

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

RODRIGO MELO DE ANDRADE

OS CARGOS EM COMISSÃO E A EFICIÊNCIA: EFEITOS PRÁTICOS DA LIVRE
NOMEAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

São João Del-Rei, MG.
2018

RODRIGO MELO DE ANDRADE

OS CARGOS EM COMISSÃO E A EFICIÊNCIA: EFEITOS PRÁTICOS DA LIVRE
NOMEAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Monografia apresentada a Universidade Federal de São João del-Rei como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Daniela Almeida Raposo Torres

São João Del Rei, MG.
2018

RODRIGO MELO DE ANDRADE

OS CARGOS EM COMISSÃO E A EFICIÊNCIA: EFEITOS PRÁTICOS DA LIVRE
NOMEAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Monografia apresentada a Universidade Federal de São João del-Rei como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Daniela Almeida Raposo Torres

Aprovada: 15 de setembro de 2018.

Profa. Dra. Aline Cristina da Cruz
(UFSJ) membro da banca

Profa. Dra. Daniela Almeida Raposo Torres
(UFSJ) (Orientadora)

À vida, fonte perene de oportunidades.

AGRADECIMENTOS

À minha família, meus pais Jorge e Maria, minha esposa Eliandra, meu filho João Guilherme e minhas filhas Izadora e Ana Laura pelo apoio e o incentivo de sempre.

Ao meu tutor, professor Walfrido Campos Filho, sempre atencioso e dedicado.

À minha orientadora, doutora Daniela Almeida Raposo Torres, pela sua eficiência, objetividade, clareza e disponibilidade nas orientações que foram fundamentais para a realização desse trabalho.

Aos professores e funcionários da Universidade Federal de São João del-Rei envolvidos no curso de especialização em gestão pública.

A todos que de alguma forma, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização dessa monografia.

*“O pessimista vê dificuldade em cada oportunidade. O otimista
vê oportunidade em cada dificuldade.”*

Winston Churchill

RESUMO

O presente trabalho objetiva fazer uma análise sobre a “livre nomeação” na administração pública brasileira. Com base em pesquisa bibliográfica e documental, investiga-se a origem, os motivos da existência e os efeitos práticos decorrentes desse instituto. Essa investigação mostra que o sistema de nomeações, que representa um dos principais elementos do patrimonialismo, se manteve ao longo da história brasileira. O argumento principal para a manutenção desse sistema, segundo os estudiosos do direito administrativo, é a necessidade do governante ter ao seu lado pessoas de sua confiança para auxiliá-lo. Contudo, na prática, o que se verifica é a distribuição de cargos como uma peça fundamental para o exercício do poder nas diversas fases da história da administração pública brasileira. Nos períodos colonial e imperial, o apoio político era construído com a distribuição de terras e de cargos. Posteriormente, com a Proclamação da República, surgiu a figura dos coronéis, proprietários de terras que exerciam a influência política local em favor dos governantes e, com isso, recebiam autoridade e poder de indicação de ocupantes de cargos públicos. Na atualidade, no denominado “presidencialismo de coalizão,” a distribuição de cargos se tornou uma das principais moedas de troca por apoio que dá sustentação política ao executivo. Em função disso, os postos providos por livre nomeação se multiplicaram de tal forma que o seu fundamento, a relação de confiança, se tornou impraticável e resultou em um verdadeiro loteamento de cargos públicos. Esse distanciamento teórico/prático da “livre nomeação” apresenta ainda consequências geradoras de problemas relacionados à ineficiência e à corrupção.

Palavras chave: Livre Nomeação; Administração Pública; Eficiência.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the "free appointment" in the Brazilian public administration. Based on bibliographical and documentary research, the origin, the reasons for existence and the practical effects deriving from this institute are investigated. This investigation shows that the naming system, which represents one of the main elements of patrimonialism, has remained throughout Brazilian history. The main argument for maintaining this system, according to the scholars of administrative law, is the need for the ruler to have at his side people of his confidence to assist him. However, in practice, what is happening is the distribution of positions as a fundamental piece for the exercise of power in the various phases of the history of Brazilian public administration. In the colonial and imperial periods, political support was built with the distribution of lands and positions. Subsequently, with the Proclamation of the Republic, the colonels appeared, landowners who exerted the local political influence in favor of the governors and, with this, they received authority and power of appointment of occupants of public positions. At present, in the so-called "coalition presidentialism," the distribution of positions has become one of the main exchange currencies for support that lends political support to the executive. As a result, the positions provided by free appointment multiplied in such a way that its foundation, the relationship of trust, became impracticable and resulted in a true allotment of public offices. This theoretical / practical detachment from "free appointment" also has consequences for inefficiency and corruption.

Keywords: Free Appointment; Public Administration; Efficiency.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	METODOLOGIA.....	14
3	REVISÃO DA LITERATURA.....	15
3.1	Origem e Evolução Histórica da Livre Nomeação.....	15
3.2	Os Cargos em Comissão como Fator de Ineficiência e Corrupção....	18
3.3	Os Cargos em Comissão e a Perpetuação do Patrimonialismo.....	21
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	26
	REFERÊNCIAS.....	30

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo busca, através de pesquisa bibliográfica e documental, abordar as implicações resultantes da livre nomeação para os chamados “cargos de confiança,” retratados no artigo 34, II da Constituição Federal de 1988. Investiga as origens, a motivação e os resultados que este dispositivo legal provoca em termos práticos na administração pública atual.

Inicialmente, o trabalho se volta à investigação da gênese desse dispositivo. Torna-se necessário compreender os motivos que originaram a existência desse mecanismo e as razões que levaram o legislador constituinte a inserir essa figura jurídica no texto constitucional. Não se trata de analisar juridicamente o instituto da livre nomeação, porém, para buscar a compreensão de um fenômeno se faz necessário conhecer suas origens.

Em seguida, a partir do conhecimento prévio, após a construção de bases sólidas sobre o assunto, a pesquisa busca investigar os seus efeitos práticos, ou seja, o distanciamento teórico / prático da livre nomeação. Com base na bibliografia produzida sobre o assunto, busca-se o embasamento necessário a conclusões sobre efeitos negativos que podem, por exemplo, estar associados à ineficiência, à corrupção e o clientelismo político.

Inegavelmente, a origem colonial e o patrimonialismo, historicamente, presente na administração pública brasileira, mantiveram o país em uma condição passiva de exploração. O país que, por 322 anos, se submeteu à forma patrimonialista de governo, durante os períodos colonial e imperial, mesmo com a independência ou com a Proclamação da República, não deixou de ser vítima da apropriação patrimonialista. As marcas profundas deixadas pelo patrimonialismo permanecem na cultura brasileira, mesmo com a implantação de novos modelos de administração, quais sejam, o burocrático e o gerencial. Na palavras de Holanda (1995, p 146): “é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal.”

Monasterio (2015) apresenta um estudo sobre a evolução da tese que sustenta que o tipo de colonização determina, ou condiciona, o futuro das sociedades. Dessa forma, a cultura patrimonialista que se instalou com a chegada dos colonizadores portugueses, recebeu forte influência do modelo de colonização. Diferentemente do que ocorreu, por exemplo nos EUA, onde houve uma colonização de povoamento, no Brasil, a característica marcante do tipo de colonização implementado é a exploração. O objetivo dos nossos colonizadores era, basicamente, o de se apropriar das riquezas naturais aqui encontradas, sem qualquer intenção

inicial de fixar-se nas novas terras.

Para Bresser-Pereira (1998), a reforma burocrática da administração pública brasileira teria se iniciado em 1936, quando é criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, que teria responsabilidade sobre a administração de Pessoal. A necessidade de combater o patrimonialismo, no qual o patrimônio público e o privado eram confundidos, fez com que a administração pública brasileira, inspirado na teoria de Max Weber, adotasse o modelo burocrático. Ainda, segundo Bresser-Pereira (1998), o objetivo era tornar o estado mais eficiente combatendo o clientelismo e o empreguismo.

Com o fim de corrigir as falhas do modelo burocrático, surgiu o modelo gerencial tendo, no Brasil, como um de seus principais idealizadores, Bresser-Pereira (1995, 1998, 1999, 2001, 2005). Mais uma vez, o propósito é a busca pela eficiência e, para isso, a administração pública passou a se inspirar nos avanços da administração de empresas.

O princípio da eficiência na administração pública brasileira foi incorporado à Constituição Federal, em 1998, pela emenda constitucional nº 19 de 04 de abril de 1998 e é parte da reforma administrativa que implantou a administração gerencial. A busca pela eficiência representa um dos principais pontos de convergência entre a administração pública e a administração privada. Entretanto, há também entre elas, diferenças substanciais que precisam ser consideradas. Uma das principais diferenças está relacionada aos objetivos perseguidos por cada uma delas. Segundo Di Pietro (2002), enquanto a administração privada tem por objetivo o lucro, a administração pública objetiva o bem comum. Essa diferença básica evidencia a necessidade de formas distintas de contratação entre os dois setores. Por óbvio, o administrador privado buscará contratar as pessoas mais bem qualificadas e, caso não o faça, arcará com os prejuízos. Já na administração pública, escolhas inadequadas resultam em prejuízo para a sociedade. Neste contexto, a prática da livre nomeação, na forma e na abrangência como vem ocorrendo, não guardaria mais proximidade com o patrimonialismo do que se aproximaria da busca pelo bem comum, da eficiência, da moralidade ou de outros princípios e normas que deveriam orientar a gestão pública brasileira?

Autores como, Bresser-Pereira (1999) e Costa (2008) apontam três grandes modelos de administração que se desenvolveram com evolução da gestão pública brasileira: o modelo patrimonialista, o burocrático weberiano e o gerencial. Acontece que esses tipos de administração não ocorrem de forma pura, conservando características das formas anteriores. A nova administração pública brasileira, ainda conserva resquícios da burocracia e do patrimonialismo, conforme salienta Pinho (2008) *apud* Bergue (2012) o patrimonialismo é

capaz de absorver mudanças modernizantes na sociedade brasileira e de se adequar à nova situação.

Assim, a presente pesquisa se justifica no atual cenário social, político e econômico, considerando que a busca pela eficiência na gestão pública sofre alguns percalços. Diante de um sistema político corroído pela corrupção e o loteamento de cargos públicos em troca de apoio político, é preciso repensar a gestão pública, principalmente em uma época em que a gestão tanto se modernizou com a abertura a modelos de gestão privada, considerados superiores e mais eficazes, conforme explica Mota (2007).

Em um contexto de busca permanente pela eficiência, no qual a administração pública incorpora as boas práticas da gestão privada, se observa que os resultados esperados, muitas vezes, não são alcançados. O uso eficiente dos recursos exige, cada vez mais, especialização dos gestores, da mesma forma em que aumenta a capacidade da sociedade de ter acesso à informações e meios de fiscalização da gestão pública.

Dessa forma, pode-se vislumbrar a importância da análise proposta, tendo em vista a necessidade de compreender a possibilidade de que a livre nomeação venha sendo usada para fins diversos dos que lhe deram origem. De forma a proporcionar a uma reflexão sobre a necessidade premente de mudanças.

Assim sendo, a figura dos cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, presente no artigo 37, II da Constituição Federal oferece mais eficiência ao permitir, sem maiores obstáculos, a contratação de pessoas de confiança dos gestores ou se aproxima mais de um resquício do patrimonialismo? Esse viés patrimonialista ganha força à medida em que o governante oferece estes cargos livremente. Não estaria aí uma das maiores causas da ineficiência e da corrupção? A compreensão e, quem sabe, alternativas para essas questões é o que se busca com este estudo.

Autores como Meirelles (2003), apontam a relação de confiança como o argumento para a permanência da livre nomeação. Ao inserir na lei maior a figura jurídica dos cargos em comissão de livre nomeação e exoneração, o legislador objetivou permitir ao administrador público contratar pessoas de sua confiança para auxiliá-lo na gestão. Porém, o termo “livre” confere discricionariedade absoluta, permitindo, dessa forma, contratações que podem estar fundadas em interesses que, porventura, venham de encontro ao interesse público.

Portanto, o objetivo da pesquisa é o de conhecer, através dos estudos já realizados sobre o tema, as implicações práticas decorrentes da livre nomeação instituída pelo artigo 37, II da Constituição Federal de 1988. Dentre os objetivos específicos a pesquisa busca analisar a

motivação do legislador ao inserir a figura da livre nomeação no texto da Constituição Federal de 1988; compreender os efeitos práticos da livre nomeação para a administração pública; confrontar o distanciamento entre objetivos e resultados práticos decorrentes do referido instituto e analisar a livre nomeação como causa de ineficiência na administração pública contemporânea.

Dessa maneira, pela confrontação entre os objetivos idealizados pelo legislador pátrio e os resultados efetivamente alcançados, a livre nomeação é analisada. Seria este um instrumento realmente útil à eficiência da administração pública ou uma forma de perpetuação do patrimonialismo e do clientelismo político? Essa é uma das questões que este trabalho busca responder

A revisão da literatura fundamenta a pesquisa, constitui o terceiro capítulo e se divide em três seções. A primeira seção trata da origem e evolução histórica da livre nomeação ao longo da administração pública brasileira. É apresentado um breve histórico desse mecanismo, desde suas origens, até os dias atuais. A segunda seção traz a livre nomeação como fator de ineficiência e corrupção, oportunidade em que são abordados os efeitos nocivos dessa prática. Na terceira seção, os cargos em comissão e a perpetuação do patrimonialismo, é abordada a verdadeira motivação da existência da livre nomeação. Por fim, nas considerações finais, são descritas as principais conclusões, alternativas para o problema e sugestões para novos estudos.

2 METODOLOGIA

A metodologia, ou seja, o caminho a ser seguido para alcançar os objetivos propostos no presente trabalho se fundamenta, basicamente, na pesquisa bibliográfica. Foi utilizada também a pesquisa documental, com o objetivo de trazer dados recentes que representam fatos notórios e que puderam exemplificar ou ilustrar as conclusões ou argumentos apresentados.

A metodologia utilizada no presente estudo foi a pesquisa bibliográfica, em função de sua versatilidade, na medida em que, oferece meios que auxiliam na definição e resolução de problemas já conhecidos; permite explorar novos aspectos em que o conhecimento ainda não foi cristalizado e, ainda, permitir que o mesmo tema possa ser analisado sob uma nova ótica.

Quanto aos objetivos, se classifica como uma pesquisa exploratória que, segundo GIL (2008), é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos.

Conforme ensina Andrade (1997), uma pesquisa bibliográfica pode ser desenvolvida como um trabalho em si mesmo ou constituir-se numa etapa de elaboração de monografias, dissertações, etc. De acordo com a autora, não existem regras fixas para a realização de pesquisas bibliográficas, mas algumas tarefas que a experiência demonstra serem importantes.

Dessa forma, pela exploração de fontes bibliográficas como livros, revistas científicas, teses, relatórios de pesquisa entre outros, buscou-se informações sobre o tema proposto e indicação de outras fontes. Uma leitura seletiva do material conduziu à retirada de conteúdo significativo à abordagem do tema. A elaboração de fichas com resumos das partes relevantes, ordenadas por seu conteúdo, formou a base para a elaboração do texto final.

3 REVISÃO DA LITERATURA

3.1 Origem e Evolução Histórica da Livre Nomeação

A administração patrimonialista, surgida no período colonial, representa o berço do provimento de cargos por livre nomeação. Essa era a única forma de provimento de cargos públicos até então. Nessa época, formava-se a administração pública brasileira, com isso, naturalmente, os postos eram criados e, por consequência do modelo patrimonialista, distribuídos conforme a conveniência do soberano. Em sua obra, “Os donos do poder,” Raymundo Faoro retrata a abundância desses cargos, naquela época, e os critérios de escolha de seus ocupantes que se baseavam, basicamente, no interesse pessoal do soberano. Faoro descreve:

O patrimônio do soberano se converte, gradativamente, no Estado, gerido por um estamento, cada vez mais burocrático. No agente público – o agente com investidura e regimento e o agente por delegação – pulsa a centralização, só ela capaz de mobilizar recursos e executar a política comercial. O funcionário é o outro do rei, um outro eu muitas vezes extraviado da fonte de seu poder (FAORO, 2001, p. 199).

Dessa forma, durante o período imperial, compreendido entre 1822 e 1889, competia ao imperador as nomeações e delegação para os cargos, empregos e funções públicas. Os cargos eram exercidos apenas sob a modalidade “em confiança”. A constituição de 1824 trazia em seu artigo 179, XIV: “Todo o cidadão pode ser admittido aos Cargos Publicos Civis, Politicos, ou Militares, sem outra differença, que não seja dos seus talentos, e virtudes.” Apesar disso, não havia outra forma de investidura que não fosse por indicação:

Art. 102. O Imperador é o Chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus Ministros de Estado.

São suas principaes atribuições:

[...]

II. Nomear Bispos, e prover os Beneficios Ecclesiasticos.

III. Nomear Magistrados.

IV. **Prover os mais Empregos Civis, e Politicos.**

V. Nomear os Commandantes da Força de Terra, e Mar, e removel-os, quando assim o pedir o Serviço da Nação.

VI. Nomear Embaixadores, e mais Agentes Diplomaticos, e Commerciaes.

[...] (BRASIL, 1824) (grifo meu).

Após a Proclamação da República, a situação se manteve. Não houve qualquer mudança na forma de provimento, com a instauração do regime republicano em 1889. Mesmo, dois anos depois, com a promulgação da Constituição de 1891, o sistema de livre nomeação foi mantido. Nesse período, surgiu a figura do coronel, geralmente, fazendeiros que exerciam influência política em favor dos governantes e, em retribuição, recebiam favores. A respeito da influência dos coronéis nas indicações para ocupação de cargos Rezende (2008) recorre à obra de Victor Nunes Leal:

Com o chefe local – quando amigo – é que se entende o governo do Estado em tudo quanto respeite aos interesses do município. Os próprios funcionários estaduais, que servem no lugar, são escolhidos por sua indicação. Professores primárias, coletor, funcionários da coletoria, serventuários da justiça, promotor público, inspetores do ensino primário, servidores da saúde pública etc., para tantos cargos a indicação ou aprovação do chefe local costuma ser de praxe. Mesmo quando o governo estadual tem candidatos próprios, evita nomeá-los, desde que venha isso a representar quebra de prestígio do chefe político do município. (...) A influência do chefe local nas nomeações atinge os próprios cargos federais, como coletor, agente do correio, inspetor de ensino secundário e comercial etc. e os cargos das autarquias (cujos quadros de pessoal têm sido muito ampliados), porque também é praxe do governo da União, em sua política de compromisso com a situação estadual, aceitar indicações e pedidos dos chefes políticos nos Estados (LEAL, 1997, p. 65 *apud* REZENDE, p. 3).

Silva (2006) cita Luiz Simões Lopes, o homem que, de 1938 até 1945, comandou boa parte das reformas administrativas pós 1930, estando à frente do Conselho Federal do Serviço Público e posteriormente do Departamento Administrativo do Serviço Público, o DASP:

A situação da administração pública brasileira era, então, das mais lamentáveis, pois fora submetida durante largos anos a um regime eminentemente político, em que a escolha para os cargos públicos se fazia sob pressão dos políticos que apoiavam o governo e, regionalmente, dos cabos eleitorais. (LOPEZ, *apud* SILVA, 2006, p. 88)

Somente após a Promulgação da Constituição de 1934, foi instituído o concurso público no ordenamento jurídico brasileiro. A referida carta constitucional trazia em seu artigo 170, § 2º: “a primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas, e nos demais que a lei determinar, efetuar-se-á depois de exame de sanidade e concurso de provas ou títulos” (BRASIL, 1934). Note-se que a exigência era feita apenas para a primeira investidura, o que permitia livre movimentação funcional entre quadros e carreiras do serviço público.

A partir da Constituição de 1967, o concurso público passou a ser obrigatório como meio de acesso a todos os cargos públicos, com exceção dos cargos em comissão. Assim expressava o texto constitucional:

Art 95 - Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, preenchidos os requisitos que a lei estabelecer.

§ 1º - A nomeação para cargo público exige aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos.

§ 2º - Prescinde de concurso a nomeação para cargos em comissão, declarados em lei, de livre nomeação e exoneração (BRASIL, 1967).

Como se observa, com a Constituição Federal de 1967, o acesso aos cargos públicos passou a ocorrer de forma mais democrática. Contudo, não houve o rompimento integral com o sistema de livre nomeação, assumindo este a figura dos “cargos em comissão.”

Para Cretella Júnior (2001), cargos em comissão são aqueles em que seus titulares são demissíveis a qualquer tempo, podendo ser provido por pessoa estranha aos quadros administrativos ou por funcionário público, uma vez que a nomeação se baseia na confiança.

Da mesma forma, Marinella (2011) destaca a escolha baseada na confiança como fato encenador da livre nomeação e a possibilidade de ocupação por qualquer pessoa, desde que respeitados os limites mínimos reservados aos servidores de carreira.

Assim, também destaca Mello (2006), ao mencionar que os cargos em comissão são vocacionados para ocupação transitória por pessoa de confiança da autoridade nomeante a qual também pode exonera-los *ad nutum*, ou seja, livremente.

No mesmo sentido, Meirelles (2003) ressalta o caráter provisório dos cargos em comissão, sua destinação a funções de confiança dos superiores hierárquicos e a precariedade, pois seu exercício não gera direito a continuidade pelo ocupante.

Essa relação de confiança que busca justificar a existência da livre nomeação, teoricamente, se sustenta pela necessidade de o governante ter a seu lado pessoas alinhadas a seu plano de governo. Dessa forma, Cretella Júnior (2001), Marinella (2011), Mello (2006) e Meireles (2003), convergem ao apontar a relação de confiança como a razão jurídica da livre nomeação.

As mesmas regras que vigoravam, a partir de 1967, foram adotadas pela Constituição Federal de 1988 que, em seu artigo 37, II, também determina o acesso aos cargos públicos por meio de concurso de provas ou provas e títulos, mantendo a ressalva dos cargos em comissão e acrescentando as “funções de confiança,” exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo (BRASIL, 1988).

O texto constitucional original de 1988 recomendava, em seu inciso V, que os cargos em comissão e as funções de confiança fossem exercidos, preferencialmente, por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional. Essa redação foi alterada pela Emenda Constitucional 19 de 4 de maio 1998 que tornou as funções de confiança de preenchimento exclusivo por servidores ocupantes de cargos efetivos. A lei também determinou que se reservasse aos cargos efetivos um percentual mínimo dos cargos em comissão que então foram limitados às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

A lógica atual da distribuição de cargos em comissão pode ser descrita nas palavras de Abranches (1988). O cientista político Sérgio Abranches criou o termo “presidencialismo de coalizão” para explicar o sistema de alianças existente no presidencialismo multipartidário, como é o caso do Brasil. Segundo Abranches (1988, p.28), a construção da coalizão, necessária à estabilidade e à governabilidade é: “um processo de negociação e conflito, no qual os partidos na coalizão se enfrentam em manobras calculadas para obter cargos e influência decisória.”

Ao pesquisar os avanços e retrocessos do concurso público no Brasil, Rezende (2008) conclui que o processo de preenchimento de cargos sempre foi fortemente marcado por critérios pessoais, relacionados a laços de parentesco, amizade ou orientação política.

3.2 Os Cargos em Comissão como Fator de Ineficiência e Corrupção

De acordo com Chiavenato (2003), a eficiência está relacionada à melhor forma de se fazer as coisas, representa a escolha dos melhores métodos de trabalho para que os recursos, sejam eles pessoas, máquinas ou matérias-primas, sejam aplicados da forma mais racional possível.

O sociólogo alemão Max Weber desenvolveu a teoria da burocracia. A burocracia se baseia em normas e regras que conferem impessoalidade no trato com o administrado. Assim, a adoção do modelo burocrático no Brasil, no que se refere ao preenchimento dos cargos públicos, buscou romper com os critérios eminentemente políticos mencionados por Lopez, *apud* Silva (2006), que vigoravam até então. O objetivo era o de promover a isonomia, valorizar a meritocracia e conseqüentemente a eficiência. Nesse sentido, o modelo burocrático, adotado em oposição ao patrimonialismo, preconizava a necessidade de conferir impessoalidade à administração pública.

Para Weber (1999), “a burocracia é de caráter ‘racional’: regra, finalidade, meios, impessoalidade ‘objetiva’ dominam suas atitudes.” O autor destaca que a burocracia caracteriza

o avanço do racionalismo que aniquilou formas estruturais da dominação que não tinham caráter racional, como o patrimonialismo. Segundo Bresser-Pereira (2005), a burocracia surgiu para combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Fundamentando-se no poder racional-legal, tendo por princípios a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade e o formalismo. Ainda, conforme Chiavenato (2003), o conceito definido por Max Weber é o de que a burocracia é a organização eficiente por excelência. Embora o leigo venha a chamar de burocracia os defeitos do sistema (disfunções) e não o sistema em si mesmo.

Essas disfunções, que deram ao modelo burocrático uma conotação negativa, para Bresser-Pereira (2005, p.15), são consequências de defeitos como “a ineficiência, a auto referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes.” Segundo Bresser-Pereira (1998, pag.10), o modelo burocrático não teve sucesso porque:

(...) o pressuposto de eficiência em que se baseava não se revelou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Outras iniciativas são apontadas por Bresser-Pereira (1995) como forma de combater o engessamento do Estado burocrático como, por exemplo, no Governo JK, a criação da Comissão de Simplificação Burocrática e, posteriormente, o decreto-lei 200 de 1967, apontado pelo autor como um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática e como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil por oferecer maior dinamismo com a descentralização funcional.

Novamente, em nome da busca pela eficiência, foi alterado o modelo governamental, implantado o modelo gerencial no estado brasileiro. A preocupação então era de dar mais agilidade à gestão pública, reduzindo o tamanho do Estado, com as privatizações que foram promovidas à época e adotando práticas da administração privada.

A base da reforma gerencial foi a Emenda Constitucional 19 de 04 de maio de 1998. Essa emenda acrescentou o princípio da eficiência ao caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1998. A estabilidade do servidor, considerada fator de ineficiência e acomodação, deixa de ser absoluta com a criação da avaliação periódica de desempenho. A exposição de motivos

interministerial nº 49 de 18 de agosto de 1995, que propôs a emenda 19 de 04 de maio de 1998 (BRASIL, 1995), defendeu a “implantação de mecanismos de avaliação de desempenho dos servidores, contemplando a previsão da hipótese de afastamento do cargo naqueles casos de comprovada e contumaz ineficiência.”

Assim, a Emenda Constitucional 19 de 04 de maio de 1998 flexibilizou a estabilidade que “representou uma inovação da administração burocrática com o propósito de combater a administração patrimonialista e o uso da demissão como instrumento político” (BRASIL, 1995, p. 8). Como forma de estímulo ao servidor de carreira, a emenda também determinou reserva de parte dos cargos em comissão para estes servidores.

Para Graef (2009), os cargos em comissão têm por finalidade assegurar o comando político do governo sobre a administração e, portanto, devem se restringir apenas àqueles que sejam determinantes para o efetivo exercício do comando político.

Uma estrutura de confiança política muito alargada, inevitavelmente desestrutura o funcionamento das organizações públicas, gera descontinuidade e ineficiência administrativa, além de constituir-se em elemento de permeabilidade excessiva que favorece os grupos de interesses e, até mesmo, a corrupção. A profissionalização da administração, essencial para sua modernização e melhoria da eficiência, da eficácia e da efetividade da ação administrativa, implica necessariamente na redução da estrutura de cargos de direção providos por critérios de confiança política (GRAEF, 2009, p.9).

Segundo o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, IPEA (2015), torna-se necessário a redução dos cargos de livre nomeação e sua incorporação aos quadros de carreira, como imperativo ao fortalecimento das capacidades do Estado brasileiro, condicionado a métodos de avaliação:

Contudo, é necessário difundir métodos de avaliação que permitam conferir maior eficiência às políticas e estimular, com base no desempenho, a ascensão aos cargos de direção de gestores com competências apropriadas em cada área de política. Sem a difusão de sistemáticas de avaliação de desempenho das políticas e dos gestores, a definição dos quadros de direção estará sujeita ao amadorismo (IPEA, 2015, p 9).

Ainda, de acordo com o IPEA (2015), os cargos em comissão representam uma importante moeda de troca no presidencialismo de coalizão brasileiro. Além da divisão dos cargos, as emendas parlamentares e a distribuição de recursos aos estados e municípios que são formas de 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 (IPEA, 2015, p. 17).

É, principalmente, pelo loteamento de cargos públicos que o Governo consegue o apoio parlamentar de que necessita para levar adiante os projetos políticos que deseja implementar. Essa relação faz com que os cargos de livre nomeação sejam oferecidos como moeda de troca a parlamentares e partidos políticos (IPEA, 2015). Assim, o sentido original da existência dos cargos comissionados, a relação de confiança, perde o seu sentido. Além disso, outras questões surgem como o nepotismo, o clientelismo político e a possibilidade de indicação de pessoas despreparadas.

Além de representar um fator de ineficiência em decorrência de desvios, a inexistência de controles mais efetivos deixa aberta a possibilidade de nomeação de pessoas que podem não ter a devida qualificação. Existe hoje, no Brasil, um imenso contingente de cargos de confiança, mesmo extraindo desse número as funções de confiança, obrigatoriamente reservadas aos funcionários de carreira, ainda restariam, nas palavras de Carvalho Filho (2008, p. 62):

(...) exércitos de agraciados sem vínculo e com questionável formação acadêmica e pouca experiência profissional, capazes de acarretar baixa operacionalidade do setor público e elevadas expectativas voltadas para a corrupção.

Na verdade, o que ocorre na prática é que o critério da confiança não é o único determinante para esse modelo de contratação. Outros fatores pesam sobre as escolhas como o compadrio, o nepotismo e o clientelismo político. Todas essas disfunções são próprias do patrimonialismo que por óbvio nunca deixou de existir.

Carvalho Filho (2008) analisa “o atual modelo das relações sociais, que ocasionam níveis alarmantes de corrupção em nosso país.” A corrupção, apontada atualmente como um dos principal problema da gestão pública brasileira, é um dos maiores fatores de ineficiência do Estado, pois, ela consome recursos de todas as áreas. Para combatê-la, é preciso conhecer as suas bases de sustentação. Uma delas é a livre nomeação.

A relação de dominação, ou seja, a influência do nomeante sobre o nomeado possibilita a existência de um viés de cumplicidade, um facilitador ao surgimento da corrupção. Carvalho Filho (2008) classifica a livre nomeação como o fator determinante para o que chama de

“janelas da corrupção,” termo que usa para classificar procedimentos de controles pouco eficientes, ou até mesmo inexistentes, que por sua fragilidade, são capazes de ensejar desvios públicos para o alcance de objetivos privados.

Por fim, além de constituir fator de ineficiência, ao possibilitar a contratação de pessoas despreparadas e de representar um facilitador da corrupção, a livre nomeação pode ainda, ser apontada como um fator interno de desmotivação. Os cargos em comissão representam uma forma de recrutamento externo que, segundo Chiavenato (2005), apresenta algumas desvantagens, pois, afeta negativamente a motivação dos atuais funcionários e reduz a sua fidelidade ao oferecer oportunidades a estranhos.

3.3 Os Cargos em Comissão e a Perpetuação do Patrimonialismo

Bresser-Pereira (2001) ressalta que a corrupção, o uso de recursos públicos e o nepotismo eram as regras que vigoravam na administração patrimonialista. A necessidade de combater o patrimonialismo fez com que se buscasse adotar novos paradigmas como a burocracia e posteriormente o gerencialismo. Contudo, nenhuma dessas iniciativas conseguiu uma ruptura realmente efetiva com o modelo patrimonialista. Conforme salienta Pinho (2008) citado por Bergue (2012) o patrimonialismo é capaz de absorver mudanças modernizantes na sociedade brasileira e de se adequar à nova situação. Segundo afirma Bresser-Pereira (2001), é preciso atenção para novas formas de captura privada de recursos públicos e que não bastava proteger os cidadãos contra o poder abusivo do estado: também era vital proteger o estado contra pessoas poderosas e cobiçosas. Para Bresser-Pereira (2005), a administração burocrática não foi capaz de promover o rompimento com as práticas patrimonialistas:

O patrimonialismo (contra o qual a administração pública burocrática se instalara), embora em processo de transformação, mantinha ainda sua própria força no quadro político brasileiro. O coronelismo dava lugar ao clientelismo e ao fisiologismo. (BRESSER-PEREIRA, 2005, p. 19)

Para Schwartzman (1988), a continuidade do modelo de administração pública patrimonial é uma das marcas do nosso Estado. Segundo o autor, a sociedade ainda tem dificuldade de enxergar uma separação entre o público e o privado, o que faz com que a troca de favores ainda seja relevante no processo político.

Dessa forma, percebe-se que a cultura patrimonialista se perpetua. Essa resistência se justifica porque o patrimonialismo se assenta na tradição. Nas palavras de Faoro (2001):

A comunidade política conduz, comanda, supervisiona, os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar, nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo - assim é porque sempre foi (FAORO 2001, p. 819).

A Constituição Federal de 1988 também buscou combater o legado patrimonialista em relação ao provimento de cargos públicos, mantendo o concurso como forma de acesso a esses cargos. Entretanto, o mesmo artigo que estabelece o provimento por concurso, manteve a cultura patrimonialista permitindo a continuidade da livre nomeação:

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 de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I- Todos os cargos e funções públicas são acessíveis a todos os brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como os estrangeiros na forma da lei;

II- A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

[...]

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, **a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei**, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento (BRASIL, 1988).

Como se pode observa a Constituição Federal de 1988, com alteração da emenda constitucional 19 de 04 de maio de 1998 determinou a reserva de percentual mínimo de preenchimento dos cargos em comissão por servidores de carreira. Essa regulamentação veio ocorrer em 2005, sete anos depois, com a edição do decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005. O objetivo do decreto, segundo o Ministério do Planejamento (2015, p. 1), “é profissionalizar o serviço público, limitando as indicações políticas aos cargos superiores.” Dessa forma, foi reservado aos servidores de carreira, os percentuais de 75% dos cargos em comissão de direção e assessoramento superior (DAS), níveis 1,2 e 3 e 50% dos cargos em comissão DAS, nível 4;

Assim, por exemplo, no caso do Governo Federal, dos 21.197 cargos de livre provimento existentes à época, apenas 32,73 % poderiam continuar sendo preenchidos por não servidores como mostra a tabela abaixo:

Tabela 1 – Alocação dos cargos em comissão conforme Decreto nº 5.497/2005:

Cargo de Livre Provisamento		Não Servidores	
Cargo	Total	Total	%
DAS - 6	205	205	100
DAS - 5	988	988	100
DAS - 4	2.979	1.490	50
DAS - 3	3.900	975	25
DAS - 2	5.795	1.449	25
DAS -1	7.330	1.833	25
Total	21.197	6.939	32,73

Fonte: Elaborado a partir de Ministérios do Planejamento¹

Mais recentemente, em 2017, foi editado o decreto nº 9.021, de 31 de março de 2017 que substituiu ao decreto 5.497/2005 (BRASIL, 2017). O novo decreto alterou os percentuais anteriormente estabelecidos de reserva de cargos, passando para 50% dos cargos em comissão DAS, níveis 1,2, 3; manteve o percentual de 50% de reserva dos cargos DAS-4 e estipulou 60% dos cargos em comissão DAS, nível 5 e 6 para ocupação pelos funcionários de carreira.

A título de comparação, considerando a estrutura e o quantitativo de cargos de 2005, de acordo com a alteração promovida pelo novo decreto teríamos:

Tabela 2 – Alocação dos cargos em comissão conforme Decreto nº 9.021/2017:

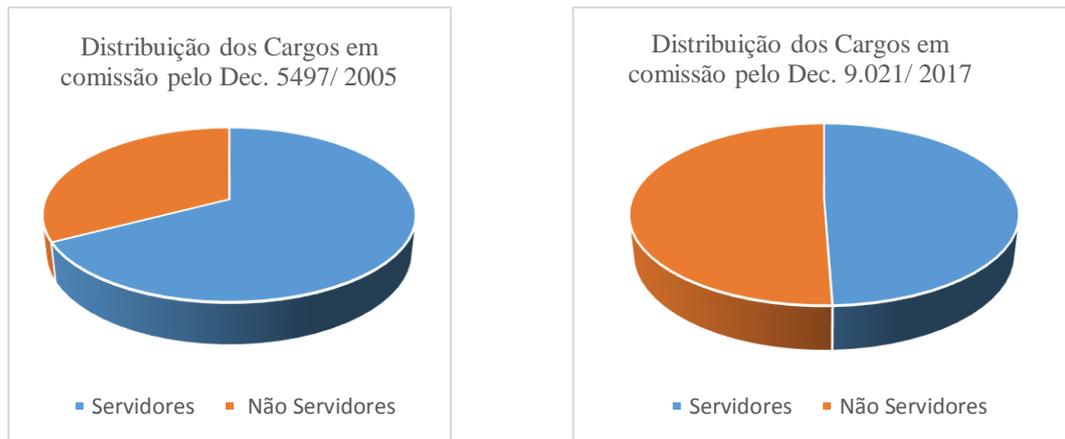
Cargo de Livre Provisamento		Não servidores	
Cargo	Total	Total	%
DAS - 6	205	123	60
DAS - 5	988	593	60
DAS - 4	2.979	1.490	50
DAS - 3	3.900	1.950	50
DAS - 2	5.795	2.898	50
DAS -1	7.330	3.665	50
Total	21.197	10.719	50,57

Fonte: Elaborado a partir de Ministérios do Planejamento

¹ Para mais detalhes ver: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/relacoes-de-trabalho/noticias/decreto-preve-70-dos-cargos-de-confianca-para>. Acesso em Maio de 2018.

Conforme se observa, embora a iniciativa do decreto 9.021/2017 tenha avançado, no sentido de conferir acesso pelos funcionários de carreira aos cargos mais elevados, houve um retrocesso, ao aumentar a possibilidade de livre nomeação. A possibilidade de nomeação de não servidores, que até então representava menos de um terço dos cargos comissionados, subiu para mais da metade conforme essa análise comparativa:

Figura 1 – Comparativo de distribuição dos cargos em comissão no Brasil, com base no quantitativo de cargos de 2005.



Fonte: Elaboração própria

A necessidade do uso dos cargos em comissão como moeda de troca para obtenção de apoio político é evidente. No sistema de Governo brasileiro, o presidencialismo de coalizão é um arranjo que tem uma importância estratégica muito maior para os partidos e seus representantes do que para a própria população. Segundo Batista (2016, p. 5): “em primeiro lugar, a formação de uma coalizão ocorre para que determinado candidato ou partido vença as eleições presidenciais e que outros ganhem cargos nesse governo. A população, nesse caso, não está em primeiro plano.”

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve por objetivo confrontar as razões teóricas e práticas da livre nomeação. Buscou-se compreender as origens, as razões para a manutenção desse mecanismo na administração pública brasileira e os seus resultados efetivos.

O desenvolvimento desse trabalho possibilitou uma análise de como a livre nomeação para cargos públicos é usada na administração pública brasileira. Possibilitou, ainda, a compreensão de que esse mecanismo jurídico, apontado pelos estudiosos da doutrina como uma forma de permitir ao governante a escolha de pessoas de sua confiança para compor o governo, na verdade, representa um dos componentes fundamentais de manutenção do poder político. Sendo, ao mesmo tempo, o gerador de algumas disfunções que resultam em fatores de ineficiência na gestão pública.

A livre nomeação é parte da cultura patrimonialista que se instalou no Brasil, com a colonização portuguesa. O sistema de livre nomeação, que era a regra no início da administração pública brasileira, permaneceu sob a forma do coronelismo com a instalação da república e se perpetuou em nosso ordenamento jurídico, resistindo até mesmo à implantação do modelo burocrático que preconizava a meritocracia.

É possível afirmar que a livre nomeação se fundamenta no patrimonialismo. São próprias da cultura patrimonialista as decisões fundadas exclusivamente no interesse pessoal do governante. Ao permitir que essas nomeações continuassem a ocorrer “livremente” o legislador manteve viva a cultura patrimonialista no texto constitucional. Dessa forma, verificamos que a resistência do patrimonialismo se confunde com a própria resistência da livre nomeação.

A administração pública brasileira manteve o tradicionalismo do sistema de livre nomeação, mesmo porque esse mecanismo representa uma das principais formas de negociação por apoio político e, portanto, uma das principais fontes de poder. Durante o período imperial, no patrimonialismo, o imperador, distribuía terras e cargos públicos como forma de dominação e construção de apoio. Com a Proclamação da República os coronéis assumiram um papel preponderante na indicação de ocupantes de cargos públicos. Isso porque, os coronéis eram os proprietários de terras e, portanto, os empregadores. Os coronéis exerciam sua influência para forçar os eleitores a votar no candidato de seu interesse. Nesse período o voto não era secreto, os eleitores obedeciam a determinação para evitar represálias. Mesmo com o advento do modelo burocrático, a literatura revela que permaneceram o clientelismo e o empreguismo, próprios do sistema político de troca de favores. Atualmente, na nova administração pública, com a

implantação da administração gerencial, o sistema de livre nomeação permanece como um dos principais mecanismos de construção de alianças, a principal moeda de troca por apoio político e a mais profunda raiz do patrimonialismo.

O que se constata, pela revisão da literatura, é que o principal objetivo do uso da livre nomeação é o de atender aos interesses da classe política, tanto aos partidos e aos seus parlamentares que recebem ou indicam ocupantes para esses cargos, quanto pelo executivo que, dessa forma, “compra” o apoio de que necessita com o uso dos cargos ou de emendas parlamentares. Um sistema promíscuo, em que as ideologias partidárias são suprimidas pelas relações de poder nesse sistema de trocas. Dessa forma, o patrimonialismo se faz presente, considerando que os cargos públicos são usados para atender a interesses particulares.

O distanciamento entre o fundamento teoricamente aceito para a existência da livre nomeação, que é a relação de confiança e a prática que se verifica, gera uma série de disfunções, algumas das quais muito danosas à eficiência da administração pública. A investigação dessas disfunções, como hipótese de fatores geradores de ineficiência, foram confirmadas neste trabalho.

Uma das disfunções derivadas do sistema de livre nomeação é o nepotismo. Nem mesmo a burocracia que representou uma das maiores mudanças na administração pública e que, tinha por objetivo justamente combater o patrimonialismo e o nepotismo, não rompeu definitivamente com esta que é a sua fonte geradora. O nepotismo também resiste, mesmo combatido e proibido por lei, ocorre de outras formas como o chamado “nepotismo cruzado” no qual autoridades fazem nomeações recíprocas de parentes. A única forma de acabar definitivamente com essa prática seria acabar também com o sistema de livre nomeação.

O clientelismo político é outra disfunção, historicamente presente na administração pública brasileira. Esse clientelismo, a nível federal, esteve presente nas indicações do imperador, depois, com a proclamação da república, na influência dos coronéis e, atualmente, representa uma das bases do “presidencialismo de coalizão.” A erradicação definitiva do clientelismo político somente poderá ocorrer em decorrência do fim da livre nomeação que é o que lhe dá sustentação.

O nepotismo e o clientelismo representam formas de indicação não relacionadas com a capacidade técnica do nomeado. Os critérios de escolha são pessoais, não guardam nenhuma relação com o interesse público, e, por isso, muitas vezes, não são feitas as melhores escolhas. Além da enorme possibilidade de contratação de pessoas despreparadas, a chegada dessas pessoas para ocupar cargos de chefia é um fator desmotivador para os funcionários de carreira

que conhecem e se preparam para ocupar a função. Além disso, a alta rotatividade dos ocupantes desses cargos, em decorrência das mudanças políticas, causa ineficiência pela descontinuidade na gestão.

A corrupção também é outra disfunção que encontra terreno fértil no sistema de livre nomeação. O nomeado vive em situação de dependência do nomeante e, com isso, está mais propenso a aceitar certas pressões. Um gestor corrupto pode, por exemplo, nomear pessoas dispostas a participar de desvios de recursos públicos. Assim, sem a existência da livre nomeação, se tornaria mais difícil orquestrar esquemas fraudulentos.

A análise comparativa realizada, entre o Decreto 5.497/2005, que regulamentou a reserva de cargos em comissão aos funcionários de carreira, e o Decreto 9.021/2017, que alterou esses percentuais, exemplifica a insistência do executivo em exercer o livre domínio sobre o maior número possível de cargos, aumentando sua influência política. Por outro lado, a atitude do Governo Federal, neste caso, pode ser vista por uma outra ótica. Mesmo ampliando a possibilidade de livre nomeação, ao conferir acesso aos cargos mais elevados pelos funcionários de carreira, abriu-se a possibilidade de demonstrar que os cargos da administração superior não precisam, necessariamente, ser preenchidos por meio de indicação política, o que poderá ser confirmado em futuras pesquisas. Além disso, a imensa quantidade de cargos em comissão, legalmente reservados, nomeados pelo presidente da república, deixa claro que o fator determinante não é a relação de confiança, o que seria humanamente impraticável diante de um quadro tão numeroso.

Depreende-se, a partir do levantamento realizado, a necessidade eminente de mudanças que possam conferir maior profissionalismo ao serviço público. Uma solução possível e urgente seria a adoção de medidas como a redução significativa da livre nomeação, restringindo as indicações, se possível, apenas aos cargos de assessoramento direto do executivo como os cargos de ministros de estado, secretários estaduais e municipais. Outra medida seria a extensão do sistema de mérito para os demais cargos, conjuntamente com o fortalecimento dos sistemas de avaliação de desempenho e de controle interno. Essas medidas poderiam conferir maior motivação e, ao tempo, impedir a acomodação dos servidores efetivos, além permitir maior continuidade à gestão e eliminar a possibilidade de influência de nomeantes sobre os nomeados.

Embora os prejuízos decorrentes do sistema sejam evidentes, os responsáveis por mudanças são justamente aqueles os que estão sendo beneficiados por essas relações de poder. Certamente, por isso a questão não recebe o devido tratamento.

Por fim, outros estudos podem apontar soluções para essa questão, porém, é possível concluir que o sistema de livre nomeação, nas condições e proporções que se mantém atualmente, é extremamente danoso à gestão pública brasileira. É inadmissível que, não existam, no mínimo, regras como a exigência de qualificação específica e de idoneidade moral para a ocupação desses cargos. Tais medidas não representam mais que o dever de atenção aos princípios da administração pública e a sua inexistência tem provocado, em alguns casos, a necessidade de interferência do judiciário para impedir a posse de alguns nomeados, o que entendemos como lamentável, dispendioso, desgastante e poderia, perfeitamente, ser evitado.

Uma das principais limitações da pesquisa é com relação à abrangência do tema, ou seja, buscou-se nesse trabalho abordar a livre nomeação de maneira geral. Inviabilizando, portanto, uma investigação mais minuciosa que poderia ocorrer com a escolha de um tema mais especificamente delimitado. Dessa forma, novos estudos, mais específicos, podem corroborar as conclusões aqui apontadas, focando objetivos mais específicos como, por exemplo, os efeitos da livre nomeação na motivação dos servidores de carreira; a livre nomeação como fator facilitador ao surgimento de esquemas de corrupção; a necessidade de restrições à livre nomeação, dentre vários outros temas.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio H. H. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. In: *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5 a 34.

ANDRADE, Maria Margarida de. Introdução à Metodologia do trabalho científico. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

BERGUE, Sandro Trescastro Cultura e mudança organizacional – 2. ed. reimp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2012.

BATISTA, Alexandre. Presidencialismo de coalizão e a atual crise brasileira. São Paulo, Publicado em: 10 ago. 2016. Disponível em: < [ttp://www.politize.com.br/presidencialismode-coalizao-e-atual-crise-brasileira/#_ftnref2](http://www.politize.com.br/presidencialismode-coalizao-e-atual-crise-brasileira/#_ftnref2)>. Acesso em: 24 mai. 2018

BRASIL. Constituição (1824) Constituição Política do Império do Brazil. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm> Acesso em 08 mai. 2018.

_____. Constituição (1891) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm> Acesso em 08 mai. 2018.

_____. Constituição (1934) Constituição República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 08 mai.2018.

_____. Constituição (1967) Constituição República Federativa do Brasil. Rio de Janeiro, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm> Acesso em 08 mai.2018.

_____. Constituição (1988) Constituição República federativa do Brasil. Rio de Janeiro, 1988. Disponível em : <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 08 mai.2018.

_____. Decreto nº 9.021, de 31 de março de 2017. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9021.htm> Acesso em 05/05/2018.

_____, Exposição De Motivos Interministerial Nº 49, de 18 de agosto de 1995, dos Srs. Ministros de Estado da Justiça, da Fazenda, da Previdência e Assistência Social, da Educação e do Desporto, da Administração Federal e Reforma do Estado e do Planejamento e Orçamento. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>> Acesso em 08/05/2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSERPEREIRA, L. C; SPINK, P. (Org) Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.

_____, Luiz C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter K. (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2005. p. 21-28.

_____, L. C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, 50 (4), outubro 1999: 5-30.

_____, L. C. Uma nova gestão para um novo estado: liberal, social e republicano *Revista do Serviço Público*, 52 (1), janeiro 2001: 5- 24. The 2001 John L. Manion Lecture, Ottawa, Canadá.

CARVALHO FILHO, J. D. de Administração pública federal: propostas para fortalecimento do controle sobre os atos praticados e o respectivo combate à corrupção I Jairo Dias de Carvalho Filho. - 2008. 78 f.

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução a teoria da Administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003

_____, Idalberto. Gestão de pessoas. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Rev. Adm. Pública*, Out 2008, vol.42, no.5, p.829-874.

CRETELLA JÚNIOR, J. Curso de Direito Administrativo. 17ª. ed. Rio de Janeiro: forense, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanello. Direito Administrativo. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002a. p. 413-414.

FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder: formação do patronato brasileiro, 3ª ed., Editora Globo, São Paulo, 2001.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRAEF, A. Cargos em Comissão e Funções de Confiança: Diferenças conceituais e práticas. Disponível em: <www.planejamento.gov.br/secretarias/.../090709_segex_arq_funcoes_confianca.pdf> Acesso em 20/05/2018.

HOLANDA, Sérgio Buarque – Raízes do Brasil – 26ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IPEA, Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro / organizador: Felix Garcia Lopez. – Brasília : IPEA, 2015. 210 p. : il., gráfs. color.

MARINELA, F. Direito Administrativo. 5ª. ed. Niterói: Impetus, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 28. Ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MONASTERIO, Leonardo; EHRL, Philipp. Colônias de povoamento versus colônias de exploração: de Heeren a Acemoglu. IPEA. Brasília, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5320/1/td_2119.pdf>. Acesso em 10 jul. 2018.

MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. Revista de Administração Pública, v. 41, n. especial, p. 87-96, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700006> Acesso em 16 jul. 2018.

REZENDE, R. M. Concurso público: avanços e retrocessos. In: DANTAS, Bruno. (Org.). Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois. 1ed. Brasília: Senado Federal, 2008, v. 2, p. 268-328.

SCHWARTZMAN, Simon. Bases do autoritarismo brasileiro. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

SILVA, S. B. da. Luiz Simões Lopes: fragmentos de memória. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2006

WEBER, M. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.