



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**MERITOCRACIA E OCUPAÇÃO DE CARGOS COMISSIONADOS:
UMA ANÁLISE INICIAL PARA OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

**FERNANDA FERNANDES PRIM, ADILSON GIOVANINI, DENISE REITER, DIEGO ALEXANDRE
MARTINS,**

**GRUPO TEMÁTICO: 10 Controle social e combate à
Corrupção na Administração Pública**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

MERITOCRACIA E OCUPAÇÃO DE CARGOS COMISSIONADOS: UMA ANÁLISE INICIAL PARA OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Resumo

Apesar dos avanços realizados na década de 1990, pela Reforma Gerencial, os cargos comissionados (CCs) continuam sendo de livre escolha pelos gestores locais, os quais utilizam critérios subjetivos ao preencherem esses cargos. Destarte, o objetivo do estudo é identificar os critérios adotados na contratação de CCs e as implicações para a administração pública. A metodologia utilizada é a construção de estatísticas descritivas para os municípios brasileiros e a aplicação de um questionário aos servidores públicos de um dos municípios com maior nível de desenvolvimento socioeconômico do Brasil. As estatísticas descritivas mostram que predominam critérios não meritocráticos na ocupação de CCs ao passo que o questionário indica que a seleção ocorre de modo a favorecer a troca de favores, em detrimento do mérito, o que compromete a qualidade e a continuidade das políticas públicas. Evidencia-se, portanto, a necessidade de leis/reformas que busquem definir critérios mais meritocráticos para a ocupação desses cargos.

Palavras-chave: Cargos Comissionados. Administração Pública. Clientelismo. Meritocracia.

1. Introdução

A meritocracia é um tema que permeia as sociedades modernas. Para Barbosa (2003, p.19), estas, se defrontam com “o dilema de escolher entre o mérito, antiguidade e *status* hereditário na hora de se organizarem social e administrativamente”. Ela é entendida como uma ferramenta de gestão que reconhece o trabalhador mais capacitado, qualificado e apto para exercer determinada função, ao estabelecer uma relação direta entre a qualificação do candidato e o trabalho a ser desempenhado. Identifica, portanto, o “reconhecimento público da qualidade das realizações individuais” (BARBOSA, 2003, p, 22). Assim, cargos públicos devem ser ocupados por merecimento, independente de vínculos hereditários, sociais e políticos, com base na capacidade individual do trabalhador.

Apesar dos modelos Burocrático e Gerencial conferirem importância elevada para a seleção dos servidores com base em critérios meritocráticos, o Brasil possui dificuldade em aplicar esses critérios para o provimento de cargos públicos. Subjetividade, clientelismos e nepotismo ainda se encontram presentes, tanto na nomeação para cargos em comissão quanto para funções de confiança, destinados a atribuições de chefia, assessoramento e direção (SCHULZE, 2012). Essa dificuldade decorre da trajetória histórica nacional, visto que esses cargos eram utilizados “como mecanismo de acomodação de interesses políticos” (PACHECO, 2002, p.1).

Os cargos comissionados (CCs) são de livre escolha do gestor, o qual possui elevado poder de discricionariedade. *Inter alia*, a Constituição Federal de 1988 estabelece que as contratações devem ser pautadas nos princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), mas não especifica quais critérios que devem ser utilizados (BRASIL, 1988). Assim, os gestores locais desfrutam de liberdade para selecionarem os ocupantes desses cargos

com base em critérios próprios. Como resultado, eles são frequentemente preenchidos com o objetivo de satisfazer interesses pessoais e políticos, em detrimento do mérito e do bem-estar social (OLIVIERI, 2007).

Ressalta-se que a seleção depende dos critérios utilizados pelos gestores de cada município, que podem recrutar com base em critérios meritocráticos (competência, conhecimento, experiência, aptidão para o cargo) ou com base em predileções pessoais (apadrinhamento político, troca de favores, vínculos sociais). Diante dessa constatação questiona-se: os critérios meritocráticos prevalecem nas contratações para CCs nos municípios brasileiros? Como o perfil dos ocupantes desses cargos influencia na realização de políticas públicas?

Assim, o objetivo do trabalho é identificar os critérios utilizados na ocupação de CCs nos municípios brasileiros, bem como, analisar as implicações da forma de seleção sobre o desempenho da administração pública em um dos municípios brasileiros com maior nível de desenvolvimento socioeconômico. Isto é, se a presença de critérios meritocráticos resulta em maior eficiência no setor público e se encontra presente no município analisado.

Para alcançar esses objetivos realizar-se-á uma análise descritiva de dados para os municípios brasileiros, a partir de informações extraídas da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para os anos de 2008, 2009, 2018 e 2019. Procedimento, esse, adotado para caracterizar os CCs existentes em âmbito municipal, sendo o grau de instrução utilizado para identificar se predominam fatores meritocráticos. Na sequência, aplicar-se-á um questionário composto por 27 questões aos servidores públicos do município supracitado, cujo nome é omitido em respeito ao direito de anonimato dos respondentes. Os procedimentos de pesquisa documental e estatística descritiva serão utilizados para formalizar os resultados encontrados para o questionário aplicado.

Além dessa introdução o artigo se encontra estruturado em mais quatro seções. A seguir, a seção 2 realizará uma revisão de literatura sobre o tema. Na sequência, a seção 3 formalizará os procedimentos metodológicos adotados e o questionário aplicado. Posteriormente, a seção 4 apresentará os resultados obtidos, ao passo que a seção 5 a realização algumas considerações finais.

2. Modelos de administração pública

Ao longo da história, o setor público observou três modelos distintos de administração, dotados de prerrogativas e compreensões distintas sobre o modo mais adequado de se gerir a máquina pública, a saber: o Patrimonialista, o Burocrático e o Gerencial.

A Administração Patrimonialista é fundamentada nos modelos administrativos utilizados pelos Estados Absolutistas, existentes entre os séculos XV e XVIII, baseados na dominação paternalista, com a manutenção do poder através do clientelismo, do nepotismo e da corrupção (FAORO, 2001). Trata-se, portanto, de um conceito que tem por objetivo compreender um modo determinado de dominação, ou de poder, que atinge as esferas econômica e sociopolítica (SWEDBERG, 2005; VÉLEZ RODRÍGUEZ, 2006).

A palavra “Patrimonialismo” possui origem nos trabalhos de Max Weber, sendo utilizada para caracterizar uma forma específica de dominação política na qual a Administração Pública é exercida como patrimônio privado do chefe político. Ocorre que nesse modelo não há separação entre os bens públicos e privados, de modo que o gestor utiliza os bens públicos como se fossem de sua propriedade particular, para beneficiar interesses privados. Assim, esse modelo resulta em distorções no modo como se dá o acesso aos bens públicos, dentre as quais cabe citar a má gestão, o clientelismo, as manipulações e a corrupção (WEBER, 1984).

A Administração Burocrática, por sua vez, surge na metade do século XIX, com o Estado Liberal, preconizado por Max Weber. Ela emerge como resposta ao crescente desenvolvimento do capitalismo e da democracia, para combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista, ao definir princípios orientadores que defendem o recrutamento meritocrático, profissionalização, plano de carreiras bem definidos, hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo. Baseia-se, portanto, em controles rígidos para os processos públicos, na hora de admitir funcionários, nas compras públicas e nos serviços prestados ao público (BRESSER PEREIRA, 1996; BRESSER PEREIRA, 1997). Além de enfatizar a necessidade de separação entre o público e o privado e a busca de uma administração mais eficiente, profissional e impessoal (HELAL; DIEGUES, 2009).

O modelo Gerencial, por seu turno, surge no reino Unido, em 1979, sendo adotado como uma solução para os problemas observados pelo modelo Burocrático (FERLIE *et al.*, 1997). Ele baseou-se nos processos, com ênfase no controle, transparência e participação social, com foco nos resultados, visando o interesse dos cidadãos, ao identificar as melhores práticas do setor privado aplicáveis no setor público (BRESSER-PEREIRA, 2001). Dente as inovações introduzidas por ele

destacam-se: estruturas descentralizadas com redução das atividades estatais; aumento das parcerias com organizações do setor privado; ênfase em contratos de gestão; criação de agências executivas e reguladoras; maior autonomia gerencial e financeira e controle *a posteriori* dos resultados (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006).

Apesar de inserir inovações na administração pública, o Modelo Gerencial não rompeu por completo com o Modelo Burocrático, pois manteve princípios e práticas exitosas desse modelo, como a meritocracia, impessoalidade, avaliação pelo desempenho, estrutura de carreira e de capacitação. De modo que o modelo Gerencial é considerado a evolução do Burocrático (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006).

No Brasil, a adoção desses modelos ocorreu através da realização de reformas administrativas. A primeira Reforma Administrativa, a Burocrática, foi realizada na década de 1930, pelo governo Getúlio Vargas. Entre os avanços realizados se destacam: a adoção de estruturas gerenciais e de coordenação; racionalização de procedimentos; definição de carreiras burocráticas e utilização de concursos para a contratação de servidores públicos. Além da mudança na gestão de recursos humanos e orçamentários e da implantação de mecanismos de controle na burocracia, para romper o clientelismo e o patrimonialismo (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006; LEITE JUNIOR, 2012).

Promulgada no ano de 1988, a Constituição Federal, consolidou regras rígidas presentes no modelo burocrático, através da centralização administrativa, ao engessar as Administrações Direta e Indireta. Paralelamente, ampliou os direitos e garantias individuais e coletivos. Em resposta ao enrijecimento gerado pela CF/88, no ano de 1993 foi promulgada a Lei nº 8.666/93, que estabeleceu normas gerais sobre licitações e contratos administrativos para obras, serviços, publicidade, compras, alienações e locações para a Administração pública (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006).

Já a Reforma Gerencial, foi realizada no ano de 1995, com a finalidade de implementar o Modelo Gerencial no país, através do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Ela possuía como objetivo mitigar a cultura burocrática, sendo proposta pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (BRESSER PEREIRA, 1997; BRESSER PEREIRA, 1998; PIMENTA, 1999). Ela resultou em maior autonomia administrativa, transparência, prestação de contas (*accountability*), responsabilização dos gestores, descentralização dos serviços sociais e criação de agências executivas reguladoras. Também foi responsável por privatizar empresas estatais e por descentralizar e terceirizar serviços para o setor público não-estatal, principalmente serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica (BRESSER PEREIRA, 1995).

Apesar dos esforços realizados pelas reformas administrativas, a literatura mostra que o clientelismo ainda se encontra presente na Administração Pública brasileira (MARTINS, 1997; SCHOMMER, 2003; ANDRIOLO, 2006; MOTTA, 2007; GAETANI, FRANCISCO, 2012; BERGUE, 2012; DOMINGUES, 2012). As reformas não foram capazes de amenizar o favoritismo e o clientelismo que caracterizam a administração pública local, que ocorre *inter alia* através da ocupação de Cargos comissionados e de confiança (DOMINGUES, 2012).

Os Cargos Comissionados (CCs) são nomeados pelos gestores e se mostram imprescindíveis para a administração Pública, a qual necessita de pessoas de confiança pessoal do nomeante, que possam opinar, decidir, corrigir, representar e agir em seu nome. Assim, não é possível acabar com esses cargos, visto que isso comprometeria o funcionamento da gestão pública (BRASIL; ALVES FILHO, 2018).

No Brasil, a nomeação de assessores para cargos de direção baseia-se no argumento de que burocratizar o alto escalão dificultaria a responsabilização política. De modo que apenas os cargos de segundo e terceiro escalão deveriam ser preenchidos através de seleção baseada em mérito, com vistas a reduzir a influência política e elevar o grau de profissionalização na Administração Pública (BRASIL; ALVES FILHO, 2018).

Em contrapartida, Graef (2010) argumenta que a profissionalização da administração pública se faz importante para reduzir a influência histórica do clientelismo, do nepotismo e do patrimonialismo, os quais ainda ditam as políticas adotadas pela administração pública brasileira. Assim, a contratação baseada em critérios objetivos, relacionados à mérito, se faz necessária, pois os cargos estratégicos, em posições de decisão, demandam conhecimentos e habilidades objetivas e estratégicas (OLIVIERI, 2007). Diante dessa divergência entre as interpretações presentes na literatura de administração pública, esse estudo buscará, nas próximas seções, coletar evidências empíricas que possibilitem identificar os critérios utilizados na ocupação de CCs nos municípios brasileiros e as implicações da forma de seleção em termos de desempenho da administração pública.

3. Procedimentos metodológicos

A análise descritiva de dados é utilizada para caracterizar os CCs existentes em âmbito municipal na administração direta, sendo a presença de fatores meritocráticos, na contratação, identificada com base na proporção de CCs com ensino superior ou pós-graduação. A utilização dessa variável encontra respaldo na literatura, que a aplica para mensurar o argumento weberiano de que a

maior qualificação das burocracias estatais favorece a realização de políticas públicas (EVANS; RAUCH, 1999; MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017; GIOVANINI; REIS, 2021).

As informações sobre o número de CCs, por sua vez, são tabuladas com base nos dados levantados pelo IBGE, através da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), para os anos de 2009 e 2019. Já os dados referentes ao grau de instrução são extraídos das pesquisas Munic, para os anos de 2008 e 2018. A comparação entre os períodos é utilizada para identificar o comportamento ao longo do tempo da contratação de CCs pelos municípios.

Em adição, aplica-se um questionário aos servidores públicos para mensurar a presença de critérios meritocráticos na contratação de CCs em um dos municípios brasileiros com maior nível de renda, cujo nome é omitido para proteger o direito de anonimato dos respondentes. A aplicação do questionário a um município com elevado nível de desenvolvimento socioeconômico se justifica, visto que a presença de clientelismo tende a ser associada a municípios menores, com baixa renda, e não aos municípios que exibem elevado nível de renda (MARTINS, 1997; SCHOMMER, 2003; ANDRIOLO, 2006; MOTTA, 2007; GAETANI, FRANCISCO, 2012; BERGUE, 2012; DOMINGUES, 2012).

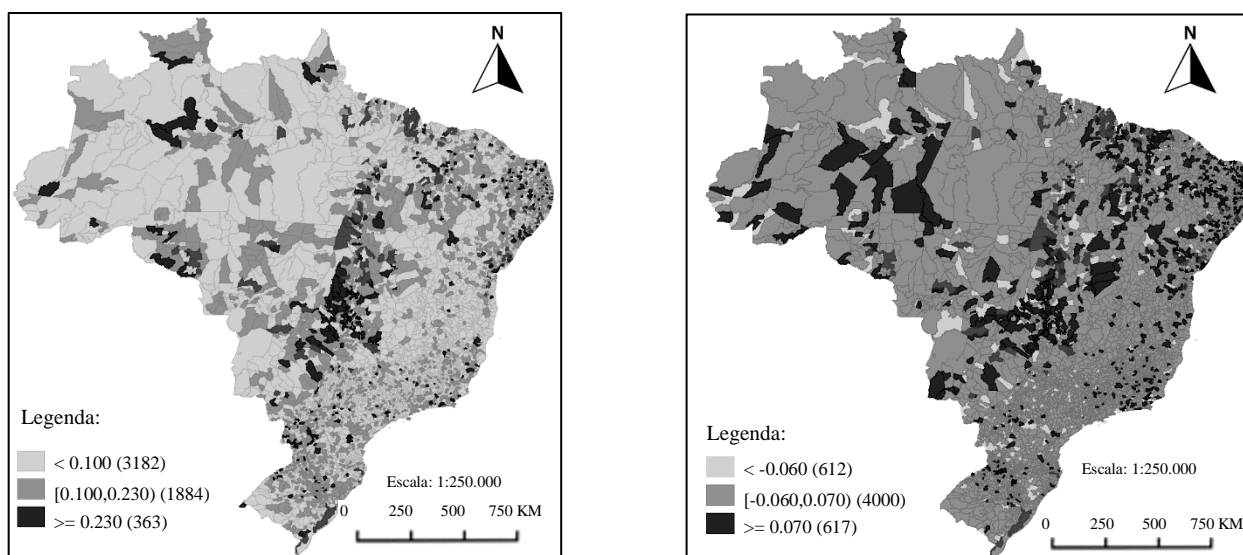
O questionário identifica se a presença/ausência de critérios meritocráticos impacta nas atividades realizadas, sendo composto por 27 questões. As questões um, dois e três são aplicadas para avaliar o grau de qualificação de cada servidor. As questões de quatro à sete servem para avaliar se os CCs foram ocupados com base em critérios de meritocracia e eficiência. As questões de oito à 12 identificam o modo como a ocupação de funções de chefia por CCs afeta a execução das políticas públicas. As questões de 13 à 18 identificam a intensidade com que cada critério é utilizado para contratar CCs. As questões de 19 à 26 identificam a intensidade com que cada critério deveria ser utilizado para a contratação de CCs. Já a questão 27 é aberta e solicita que os respondentes relatem de forma detalhada os critérios utilizados na ocupação dos CCs.

4. Resultados encontrados

O Mapa 1, painel à esquerda, mostra a proporção de CCs nos municípios brasileiros no ano de 2009, em percentual, e a variação no período 2009-2020, em pontos percentuais. Os dados consolidados, nesse mapa, evidenciam a presença de elevada heterogeneidade entre os municípios brasileiros, sendo que em 3.182 municípios menos de 10% dos funcionários da administração direta

são comissionados. Porém, em 1.884 municípios entre 10% e 23% dos funcionários são comissionados, ao passo que em 363, mais de 23% são comissionados.

Mapa 1 – a) Proporção de CCs em 2009 (%) e, b) variação no percentual de CCs no período 2009-2020, em pontos percentuais

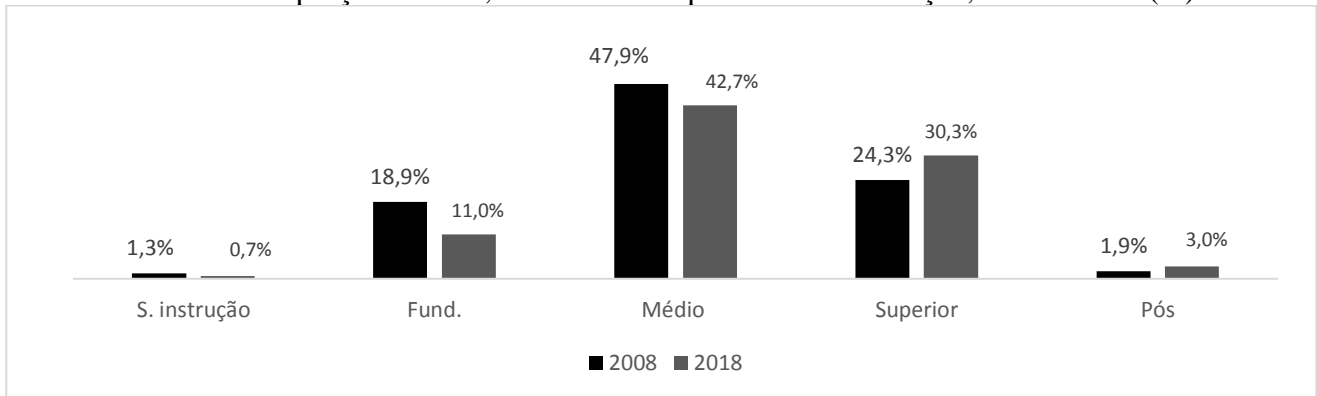


Fonte: Organizado a partir de Munic/IBGE

Destaca-se a presença de um cinturão de municípios com elevada proporção de CCs, na Região Centro-Oeste, principalmente nos estados de Mato Grosso do Sul, Goiás e Tocantins. A Região Nordeste também se evidencia no Mapa, em tonalidade mais escura, o que indica a maior presença de CCs nessa região. O Mapa 1, painel à direita, complementa essas informações e mostra que são os municípios localizados no cinturão supracitado e na Região Nordeste os que exibem maior crescimento na proporção de CCs.

Já o Gráfico 1 formaliza o percentual de CCs na Administração direta para os municípios discriminados por nível de instrução, para os anos de 2008 e 2018. As informações consolidadas evidenciam uma retração nos percentuais de funcionários localizados nas faixas inferiores de qualificação. Com efeito, o percentual de funcionários sem instrução se reduziu de 1,3%, em 2008, para 0,7%, em 2018, ao passo que os percentuais de funcionários com Ensino Fundamental e com Ensino Médio se reduziram de 18,9% e 47,9%, em 2008, para 11,0% e 42,7%, respectivamente. Por outro lado, o percentual de CCs com ensino superior se elevou de 24,3%, em 2008, para 30,3%, em 2018, enquanto o percentual de CCs com Pós-Graduação se elevou de 1,9% para 3,0%.

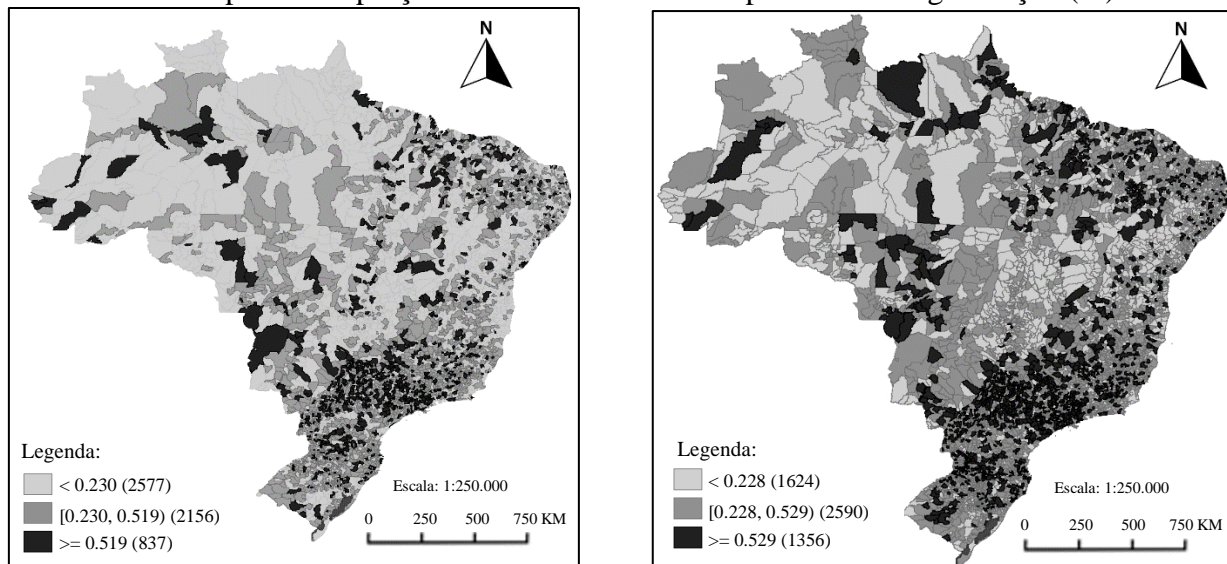
Gráfico 1 - Proporção de CCs, discriminados por nível de instrução, 2008 e 2018 (%)



Fonte: Organizado a partir de Munic/IBGE

Em adição, o Mapa 2 mostra a proporção de CCs com ensino Superior ou Pós-graduação nos anos de 2008 e 2018. As informações consolidadas nesse mapa evidenciam que, em 2008, a Região Sudeste, sobretudo o estado de São Paulo, exibiu um agrupamento de municípios com elevada proporção de servidores comissionados com ensino superior, ao passo que nas demais regiões os municípios com valores elevados encontram-se distribuídos de forma mais esparsa, com destaque para as Regiões Sul e Sudeste.

Mapa 2 – Proporção de CCs com Ensino Superior ou Pós-graduação (%)

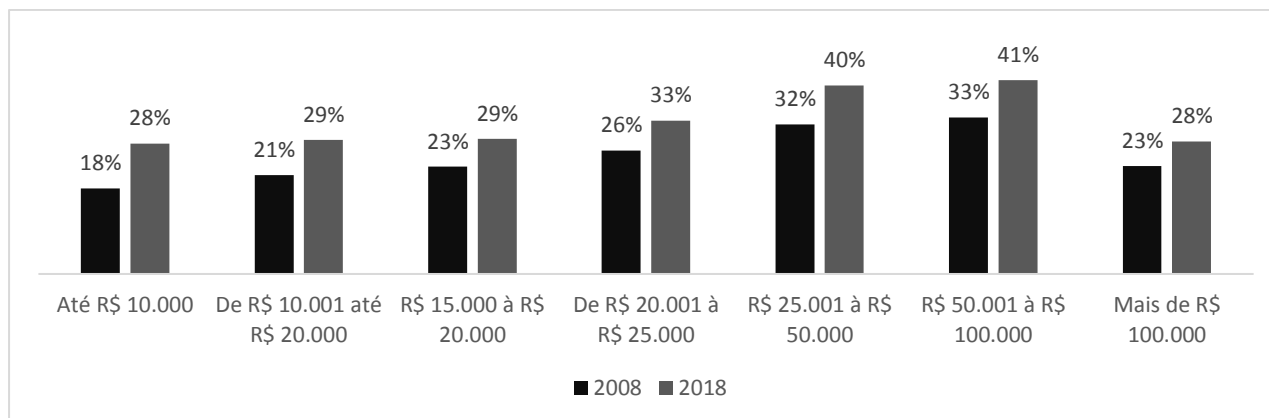


Fonte: Organizado a partir de Munic/IBGE

Em 2018, em contrapartida, as regiões Sul e Nordeste se sobressaem no mapa, visto que o número de municípios com maior proporção de servidores comissionados com ensino superior se eleva. A existência de um grande vazio no centro do país, principalmente no eixo que engloba os estados de Mato Grosso do Sul, Goiás e Tocantins, em direção à Região Norte, fica mais evidente. Não obstante, é preciso salientar que na região Nordeste os municípios com CCs com elevado grau de instrução ainda se encontram relativamente esparsos, sendo a presença de elevado grau de instrução observada para uma baixa proporção de municípios.

Ademais, o Gráfico 2 mostra que o percentual de CCs com ensino superior se eleva com o PIB per capita. Com efeito, para os municípios com renda de até R\$ 10.000,00, em 2020, 28% possuíam ensino superior, montante que se eleva para 41% entre os municípios com renda entre R\$ 50.000,00 e R\$ 100.000,00. Para os municípios com PIB per capita superior a R\$ 100.000,00 a proporção de comissionados com ensino superior se reduz para 28%. Já a comparação entre os anos de 2008 e 2018 mostra que a proporção de comissionados com ensino superior se eleva para todas as faixas de renda.

Gráfico 2 – Proporção de CCs com ensino superior ou pós-graduação, por faixa de renda (%)

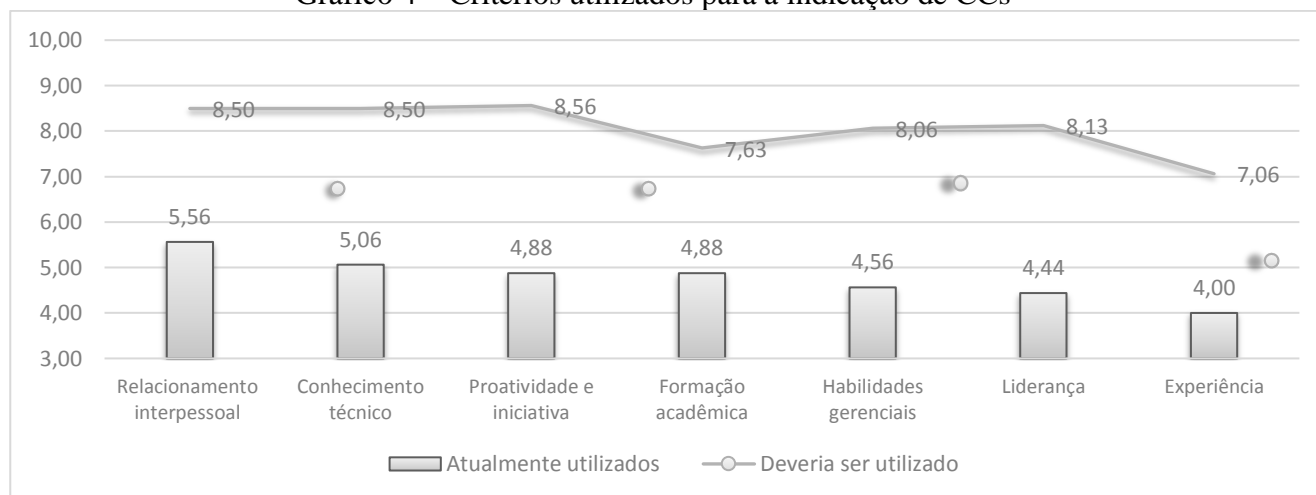


Fonte: Organizado a partir de Munic/IBGE

Já com relação aos resultados encontrados para o questionário, a análise do perfil dos entrevistados evidencia que a maioria, 63%, possui especialização, seguido por 25% com ensino superior completo. Somente 6% cursaram ensino médio e 6% mestrado, o que demonstra nível acadêmico alto entre os respondentes. Com relação ao tempo de exercício na instituição, observa-se que 30,77% têm pelo menos seis anos, enquanto, 23,08% contam com 5 e 7 anos, 15,38% até 5 anos e 7,69% mais de 7 anos. Nota-se, também, que 88% dos entrevistados possuem, pelo menos, o nível superior completo, o que indica que os respondentes possuem elevado nível de qualificação.

O Gráfico 4 contempla a média das respostas sobre os critérios que, de acordo com os respondentes, foram utilizados na contratação dos CCs e os critérios que deveriam ser utilizados, em uma escala que varia de zero à dez. De acordo com os respondentes, o relacionamento pessoal, 5,56; o conhecimento técnico, 5,06; a proatividade e iniciativa, 4,48, e a formação acadêmica, 4,48, foram os principais critérios utilizados. Em contrapartida, a experiência, 4,00; a liderança, 4,44, e as habilidades gerenciais, 4,56, foram os critérios menos considerados.

Gráfico 4 – Critérios utilizados para a indicação de CCs



Fonte: dados da pesquisa

Identifica-se que os critérios menos considerados para a indicação dos CCs são as habilidades gerenciais, a liderança e a experiência. Vale destacar que essa são justamente as capacidades que têm o potencial de diminuir o caráter dicotômico da Administração Pública brasileira ao contribuir para o que Martins (1997, p. 72) considera como “a boa administração pública”, qual seja: “uma possibilidade de implementação organizacional do conjunto de relações político-administrativas do Estado”, para favorecer, assim, a qualidade e continuidade das políticas públicas.

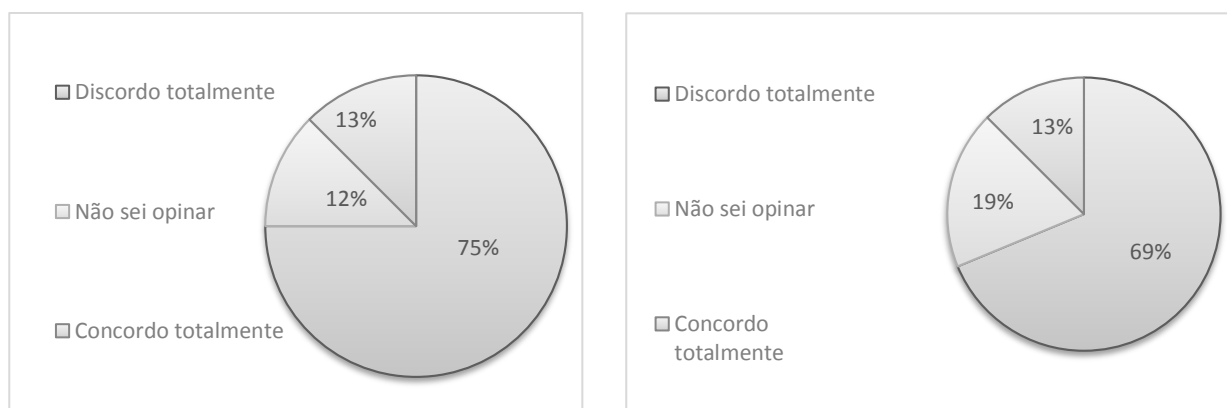
Ademais, a maioria dos respondentes (88%), Gráfico 5, concordam totalmente com a afirmação de que a ocupação de cargos de chefia por CCs favorece a troca de favores no setor público às custas da sociedade. Desse modo, os dados reforçam que o modelo estabelecido possibilita o que Domingues (2012, p. 161) caracterizou como um “elemento perverso do neopatrimonialismo contemporâneo, instituição que não pode se revelar, mas continua informalmente operando em toda a extensão do aparelho estatal e através de seus vínculos vários com a sociedade”, qual seja, a troca de favores na ocupação de cargos públicos de modo a beneficiar interesses privados.

Na sequência, 88% dos entrevistados concordam que a ocupação de funções de chefia por CCs dificulta a continuidade das políticas públicas, por causa do ciclo político; 75% dos entrevistados também concordam com a afirmação de que ela confere viés de curto prazo para as políticas públicas. Ademais, apenas 38% dos candidatos se mostram favoráveis à afirmação de que ela dificulta a realização do seu trabalho, devido ao desvio das funções que deveriam ser exercidas e 19% concordam que ela resulta em maior capacidade de diálogo com a sociedade. A maioria dos entrevistados, 75%, discordou da afirmação de que a ocupação de cargos de chefia facilita o diálogo com a sociedade.

Portanto, os resultados corroboram o argumento de que a ocupação de cargos de chefia por CCs, um resquício do modelo burocrático, afeta negativamente a capacidade de formação de agendas de longo prazo na administração pública e pode contribuir para a ocorrência de corrupção. Além de não favorecer o diálogo com a sociedade (SCHOMMER, 2003; ANDRIOLO, 2006; MARTINS, 1997; MOTTA, 2007; GAETANI, FRANCISCO, 2012; BERGUE, 2012; DOMINGUES, 2012).

Em adição, questionados se as indicações para os CCs são feitas de forma a privilegiar a capacidade e o mérito, Gráfico 6, esquerda, a maioria dos respondentes, 75%, discordaram completamente, apenas 13% concordaram plenamente com essa afirmação. De modo semelhante, 13% concordaram plenamente com a afirmação de que existe o predomínio de indicações técnicas e baseadas em capacidade para os CCs, ao passo que 69% discordaram dessa afirmação. Resultado aderente à presença de práticas paternalistas/clientelistas na ocupação dos CCs no município (FAORO, 2001; SWEDBERG, 2005; VÉLEZ RODRÍGUEZ, 2006; BRESSER PEREIRA, 2001) e ao argumento de que a reforma gerencial (BRESSER PEREIRA, 1995; 1997; 1998; PIMENTA, 1999; BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006) não contribuiu para a utilização de critérios estritamente meritocráticos na ocupação dos cargos estratégicos (MARTINS, 1997).

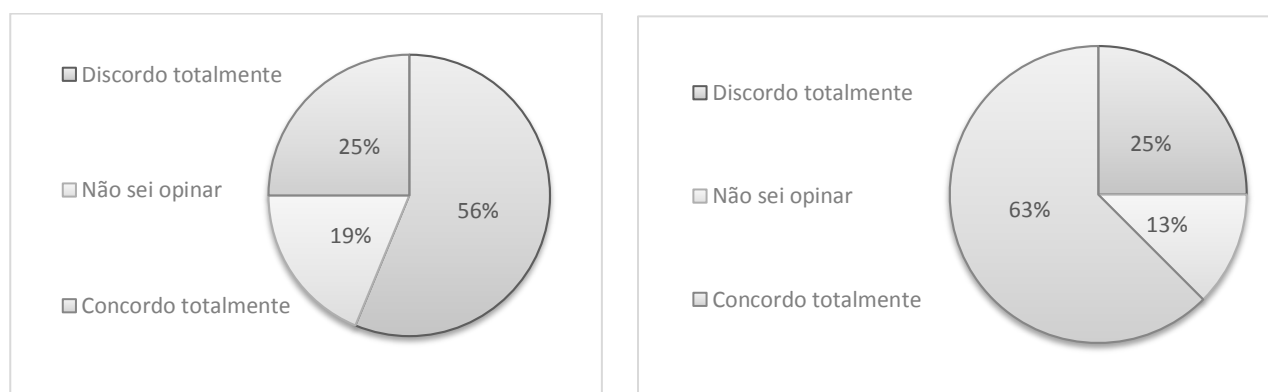
Gráfico 6 – a) Indicações para os CCs são feitas de forma a privilegiar a capacidade e o mérito; b) Existe o predomínio de indicações técnicas e baseadas em capacidade (%)



Fonte: dados da pesquisa

Já para a afirmação de que os ocupantes de CCs possuem o perfil ideal para o desenvolvimento das atividades (Gráfico 7), 56% dos respondentes discordaram totalmente, 19% não souberam opinar e 25% concordaram plenamente. Indagados se a ocupação de posições de chefia por CCs dificulta o desenho de políticas públicas de longo prazo, 63% concordaram totalmente; 13% não souberam opinar e 25% discordaram totalmente.

Gráfico 7 – a) Ocupantes de CCs possuem o perfil ideal para o desenvolvimento das atividades; b) Ocupação de posições de chefia por CCs dificulta o desenho de políticas públicas de longo prazo (%)



Fonte: dados da pesquisa

Assim, a maioria dos respondentes se mostram contrários a ocupação de posições de chefia por CCs, visto que isso pode dificultar o desenho das políticas públicas no longo prazo.

5. Considerações finais

Apesar de Weber defender a importância da presença de meritocracia na contratação de servidores públicos, a literatura mostra que nos municípios brasileiros ainda predominam resquícios

de clientelismo, sendo os Cargos Comissionados (CCs) utilizados como moeda política para angariar benefícios privados em detrimento do bem público. Diante dessa constatação, o estudo utiliza a análise descritiva de dados para caracterizar a presença de CCs nos municípios brasileiros, a partir de informações extraídas da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic). Soma-se a aplicação de um questionário, com o objetivo de avaliar os critérios utilizados na contratação de servidores públicos em um dos municípios brasileiros com maior nível de renda.

Os mapas temáticos evidenciam a existência de elevada heterogeneidade e de um “cinturão” de municípios com elevada proporção de CCs, na Região Centro-Oeste, principalmente nos estados de Mato Grosso do Sul, Goiás e Tocantins, caracterizados pela contratação de CCs com menor nível de instrução. Já os resultados encontrados para o questionário aplicado evidenciam que, mesmo em um dos municípios brasileiros com maior nível de desenvolvimento socioeconômico, ainda prevalecem fatores políticos e trocas de favores na contratação de CCs. Essa prática, de acordo com os respondentes, dificulta o desenho e a continuidade das políticas públicas.

Portanto, os resultados corroboram a literatura ao evidenciarem que o modelo atual de ocupação de cargos públicos pode comprometer a qualidade dos serviços fornecidos à sociedade. Indaga-se, portanto, sobre a necessidade de uma nova reforma administrativa, aos moldes da reforma gerencial, e/ou a aprovação de leis que busquem definir critérios mais claros e objetivos para a ocupação de CCs no poder público local, quais sejam: aqueles baseados em meritocracia, que dificultem a troca de favores e que promovam “a boa administração pública”. Indaga-se, portanto, sobre a necessidade de uma reforma que possibilite a inserção de critérios objetivos e claros relacionados à ocupação dos cargos estratégicos e de chefia por pessoas qualificadas, com capacidades gerenciais e de liderança e ampla experiência na área. De forma a promover, assim, a integração entre a liderança política e a administração para estimular, além da continuidade das políticas públicas, a adoção de políticas com maior qualidade e eficiência.

Destaca-se, que as informações coletadas ao longo da pesquisa se referem apenas a um conjunto inicial de resultados, uma vez que a pesquisa se encontra em andamento. Fica como sugestão para estudos futuros aplicar o questionário desenvolvido para os gestores de uma amostra representativa de municípios brasileiros e utilizar procedimentos estatísticos mais sofisticados para verificar a influência do binômio composição-mérito dos CCs sobre as políticas adotadas em âmbito local.

REFERÊNCIAS

- ANDRIOLO, L. A Reforma do Estado de 1995 e o Contexto Brasileiro. In: ENCONTRO DA ANPAD, 30., Salvador, 1996. **Anais...** Salvador: [s.n.], 1996.
- BARBOSA, L. **E-book: Igualdade e meritocracia a ética do desempenho nas sociedades modernas**. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- BERGUE, Sandro Trecastró. **Cultura e Mudança Organizacional**. 2ª Ed, reimpressa. Florianópolis. Departamento de Ciência da Administração/UFSC. (Brasília). CAPES. UAB 2012.
- BRASIL, Jorge Eduardo Mendonça; ALVES FILHO, Antônio. Percepção de servidores públicos federais sobre a escolha de ocupantes para cargos comissionados de livre nomeação. **Revista INTERFACE**, v. 15, n. 2, p. 72-91, 2018.
- BRASIL. **Constituição (1934)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: Texto constitucional promulgado em 16 de julho de 1934. Portal da Legislação. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm.
- _____. **CONSTITUIÇÃO FEDERAL**, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 19 nov. 2015.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado–PDRAE. Brasília: Presidência da República, 1995.
- _____. Da administração burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Ano 47, v.120, n.1, jan-abr. 1996.
- _____. Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública. **Cadernos do MARE**, Brasília, n. 3. 1997.
- _____. **Reforma do Estado para a Cidadania**. 5. ed. São Paulo: [s.n.], 1998.
- _____. Do Estado Patrimonial Ao Gerencial. In: PINHEIRO; WILHEIM; SACHS (orgs.). **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p. 222-259.
- _____; SPINK, Peter (Coords.) **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 6. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.
- _____. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina no entanto... **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n.1, p. 5-27, jan.-mar. 2002.
- DOMINGUES, José Maurício. Patrimonialismo e Neopatrimonialismo. AVRITZER (et al), (org). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2ª ed. Belo Horizonte. Editora UFMG.2012.
- EVANS, Peter; RAUCH, James E. Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. **American sociological review**, p. 748-765, 1999.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.
- FERLIE, Ewan *et al*. **A nova administração pública em ação**. Brasília: ENAP, 1997.
- FERREIRA, F. G. **Desenvolvimento e aplicação de um modelo de programa da qualidade para o serviço público**. 1999. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.
- GAETANI, Francisco. **Funcionalismo Público**. AVRITZER.(et al), (org). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2ª ed. Belo Horizonte. Editora UFMG. 2012.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002
- GIOVANINI, Adilson; REIS, Beatriz. Capacidade transformativa e crescimento econômico: uma análise para os municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, v. 15, n. 1, 2021.

- GRAEF, A. Origens e fundamentos da carreira de Gestor Governamental. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, v. 9, n. 1, p. 07-22, 2010.
- 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.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 594.
- LIKERT, Rensis. A technique for the measurement of attitudes. **Archives of psychology**, 1932. Link da tabela constante no Portal da Transparência: <https://www.bc.sc.gov.br/downloads/portalTransparencia/Cargos%20de%20Agentes%20Pol%C3%ADticos%20e%20Comissionados.pdf>
- MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 03-21, 2017.
- MARTINS, H. F. Burocracia e a revolução gerencial - a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 48, n. 1. jan-abr. 1997.
- SCHOMMER, P. Gestão Pública no Brasil. **Revista de Administração de Empresas - RAE**. Pensata, vol.43, nº4, out-dez. 2003.
- MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel; BURLE, Carla Rosado. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. / atual. Até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016. 968 p.
- MELO, Sebastião Luiz de. Apresentação. In: WEBER, Max. **O que é Burocracia**. São Paulo: Conselho Federal de Administração, 2018.
- MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 2007. Edição Especial.
- OLIVIERI, **política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do banco central do Brasil**. **Revista de Sociologia e Política**, n. 29, nov., 2007, pp. 147-168.
- PACHECO, R. S. Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção, Lisboa, Oct 2002. 1-20.
- PIMENTA, Carlos César. Descentralização com integração à gestão de políticas públicas em um contexto descentralizado: o caso Brasileiro. **Revista Licitar**, v.8, fev. 1999.
- REZENDE da C. **Por que falham as reformas administrativas?** p.132, Rio de Janeiro FGV, 2004.
- REZENDE, R. M. D. **Concurso público: avanços e retrocessos**. Senado Federal, Brasília, 2014. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de>
- SCHULZE, C. J. **Meritocracia - requisito necessário ao provimento de cargos em comissão**. Síntese Net Gestão Pública, 2012.
- VÉLEZ RODRÍGUEZ, Ricardo. **Patrimonialismo e a Realidade latino-americana**. Rio de Janeiro: Documenta Histórica, 2006.
- WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LCT, 1982
- _____. **Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal**. In: CAMPOS, Edmundo. (Org.). **Sociologia da Burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.
- _____. **Sociologia da Burocracia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. www.estrategiacursos.com.br, consulta 19.11.2021-A evolução dos modelos de Administração Pública e as Reformas Administrativas
- ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e pesquisa em administração**. 2ª Ed. Florianópolis. Departamento de ciências