

# **VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **DIREITO E SUSTENTABILIDADE II**

**LIVIA GAIGHER BOSIO CAMPELLO**

**MAGNO FEDERICI GOMES**

**MANOEL ILSON CORDEIRO ROCHA**

**JOÃO PEDRO DE SOUSA ASSIS**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direito e sustentabilidade II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: João Pedro de Sousa Assis; Livia Gaigher Bosio Campello; Magno Federici Gomes – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-948-3

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: A pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito. 3. Sustentabilidade. VII Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



## VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

### DIREITO E SUSTENTABILIDADE II

---

#### **Apresentação**

O VII Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), realizado nos dias 24 a 28 de junho de 2024, objetivou o fortalecimento e a socialização da pesquisa jurídica. Teve como tema geral: A PESQUISA JURÍDICA NA PERSPECTIVA DA TRANSDISCIPLINARIDADE.

Este livro é derivado da articulação acadêmica, com o objetivo de transmissão do conhecimento científico, entre o CONPEDI, docentes e pesquisadores de diversos Programas de Pós-graduação “stricto sensu” no Brasil e no exterior, com vínculo direto com seus respectivos projetos e Grupos de Pesquisa junto ao CNPQ.

O grupo de trabalho DIREITO E SUSTENTABILIDADE II, realizado em 25 de junho de 2024, teve bastante êxito, tanto pela excelente qualidade dos artigos, quanto pelas discussões empreendidas pelos investigadores presentes. Foram apresentados 17 trabalhos, efetivamente debatidos, a partir dos seguintes eixos temáticos: “teoria geral do Direito ambiental”; “Administração Pública, políticas públicas ambientais e alimentares”; “governança ambiental e responsabilidade socioambiental” e “degradação ambiental”.

No primeiro bloco, denominado “teoria geral do Direito ambiental”, o primeiro artigo consistiu na ABORDAGEM JURÍDICA DOS DIREITOS PLANETÁRIOS: INTER-RELAÇÃO ENTRE A CONCEPÇÃO DE ECOLOGIA INTEGRAL DA ENCÍCLICA “LAUDATO SI” E A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA, de Eivaldo Cavalcanti e Silva Filho, Ana Caroline Queiroz dos Remédios e Ana Maria Bezerra Pinheiro, que trouxe a preocupação pela conservação dos recursos naturais a um maior número de pessoas, não apenas aos religiosos, fazendo um contraponto da encíclica papal com a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA: Lei nº 6.938/81).

Após, o trabalho intitulado TRANSCONSTITUCIONALISMO GLOBAL COMO FERRAMENTA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL, de autoria de Vanessa Ramos Casagrande, Liton Lanes Pilau Sobrinho e Paulo Márcio da Cruz, mostrou a necessidade de proteção do meio ambiente, inclusive em função dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), por meio do transconstitucionalismo global multinível.

Em sequência, debateu-se **A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL COMO INSTRUMENTO PARA A PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE**, de Maria da Conceição Lima Melo Rolim, Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini e Sandro Mansur Gibran, que evidenciou que a aplicação da Inteligência Artificial (IA) pode ser desenvolvida para melhorar a eficácia das medidas de proteção da biodiversidade e contribuir para a conservação das espécies em risco nos ecossistemas.

Depois, ainda no mesmo bloco, foi a vez de **ECOCÍDIO: UM COMPÊNDIO HISTÓRICO-NORMATIVO DO CRIME CONTRA A HUMANIDADE**, de Vanessa Gama Pacheco Batista e André Pires Gontijo. Nele, defendeu-se que o Ecocídio deve ser normatizado como um crime contra a paz internacional, bem como deve ser criado um “dever de cuidado” legal para todos os habitantes que foram ou estão em risco de serem seriamente prejudicados, com prevenção, proibição e antecipação dos danos ecológicos e climáticos.

O segundo bloco de trabalhos, agrupados sob o título “Administração Pública, políticas públicas ambientais e alimentares”, contou com a apresentação de cinco trabalhos, iniciado por Mariana Dias Villas Boas e Taíssa Salles Romeiro, com o estudo intitulado **A PARTICIPAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO MECANISMO DE MELHORIA NA EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTUDO DE CASO: FUNÇÕES DE CONFIANÇA NAS EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS**. O texto verificou a interferência do neoliberalismo na evolução institucional e a relação dos princípios da participação e da impessoalidade nas instituições da Administração Pública, propondo uma regulamentação uniforme das funções de confiança como ferramenta para um modelo institucional adequado.

Na sequência, Christiane Lingner de Souza apresenta seu estudo com o título **SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO PRINCÍPIO DO PROCESSO LICITATÓRIO**, apontando que a incorporação da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável nas licitações já acontece no Brasil, haja vista que o país possui legislação pertinente, bem como recepciona ambos como princípios constitucionais.

Por sua vez, Rafael Martins Santos propôs o artigo intitulado **TRANSIÇÃO ENERGÉTICA NO SETOR AUTOMOTIVO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA O BRASIL** e concluiu que a eletrificação automotiva pode ser uma solução viável para a redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE’s) no Brasil, mas ainda existem desafios a serem superados para que os automóveis “verdes” cumpram plenamente sua missão.

Por sua vez, Renan Felipe de Marcos e Carlos Renato Cunha estudaram a FISCALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA, TECNOLOGIA E AGRONEGÓCIO: O CASO DA PULVERIZAÇÃO DAS ÁREAS AGRÍCOLAS, demonstrando os pontos positivos e negativos do poder de polícia na prática de pulverização de áreas agrícolas, a fim de favorecer a tributação ambiental e o seu uso adequado na agricultura.

Encerrando o bloco, Vera Lucia dos Santos Silva analisa OS DESAFIOS ENCONTRADOS PELOS PEQUENOS AGRICULTORES, POVOS TRADICIONAIS E ORIGINÁRIOS NA AGRICULTURA FAMILIAR, a partir do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que garante uma diversidade de produtos, capacitação dos agricultores e aumenta a produção de alimentos, atendendo às exigências do mercado e promovendo o desenvolvimento socioeconômico sustentável.

No terceiro eixo de trabalhos, chamado “governança ambiental e responsabilidade socioambiental”, Brenda Dutra Franco e Caroline da Rosa Pinheiro apresentaram o artigo EXPLORANDO A MATERIALIDADE NOS RELATÓRIOS DE SUSTENTABILIDADE: A RETÓRICA E A PRÁTICA DAS ESTRATÉGIAS ESG, objetivando solucionar os problemas relacionados à efetividade de tais relatórios e identificar tendências, lacunas e oportunidades de pesquisa sobre governança corporativa.

A seu turno, Patricia Sampaio Fiad Maroja, no texto intitulado A RESPONSABILIDADE SOCIAL DO EMPRESÁRIO: UMA REVISÃO SOB A ÓTICA DA SUSTENTABILIDADE E DO ATUAL ARCABOUÇO JURÍDICO BRASILEIRO constatou uma proposição colaborativa do legislador a favor de valores relacionados à sustentabilidade, sem com isso retirar do empresariado autonomia para eleger, voluntariamente, atividades de cunho social.

A seu turno, Lourival José de Oliveira e Luís Felipe Assunção de Oliveira Santos, com o estudo APLICAÇÃO DA RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL NOS CLUBES DE FUTEBOL, revelaram que, independente da natureza jurídica adotada pelos clubes, eles têm adotado medidas significativas de responsabilidade social empresarial (RSE), que vão desde campanhas de conscientização até a influência na formação cidadã de jovens atletas e suas famílias.

Para terminar esse bloco, Vitor Russi de Mattos e Flavia Trentini apresentaram GREENWASHING ALÉM DO CONSUMIDOR: UMA ABORDAGEM DO FENÔMENO

EM PERSPECTIVA AMPLIADA que constatou que a legislação brasileira oferece meios adequados para combater o ilícito em suas diversas manifestações, indo além da perspectiva puramente consumerista, apesar de não existir farta jurisprudência sobre o assunto.

O quarto bloco de trabalhos, agrupados sob o título “degradação ambiental”, contou com a apresentação de quatro artigos.

O primeiro, com o título **IMPACTOS DAS ESTRATÉGIAS DE GESTÃO DE RESÍDUOS COSTEIROS NA PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE URBANA: UMA ANÁLISE À LUZ DO OBJETIVO 11 DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AGENDA 2030**, de autoria de Emerson Reginaldo Caetano e Felipe Kern Moreira, demonstra a interconexão entre gestão de resíduos costeiros, o ODS-11 e a Agenda 2030, destacando a necessidade de abordar questões socioambientais de forma integrada e holística, além da necessidade de conscientização da população, da ampliação dos programas de gestão eficaz e da adequação das políticas públicas ambientais.

O segundo, intitulado **A “GUERRA DOS PNEUS”: ESTUDO SOBRE AS MEDIDAS ADOTADAS PELO BRASIL E PELA UNIÃO EUROPEIA NA DESTINAÇÃO DE PNEUS INSERVÍVEIS**, de Márcio Goncalves Felipe, Leonardo Bernardes Guimarães e Isabelle Sofia Ablas, revelou a insuficiência do parque industrial brasileiro para atender toda a demanda de pneus descartados ainda que os fabricantes declarem terem cumprido as metas impostas por lei.

O terceiro, com o título **UM ESTUDO DE CASO DA EXTRAÇÃO DE POTÁSSIO NO MUNICÍPIO DE AUTAZES-AM E SUA INTERFACE COM O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**, de lavra de Veronica Maria Félix da Silva, Bianor Saraiva Nogueira Júnior e Roselma Coelho Santana, concluiu que é extremamente desafiante atrelar desenvolvimento sustentável e extração dos recursos naturais na Amazônia, mas não impossível. Sugeriu-se seriedade, consciência, tecnologia, fiscalização, compromisso dos governantes, empresários e sociedade, para preservação do meio ambiente para todas as gerações e tutela diferenciada dos povos tradicionais.

Encerrando o bloco, foi apresentado o artigo com o título **PROPAGANDA ELEITORAL E SEU IMPACTO AMBIENTAL: COMPETÊNCIA NORMATIVA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL PARA REGULAR O LIXO PRODUZIDO NAS ELEIÇÕES**, de autoria de Lívia Brioschi e Adriano Sant'Ana Pedra, que sugeriu possibilidades e limites de atuação do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que pode emitir resoluções sobre lixo eleitoral dentro dos limites da lei.

Como conclusão, a Coordenação sintetizou os trabalhos do grupo, discutiu temas conexos e sugeriu novos estudos, a partir da leitura atenta dos artigos aqui apresentados, para que novas respostas possam ser apresentadas para os problemas que se multiplicam nesta sociedade de risco líquida.

A finalidade deste livro é demonstrar os estudos, debates conceituais e ensaios teóricos voltados ao Direito e à Sustentabilidade, no qual a transdisciplinaridade, em suas várias linhas de pesquisa, serão empregadas para expor os temas e seus respectivos problemas. Objetiva-se, ademais, ampliar as reflexões e discussões sobre a pesquisa realizada sob diversos posicionamentos, posto que as investigações não se encontram totalmente acabadas.

Na oportunidade, os Coordenadores agradecem a todos que contribuíram a esta excelente iniciativa do CONPEDI, principalmente aos autores dos trabalhos que compõem esta coletânea de textos, tanto pela seriedade, quanto pelo comprometimento demonstrado nas investigações realizadas e na redação de trabalhos de ótimo nível.

Gostaríamos que a leitura dos trabalhos aqui apresentados possa reproduzir, ainda que em parte, a riqueza e satisfação que foi para nós coordenar este Grupo, momento singular de aprendizado sobre os temas discutidos.

Os artigos, ora publicados, pretendem fomentar a investigação transdisciplinar com o Direito e com a Sustentabilidade. Assim, convida-se o leitor a uma leitura atenta desta obra.

Em 03 de julho de 2024.

Os Coordenadores:

Prof. Dr. João Pedro de Sousa Assis

Instituto Universitário Lisboa (ISCTE) e Polytechnic University of Lisbon (ISCAL)

[jpassis@iscal.ipl.pt](mailto:jpassis@iscal.ipl.pt)

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)

[liviagaigher@gmail.com](mailto:liviagaigher@gmail.com)

Prof. Dr. Magno Federici Gomes

Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

[magnofederici@gmail.com](mailto:magnofederici@gmail.com)



**A PARTICIPAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO MECANISMO DE MELHORIA NA EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTUDO DE CASO: FUNÇÕES DE CONFIANÇA NAS EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS**

**PARTICIPATION IN PUBLIC ADMINISTRATION AS A MECHANISM FOR IMPROVING THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC POLICIES, CASE STUDY: FUNCTIONS OF TRUST IN FEDERAL STATE COMPANIES**

**Mariana Dias Villas Boas <sup>1</sup>**  
**Taíssa Salles Romeiro <sup>2</sup>**

**Resumo**

Dentre os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para serem realizados até o ano de 2030 (Agenda 2030) está presente “ODS6 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes” a partir do qual nota-se uma preocupação com o fortalecimento e a construção institucional, principalmente, nos países em desenvolvimento, como sendo uma das premissas para a realização do desenvolvimento sustentável. No Brasil poucas instituições passaram por reformas ou reestruturações de modo a compatibilizar seus arranjos institucionais com suas atribuições no desenvolvimento das políticas públicas. Dessa forma, o objetivo desse trabalho é a análise dos modelos institucionais brasileiros ao longo do tempo e sua relação com as políticas públicas. Especificamente, pretende-se verificar a interferência do neoliberalismo na evolução institucional e a relação dos princípios da participação e da impessoalidade nas instituições na administração pública, considerando sua contribuição para um modelo institucional adequado a partir da regulamentação uniforme das funções de confiança como ferramenta e tendo como estudo de caso a análise comparativa da regulamentação dos cargos não-efetivos em algumas empresas estatais federais.

**Palavras-chave:** Sustentabilidade, Governança pública, Impessoalidade, Neoliberalismo, Clientelismo

**Abstract/Resumen/Résumé**

Among the 17 Sustainable Development Goals (SDGs) to be achieved by the year 2030 (Agenda 2030) is the present “SDG6 – Peace, Justice and Effective Institutions” from which there is a concern with the strengthening and institutional construction, mainly in developing countries, as one of the premises for achieving sustainable development. In Brazil, few institutions have undergone reforms or restructuring in order to make their institutional arrangements compatible with their responsibilities in the development of public policies. Therefore, the objective of this work is to analyze Brazilian institutional models over time and their relationship with public policies. Specifically, we intend to verify the interference of neoliberalism in institutional evolution and the relationship between the principles of

---

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação "stricto sensu" em Direito – UNIRIO

<sup>2</sup> Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais.

participation and impersonality in public administration institutions, considering its contribution to an adequate institutional model considering the regulation of trust functions as a tool and having as a study case study the comparative analysis of the regulation of non-permanent positions in some federal state-owned companies.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Sustentability, Public governance, Impersonality, Neoliberalism, Clientelism

## 1. INTRODUÇÃO

A Cúpula de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU) definiu 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para serem realizados até o ano de 2030 (Agenda 2030) pelos países membros. Dentre os objetivos definidos, é possível observar uma preocupação com o fortalecimento e a construção institucional, principalmente, nos países em desenvolvimento, como sendo uma das premissas para a realização do desenvolvimento sustentável. No “ODS6 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes” estabelece-se que devem ser construídas instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis de modo a subsidiar o Estado de Direito no que se refere a dimensão da governança e da representação. Dentre as metas estabelecidas nesse ODS, cabe destacar as que se seguem relacionadas ao trabalho: “16.6 –Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis” e “16.7 - Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, **participativa** e representativa em todos os níveis”.

As instituições que compõem a administração pública são peças-chave no cenário das políticas públicas, na medida em que atuam desde a construção de agenda, passando pela formulação, implementação, monitoramento até a avaliação dessas políticas no que se refere a atribuição particular de cada uma. Embora, defenda-se que as políticas públicas podem ser emanadas de entes privados também, são nas instituições públicas que se identifica o seu grande berço e área majoritária de atuação. Sendo assim, o desenvolvimento de políticas públicas está vinculado ao arranjo institucional estabelecido para subsidiá-la.

Evidencia-se que várias instituições públicas brasileiras foram criadas antes do advento da Constituição de 1988, ou seja, num cenário muito diferente do estado democrático-social inaugurado pela Magna Carta. E poucas passaram por processos profundos de reforma e/ou reestruturação. As primeiras instituições foram estabelecidas com a instalação da família real portuguesa do Brasil, outras tantas no período do regime militar, com estruturas engessadas, hierarquizadas e personalistas. Por outro lado, o neoliberalismo tem pressionado a administração pública para absorver seus princípios e se flexibilizar de modo a estar de acordo com o mercado, em oposição ao estado de bem-estar social.

Dessa forma, os arranjos jurídico-institucionais que subsidiam essas instituições precisam ser revistos e adaptados de maneira que eles suportem e sejam capazes de desenvolver as atribuições definidas pela configuração atual do estado brasileiro de maneira a profissionalizar o serviço público, num enfoque múltiplo no qual os princípios da administração, em especial o da impessoalidade, sejam atendidos e, conseqüentemente, as

tornem aptas para implementar as políticas públicas de maneira adequada. Nesse sentido, Bucci e Souza (2022, p. 10) defendem a necessidade de “buscar no conjunto histórico e social o desencadeamento da capacidade de pensar novos arranjos institucionais, em um novo contexto político, para a solução de problemas estruturais”.

## **2. PROBLEMA E OBJETIVOS**

Há uma crescente preocupação com a definição das políticas públicas no que se refere a sua formulação em atendimento aos direitos sociais e redução das desigualdades, por outro lado, não há uma atenção devida com relação a avaliação da capacidade da administração pública para executar, planejar e monitorar essas políticas. De que vale uma política pública bem definida, se a instituição responsável por sua implementação não está estruturada para tal? Nesse sentido, Bucci e Coutinho (2017, p. 313) afirmam que a decisão política para ser concretizada deve ter como base caminhos e arranjos pré-definidos resultantes de um esforço intencional e consciente que envolve a definição de normas, processos, atores e instituições.

Há diversos obstáculos que precisam ser suplantados para o avanço das políticas públicas no que se refere à estrutura das instituições públicas brasileiras, já que são elas as responsáveis em gerenciar tais políticas através das quais se realiza a entrega de bens e serviços aos cidadãos, um deles refere-se à politização da gestão pública em relação às funções de confiança. De acordo com IPEA (2015), o desafio está em definir o melhor arranjo ente técnica e a política, ou seja, ampliar a ocupação dos cargos por funcionários de carreira ou efetivos sem que haja a apropriação corporativa desses espaços. Por exemplo, em relação ao meio ambiente, Antunes (2023) defende que o Brasil, sob o ponto de vista da regulação, do sistema legal e da sociedade, está preparado para a o enfrentamento das mudanças climáticas, entretanto pontua que a estrutura do IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis precisa ser repensada em vários aspectos sendo um deles a possibilidade de redução ou eliminação dos cargos em comissão acessíveis para pessoas externas à instituição. Com relação às iniciativas de inovação, Bucci e Coutinho (2017, p 313) afirmam “ que elas estão majoritariamente condicionadas à capacidade institucional de desenhar arranjos e coordenar ações”.

Atualmente, o Brasil está a frente do Conselho Diretor do CLAD - Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento. O CLAD é uma organização pública internacional, de caráter intergovernamental, criada com apoio da ONU, em 1972, no intuito de estabelecer-se uma entidade regional para discutir a modernização das administrações públicas

para a transformação dos Estados, como fator estratégico para o desenvolvimento econômico e social. A instituição acredita na reforma institucional como ferramenta de aumento da governança do Estado, que corresponde a capacidade estatal de implementação dos projetos de políticas públicas, e afirma, que apesar da formulação de projetos corretos falta capacidade dos governos latinos para implementá-los (CLAD, 2014). De acordo com a organização, em estudo realizado com sete países desenvolvidos ficou demonstrado que os funcionários públicos em altos cargos, aos quais se referem como *alta burocracia*, estão se tornando formuladores de políticas públicas de tal maneira que precisam aliar seu conhecimento técnico a responsabilidade política. Sendo assim, o CLAD defende uma maior estabilidade de tal classe burocrática, com a redução do clientelismo, como essencial para que esse padrão se desenvolva na América Latina, considerando que nos países latino-americanos, a nomeação de servidores é realizada com base em critérios, prioritariamente, políticos, de maneira naturalmente aceita como mecanismo institucional.

Com relação ao assunto, o artigo 37 da Constituição Federal de 1988, no seu inciso V, estabelece duas categorias da *alta burocracia* que são destinadas apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento: as funções de confiança e os cargos em comissão. A questão é que, aparentemente, há uma heterogeneidade no estabelecimento da regulamentação interna das instituições em relação ao tema e, em alguns casos, uma confusão da definição dos cargos em comissão e das funções de confiança, com o descumprimento do estabelecido pelo texto constitucional.

Dessa forma, esse trabalho tem como objetivo a análise dos modelos institucionais brasileiros ao longo do tempo e sua relação com as políticas públicas. Especificamente, pretende-se verificar a interferência do neoliberalismo na evolução institucional e a relação dos princípios da participação e da impessoalidade nas instituições na administração pública, considerando sua contribuição para um modelo institucional adequado considerando a delimitação das funções de confiança como ferramenta e tendo como estudo de caso a regulamentação dos cargos não-efetivos em algumas empresas estatais federais.

### 3. MÉTODOLOGIA

A pesquisa utilizou o método dedutivo, através de uma análise qualitativa e descritiva, a partir de uma revisão bibliográfica da literatura disponível e legislações relacionadas de modo a entender as transformações da administração pública brasileira e sua influência na implementação das políticas públicas tendo como foco as funções de confiança.

## **4. DESENVOLVIMENTO E RESULTADOS**

A seguir é apresentado o desenvolvimento da pesquisa e discutido os resultados organizados em tópicos temáticos.

### **4.1. O patrimonialismo e a burocracia**

O modelo patrimonialista, fundamentalmente centralizado e baseado em relações pessoais entre os entes públicos, é o mais tradicional e antigo da administração pública brasileira. O termo patrimonialista se refere ao patrimônio de famílias poderosas em torno do qual a sociedade era organizada. Nesse modelo há uma confusão entre o público e o privado, as decisões são concentradas nas mãos de um pequeno grupo, que detém muito poder, e as relações são construídas tendo como base privilégios pessoais, interesses pessoais, troca de favores e o clientelismo (Campelo, 2013, p. 301). O clientelismo é a face política do patrimonialismo e corresponde à relação de subordinação entre o detentor do poder e aqueles que dependem dele (clientes). Essa relação de dependência econômica e política, de natureza pessoal e vertical, persiste na sociedade moderna muito embora, formalmente, a organização social se dê em torno de um Estado “burocrático” baseado na isonomia e na impessoalidade (ENAP, 2014, p.20).

Há de certa forma uma personalização do poder, onde o Estado deixa de ser coisa pública e passa a ser parte do patrimônio pessoal do político ou do burocrata. Essa confusão entre a esfera pública e a esfera privada se reflete na administração pública onde se observa uma apropriação pessoal dos cargos pelos servidores e as repartições públicas são tratadas como se fossem verdadeiros escritórios privados. O conhecimento das características do patrimonialismo é importante na medida que explicitam as origens da realidade vivenciada ainda nos dias de hoje nas instituições públicas brasileiras, onde o poder é, muitas vezes, exercido em prol da perpetuidade da função ou cargo ocupado pelo servidor, e auxiliam a busca por soluções.

A modernização trouxe para o país a burocracia de Weber na tentativa racional legal de acabar com a pessoalidade existente nas relações administrativas a partir do estabelecimento de um conjunto de regras e normas para regular a atuação estatal. De acordo com Weber (2004, p. 529), no Estado moderno o domínio efetivo se encontra no cotidiano da administração, no funcionalismo público, militar e civil, e o progresso se dá em direção à burocracia e suas nuances compatíveis com desenvolvimento capitalista moderno. Esse funcionalismo

burocrático deve ser qualificado tecnicamente, hierarquicamente organizado e subordinado à padronização normativa. Além disso, é necessário que se amplie a noção de responsabilidade pública (*accountability*) no enfrentamento ao clientelismo, de modo que haja se amplie o controle do serviço público para que deixe de ser somente interno e passe a incluir a sociedade civil que, para isso, precisa estar mais bem organizada e participativa. Nesse sentido, faz-se necessário o enfrentamento de obstáculos, de um lado, relacionados a administração pública (por exemplo, a falta de consideração ao cidadão e aos recursos públicos, o formalismo e a falta de transparência) e, de outro, à sociedade (por exemplo, a passividade e a desinformação da sociedade brasileira em relação aos seus direitos) (ENAP, 2014, p. 23).

A grande questão é que atrelado aos regulamentos e instruções normativas vieram também a rigidez, a morosidade e o engessamento da atuação estatal que passou a depender de um arcabouço regulamentador para funcionar e de não responder as demandas necessárias e dinâmicas para a implementação das políticas públicas.

#### **4.2. O neoliberalismo e gerencialismo**

O modelo gerencial ou gerencialismo surge com a justificativa da busca para a melhoria da eficiência e da produtividade institucional, que não foram alcançadas através do modelo tradicional burocrático. O movimento liderado por expoentes do neoliberalismo trouxe para a administração pública aspectos controversos, de modo a compatibilizar as instituições públicas com as demandas do mercado neoliberal, que inviabilizam a cooperação e a integração institucionais, tais como: a ampliação da competitividade, do individualismo e da gestão por resultados.

O movimento conservador neoliberal tem suas origens na década de 1970 como resposta à crise econômica e fiscal vivida pelos países desenvolvidos, principalmente na Europa, que confrontou diretamente o Estado de bem estar social implantado no período pós-segunda guerra mundial.

O neoliberalismo é uma teoria econômica onde o bem-estar humano pode ser promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livre mercado e livre comércio com a intervenção mínima do estado no mercado (Harvey, 2008). Segundo Harvey (2008), o processo de “neoliberalização” envolveu uma “destruição criativa”, a partir da qual o pensamento neoliberal, por meio de um aparato conceitual, amplamente divulgado, foi incorporado ao senso comum de tal maneira que o deixa livre de questionamento.

Nesse processo, todas as formas de solidariedade social precisaram ser dissolvidas em favor do individualismo de modo a permitir a infiltração dos conceitos neoliberais nas relações sociais. Entretanto, a efetividade das políticas públicas envolve um diálogo com a sociedade e intra sociedade no qual a a solidariedade social é condição essencial a fim de viabilizar as relações que devem ser construídas e/ou reformuladas a partir da implementação e desenvolvimento das políticas.

Dessa forma, como resultado da materialização dessa teoria na administração pública, ocorre o esvaziamento das políticas públicas sociais e a absorção dos valores neoliberais pelas instituições, compatíveis com o das empresas privadas, com o incentivo a concorrência de todos contra todos, a flexibilização e a subordinação aos valores do mercado, numa espécie de “mercadorização” da coisa pública (Druck, 2021, p 828-829). A colaboração cede lugar a competição e ao individualismo, que passa a reger as relações intra e interinstitucionais, deixando os aspectos coletivos em segundo plano.

Na década de 90, o país vivenciou a inserção desse modelo como resposta a grave crise econômica vivida, com altos índices inflacionários, cujas soluções apresentadas, na época, consistiam no ajuste fiscal, na privatização, na abertura comercial e, por fim, na existência de um serviço público eficiente, moderno e profissional. Nas palavras de Bresser (Pereira, 1999, p. 6), então ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado, “A Reforma Gerencial de 1995 está substituindo a atual administração pública burocrática, misturada a práticas clientelistas ou patrimonialistas, por uma administração pública gerencial”.

Porém, o modelo gerencial implementado no Brasil não teve o êxito pretendido. Há uma persistência da concentração de poder no alto escalão, extremamente politizado e personalista, com a centralidade nas decisões advindas do modelo burocrático, e uma aplicação do modelo de maneira heterogênea a nível nacional muito dependente das próprias instituições. Por outro lado, a possibilidade de introdução do gerencialismo proporcionou a oportunidade de debates e discussões sobre o próprio modelo em si e suas limitações em relação ao avanço das políticas públicas, fazendo surgir modelos novos, mistos e/ou adaptados.

### **4.3. O Princípio da Participação e a administração pública**

Embora o gerencialismo tenha surgido como movimento conservador no âmbito de governos neoliberais, alguns autores afirmam que ele não se restringe a lógica de mercado. De acordo com esse posicionamento, seria possível ajustar o modelo gerencial para realidade de cada local, adequando-o ao contexto político-democrático no qual será inserido, absorvendo o



que é compatível para melhorar a gestão dos serviços públicos (Ribeiro e Oliveira, da Silva *et Bruni*, 2013, p.68). O CLAD (2018), por exemplo, critica o modelo burocrático no que se refere a rigidez hierárquica centralizada e defende a descentralização do modelo gerencial como ferramenta para a maior responsabilização dos funcionários públicos frente à sociedade e ao sistema político num contexto no qual defende o avanço da democracia, redução da desigualdade social e o desenvolvimento econômico. Assim, os funcionários devem ser avaliados de acordo com uma atuação em prol dos resultados, relacionados ao lucro nas empresas privadas e ao interesse público na administração pública.

Nesse sentido, é possível observar o surgimento de modelos gerenciais que incorporam outros princípios ao modelo gerencial puro, um exemplo, é o chamado *Public Service Oriented* (PSO). Esse modelo procura aproximar o modelo gerencial da democracia através da introdução do princípio da participação como mecanismos de aproximação entre Estado e sociedade e da manutenção da descentralização como meio de tornar as políticas públicas mais eficazes. Além da participação, o PSO enfatiza a necessidade de colaboração entre as agências públicas, ao contrário do modelo gerencial puro que se baseava na competição. De acordo com Abrucio (1997), o conceito de esfera pública tendo como centro a participação e domínio dos cidadãos é o grande diferencial do PSO em relação a outras correntes.

Considerando a participação, surgem outros modelos que não tratam do modelo gerencial diretamente e outras, ainda, que questionam os seus princípios. Para Marcos Augusto Perez, a participação é um princípio organizacional da administração pública a partir do qual organizam-se as tarefas e estruturam-se processos convocando-se os administrados a execução direta de determinadas funções tendo como resultado um aumento da eficiência e da legitimidade das decisões que passam a ser compartilhadas entre Estado e cidadãos (Bucci, 2006). Fazendo referência ao modelo burocrático de Weber, o autor afirma que a **participação** deve substituir a **burocracia** no trinômio que sustenta a administração pública atual, juntamente, com a **eficiência** e a **legitimidade**.

A participação nas últimas décadas tem se tornado uma característica tão fundamental da gestão pública, que a partir dela foi criado um modelo de gestão denominado “modelo societal”. O modelo teve com origem os movimentos sociais brasileiros dos anos de 1960 e procura definir um projeto político de desenvolvimento no qual a participação social é o ponto central (Paula, 2005). Apesar de central, a participação social não é suficiente para a estruturação da gestão societal que deve se apresentar com base em quatro eixos que consistem em: uma perspectiva alternativa do desenvolvimento, a concepção participativa e deliberativa de democracia aliada à noção de gestão social, o processo de reinvenção político-institucional

e o novo perfil do gestor público (Sanabio, Santos e David (2013, p. 27). Essa reinvenção político-institucional deve envolver novos arranjos com a (re)estruturação de instituições mais participativas que favoreçam a inclusão de segmentos populares em rotinas públicas de modo a viabilizar o diálogo entre cidadãos, servidores públicos e governantes.

O modelo ainda não está estruturado nacionalmente e se utiliza de iniciativas locais de organização e gestão pública que criam mecanismos e canais de participação popular para a realização das políticas públicas. Sanabio, Santos e David (2013, p. 27) apontam algumas limitações do modelo como a ausência de propostas para a organização dos arranjos institucionais e a indisponibilidade de meios de gestão aderentes a projeto político necessário para a sua efetivação.

#### **4.4. Funções de confiança, princípio da impessoalidade e políticas públicas**

O modelo de gestão pública compatível com o estado democrático de direito e com a responsabilidade de efetivação dos direitos sociais constitucionais deve permitir que as instituições públicas trabalhem de forma colaborativa para o atendimento das políticas públicas e deve envolver os cidadãos nos processos decisórios, assim como, dar transparência as suas ações e permitir que os servidores públicos desempenhem seu papel de realizadores do interesse público, ou seja, através do desenvolvimento das políticas públicas. Para tal, os servidores também devem atuar de forma participativa na esfera técnica das organizações e restringir ao mínimo a interferência política. Segundo o IPEA (2015), ainda não há evidências empíricas que permitam comprovar a associação entre a eficiência das políticas públicas e a interferência político-partidária, embora acredite-se que a alta rotatividade dos cargos e a inexistência de critérios claros de seleção reduza o incentivo à qualificação e ao desempenho dos servidores de carreira e produza efeitos negativos sobre a eficiência das agências.

No Brasil, os artigos 37 e 38 da Constituição Federal trazem as disposições gerais da administração pública, que pode ser classificada em dois grupos, considerando a forma de ocupação dos cargos, empregos e funções: o primeiro originário do processo de concurso público (aqui denominados cargos efetivos) onde há ampla competitividade e critérios objetivos de seleção e o segundo constituído por nomeações de caráter discricionário com critérios, normalmente, subjetivos e políticos (IPEA, 2015). O segundo grupo (aqui denominados cargos não-efetivos), é, normalmente, o que tem a maior capacidade de influir na gestão das políticas públicas e, conseqüentemente, onde o poder administrativo está mais concentrado e divide-se entre as e as funções de confiança e os cargos em comissão.

A primeira categoria deve ser “exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargos efetivos”, enquanto a segunda é de “livre nomeação e exoneração”, podendo ser nomeados, inclusive, pessoas externas à administração pública, portanto que sejam observados “as condições e percentuais mínimos previstos em lei” relativos a servidores de cargos efetivos. De acordo com Graeff (2008, p. 67 e 68), não há grande novidade constitucional em relação ao tema, conceitualmente, considerando a legislação anterior de 1970. As diferenças recaem na nomenclatura e na ampliação do campo de atribuições abarcadas pelas funções de confiança. O texto constitucional não diferencia, materialmente, as duas categorias, de maneira expressa o que deixa margem para interpretações diversas gerando tratamento diferenciado do tema pelas diversas instituições públicas. De acordo com Graeff (2008, p. 63) a função de confiança pode ser definida como sendo “um encargo de direção, chefia e assessoramento, atribuído a servidor ocupante de cargo efetivo. Ou seja, uma adição de atribuições relacionadas com as atividades de direção, chefia e assessoramento às atribuições do cargo efetivo”. O autor faz referência à redação do texto constitucional que usa o verbo “preencher” para o cargo em comissão e “exercer” para a função de confiança. Assim, o cargo em comissão corresponderia a “unidades completas de atribuições previstas na estrutura organizacional, e independentes dos cargos de provimento efetivo” (Graeff, 2008, p. 63).

Nesse sentido, considerando a compatibilidade entre políticas públicas e arranjos institucionais, é fundamental a compreensão da estrutura dos cargos-efetivos e o processo a partir do qual eles são ocupados no Brasil. Pois, “as conexões entre a esfera político-partidária e os cargos de confiança estruturam o processo de formulação e implementação das políticas públicas e dão corpo ao exercício cotidiano do governo” (IPEA, 2015). Bucci e Souza (2022, p. 8) defendem que “a alternância governamental cria fatores de descontinuidade das políticas públicas sendo um deles a mudança nos cargos em comissão e funções de confiança das instituições da administração pública”.

A denominação “função de confiança” leva a diferentes entendimentos, relacionado o termo “confiança”. Considerando o Princípio da Impessoalidade, um dos princípios fundamentais que regem a administração pública, a partir do qual as relações administrativas devem ser pautadas pela impessoalidade, a confiança deveria estar relacionada a confiabilidade quanto ao perfil do nomeado para o desempenho da função, ou seja, seria confiança na capacidade técnica do servidor em desempenhar as atividades. Nas palavras de Rocha (1994, p. 147):

A grande dificuldade da garantia da impessoalidade estatal reside na circunstância de que as suas atividades são desempenhadas pelas pessoas, cujos interesses e ambições afloram mais facilmente ali, em razão da proximidade do Poder e, portanto, da

possibilidade de realizá-las, valendo-se para tanto da coisa que é de todos e não apenas delas.

Entretanto, observa-se um entendimento comum e perigoso, no qual a confiança política cede lugar a confiança exclusivamente pessoal através da qual, a fidúcia está presente na relação entre o nomeado e nomeante e não entre nomeado e administração pública. Talvez, por esse motivo, seja comum a retomada do uso da terminologia “função gratificada”, que existia antes da Constituição Federal de 1988, em algumas regulamentações, no lugar de “função de confiança”. Essa relação de fidúcia é mais comumente naturalizada nos cargos em comissão onde o “jogo político” se faz mais presente por poderem ser preenchidos por pessoas externas a administração pública e sem vínculo efetivo com a instituição. Entretanto, no caso das funções de confiança ela representa uma violação expressa ao princípio da impessoalidade.

Em muitos casos há uma distorção da forma de ocupação das funções de confiança e de fato das suas atribuições institucionais. É possível notar, um legado histórico em relação às funções de confiança que guardam familiaridade com o período patrimonialista onde o acesso, de modo geral, ao serviço público era feito através de arranjos políticos e trocas de favores pessoais. Por outro lado, em alguns casos, há um desvio de conduta do ocupante da função que atua como uma espécie de “detentor do cargo” e suas prerrogativas pertencessem a ele ao invés de serem os meios de desempenho das suas atribuições, há uma inversão de valores, que deixam de ser impessoais e passam a ser pessoais (ENAP, 2014, p. 25). O poder emanado pela função, nesses casos, faz com que os seus ocupantes se sintam em posição de superioridade privilegiada, passando a atuar de modo a manter a posse e perpetuidade na função nos casos em que não há um tempo máximo de permanência ou mandato pré-definido.

Apesar de já haverem avanços na administração direta com a edição de normativos com uma regulamentação mais detalhada das funções de confiança, como a Lei nº 14.204/2021, que simplifica a gestão de cargos em comissão e funções de segurança no Poder Executivo, ainda há muito a ser feito, principalmente, na tentativa de uma definição legal de um limite material entre os conceitos de cargos em comissão e funções de confiança e requisitos mínimos para o exercício de tais cargos.

Considerando, a administração indireta, especificamente as empresas públicas, foi publicada pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – Sest, que atua sobre as empresas estatais federais, a Cartilha de Diretrizes e Orientações acerca do Plano de Cargos e Plano de Funções (Brasil, 2016). O documento apresenta o plano de funções como sendo uma ferramenta de gestão, referente aos cargos em comissão e funções gratificadas, e

apresenta orientações gerais muito relacionadas a gratificação e a organização, sem muitos avanços no sentido da uniformização dos requisitos mínimos desses cargos.

A realidade é que há uma diferença significativa no tratamento das funções pelas instituições públicas brasileiras. Cada instituição estabelece critérios próprios nos seus regulamentos internos que em muitos casos são gerais e abertos. Observa-se um alargamento dessas funções com atribuições que vão além da chamada “confiança política” necessária para a implementação de planos de governo invadindo a dimensão técnica das instituições. Isso faz com que haja uma desestruturação, descontinuidade e ineficiência da administração além de ser um elemento que favorece grupos de interesse (Graeff, 2008). De acordo com o IPEA (2015, p.7):

A combinação entre a alta rotatividade dos cargos, frágil sistema de avaliação, e permanente pressão por nomeações decorrentes do multipartidarismo impõe grande desafio: minimizar os riscos de alimentar a patronagem ineficiente sem engessar o espaço necessário das decisões de caráter eminentemente político no interior da alta gestão”.

Dessa forma, a cada troca de governo, a instituição sofre impacto no seu funcionamento, aguardando as indicações políticas para cargos, e, conseqüentemente na continuidade das políticas públicas. Diante disso, propõe-se que haja uma regulamentação única para as empresas públicas federais, em relação às funções de confiança e aos cargos em comissão, onde fiquem estabelecidas, minimamente, as seguintes determinações:

- a. Distinção conceitual entre as funções de confiança e os cargos em comissão. As funções de confiança, como são exclusivas de funcionários efetivos, deveriam ter delimitado o seu espaço dentro das instituições que, minimamente, deveria corresponder as chefias de primeira linha;
- b. Processos seletivos internos para a ocupação das funções de confiança que presem pela transparência, participação e ampla concorrência;
- c. Definição das competências e capacitações necessárias para o exercício da função de confiança como, por exemplo, o tempo de experiência e capacitação técnica;
- d. Mandato e tempo máximo de permanência para as funções de confiança. Essa última exigência seria um mecanismo para evitar a apropriação pessoal da função, muito comum no serviço público, em razão do tempo indefinido que os servidores permanecem desempenhando funções de confiança;
- e. Descrição detalhada das atribuições e responsabilidades de cada uma das funções em regulamentação interna da instituição;

Vale ressaltar, que a regulamentação dos cargos não-efetivos deve estar amparada pela Governança Pública, seus princípios e diretrizes organizados no Decreto nº 9.203/2017 que teve como fontes documentos nacionais e internacionais. Esses princípios têm como funções: fornecerem a conexão entre os princípios constitucionais e a atuação dos agentes públicos, constituírem o arcabouço normativo-prescritivo para o desenvolvimento da política de governança através de uma aplicação coordenada e direcionada (Brasil, 2018). Destaca-se os princípios da capacidade de resposta e o da melhoria regulatória que devem orientar a administração pública na regulamentação em tela. Através da melhoria regulatória pretende-se construir normas mais simples pautadas em evidências visando reduzir a carga regulatória através da ampliação da participação por exemplo. Já por meio da capacidade de resposta, espera-se que a confiança no governo amplie o cumprimento das normas e regulamentos. O documento brasileiro, traz um item que trata exclusivamente sobre os cargos não-efetivos e a capacidade de resposta, afirmando que o zelo na seleção dos ocupantes desses cargos é umas principais medidas para melhorar o desempenho das organizações (Brasil, 2018, p. 25).

Destarte, espera-se que a regulamentação uniforme das funções de confiança signifique um avanço na direção da impessoalidade da administração pública e na delimitação da dimensão política de interferência institucional e, conseqüentemente, na maior efetividade das políticas públicas.

#### **4.5. Estudo de Caso: Funções de confiança na regulamentação interna das empresas públicas (SGB, EPE e EMBRAPA)**

Com o intuito de analisar a regulamentação interna das funções de confiança na administração indireta em relação aos aspectos comentados nesse trabalho, foram selecionadas três empresas públicas, para uma análise comparativa, quais sejam: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA, vinculada ao Ministério da Agricultura, a Empresa de Pesquisa Energética – EPE e o Serviço Geológico do Brasil – SGB, vinculadas ao Ministério de Minas e Energia. Para a análise comparativa das empresas foram utilizadas duas versões do documento interno que regulamenta as funções de confiança em cada uma delas: o documento mais atual disponível eletronicamente e uma versão anterior, com o intuito de avaliar a evolução do tema em cada uma das instituições. Para algumas instituições foram avaliadas regulamentações internas com informações complementares.

Dessa forma, foi realizada primeiramente, uma análise comparativa entre os documentos de uma mesma instituição e, a seguir, foi feita uma comparação entre a situação

atual de cada instituição. Para essa análise foram utilizadas as cinco determinações mínimas para uma regulamentação uniforme das empresas públicas federais, definidas no item 4.4, materializadas em 5 (cinco) critérios cujos resultados foram sistematizados na Tabela 1.

A EMBRAPA regulamenta as funções de confiança, em termos gerais, no documento “Plano de Carreiras da EMBRAPA - PCE” onde trata da Estrutura dos cargos não efetivos. Para o estudo foram selecionados os PCEs de 1998 e de 2012 (EMBRAPA, 1998 e EMBRAPA, 2012, respectivamente). A primeira diferença entre os dois documentos se refere a classificação dos cargos não-efetivos, pois a EMBRAPA faz uma classificação dos cargos não-efetivos mais detalhada do que o texto constitucional. Este grupo de cargos foi subdividido em quatro categorias no PCE (2012): cargos em comissão, funções de confiança, funções gratificadas e funções de supervisão, acrescentando a categoria função gratificada em relação ao EMBRAPA (1998). Apenas a primeira categoria, cargos em comissão, pode ser ocupada por pessoas não pertencentes ao quadro de pessoal efetivo da instituição (item 14.1 – EMBRAPA (2012)). A inclusão das funções gratificadas representa um grande avanço da instituição no sentido da ampliação da impessoalidade dos cargos não-efetivos por definir um prazo determinado para a permanência num cargo não-efetivo (item 14.3 – EMBRAPA (2012)), estabelecer em norma própria o detalhamento das competências e capacitações exigidas para cada nível gerencial ou de supervisão e as condições e critérios de proficiência (item 19) e determinar a ocupação da função por meio de processo seletivo interno (item 14.3.5 – EMBRAPA (2012)). Vale observar, que no EMBRAPA (1998) era permitido a ocupação de função de confiança por pessoas não ocupantes de cargo efetivo, talvez porque, o documento seja anterior a entrada em vigor da emenda constitucional nº 19/1998 que alterou o inciso V do artigo 37 da CF/1998, que determinava que “os cargos em comissão e as funções de confiança serão exercidos, *preferencialmente*, por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional” (grifos nossos). Nota-se um detalhamento maior da estrutura dos cargos não efetivos no EMBRAPA (2012) em relação ao EMBRAPA (1998).

A EPE estabelece as disposições gerais dos cargos não efetivos os quais denomina: cargos comissionados e funções gratificadas no seu Regimento interno - RI aqui considerado com base nas versões de 2016 e 2023 (EPE, 2016 e EPE, 2023 respectivamente). Embora ambos documentos possuam o mesmo quantitativo de vagas para os cargos não-efetivos (62 vagas), no RI (2016) houve avanços como: a separação material entre os dois tipos com a definição daqueles correspondentes aos cargos em comissão e às funções gratificadas (Artigo 4º - § 1º), e o estabelecimento de tempo máximo de permanência no cargo para auditor interno e ouvidor.

As Funções de Confiança, no Serviço Geológico do Brasil - SGB são regulamentadas por Instrução Normativa do Departamento de Recursos Humanos (RHU 01.05-05). Para este trabalho foram selecionadas a RHU 01.05-05 de 2021 e 2023 (SGB, 2021 e SGB, 2023 respectivamente). As principais modificações de uma instrução para a outra se refere ao Anexo II onde se encontram os requisitos para o preenchimento dos cargos não-efetivos. Vale observar que alguns cargos são definidos, simultaneamente, como função de confiança e como cargo em comissão demonstrando a confusão institucional em relação a definição de cada categoria dos cargos não-efetivos. A lista apresenta cargos duplicados classificados em mais de uma categoria (ex: assessoria de diretoria e secretaria de diretoria) e cargos de terceira linha considerados cargos em comissão (ex: coordenador executivo e assistente executivo de departamento ou diretoria) demonstrando uma grande amplitude da interferência da dimensão política na instituição.

Comparando a regulamentação dos cargos não-efetivos das três empresas estatais federais selecionadas para o estudo, considerando o documento mais recente, é possível notar disparidades em relação aos critérios avaliativos definidos na Tabela 1. O SGB é a única instituição que ainda não estabeleceu a distinção entre os cargos em comissão e as funções de confiança, classificando um mesmo cargo em alguns momentos como a primeira categoria e em outros como a segunda e, até mesmo, nas duas categorias. Apenas a EMBRAPA previu a obrigatoriedade de processo interno de seleção para as funções de confiança.

Não foi localizado, para nenhuma das três empresas selecionadas, um plano de funções formal conforme orientado pela SEST na cartilha acima referida. Pelo contrário, cada uma estabelece a regulamentação dos cargos não-efetivos em um tipo diferente de regulamentação interna. A EMBRAPA, pelo menos, já incluiu a disposições sobre os cargos não efetivos no seu plano de cargos, ao contrário do SGB, que o faz numa instrução normativa do departamento de recursos humanos que pode ser alterada mais facilmente sofrendo maior influência política. O SGB estabeleceu o prazo máximo de 3 anos com possibilidade de renovação por mais três anos e uma extensão excepcional de até 365 dias para todos os cargos não-efetivos enquanto as demais só determinaram o tempo de permanência máximo para alguns cargos. A empresa também foi a única que definiu as competências e capacitações necessárias para o exercício para ambos, cargos em comissão e funções de confiança. A EMBRAPA foi a única que previu o uso de processo seletivo interno para as funções gratificadas. Não foi localizado documento no qual a EPE descreva as atribuições e responsabilidade de cada cargo e nem os requisitos e competências para o seu exercício.



Tabela 1 – Análise comparativa das regulamentações internas da EMBRAPA, SGB e EPE referentes aos cargos não-fetivos.

Análise Comparativa das regulamentações internas acerca dos cargos não-efetivos - SGB, EMBRAPA e EPE							
Critérios avaliativos/Empresa pública		SGB		EMBRAPA		EPE	
		2021	2023	1998	2012	2016	2023
a	Distinção entre os cargos correspondentes às funções de confiança e os cargos de comissão	não	não	sim	sim	não	sim
b	Indicação dos empregados para funções de confiança via processo seletivo interno	não	não	não	sim*	não	não
c	Definição das competências e capacitações necessárias	sim	sim	não	sim*****	não	não
d	Tempo máximo de permanência no cargo ou função	sim	sim	não	sim*	não	sim**
e	Descrição detalhada das atribuições e responsabilidades	sim	sim	sim	sim*****	não	não

\*apenas para as funções gratificadas

\*\*apenas para auditor interno e ouvidor

\*\*\*apenas para Chefe Geral e Gerente Geral

\*\*\*\*apenas para funções gratificadas, funções de confiança e funções de supervisão

\*\*\*\*\* nível gerencial ou de supervisão

## 5. CONCLUSÕES

Nesse trabalho foi possível entender a importância dos arranjos institucionais, objeto da agenda 2030 da ONU, para o desenvolvimento sustentável e para a efetividade das políticas públicas. Além disso, foi apresentada a evolução dos modelos de gestão pública no Brasil, desde o modelo patrimonialista, centralizado e baseado em relações pessoais; passando pelo modelo burocrático, ainda centralizado, mas com normas regulamentadoras de modo a trazer impessoalidade para a administração; pelo modelo gerencial neoliberal, descentralizado e individualista, seus desdobramentos e, por último, pelo modelo societal pautado na participação social.

A partir dessa evolução, contatou-se o legado histórico e cultural do modelo patrimonialista na forma como os cargos não efetivos são estruturados na administração pública brasileira e a dificuldade da ampliação da participação na administração pública que envolve uma série de medidas relacionadas a governança administrativa. Ainda há uma parcela muito grande de pessoalidade na forma como esses cargos são definidos internamente nas instituições, falta de participação ampla dos próprios servidores na sua seleção e definição e uma interferência da dimensão política, a qual deveria estar restrita apenas aos cargos em comissão, na esfera técnica através das funções de confiança. A diferenciação material entre os cargos e funções continua nebulosa para algumas instituições, mesmo após as emendas constitucionais e regulamentações. Assim, observa-se a extensão da ocupação da dimensão técnica gerencial

das instituições por indicações livres pois as mesmas definem para essa dimensão cargos em comissão ao invés de funções de confiança, para as quais deveriam concorrer servidores de carreira a partir de processos seletivos transparentes, com critérios objetivos e requisitos que alcançassem, inclusive, a capacitação e a experiência na instituição. O estabelecimento de tempo máximo na função também seria um mecanismo para evitar a dominação e apropriação pessoal de servidores do cargo. Numa espécie de participação ampla e diversa dos servidores capacitados nessas funções que, em muitas instituições brasileiras, continuam sendo ocupadas a partir de critérios pessoais, políticos e/ou troca de favores.

Através da análise da regulamentação dos cargos não efetivos em três empresas públicas federais, SGB, EMBRAPA e EPE, considerando cinco critérios propostos, constatou-se a disparidade entre as regulamentações que precisam avançar no sentido de uma governança pública que se pautem nos princípios da capacidade de resposta e melhoria regulatória.

Isto posto, acredita-se que uma regulamentação dos cargos não-efetivos para as empresas públicas federais, com a delimitação da atuação da esfera política e técnica, através da definição material do conteúdo dos cargos em comissão e das funções de confiança, pode contribuir no sentido de que a preterida participação, defendida como princípio que fornece legitimidade a atuação da administração pública e como forma de rompimento de barreiras entre sociedade e Estado, seja também implementada na estrutura interna de tomada de decisão institucional na busca pela impessoalidade institucional e maior efetividade e continuidade das políticas públicas.

## 6. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** Caderno ENAP, Brasília, n. 10, 1997, p. 1-52.

ANTUNES, P. de B. The Rights of the Indigenous People and the Amazon: A Road Ahead . **Environmental Policy and Law.** Jan. 2023. 153 – 163.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Departamento de Política de Pessoal e Previdência Complementar de Estatais - **Cartilha de Diretrizes e Orientações** – Brasília: MP, 2016 disponível em: [file:///C:/Users/mariana.villasboas/Downloads/plano-de-cargos-e-salarios-e-plano-de-funcoes%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/mariana.villasboas/Downloads/plano-de-cargos-e-salarios-e-plano-de-funcoes%20(1).pdf). Acesso em: 28/02/2024.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República - **Guia da política de governança pública.** Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. 86 p.

BUCCI, Maria Paula Dallari e COUTINHO, Diogo Rosenthal. **Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. Inovação no Brasil : avanços e desafios jurídicos e institucionais.** São Paulo: Blucher, 2017. p. 339 : il. ; 24 cm. . Acesso em: 25 nov. 2023.

BUCCI, M.P.D.,SOUZA, M.S. **A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. Sequência Estudos Jurídicos e Políticos,** [S. l.], v. 43, n. 90, p. 1–28, 2022. DOI: 10.5007/2177-7055.2022.e85500. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/85500>. Acesso em: 26 nov. 2023

BUCCI, Maria Paula. Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006. p. 163-176.

DRUCK, G. O Estado neoliberal no Brasil: a ideologia do empreendedorismo e o fim dos servidores públicos. **Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar.** 2021. 11: 821-844.

CAMPELO, G. S. B. (2013). Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ciência & Trópico,** 34(2). Recuperado de <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/871>

CLAD, C. L.-A. de A. para o D. **Uma nova gestão pública para a América Latina. Revista Do Serviço Público,** 50(1), 2014. p. 121-144. <https://doi.org/10.21874/rsp.v50i1.343>

ENAP, 2014 – **Ética e Serviço Público – Módulo 2 - A ética da vida pública: cidadania e serviço público no Brasil** - Enap - Escola Nacional de Administração Pública - Diretoria de Comunicação e Pesquisa - Brasília, DF, 2014.

EMBRAPA – **Plano de Carreiras da Embrapa – PCE,** 2012 – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Disponível em: [file:///C:/Users/mariana.villasboas/Downloads/Anexo\\_1\\_Plano\\_PCE%20\(6\).pdf](file:///C:/Users/mariana.villasboas/Downloads/Anexo_1_Plano_PCE%20(6).pdf). Acesso em: 25/02/2024.

EMBRAPA - – **Plano de Carreiras da Embrapa – PCE,** 1998 – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/205114/1/Plano-de-cargos-e-salarios.pdf>. Acesso em: 25/02/2024.

EPE – **Regimento Interno – Empresa de Pesquisa Energética – EPE,** 2016. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/sites-pt/aceso-a-informacao/institucional/Documents/RegimentoInterno.pdf> . Acesso em 10/02/2024.

EPE – **Regimento Interno – Empresa de Pesquisa Energética – EPE**, 2023. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/sites-pt/acesso-a-informacao/institucional/Documents/Regimento%20Interno%20EPE.pdf>. Acesso em 10/02/2024.

GRAEF, A. Cargos em comissão e funções de confiança: diferenças conceituais e práticas. **Res Pública**, v. 7, n. 2, jul./dez. 2008. p. 61-72.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo: História e Implicações (Introdução)**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

IPEA-Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro** /organizador: Felix Garcia Lopez. – Brasília : IPEA, 2015. 210p.

PAULA, A.P.P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, FGV-EAESP Escola de Administração de Empresas de São Paulo (Brazil), vol. 45(1), January, 2005.

PEREIRA, L. C. B. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista Do Serviço Público**, 50(4), 2014. p. 5-29. <https://doi.org/10.21874/rsp.v50i4.354>

RIBEIRO E OLIVEIRA, A. B., DA SILVA, U. B., & BRUNI, A. L. (2013). Gerencialismo e desafios contemporâneos da gestão dos custos públicos no Brasil. **Revista De Estudos Contábeis**, 3(5), 63–82. Recuperado de <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/rec/article/view/14308>

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da Administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SGB – Serviço Geológico do Brasil. RHU 01.05-05 – **Instrução Normativa, 2021**. Disponível em: [https://intranet.sgb.gov.br/publique/media/docs\\_normativos/rhu010505\\_funcaoconfianca\\_v111.pdf](https://intranet.sgb.gov.br/publique/media/docs_normativos/rhu010505_funcaoconfianca_v111.pdf) . Acesso em: 20/02/2024.

SGB – Serviço Geológico do Brasil. RHU 01.05-05 – **Instrução Normativa, 2023**. Disponível em [https://intranet.sgb.gov.br/publique/media/docs\\_normativos/rhu010505\\_funcaoconfianca\\_v4.pdf](https://intranet.sgb.gov.br/publique/media/docs_normativos/rhu010505_funcaoconfianca_v4.pdf). Acesso em? 20/02/2024.