

FMP – FACULDADE MUNICIPAL DE PALHOÇA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO “*Lato Sensu*”
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

ANTONIO NUNES SILVA

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CAUSAS E CONSEQÜÊNCIAS DO
CARGO COMISSIONADO.**

PALHOÇA - SC

2014

TÍTULO: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DO CARGO COMISSIONADO.

Antonio Nunes Silva

RESUMO: Aborda-se nesta pesquisa, o tema Administração Pública, delimitando para as causas e consequências do cargo comissionado no serviço público. Tem-se como objetivo demonstrar as consequências dentro do setor público do uso excessivo de cargos comissionados em detrimento a funcionários concursados, além dos reflexos que esta pratica tem perante a sociedade. Justifica-se a pesquisa deste tema ao fato de ser comum a existência do servidor comissionado dentro da Gestão Pública em todas as esferas. Para tanto, usou-se de metodologia científica com métodos adequados, sendo realizada a pesquisa bibliográfica do tipo pura. Por fim, teve-se como resultados mais expressivos a sugestão de medidas que regulem esta pratica afim de um melhor desempenho na Administração Pública, dentre elas a limitação de cargos em comissão através de uma revisão na legislação atual e o fortalecimento da capacidade produtiva do servidor público efetivo, através da sua valorização, agregando conhecimentos através de um plano de qualificação e treinamento constantes.

Palavras-chave: Servidor Efetivo; Comissionado; Administração Pública.

1 INTRODUÇÃO

Compreende-se ser de relevante esta pesquisa tendo em consideração ao aumento contínuo do número de funcionários comissionados em todas as esferas do serviço público. A pesquisa busca identificar os seguintes objetivos: geral e específicos. O geral é identificar os reflexos e as consequências dos cargos comissionados na gestão pública. Para atender ao objetivo geral, definem-se os seguintes objetivos específicos: Conceituar Gestão Pública e a classificação dos servidores públicos; Apresentar o histórico dos cargos comissionados no Brasil e as consequências para a gestão pública; Descrever a visão da sociedade perante o uso dos cargos comissionados.

O trabalho está organizado em três seções, sendo a introdução, o desenvolvimento e as considerações finais e sugestões. No referencial teórico, aborda-se o conceito de Gestão Pública, a classificação do servidor público, o histórico dos cargos comissionados no Brasil e a visão da sociedade perante o uso dos cargos comissionados na administração pública.

2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública tem por objetivo orientar e conduzir ações que busquem alcançar o bem comum e trazer satisfação ao coletivo, ela é um arranjo complexo de agentes, órgãos e serviços voltados a garantir o bem estar social e esta alicerçada nos princípios constitucionais.

A administração pública visa atender ao interesse público e às necessidades sociais, utilizando para isso a estrutura administrativa, de forma direta ou indireta, bem como os meios que a legislação permite. Para cumprir sua função administrativa, visando ao interesse público, o Estado se vale de certas prerrogativas que a lei lhe assegura; entretanto, tais prerrogativas devem ser utilizadas no cumprimento dos fins que se destinam. Na administração pública, administrar não significa apenas prestar e executar serviços, mas dirigir e governar buscando o bem comum e a satisfação do coletivo. (GEMELLI, FILIPPIN, 2010, p. 153).

São princípios constitucionais que regem a administração pública, a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e a eficiência.

O objetivo da administração pública é trabalhar a favor do interesse público, e dos direitos e interesses dos cidadãos que administra.

Portanto “Administração Pública é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum.” (MEIRELLES, 2000, p. 78).

A administração pública no Brasil pode ser analisada em três momentos distintos, a administração pública patrimonialista, a administração pública burocrática e a administração pública gerencial.

A administração pública patrimonialista onde se misturava o público com o privado, pois os bens do Estado pertenciam aos Soberanos, poucas pessoas tinham acesso a cargos públicos e a população não usufrui de nenhum serviço público.

A administração pública burocrática, baseada na teoria da burocracia de Marx Weber, que buscou a profissionalização do serviço público, com a criação de normas e regras rígidas alicerçada nos princípios da racionalidade e da legalidade. Surge neste momento as obrigações do Estado em atender as necessidades da população através de políticas públicas, como educação, saúde, transporte, etc...

Com as mudanças ocorridas em virtude da globalização e um novo projeto de redemocratização do país, surgem demandas sociais que fazem com que o Estado busque uma modernização, visto que o modelo de administração pública burocrática, não consegue mais atender a nova realidade. Neste cenário surge a administração pública gerencial a qual é composta da visão neoliberal onde busca-se tirar do Estado funções não afins, sendo feitas várias privatizações. A administração pública gerencial é focada em resultados, na satisfação do cidadão, na flexibilização das ações e no combate a corrupção e o nepotismo

Fazem parte da administração pública os agentes, os serviços e os órgãos instituídos pelo Estado. A administração pública representa também o conjunto de ações que compõem as funções administrativas.

O gestor público é o indivíduo que trabalha na administração pública e tem uma grande responsabilidade para com a sociedade, pois deve agir de forma transparente e ética, em concordância com as normas legais estipuladas. Quando um agente público incorre em uma prática ilegal contra os princípios da Administração Pública, ele pode ser julgado por improbidade administrativa, conforme a lei nº 8.429 de 2 de junho de 1992.

2.1 Classificação do Servidor Público

Todo aquele que mantém uma relação de trabalho não eventual junto ao Poder público são chamados de servidores públicos, independente do regime jurídico ao qual estão vinculados.

Quando falamos sobre funcionários públicos devemos ter o cuidado e a presteza de observar o que rege a Carta Magna de 1988, com suas emendas constitucionais.

Art.37. A administração pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

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 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 cargos efetivos, 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;

Como podemos ver a legislação não faz distinção clara sobre a função de confiança e sua forma de ocupação, na realidade o que vai diferir é o lugar no quadro funcional do órgão como vamos verificar adiante, para facilitarmos o entendimento das aplicações dos cargos nas estruturas públicas vamos então conceituar e distingui-los.

O cargo efetivo exige prévia provação em concurso público de provas ou de provas e títulos. A validade de um concurso público é de dois anos, podendo ser prorrogado por mais dois anos, mas para que isto ocorra deve haver observação desta prorrogação no edital. Após aprovado em concurso público o candidato passa a ser servidor público após tomar posse, onde passa a ocupar um espaço no quadro funcional do órgão. O servidor efetivo obtém a estabilidade laboral após 3 (três) anos de serviços prestados, onde é avaliado periodicamente. O servidor efetivo só pode perder a estabilidade por sentença judicial transitada e julgada, por processo administrativo disciplinar ou desempenho insatisfatório na avaliação periódica, sempre sendo garantida ampla defesa.

A função de confiança é a atribuição dada a um funcionário efetivo, por livre nomeação da autoridade para exercício de funções de diretoria, chefia ou assessoramento, por prazo indeterminado. O acesso ao cargo se dá através de um decreto de designação, não sendo necessário criar um novo espaço no quadro funcional. O funcionário efetivo pode perder a função de confiança a qualquer momento sobre livre arbítrio da autoridade, mas nem por isso perderá sua estabilidade funcional. Ao investir em um cargo de confiança o servidor efetivo recebe um acréscimo em seu vencimento. Este valor pode ser através de uma gratificação de função que é um percentual incidente sobre seu salário base de referência ou um abono pecuniário atribuído discricionariamente pela autoridade nomeante. Esses acréscimos são devidos durante o período em que o cargo efetivo está designado para esta função, ao ser destituído ele perde estas vantagens. Deve-se observar que tanto a gratificação quanto o abono pecuniário não são tributados para fins de contribuição previdenciária, portanto não incidem para efeitos de aposentadoria, como preconiza o ART. 37 XIV – Os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores.

O cargo comissionado é exercido pelo cidadão não ocupante de cargo efetivo, nomeado para funções de diretoria, chefia e assessoramento, exclusivamente pela autoridade que detém também o poder de exonerá-lo a qualquer momento. O cidadão para acessar o

cargo comissionado deve ser nomeado e tomar posse, onde irá ocupar um novo espaço no organograma do órgão.

Tanto o cargo de confiança quanto o funcionário comissionado não podem receber horas extraordinárias ou adicionais pois a disponibilidade e a flexibilidade de horários regem estas funções.

Não podemos confundir servidor público concursado com os chamados comissionados, que são aqueles que acessam o serviço público através de apadrinhamento político sem a necessidade de comprovar capacidade técnica compatível ao cargo que irá ocupar.

A criação do cargo comissionado deve se constituir, sempre, em excepcionalidade dentro do serviço público, visto que o administrador só deve fazer uso dessa prerrogativa em último caso, pois sua utilização desmedida pode acarretar descontinuidade administrativa. Os cargos em comissão, até por força constitucional, só podem ser de direção e assessoramento e devem se enquadrar, em geral, nos níveis superiores da hierarquia da Administração. Pode-se dizer, portanto, que inconstitucional é a criação de qualquer cargo em comissão fora das peculiaridades que o envolvem, por incorrer em burla à regra geral do concurso público. (GOUVEIA,1997, p. 32)

È relevante informar que enquanto servidor comissionado exerce suas funções por um determinado tempo, ou seja, pelo período em que seu padrinho político se encontra no poder o servidor público efetivo permanece o tempo inteiro exercendo suas funções, independente de quem esta no poder, por isso é detentor de grande conhecimento sobre a coisa pública o que o torna um bom gestor dos serviços.

2.2 Histórico do Servidor Público no Brasil

O serviço público no Brasil teve início com a chegada da corte portuguesa até então colônia, que não possuía nenhuma estrutura administrativa. Diante disto se fez necessária a criação de funções para o desenvolvimento da colônia. Junto com Dom João VI aportaram no Brasil em 1808, diversas pessoas que já gozavam de cargos na corte portuguesa.

Durante todo o processo de transformação político social que existiu desde a chegada da família real ao Brasil na época da colônia, passando pelo Império e chegando República a figura do funcionário público se fez presente proporcionando as mudanças e o desenvolvimento do país.

Vale lembrar que o ingresso no serviço público em determinadas épocas da nossa história não se dava por concurso, mas por apoio político ou retribuição.

Houve época e ordens constitucionais em que se admitia o ingresso de servidores efetivos no serviço público sem a fundamental submissão ao concurso público. O antigo servidor era, em muitos casos, escolhido com apoio em critérios políticos, de amizade ou familiares via seu trabalho como uma retribuição de “favor” aquele responsável pela sua nomeação. (BOSCARDIN, 2010, p.2).

A constituição de 1988 buscou limitar o uso indevido do serviço público para favorecimento de algumas pessoas, mas deixou lacunas que ainda permitem esta prática.

O Decreto 1.713 de 1939 foi um dos primeiros documentos que buscou a regulamentação do funcionário público, termo que só foi alterado através da Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990 quando se passou a chamar servidor público, com o objetivo de desvincular a imagem arranhada que o termo funcionário agregava. Pois o termo servidor deriva de servir, servir ao cidadão com respeito, educação e dedicação.

Ao se contratar um servidor espera-se que ele contribua para o aumento da eficiência e eficácia do serviço público, mas as administrações públicas jamais tiveram a preocupação com os servidores públicos, em especial com os efetivos, os quais sempre foram vistos apenas com os olhos da avaliação obrigatória. Não existem departamentos de gestão de pessoas onde se realiza a integração do mesmo através de um processo de socialização, onde as avaliações de desempenho sejam voltadas para o crescimento do mesmo na organização e não sirvam apenas para validar a sua estabilidade. Não existe política de cargos e salários baseados em méritos, com programação de especialização, capacitação e treinamento voltados aos servidores. Existem sim departamentos de pessoal voltados a execução das rotinas trabalhistas.

O ponto negativo mais citado como decorrência da falta de um processo de socialização foi a falta de capacitação profissional para o exercício da função. Isso revela a importância enorme em programas de treinamento, de qualificação e aperfeiçoamento, sobretudo quando se trata de funções exclusivas da área pública. Afinal o servidor público é o indivíduo que vive em sociedade, em comunidade em grupo, trabalhando e buscando desenvolver suas tarefas voltadas para os cidadãos que são clientes potenciais do serviço público. Por isso a importância em se desenvolver um processo de socialização da melhor forma possível a fim de alcançar no setor público a eficiência e eficácia necessária para uma melhor prestação dos seus serviços. São servidores públicos que no cumprimento diários de suas tarefas, contribuem para que sejam alcançados os objetivos organizacionais. A partir do momento que os mesmos se identifiquem com a organização da qual fazem parte poderão servir de instrumento de desenvolvimento modificando o estado atual para um melhor. Esta é a nova visão do servidor, um agente de mudança que deixe de ser

um mero prestador de serviços para alcançar um papel mais dinâmico e eficaz. Para o alcance desses objetivos é preciso que o mesmo seja trabalhado desde sua entrada na organização, como também durante toda a sua estada na mesma. (FERREIRA et al, 2007, p. 14).

As administrações públicas estão sendo forçadas a mudar este comportamento, pois cada vez são maiores as demandas dos cidadãos em busca de produtos e serviços que contenham a eficiência, a eficácia e a efetividade, e isto só vai ser alcançado se os servidores forem qualificados e habilitados para tanto.

No Brasil o exemplo mais nítido desta mudança de comportamento foi verificado no Governo Mineiro, através do 1º choque de gestão, feito a partir de 2003, que contou com a revisão do plano de cargos e salários, a contratação de funcionários efetivos para compor as atividades afins, sendo implantadas políticas gerenciais pautadas na eficiência e na eficácia.

A necessidade de mudanças na gestão de pessoas não é uma necessidade apenas das organizações privadas. As organizações públicas também vêm sendo submetidas a pressões por mudanças, visando ao aumento da sua eficiência, maior agilidade e redução da complexidade burocrática. Dadas essas pressões ambientais, o Estado passa por um processo desafiante em que busca substituir, parcialmente, a administração pública burocrática por uma administração gerencial, mais semelhante às empresas privadas (PENENGO apud MARQUES et al.1997, p. 2).

2.3 Conseqüências do cargo comissionado para a Gestão Pública.

A pratica do uso indevido de cargo público para favorecer ou beneficiar parentes e amigos com função pública é comum no Brasil e faz parte da cultura política brasileira. Desde império já eram feitas concessões aos próximos do imperador para administrar as coisas públicas, já na República a figura dos coronéis que tinham o poder político e econômico de uma região era algo natural.

È cediço que o acesso aos cargos públicos em nosso país sempre foi um privilégio para poucas pessoas, principalmente daquelas que possuíam um padrinho que as conduzisse, apesar de que, desde da Constituição da República de 1934, o concurso já era requisito para investidura em cargos públicos, cuja regra fora mantida em todas as constituições promulgadas ou outorgadas posteriormente. (CARVALHO, 2011, p.19)

Mas recentemente com o desenvolvimento da indústria e a formação de grandes centros econômicos esta figura passou a ser considerado o comissionado, que circula com desenvoltura pelos corredores do poder amparados por uma falha na legislação. A

constituição de 1988 tentou diminuir esta prática, mas acabou deixando brechas para a utilização deste artifício de favorecimento.

[...] apesar da existência de previsão constitucional acerca do cargo em comissão, só a plena observância da regra do concurso público pode elidir os desmandos de algumas autoridades públicas, que, movidas por interesses clientelistas e nepóticos, vem inchando a máquina administrativa de pessoas despreparadas e vinculadas aos seus nomeantes por gratidão ou outros laços. Somente o concurso público garante aos indivíduos que atendam os pressupostos legais e técnicos para o exercício das funções do cargo possam ter acesso a eles. Cabe ressaltar que o concurso público, visto por este ângulo, é um instrumento de controle preventivo sobre a atuação administrativa, ao retirar das mãos dos administradores públicos mal-intencionados este importante facilitador de desvio de verbas e privilégios, garantindo que a moralidade, a legalidade, a legitimidade e a eficiência pautem as contratações. (PINTO, 2009, p.7)

Ao se referir aos princípios básicos da constituição brasileira que devem nortear o administrador público, nota-se um claro desrespeito a este princípio, senão vejamos, a indicação do cargo comissionado ofende o princípio da eficiência, pois a dispensa de concurso público não garante o conhecimento e habilidade técnica necessária para ocupar determinada posição na administração pública. O acesso ao serviço público através de concurso permite que o princípio da igualdade e da moralidade, pois permite que todos tenham condições iguais de disputa sem interferências externas. No artigo 37 V- "... destina-se apenas a atribuições de direção, chefia e assessoramento", tentou inibir o ofertório de cargos com atribuições de menor importância, mas é praxe se encontrar assessor como motorista, assistentes administrativos, serviços gerais e outros tantos.

Contudo, a criação e provimento de cargos em comissão nem sempre tem como objetivo atender aos interesses da sociedade, pelo contrário, visa atender, interesses pessoais dos administradores que, na maioria das vezes optam por nomear parentes e amigos para exercerem as funções inerentes a estes cargos, sem levar em consideração as competências necessárias ao bom desempenho dessas funções, provocando sérios prejuízos à sociedade. Pois bem, considerando a importância dos cargos para a administração pública, assim como, os abusos de poderes causados pelos excessos dos administradores sob o manto protetor da discricionariedade, percebe-se que se está diante de uma situação que demanda providências urgentes por parte do Poder Judiciário, tendo como objetivo impedir e/ou banir qualquer ato administrativo que resulte na criação e provimento em cargos em comissão que não guarde a mínima relação como os princípios basilares da administração pública. (CARVALHO, 2011, p. 7).

São vistas como conseqüências negativas o número elevado de comissionados na Administração Pública, a imagem estereotipada dos Servidores Público, o conflito com os efetivos, a descontinuidade e a baixa qualidade dos serviços.

Os prejuízos causados a administração são muitos, fruto do despreparo dos comissionados para o exercício das funções, a falta de compromisso com resultados, a desídia, o uso do cargo para realização de manobras políticas e outras irregularidades, com o cometimento ou participação de atos de improbidade. Assim, diante de malversação do erário, toda a sociedade tem seus direitos atingidos verbas destinadas à saúde, à educação, à segurança pública, para as quais até o mais humilde dos cidadãos contribuiu, são desviadas para financiar milhares de cargos comissionados dispensáveis. (PINTO, 2009, p. 6).

Quando vamos verificar junto à opinião pública como ele vê o serviço público observamos uma generalização, pois enxergam os servidores como um todo não conseguem distinguir quem acessou o serviço público por competência e quem acessou o serviço público por benefícios políticos, pois como já vimos anteriormente a fragilidade da legislação permite e muito a criação de cargos em comissão. Ao confundir os que acessaram seus postos via concurso público, portanto com capacidade comprovada, com outras pessoas comprometidas exclusivamente com seu padrinho político, todos caem na vala comum de que ganham bem e fazem pouco.

Observa-se que a ineficiência do serviço público prestado por seus servidores pode decorrer de medidas dos administradores que ao invés de aperfeiçoar, qualificar e retribuir condignamente os servidores de carreira, oriundos de concurso público, empenham esforços em aumentar e criar cargos comissionados, os quais não detêm responsabilidade de continuidade do serviço público. Além disso, tais cargos comissionados, muitas vezes são vinculados ao cenário político-partidário, em que partidos políticos dividem literalmente o número de cargos dispostos em um órgão ou até mesmo em um ente público, ou seja, são cargos ocupados pelo período de quatro anos, analisando-se que com o ingresso de um novo chefe do Poder Executivo, por exemplo, todas essas cadeiras são entregues à nova situação. (CALDAS, 2011).

O conflito latente existente entre concursados e comissionados relativos a remunerações e postos mais altos, além de regalias como o não cumprimento de carga horária acaba refletindo no desempenho do serviço público pois onde estão lotados dois funcionários para realização de uma tarefa um é obrigado a cumprir normas enquanto outro esta desobrigado, mas ambos estão na provisão financeira.

Observa-se também que as metas e os objetivos de ambos são ambíguos, que o funcionário de carreira efetivo busca realizar os serviços em prol da sociedade enquanto o comissionado aproveita-se de sua condição para ajudar e favorecer parcela limitada da sociedade a qual esta ligado através de seu padrinho político.

Apesar de encontrar alusões referentes à insatisfação com a constante troca de dirigentes e as repercussões, quase sempre desestabilizadoras, que as suas entradas e saídas provocam no comprometimento coletivo, a identificação de uma identidade organizacional aparece como uma força incontestável e até crescente no discurso e na ação dos membros da organização, que se identificam com ela e não com os dirigentes (AROSEMENA, 1990, p. 189).

Observa-se também que não existe, qualquer exigência quanto a habilidade e conhecimento ao se contratar um comissionado, isto acaba por gerar uma administração amadora, pois não é mensurada a capacidade técnica dos nomeados.

O texto constitucional, ao determinar que essa modalidade de provimento necessita, tão somente, que a Lei declare ser o cargo de livre nomeação e exoneração, não estabelecendo que a mesma institua exigências quanto à qualificação técnica necessária para o exercício da função e quanto à experiência do nomeado, permitiu a edição de leis maleáveis, permissivas e parciais. Uma nova brecha para os atos de improbidade e má administração da máquina pública. (PINTO, 2009, p. 3).

O que encontramos no nosso dia a dia é uma multidão de cargos comissionados nas mais variadas funções existem cargo comissionado desde o cargo mais alto da administração pública ao cargo mais singelo.

É perceptível claramente a inobservância da lei no tocante a quais os cargos devem ser ocupados por comissionados, a expressão assessor se torna uma pérola nas mãos dos Gestores maus intencionados, pois usam este termo para justificar a contratação de qualquer apadrinhado junto ao serviço público. Como todos os cargos de assessores são criados a mercê das necessidades políticas, a máquina pública fica inchada e inoperante, pois não existe um compromisso com a qualidade do serviço, existe única e exclusivamente um compromisso político. Não existe um controle a respeito e leis que regulem a nomeação de pessoas a cargos comissionados, o que facilita e muito a utilização destas pratica.

Como regra os cargos em provimento em comissão são destinados “apenas às atribuições de **direção, chefia e assessoramento**”. Portanto, como alerta MARÇAL JUSTEN FILHO, “é inconstitucional criar cargos em comissão para outro tipo de competência que não essas acima referidas tal como infringe à Constituição dar ao ocupante do cargo em comissão atribuições diversas”. Mesmo com a restrição de atribuições, constante do inc. V do art. 37 constitucional, o fato é que continuam sendo detectáveis, na organização do pessoal do serviço público, e nada obstante a fiscalização do Tribunal de Contas, diversos cargos que, por não conterem evidenciadas atribuições de direção, chefia e assessoramento, precisariam ter sido criados como efetivos, e, mais ainda, vantajosamente dispostos em carreira. Existe ainda hoje, menos na União e mais em Estados e Municípios, autênticos desvios de finalidade pelo uso indiscriminado e abusivo, nas suas leis, de cargos em comissão, às vezes de baixa hierarquia e nenhuma representatividade da autoridade, nem qualquer função, chefia ou assessoramento, e apenas para que a autoridade possa

nomear os cidadãos que deseje, sem o incômodo inconveniente – temível! – concurso público”. (AMORIN, 2012, p. 3)

Para Carvalho (2011) é necessário sim que o gestor possa usar o poder discricionário para criar e nomear livremente cargos em comissão. No seu entendimento isto permitiria uma maior flexibilidade na estrutura administrativa o que facilitaria atender melhor os anseios da população. Acredita ainda que se não fosse permitido o uso do cargo comissionado a administração pública seria estática, e que quando da elaboração da Constituinte o único objetivo do cargo de livre nomeação era de permitir a conveniência e oportunidades para administração melhor gerir a máquina. O intuito do legislador a permitir tal procedimento, teve a idéia de facilitar a administração pública, o que era para ser uma exceção virou uma regra, ao invés de agilizar e melhorar o funcionamento da máquina administrativa o que se vê é um prejuízo financeiro e administrativo.

[...] na Lei 8.429/92 encontram-se dois dispositivos de enorme importância no tocante às limitações às quais deve se submeter o agente da administração ao efetivar o ato de nomeação em cargo comissionado – a primeira encontra-se no art. 11, V, que caracteriza como ato de improbidade frustrar a licitude do concurso público, e a segunda, no art. 10, XII, permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro enriqueça ilicitamente. Cabe aqui esclarecer que a frustração da licitude do concurso público, se configura em duas circunstâncias: quando se favorece alguém previamente, por meios fraudulentos, para que obtenha aprovação em seleção pública, ou, ao se nomear pessoa não concursada para cargo no qual seja exigível aprovação prévia em concurso público. O administrador público, em qualquer dos casos, no uso de seu poder discricionário valendo-se das prerrogativas de seu cargo e ao arrepio da lei, ao efetivar a citada nomeação ou favorecimento, incorre, ao mesmo tempo, nas duas ilicitudes supracitadas, pois tanto frustra a licitude do concurso público como permite que terceiro enriqueça ilicitamente. (PINTO, 2009, p. 10).

Vejamos que o simples ato de nomear alguém para uma função pública, utilizando-se da nomenclatura de assessor, vai em desacordo com os princípios básicos da Administração Pública, pois age de maneira a não preconizar uma disputa justa entre os candidatos e o favorecimento indiscriminado a uma parcela limitada da sociedade, ou seja seus pares.

Outro problema verificado no uso indiscriminado dos cargos comissionados refere-se a descontinuidade administrativa, pois compromete a eficiência e a eficácia dos serviços públicos. Ela ocorre quando da troca Governo um novo processo de contratação de comissionados é realizado.

No discurso presente no cotidiano de ministérios, fundações, secretarias, autarquias e empresas públicas, e por vezes reforçado pela imprensa, quando há troca de

governo, a descontinuidade administrativa é dada como fato. Isso se traduziria na interrupção de iniciativas, projetos, programas e obras, mudanças radicais de prioridades e *engavetamento* de planos futuros, sempre em função de um viés político, desprezando-se considerações sobre possíveis qualidades ou méritos que tenham as ações descontinuadas. Como consequência, tem-se o desperdício de recursos públicos, a perda de memória e saber institucional, o desânimo das equipes envolvidas e um aumento da tensão e da animosidade entre técnicos estáveis e gestores que vêm e vão ao sabor das eleições. (NOGUEIRA, 2006, P. 24).

Estes não estão comprometidos com o serviço público e sim com os que lhe indicaram. Nestas mudanças os projetos e ações realizadas ficam parados por falta de pessoas que tenham conhecimentos dos mesmos. Se os cargos referentes a gestão destes projetos estiverem sobre a coordenação de um funcionário efetivo se minimiza estas interrupções bruscas e inconseqüentes, pois este estaria comprometido com o projeto do Governo e não com um projeto político.

2.4 Visão da sociedade perante o uso dos cargos comissionados

A sociedade vê o serviço público como algo lento, burocrático e ineficiente. O grande responsável pela venda desta imagem negativa do serviço público se deve a mídia.

Durante as últimas décadas, o Servidor Público tem sido alvo, por parte da mídia, de um processo de liberado de formação de uma caricatura, que transformou sua imagem no estereótipo do cidadão que trabalha pouco, ganha muito, não pode ser demitido e é invariavelmente malandro e corrupto. Por isso é que ainda existe o preconceito em relação ao servidor público. (BOSCARDIN, 2010, p. 8).

Esta propaganda negativa acaba por incutir na sociedade que o problema reside única e exclusivamente à culpa da falta de eficiência no serviço público sobre o servidor, que é visto como malandro, preguiçoso, improdutivo e com altos salários, é a famosa visão do ganha muito e trabalha pouco.

Alguns ficam admirados, visto que para ser um servidor público a pessoa deve submeter-se a prévio concurso, seja de provas ou provas e títulos, o que exigem, portanto, preparo conhecimento e estudo. Outras pessoas, por outro lado, enxergam o servidor público com certa falta de consideração, acreditando que este trabalha pouco ou nada e recebe muito, tornando-se oneroso aos cofres públicos. (BOSCARDIN, 2010, p. 1).

Ledo engano de a sociedade achar que o servidor público ganha bem, a grande maioria dos servidores ganha pouco, apenas uma pequena parcela de servidores que ganham bem, estes ocupam os chamados cargos comissionados.

Para um serviço de qualidade, ou seja, o atendimento as necessidades do contribuinte, o servidor deve ser motivado e capacitado para tal. A motivação é composta por vários fatores desde reconhecimento financeiro e profissional, ambiente de trabalho e equipamentos adequados.

...fica claro que o caminho para a eficácia do serviço público, deve abranger a prestação de um serviço ágil, eficiente e adequado ao cidadão usuário, realizados por servidores motivados e orgulhosos de uma profissão digna de reconhecimento e respeito pela sociedade. Este caminho passa pela canalização dos investimentos necessários e pelo absoluto respeito aos cidadãos e funcionários públicos de toda esta Nação que, freqüentemente, trabalham em condições precárias, sob o descontentamento da própria sociedade (da qual faz parte), não por vontade própria do funcionário eficiente, mas em decorrência do insuficiente investimento em recursos humanos e materiais, necessários ao pleno atendimento do cidadão usuário, aqui incluindo-se os próprios servidores públicos. Portanto é preciso esclarecer a realidade dos fatos, as qualidades e o potencial do profissional servidor público, quanto às expectativas e às condições operacionais de trabalho, em pleno exercício da cidadania, mediante uma campanha esclarecedora, transparente, profissional, verdadeira, orientadora e democrática (BONEZI, PEDRAÇA, 2008, P. 35).

Muitas das vezes o servidor é colocado em setores dos quais não possui domínio e não lhe é oferecido treinamento para sua adequação aquela função. Claro que existem casos em que as pessoas têm conhecimento e habilidade, mas não tem o interesse.

Esse servidor, se bem capacitado, poderá ser um verdadeiro agente de desenvolvimento, superando práticas meramente burocráticas. É preciso, além do conhecimento, qualificação para cada servidor exercer sua função com eficiência e eficácia, não esquecendo do reconhecimento e avaliação, termômetro para medir o que está sendo feito, de que maneira está sendo feito e como poderá ser melhorado. O que se tem hoje em muitos municípios são setores de recursos humanos realizando atividades meramente burocráticas, esquecendo que esse setor é parte primordial para o bom funcionamento da organização, necessitando de capacitação, motivação e valorização. (GEMELLI, FILIPPIN, 2010, p. 155).

Quando falamos de reconhecimento nos deparamos com as mazelas do clientelismo utilizado nas contratações sem a necessidade de concurso público, os chamados cargos em comissão que possuem cargos e salários superiores aos concursados. Este procedimento acaba por criar uma frustração e um desânimo no servidor concursado.

A população ao ver esses excessos, acaba por desacreditar cada vez mais na capacidade produtiva do Estado, perdendo no interesse pela coisa pública, vendo-o como um local reservado ao favorecimento e benefício de poucos em detrimento ao coletivo.

O setor público é percebido como um terreno onde predominam o apadrinhamento político, as relações de favorecimento pessoal e os privilégios que contornam as normas formalmente instituídas. O sentimento de iniquidade e injustiça, bem como a incongruência entre o discurso e as práticas oficiais, produz frustração em relação aos projetos pessoais e profissionais, levando à desmotivação e dificultando a formação de expectativas positivas quanto às possibilidades de mudança. (ALMEIDA et al,2010, p.4).

Muitos concursos públicos são abertos para preenchimento de vagas, mas a aprovação nestes concursos não é garantia de contratação, uma vez que estas vagas que deveriam ser preenchidas por funcionários efetivos concursado acabam sendo ocupadas por comissionados no loteamento de cargos.

Num belo trabalho o Juiz Willian Douglas através do site www.revolucao.info, tenta resgatar a imagem do servidor público, através de ações simples do dia a dia, sugerindo que o servidor cumpra algumas ações, a saber, ser um bom servidor, tratar o público com educação e respeito, melhorar a operação de suas tarefas diárias, serem proativo e não esperar uma ordem para realizar u trabalho e ser honesto. Como podemos ver são pequenas ações no nosso dia a dia que fazem muita diferença.

O problema não reside só em recursos humanos, mas muito também na questão legal, o funcionário público é regido por lei as quais o defende e o pune ao mesmo tempo. Enquanto na iniciativa privada é legal fazer tudo o que não fere a lei, o funcionário público só pode fazer exatamente o que a lei lhe faculta, sob pena de ações punitivas rigorosas. Muita das vezes a legislação vigente engessa o serviço público devido à burocracia. Quando Marx Weber criou o Estado burocrático tinha o objetivo, regular a ações da sociedade, dando um norte. O objetivo era regular e não engessar, com o passar dos anos a burocracia tão necessária acabou por tornar a administração pública em algo quase impossível de gerir devido ao excesso de limitações.

3 CONCLUSÕES

Muitas das vezes o servidor público é visto como inoperante, mas isso se da por diversos fatores que não são de conhecimento de toda a sociedade, as políticas de Recursos

Humanos no setor público se limitam as atividades relacionadas ao Departamento de Pessoal. As políticas de treinamento, desenvolvimento pessoal e capacitação são inexistentes; portanto faz-se necessária a efetiva criação e implementação de políticas públicas voltadas ao fortalecimento do servidor público. Quando o funcionário é qualificado, ganha o funcionário pois adquiriu novos conhecimentos, ganha a administração pública pois tem pessoas competentes em seus quadros e ganha a sociedade pois vai a garantia de ter serviços de qualidade. A capacitação profissional do servidor público facilitaria que o mesmo possa acessar com maior facilidade cargos de maior expressão na administração.

Conclui-se que a legislação tenta coibir a proliferação do clientelismo e do nepotismo no setor público, através da instituição de leis, nos vimos atrelados a estas políticas devido a uma lacuna deixada na constituição que permite tal ação ao aceitar a contratação de pessoas sem a necessidade de comprovar habilidade e conhecimento, os chamados comissionados. Nota-se a necessidade da criação de uma Lei Federal que complemente a Constituição Federal com o objetivo de definir o limite máximo de cargos comissionados em todas as esferas do poder, inclusive que contemple a exigência da comprovação ao menos por título de conhecimento e habilidade para ocupar a função pública;

Verificou-se que apesar das suas limitações o concurso público é o processo mais ético, moral e técnico para se selecionar pessoas para a investidura no serviço público, não devendo o mesmo se desconsiderado em favor da contratação direta. A não utilização do concurso público para preenchimento de vagas, acaba por impedir que os mais preparados, os mais capacitados que por mérito acessariam estes cargos sejam pretendidos em função de benefícios a outros, causando prejuízos a administração pública.

Durante a pesquisa pode-se constatar que a imagem do servidor público esta arranhada perante a sociedade e que isto se deve muito a maneira como é disseminada as informações, dando ênfase só as mazelas do serviço público e vinculando erroneamente a falta de eficácia e eficiência do serviço público apenas ao servidor. A sociedade não faz a diferenciação entre efetivos e comissionados, fazendo a leitura de que todos ganham bem e trabalham pouco. O servidor público deve ter consciência que ele esta a serviço do cidadão que paga o seu salário, seja ele efetivo ou comissionado e, portanto, deve ser atendido com educação, respeito, dedicação, honestidade e principalmente sem distinção;

A junção de ações acima citadas como a limitação de cargos comissionados e a qualificação do servidor público efetivo, bem como sua valorização, propiciariam um serviço público baseado na eficiência, eficácia e efetividade, evitando que ocorresse favorecimentos,

desperdício do dinheiro público e a descontinuidade administrativa, mantendo-se projetos e programas de interesse da sociedade independente de que estiver no uso do poder.

ABSTRACT:We discuss this research, the subject Public Administration, for delimiting the causes and consequences of commissioned position in the public service. Has aimed to demonstrate the consequences within the public sector from excessive use of commissioned positions over to gazetted officers, besides the reflections that this practice has to society. Justifies the research of this theme to the fact that the existence of common server commissioned in Public Management in all spheres. For this, we used scientific methodology with appropriate methods and the literature of pure type being performed. Finally, it was taken as more significant results to suggest measures to regulate this practice in order to perform better in Public Administration, among them limiting positions in committee by revising the current legislation and the strengthening of the productive capacity of the server effective public through its recovery, adding knowledge through a constant training and qualification plan.

Keywords : Effective Server ; commissioned ; Public Administration .

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. D. ;– **Comportamento do Servidor Público:** “uma análise da investidura em cargo público na secretaria de saúde de currais novos”. Disponível em : <http://seminario2012.ccsa.ufrn.br/uploads/paper/file/100/artigocientifico_avania_tais_afonso_ednilda_givanildo.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2013.

AMORIM, V. A. J.. A disciplina constitucional e legal sobre os cargos de provimento em comissão. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3466, 27 dez. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/23310>>. Acesso em: 15 dez. 2013.

ANDRADE, M. M. de. **Introdução à metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 1993.

AROSEMENA, A. A. B. **Descontinuidade Administrativa e Cultura Organizacional:** o Caso da Autoridade Portuária Nacional do Panamá. 1990. 271 f. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

BARROS, A. de J. P.de, LEHFELD, N.A.de S. . **Projeto de pesquisa:** propostas metodológicas. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1990.

BASTOS, C. R.. **Dicionário de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1994.

BONEZI, C. A.; PEDRAÇA, L.L.O.. **A nova administração pública**: reflexão sobre o papel do funcionário público do Estado do Paraná. Londrina: UEL, 2008. Disponível em <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/artigos/administracao_e_previdencia/a_nova_administracao_publica.pdf>: acesso em 07 set. 2014.

BOSCARDIN, E. F..**Serviço Público**: Um enfoque para a atualidade. Disponível em <http://www.assojafpr.org.br/img/doc/servidor_publico_20110113.pdf>. Acesso em 04 jul. 2014.

CALDAS, I. L. D. A.. Avaliação periódica de desempenho do servidor público estável: efeitos do princípio da eficiência sobre o desempenho do servidor público. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, 19 abr. 2011. Disponível em <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.31760&seo=1>>. Acesso em: 30 nov. 2013.

CARVALHO, H. M. .. Criação e provimento dos cargos públicos comissionados e o controle pelo poder judiciário. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 94, Nov. 2011. Disponível em <http://WWW.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10721>. Acesso em 14 set 2014.

CERVO, A. L..**Metodologia científica**. São Paulo: Makron Boks, 1996.

Constituição Federal do Brasil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/compilado.htm>. Acesso em : 11 fev. 2014.

Decreto de lei 1.713. Disponível em : < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1713-28-outubro-1939-411639-norma-pe.htm>>. Acesso em 11 fev. 2013.

DEMO, P. **Introdução à metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1991.

FERREIRA, M. R. de L. et al **Gestão de Pessoas no Setor Público**: análise do processo de socialização de novos concursados. USP, São Paulo, 2007. Disponível em : <

<http://www.ead.fea.usp.br/semead/10semead/sistema/resultado/trabalhosPDF/24.pdf> .Acesso em 09 de jul. 2014.

GEMELLI, I. M. P.; FILIPPIN, E. S. Gestão de pessoas na administração pública: o desafio dos municípios. **RACE** unoesc v.9, n. 1-2, p. 153-180, jan./dez.2010. Disponível em <<Http://editora.unoesc.edu.br/index.php/race/article/view/375>>. Acesso em 13 nov. 2013.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

GOUVEIA, **Serie Gestão Municipal**, 2. Vol. 2. IBAM, 1997. Disponível em : <<http://ead.fugpmb.org.br/novo/downloads/bibliotecas/biblioteca000117.pdf>>. Acesso em 14 de jul.2014.

Lei 8 .112 . Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm> Acesso em 11 de fev. de 2013.

MARQUES, A. L.; et al. Reforma Gerencial em Minas Gerais: Análise da Satisfação dos Servidores com as Políticas e Práticas de Gestão de Pessoas a partir do Choque de Gestão1. Rio de Janeiro, **ANPAD**, Set. 2010. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/apb1145.pdf>>. Acesso em 20 de jun.2014.

MEIRELES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1995.

NOGUEIRA, F. do A. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais**: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos, Disponível em : <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2423/53706.pdf?sequen> >. Acesso em 22 de jul.2014.

PINTO, C. J.. Cargos em comissão. Da contratação motivada pela capacitação técnica ao nepotismo e ao clientelismo. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2122, 23 abr. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/12682>>. Acesso em: 9 set. 2014.