinação foi trazer isonomia e universalidade ao processo de contratação pública, e não permitir que as preferências das autoridades, encarregadas do poder, fossem relevantes para a concessão de empregos conforme suas conveniências. Muito embora as duas características descritas acima sejam regras gerais para as carreiras no setor público.

Entretanto, conforme observado no parágrafo II do Art. 37 da Constituição existe outra forma de provimento de pessoas na organização pública: nomeações para cargo em comissão declarado de livre nomeação e exoneração. Ou seja, são contratações de recursos humanos independente de concurso público. Nestes casos, os profissionais são contratados livremente por nomeação da autoridade competente para exercer funções específicas. Segundo Bergue (2007) : “Esses cargos são estruturas funcionais autônomas, passíveis a serem ocupadas por indivíduo que não detém vínculo laboral anterior e permanente com o ente ou o órgão” (BERGUE, 2007,p. 206). Neste intento, ainda, é imprescindível conceber que o termo “livre nomeação” não isenta a escolha de um processo rigoroso e moral, mas de um método de provimento ao cargo distinto do concurso público.

Ainda de acordo com Bergue (2007), a política de designação de pessoas para os cargos de

comissão ou confiança ocorre de maneira subjetiva e pessoal. Para Bergue (2007, p.208):

> A política de designação de pessoas para o exercício desses postos, nesses casos, obedece a uma dinâmica particular, que transcende os limites da racionalidade estrita (esta visada, essencialmente, no caso do provimento de cargos e empregos públicos a partir de mecanismos como o concurso, o plano de cargos e remuneração, entre outros). Nesse contexto o aspecto central indispensável à compreensão dos fatores componentes desse fenômeno organizacional é a natureza da relação estabelecida entre a autoridade superior e o designado, a qual se assenta, preponderantemente, na confiança e no comprometimento pessoal. Outra importante perspectiva de análise dessa relação são as interações e tensões que se estabelecem no entorno do espaço de exercício do cargo ou da função, e seus reflexos nas redes de relações formais e informais (BERGUE, 2007, p.208)

A utilização e alocação destas posições foram distorcidas ao longo dos tempos, onde o objetivo destas ocupações de instituir um direcionamento público misto na burocracia estatal, deu espaço à concessões políticas. Segundo Alessio (2017), os cargos de livre provimento no setor público, no Brasil, caracterizam-se como um mecanismo para acomodação de interesses políticos, e inclusive conferindo à dimensão da política uma conotação negativa.

Recentemente (2018), buscando dirimir questionamentos sobre as funcionalidades e possiblidades de ocupações destes cargos, O Supremo Tribunal Federal, decidiu:

> a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir" (STF, RE 1.041.210, 2018)

Embora não existam elementos na literatura que fundamentem por completo a decisão do STF, principalmente no que tange à proporcionalidade dos livres provimentos em relação ao tamanho do quadro de funcionalismo público, o Supremo Tribunal Federal delimitou as possibilidades de provimento aos cargos atualmente.

Outro ponto que merece destaque é a menção da relação de confiança que deverá existir entre o mandatário e o agente provido ao cargo. Neste ponto é relevante que se fale em alinhamento das perspectivas e competências, ao invés de pura confiança, para que não se perverta o racional burocrático e legal constitucionalmente determinados para a Administração Pública.

Desta forma, o que se encontra nestas ocasiões é um vínculo empregatício extremamente frágil, do ponto de vista da estabilidade, podendo desencadear em exoneração a qualquer tempo e justificativa.

Ainda olhando sob a perspectiva do alinhamento de competências e propósitos necessários para o provimento a estes cargos, as posições de chefia e direção, pela natureza de suas funções, justificariam a possibilidade de serem ocupadas, não exclusivamente, mas também por agentes externos às carreiras públicas, bem como alguns casos de assessoramento. Entratanto, importante destacar que nenhuma destas possibilidades isentariam à necessidade de justificativa de elementos técnicos configurados em um rígido processo de contratação, sob pena de incorrer na pessoalidade e incutir em violação à princípios constitucionais.

O que se pretende afirmar é que o assessoramento técnico pode trazer elementos de gestão que trarão benefícios à Administração Pública. Constantemente, observa-se a contratação de profissionais técnicos renomados em uma determinada área para atuar por períodos junto à governos com algum objetivo específico com a área. Pode-se afirmar aqui a existência de confiança em relação a capacidade técnica do profissional de assessoramento.

Desta forma, é possível compreender que os cargos em comissionamento são posições criadas por lei, com funções previamente definidas, em que a autoridade competente investe na função pública agente para atuar em alinhamento com os planos de governo, em posições que podem ser de chefia, direção ou assessoramento. Ainda, vale reforçar que tais cargos independem de concurso público para ingresso e não gozam da estabilidade funcional, ambos os requisitos constitucionais necessários para a carreira pública.

2.2 Cenário atual brasileiro e impactos na gestão pública

O modelo político estabelecido no Brasil, calcado na democracia de coalisão, pressupõe a existência de uma força política de apoio necessária para garantir a governabilidade de um gestor. Isto é, com base no cenário político em que se estabeleceu a democracia brasileira, é de grande relevância que o governante tenha alianças políticas sólidas para garantir a implementação de muitos de seus objetivos de governo.

Elementos como a força do poder legislativo, a quantidade de partidos políticos existentes e até mesmo a magnitude do Estado e da máquina pública brasileira são fatores que contribuem para esta realidade. Ilustrando o contexto político brasileiro, em relação a instancia do Governo Federal, Felix Garcia Lopes (2015) afirmou: “O presidencialismo multipartidário brasileiro requer

negociação bem-sucedida para que o presidente consiga formar e manter coalizões partidárias majoritárias."

Entretanto, pode-se compreender que esta relação tem reflexos em todas as esferas de governo, não se limitando à União. Seja no âmbito dos Governos Estaduais ou Municipais, os mandatários carecem de coalizões para a formação de uma base sólida de apoio, principalmente no Poder Legislativo.

A mercantilização dos apoios políticos, que não necessariamente se apegam em elementos ideológicos, passa por uma série de possibilidades. Neste sentido, Lopez (2015) afirma:

> "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)."

Ainda de acordo com Lopez (2015), o espaço destinado ao "livre provimento" excessivamente amplo e indevidamente politizado, produz efeitos negativos sobre a capacidade de planejar e implementar boas políticas.

Entretanto, é importante reforçar que a existência dos cargos em comissão carrega o objetivo de transformar e, até mesmo, acelerar a implementação das políticas públicas necessárias. Neste cenário, o mandatário investe em posições estratégicas, com pessoas dotadas de capacidade e credibilidade para seguir com os programas de governo. Por serem posições chaves, que demandam contratação e substituição rápidas, são necessárias as dispensas legais aplicáveis ao formato padrão de carreira pública.

O cenário político de trocas demonstrado, apresenta o oposto do pretendido quando da criação destas posições. O que se evidencia ao longo dos anos, afastando qualquer possibilidade de generalização, foi a má utilização destes postos, com emprego a agentes políticos não dotados da capacidade técnica pretendida para a posição.

Observa-se que as alocações de tais cargos, seja na Adminitração Pública Direta ou Indireta, possui maior correlação com o histórico e força política dos agentes investidos, do que com a capacidade funcional necessária. Ilustrativamente, são inúmeros os casos em que deflagra-se que foram investidos em altas posições de governo agentes que não conseguiram vencer eleições, mas que possuem fortes raízes políticas com seus eleitores.

Naturalmente que está ocorrência é prejudicial para o bom funcionamento da

Administração Pública. É sob essa perspectiva que se justifica esse estudo, onde a problemática central recai sobre a baixa qualificação técnico gerenciais dos ocupantes de cargos em comissão nos órgãos Administração Pública, principalmente dos dirigentes públicos[1].

Os dirigentes públicos, no Brasil, são cargos de natureza de livre provimento, sendo caracterizados como cargos de exclusiva confiança da autoridade competente pela nomeação (ALASSI, 2017). Ou seja, a nomeação de dirigentes públicos é realizada de modo discricionário pelos atores políticos. De acordo com um estudo realizado pelo laboratório de Gestão e Políticas Públicas, da Fundação Getúlio Vargas, em 2015, a ausência de critérios, baseados em competências de direção, como condição prévia para a nomeação, segue a visão de que estas nomeações são marcadas, principalmente, por motivações político partidárias. Ademais, o Brasil não tem avançado nas reformas de cunho gerencial orientadas a profissionalizar a seleção e a atuação de seus altos executivos (FGV, 2015).

O levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União, em 2015, apontou a urgência da situação, evidenciando a má alocação destes cargos aos servidores. Dentro deste levantamento foi possível aferir que cerca de 30,9% dos servidores públicos federais estavam alocados em cargos em comissão. Deste montante, pouco mais de 18% eram cargos em comissionamento puros e o restante de servidores federais investidos em posições de confiança.

A análise ainda evidenciou que, por vezes, o comissionamento em cargos de confianças aos servidores federais concursados está mais associado a um aumento salarial do servidor, do que com a ocupação efetiva de uma posição que faria jus ao comissionamento.

Conforme se depreende de reportagem feita pelo TCU (2015)[1] sobre a análise:

> "A análise mostra que o alto número de cargos e funções cria problemas de gerenciamento do Estado. O TCU apontou que os órgãos com menos funcionários comissionados eram tão ou mais eficientes que os com mais servidores nessa situação. Além disso, o TCU alerta para o risco de que o processo de escolha de comissionados não encontre pessoas qualificadas para as funções (TCU, 2015)."

Ademais, ainda segundo a reportagem, é de relevância apontar que o TCU apurou que mais de 10% dos servidores em cargos em comissão possuíam filiação partidária, chegando ao percentual de 24% no Poder Legislativo. Evidente que não é simples demonstrar a diferença

[1] Alassi (2017, p. 36) define dirigentes públicos como: Ocupantes, por tempo determinado, de cargos de direção de primeiro e segundo níveis hierárquicos de organizações públicas dotadas de autonomia de gestão, nomeados pela autoridade política a partir de processos de escolha orientados à aferição das competências técnicas e gerenciais requeridas para o desempenho da função, podendo ser oriundos ou não das carreiras públicas, e devendo atuar orientados à execução e implementação de políticas públicas, provisão direta de serviços e entrega de valor público à sociedade, prestando contas sobre o alcance dos resultados previamente acordados.

das indicações políticas daquelas de fato meritória. Bem por isso, são diversas as ações distribuídas por representantes do Ministério Público em face das nomeações dos cargos em comissão nos níveis municipais, tais como em Campinas, Guarulhos, São Paulo, Rio de Janeiro e outros municípios

Ainda, no que tange às indicações políticas, é válido relembrar a crise institucional que se instaurou na Petrobrás e no Governo Federal, em virtude de um esquema de corrupção instituído entre partidos, da base governista, que recebiam indicações na estatal. Os partidos utilizavam das prerrogativas do cargo para alimentar um esquema de corrupção e desvio de verbas públicas.

Demonstrada a magnitude do problema analisado, o presente estudo desenvolveu uma metodologia para a demonstração do diagnóstico sobre o cenário em que se coloca a questão. A figura (1) abaixo representa a metodologia da Árvore de Problemas cujo objetivo consiste em elucidar melhor o contexto que foi descrito.

Figura 1: Árvore de Problemas



Fonte: Elaboração própria.

Assim, é possível verificar que o problema central do estudo é a baixa capacidade gerencial dos servidores investidos em cargos comissionados. Ainda, após as demonstrações e levantamento do Tribunal de Contas da União (TCU), pode-se concluir que este problema central acarreta duas

principais consequências: ineficiência da administração pública nas entregas pretendidas e aumento no custo com o quadro de recursos humanos.

O estudo perpassa pela hipótese de que a ausência de capacidade gerencial/técnica dos agentes contribui, dentre outros fatores, para a ineficência do sistema, uma vez que as entregas necessárias ficam comprometidas em diferentes áreas do setor público. Ademais, o aumento com o custo de funcionários se evidencia na medida em que se utiliza desta ferramenta para contratações indevidas ou aumento de remuneração incabíveis.

Ao final, as consequências desta alocação indevida de profissionais impacta no custo e na entrega dos serviços prestados pelo Estado. Importante mencionar que estes são dois dos pontos mais relevantes nas críticas atuais sobre a atividade estatal.

À luz da metodologia desenvolvida, fica evidente que os principais problemas são em relação a contratação de profissionais sem qualificação técnica; manutenção de profissionais sem o perfil necessário; e a ausência de estabelecimento de metas e cobranças das entregas destes profissionais.

As causas estão atreladas prioritariamente às concessões políticas feitas para a formação de uma base governamental. Nestas ocasiões, encontramos desde a inclusão de profissionais não capacitados para a função, até a manutenção daqueles que já se encontravam investidos em cargos.

Entretanto, é importante mencionar que a ausência de cobranças e metas precisas no setor público é um dos fatores que impulsiona a existência de recursos humanos com pouca qualificação para os cargos de comissão. Desta forma, demonstra-se as raizes e consequências do problema central que envolve a baixa qualificação dos servidores investidos em cargos comissionados.

2.3. Alterações e propostas de mudança:

As alterações políticas brasileiras nos últimos anos impulsionaram a demanda por reformas administrativas que garatissem maior lisura, eficiência e moralidade na gestão pública como um todo. Neste sentido, é importante mencionar que houve movimentação pela criação de barreiras à algumas práticas políticas indedejadas.

A contratação de agentes políticos para os cargos da Administração público foi alvo de críticas massivas da mídia e dos eleitores de maneira geral. Assim, um amplo movimento por reformas que impedissem ou minimizassem tais práticas ganharam forças.

Existe no país organização social que atua exclusivamente no processo de seleção para cargos em comissão na Administração Pública. A Vetor Brasil, além de promover um processo

de Trainee para jovens profissionais que pretendem ingressar na área pública, também atua no ramo de seleção e "hunting" de profissionais de alto nível para a composição de governos pelo Brasil todo. Pode-se discorrer que o propósito seria justamente conferir à natureza do cargo a sua compatibilidade. Isto é, os processos visam garantir na esseência o sistema misto de direcionamento público, afastando o quesito puramente político.

Indo além, é perceptível a movimentação da sociedade civil interessada, sobre tudo a academia em desenvolver e disseminar conhecimento acerca do tema. A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) promove cursos sobre a criação de processoas seletivos para cargos de livre provimente, bem como desenvolvimento de treinamentos e atualizações destes profissionais.

No mesmo sentido, outras universidade referências da Administração Pública, tais como Fundação Getúlio Vargas (FGV), Universidade de São Paulo (USP) e Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) promoveram nos anos de 2018 e 2019 debates sobre o tema, cursos de extensão voltados aos dirigentes públicos e parcerias com entidades do terceiro setor para contribuir com os processos de seleção e contratação para estas posições de direção pública

Não bastasse as iniciativas da sociedade civil para a mudança do *modus operandi* existente, o próprio governo atuou de maneira que pudesse regulamentar as práticas indesejadas das nomeações indevidas. Assim, vale destacar duas legislações que foram promulgadas com o objetivo de restringir as livres nomeações.

A primeira delas é a Lei Federal 13.303 de 2016, conhecida como lei das estatais. Esta legislação é de extrema relevância pois regulamenta e direciona a composição da direção das empresas públicas. Assim, logo no artigo 1º a norma determina uma série de requisitos para os concorrentes ao cargos, dentre elas a não vinculação política e a exigência de grau de instrução mínimos. Ao longo da legislação outras medidas são aplicáveis de maneira a tornar o funcionamento das empresas mais eficientes.

Outra norma que merece destaque neste ensejo é o recente Decreto 9.727 de 2019 que estabaelece um perfil profissional e criterios técnicos exigidos para que se ocupem as posições de Diretoria e Assessoramento do Governo Federal. No mesmo sentido da norma 13.303/2016 o Decreto traz requisitos para o preenchimento de cargos na administração direta do Governo Federal.

As iniciativas apresentadas demonstram uma movimentação no sentido de dirimir e

diminuir as incidências de indicações meramente políticas aos cargos de alto gerenciamento da Administração Pública, muito embora ainda remanesçam números expressivos destas ocorrências.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS:

As considerações finais do presente estudo propõe deixar ao leitor a clareza do problema central do trabalho. Os cargos de livre provimento foram criados com o objetivo de conferir capacidade técnica e agilidade nas mudanças de direcionamento das políticas públicas, mas o movimento político brasileiro tornou a ocupação destas posições diferente da pretendidas.

Hoje, predomina na opinião pública a visão de que há um número excessivo de cargos de livre provimento nas estruturas governamentais, utilizados como moeda do jogo político-partidário e ocupados por pessoas pouco competentes.

Espera-se que tenha ficado demonstrado a relevância do tema, bem como a magnitude do diagnóstico realizado no sentido de tornar translúcido o incômodo existente. A má ocupação dos postos em comissão é prejudicial ao desenvolvimento das políticas públicas voltadas aos cidadãos, ao erário e à moralidade da política brasileira.

Muito embora tenham sido demonstradas práticas de controle por legislação e por iniciativas da sociedade civil, o cenário atual ainda carece de maiores controles em relação ao provimentos em cargos públicos comissionados. Existe dificuldade em se projetar resultados nos anos futuros, ainda ainda mais em um campo político tão instável, mas é possível de enaltecer que o problema central do estudo é incomôdo para bom funcionamento da gestão pública brasileira.

Ainda, em um ambiente conclusivo acerca do tema é imprescindível destacar que o objeto central do estudo não critica o sistema misto de direcionamento público. Esta é, reconhecidamente pela literatura, como demonstrado acima uma forma legítima e eficiente de gestão daquilo que é público. Entretanto, objetivou-se transparecer ao leitor que o foco central está nos processos de contratação e ocupação destes cargos, onde o que se percebe em inúmeros casos é o afastamento dos critérios técnico gerenciais em favorecimento dos quesitos políticos que envolvem o agente contratado.

Isto é, no Brasil observa-se ainda a adoção de práticas clientelistas, onde são observados favorecimento tanto para indivíduos quanto para organizações em um ambiente micro, em desfavor do desenvolvimento e aperfeiçoamento daquilo que é macro e, no estudo em questão, público.

Nesse sentido, novos parâmetros e competências devem ser considerados para a consolidação de uma boa administração pública, de forma a destruir criativamente o antigo constructo (SCHUMPTER, 1982).

Processos de contratações rígidos, bem definidos e com critérios estritamente atrelados à função pela qual se pleiteia o aceso parecem elementos fundamentais para o equilíbrio do sistema de direcionamento público misto, tal como se enxergar positivado em nossa Constituição Federal, mas distorcido pela práticas cotidianas e atuais.

Referencias

ALESSIO, M. F. **Estratégias de escolha de dirigentes públicos no Brasil**: alcances e limitações das experiências recentes à luz do debate internacional. Tese de Doutorado, aprovada na FVG, 2017.

BERGUE, S. T. **Gestão de Pessoas em Organizações Pública**s. 2. ed. rev. e atual. Caxias do Sul: Educs, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.
BRASIL. Decreto 9.727, de 15 de março de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 mar, 2019.

BRASIL. Lei nº 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 União,** Brasília, DF, 30 jun. 2016.

LEVANTAMENTO SOBRE CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES DE CONFIANÇA. **TCU**, 2015. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/levantamento-sobre-cargos-em-comissao-e-funcoes-de-confianca.htm. Acessado em: 10 de Janeiro de 2020.

LOPEZ, F. G. (Org.). Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro. Brasília: **IPEA**, 2015. 210p.
SCHUMPETER, J.A. A Teoria do Desenvolvimento Econômico. São Paulo: Abril Cultural, 1982.