

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

Rogério Bueno de Lemos

RACISMO ESTRUTURAL NA NOMEAÇÃO DE CARGOS COMISSIONADOS NO
MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

PORTO ALEGRE
2022

ROGÉRIO BUENO DE LEMOS

RACISMO ESTRUTURAL NA NOMEAÇÃO DE CARGOS COMISSIONADOS NO
MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Ciências Jurídicas e Sociais - Noturno, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a Obtenção do grau de Bacharel.

Orientador: Prof. Dr. Lúcio Antônio Machado de Almeida

PORTO ALEGRE

2022

ROGÉRIO BUENO DE LEMOS

RACISMO ESTRUTURAL NA NOMEAÇÃO DE CARGOS COMISSIONADOS NO
MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Ciências Jurídicas e Sociais - Noturno, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a Obtenção do grau de Bacharel.

Aprovado em 10 de outubro de 2022

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Lúcio Antônio Machado de Almeida
Orientador

Prof.^a Dr.^a. Sonilde Kugel Lazzarin
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Prof.^a Me.^a. Suellen Martins Pacheco
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Dedico este trabalho às minhas filhas Juliana e Sofia, a meu neto Christian, razões de tudo isto e à minha esposa Sani, que sempre esteve ao meu lado incondicionalmente. Sem ela nada seria possível.

AGRADECIMENTOS

Ao grande amor da minha vida, minha esposa Sani, a mulher sem a qual não sou nada. Você é minha respiração, você é minha tábua de salvação, e sem você nada seria possível. O mundo é um quando estou do seu lado, e outro quando você não está. Obrigado por tudo.

À minha mãe Vera, por ter me protegido na hora que mais estive vulnerável. Você é essencial na minha formação, e mesmo estando ausente, te sinto presente, sempre.

Às minhas filhas e neto, Juliana, Sofia e Christian Rodrigo, por entenderem meu sacrifício em busca de um sonho, e também por entenderem todos os momentos em que estive ausente, me dedicando ao curso.

Aos demais familiares por todo o apoio e pela ajuda, que muito contribuíram para a minha formação.

Aos professores, pelos ensinamentos, e em especial, ao professor orientador Lúcio Antônio Machado de Almeida, por ter desempenhado tal função com dedicação e amizade. Você é um exemplo na luta contra qualquer espécie de racismo.

Aos meus colegas de curso, com quem convivi intensamente durante os últimos anos, pelo companheirismo, pela troca de experiências que me permitiram crescer não só como pessoa, mas também como formando.

RESUMO

No Município de Porto Alegre, não há negros nomeados em 740 cargos comissionados testados pela pesquisa. No total, são 833 casos. Partindo deste fato, a pesquisa aponta que há racismo estrutural na contratação de pessoas para ocuparem este tipo de cargo. O presente trabalho aponta as causas e também para uma solução no que diz respeito à falta de representatividade da comunidade negra nos cargos de chefia, gerência e assessoramento. Para tanto, utiliza-se como metodologia uma abordagem qualitativa, com pesquisa de campo, documentos e descritiva, com técnica de revisão bibliográfica, no sentido de demonstrar que existem algum grupo que estão em vantagem em relação aos negros, no que diz respeito à representatividade e acesso a determinados espaços. No início a revisão demonstra a importância do servidor para a administração pública, especialmente os cargos comissionados, que desempenham funções de direção, chefia e assessoramento. Após, indica que o fisiologismo político e o presidencialismo de coalizão são as causas de nomeação de grupos específicos que buscam se perpetuar no poder, barrando negros de ocuparem o mesmo espaço, configurando o racismo estrutural. Este, por sua vez, é tratado na sequência. Por fim o trabalho sugere, como solução para equacionar o problema, adoção de processo seletivo para nomeação de cargos comissionados.

Palavras-chave: Município Porto Alegre Racismo Estrutural servidor público
Administração Pública Presidencialismo de coalizão Fisiologismo político.

ABSTRACT

In the Municipality of Porto Alegre, there are no blacks appointed in any of the 833 commissioned positions. Based on this fact, the research points out that there is structural racism hiring people to occupy this type of position. The present work points out the causes and also for a solution with regard to the lack of representation of the black community in the positions of leadership, management and advice. Therefore, a qualitative approach is used as a methodology, with field research, documents and descriptive, with a bibliographic review technique, in order to demonstrate that there are some groups that are at an advantage in relation to blacks, with regard to representativeness and access to certain spaces, and why this happens. At the beginning, the review demonstrates the importance of the server for the public administration, especially the commissioned positions, which perform functions of direction, leadership and advice. Afterwards, the research indicates that political physiologism and coalition presidentialism are the causes of the appointment of specific groups that seek to perpetuate themselves in power, barring blacks, configuring structural racism, which is conceptualized in the sequence. Finally, the work suggests as a solution to solve the problem, the adoption of a selection process for the appointment of commissioned positions.

Keywords:

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	AGENTE PÚBLICO: TIPOS E SUA IMPORTÂNCIA PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	13
2.1	Órgãos Públicos.....	13
2.2	Cargos, empregos e funções públicas, suas diferenças.....	14
2.2.1	Cargo Público.....	14
2.2.2	Função Pública.....	15
2.2.3	Emprego Público.....	16
2.2.4	Admissão e Regime que Vigora em Cargos da Administração Pública, Formas, Breve Histórico.....	17
2.3	Agente Público, um Gênero e suas Espécies.....	17
2.3.1	Agente Político.....	19
2.3.2	Agentes Militares.....	21
2.3.3	Particulares em colaboração com o poder público.....	22
2.3.4	Servidores Públicos.....	23
2.3.4.1	Servidores Temporários.....	25
2.3.4.2	Empregados Públicos.....	26
2.3.4.3	Servidores Estatutários.....	27
2.3.5	Cargo Comissionado e Função Gratificada.....	28
2.3.6	A importância dos Cargos Comissionados nos municípios.....	29
2.3.7	Cargos Comissionados na Prefeitura de Porto Alegre.....	29
2.3.8	Formas de ingresso dos Cargos Comissionados.....	30
3	PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E FISIOLÓGISMO POLÍTICO	32
3.1	PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO	32
3.2	Fisiologismo Político.....	36
3.2.1	Princípios que Regem a Administração Pública Subvertidos Pelo Mau Uso do Presidencialismo de Coalizão e Pelo Fisiologismo Político.....	39
3.2.2	Princípio da Legalidade.....	40
3.2.2.1	Princípio da Impessoalidade.....	40
3.2.2.2	Princípio da Eficiência.....	41
4	RACISMO ESTRUTURAL	44
4.1	Diferença de racismo, preconceito e discriminação.....	44
4.1.1	Preconceito.....	44
4.1.2	Discriminação Racial.....	44
4.1.2.1	Preconceito racial e discriminação racial relacionados ao conceito de raça.....	45

4.1.34	Racismo	45
4.1.3.1	Concepção individualista do racismo	45
4.1.3.2	Racismo Estrutural.....	46
4.1.4	O Racismo Estrutural na Contratação de Cargos Comissionados na Prefeitura de Porto Alegre	48
4.1.5	O Problema da Pesquisa Para Comprovar a Falta de Representatividade de Negros em Cargos Comissionados	49
5	SOLUÇÃO PARA O INGRESSO DE NEGROS NOS CARGOS COMISSIONADOS	52
5.1	Projeto de iniciativa popular	52
5.2	Motivos para o Processo Seletivo	53
5.3	Motivos para Incluir Cotas Raciais	54
5.4	Indicações de candidatos por parte dos partidos que formam a coalizão	55
5.4.1	Cotas para negros.....	55
5.5	Provas de Qualificação	55
5.6	Experiência na Função	56
5.7	Lista Após Processo Seletivo.....	56
6	CONCLUSÃO	58
	REFERÊNCIAS	61

1 INTRODUÇÃO

Um aspecto que sempre incomodou muito o autor deste trabalho, desde que foi empossado no cargo de assistente administrativo no Município de Porto Alegre, em 2012, é que jamais viu um servidor preto ou pardo nomeado em cargo comissionado. Ou seja, jamais teve um chefe da raça negra, haja vista que os cargos comissionados são os de chefia, direção e assessoramento¹. Estão diretamente ligados ao chefe do executivo e aos secretários municipais, sendo responsáveis pelo planejamento e execução das políticas de gestão, juntamente com os agentes políticos. Os negros estão, e sempre estiveram impedidos de alçar a estes cargos.

Cabe ressaltar que, desde 2014, o autor desempenha suas funções em diversos RH's das secretarias do Município, como responsável pelo ingresso de servidores. Assim, já realizou trâmites de nomeação de mais de 300 cargos comissionados em todo este tempo. Não teve a oportunidade de realizar a nomeação de nenhuma pessoa da raça negra.

De fato, no Portal Transparência da Prefeitura de Porto Alegre, constam os nomes de todos os servidores ocupantes de cargos comissionados² atualmente. Pegando nome a nome, e fazendo uma pesquisa em redes sociais como Facebook, Instagram, Twitter, e visitando os setores de lotação, dos detentores deste tipo de cargo, podemos perceber, com base no fenótipo³, e sem levar em conta a autodeclaração e o histórico familiar e cultural

¹ Decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de Recurso Extraordinário, determina que a criação de cargos comissionados somente se justifica para funções de direção, chefia e assessoramento e não para atividades burocráticas, técnicas ou operacionais. O tema é objeto do Recurso Extraordinário nº 1041210, que teve repercussão geral reconhecida juntamente com o julgamento do mérito por meio do Plenário Virtual. No caso concreto, a decisão sobreveio de recurso contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP), que julgou inconstitucional os dispositivos da Lei Municipal 7.430/2015 de Guarulhos, que criavam 1.941 cargos de assessoramento na administração municipal.

² <https://transparencia.portoalegre.rs.gov.br/pessoal/quadro-funcional/ccs>

³ Verificação fenotípica não serve de base definitiva para determinar a que grupo racial uma pessoa pertence. Neste sentido, temos o parecer TRF-4 – Apelação nº 5024707-08.2018.4.04.7100/RS, Relator: JUIZ FEDERAL ROGERIO FAVRETO, Data de Julgamento: 13/03/2019, 3ª Turma do Tribunal Regional da 4ª Região. O Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade da Lei n.º 12.990/14, entendendo legítimo o controle da autodeclaração a partir de critérios subsidiários de heteroidentificação, desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa. É ilegal o parecer emitido pela comissão de verificação que, de forma sumária, conclua apenas pelo critério da heteroidentificação, sem qualquer fundamentação e sem levar em consideração a autodeclaração do candidato e os documentos por ele juntados. Diante da subjetividade que subjaz à definição do grupo racial de uma pessoa por uma comissão avaliadora e havendo dúvida quanto a isso, tem-se que a presunção de veracidade da autodeclaração deve prevalecer.

⁴, podemos dizer que dos 833 ocupantes de Cargos de Confiança, 740 são da raça branca. Outros 93 ocupantes não encontraram nem em redes sociais nem nos seus setores de lotação.

Diante deste quadro, devemos nos perguntar: O que impede nomeações de pessoas da raça negra para ocuparem cargos comissionados? Isto caracteriza racismo estrutural? E mais, como modificar este quadro, para que haja a inclusão da população negra nos cargos comissionados, que são mais próximos ao centro de poder, ou melhor, dizendo, do chefe do executivo e da execução de projetos?

Como objetivo geral, a presente pesquisa busca analisar se há, e também, porque há racismo estrutural na nomeação de cargos comissionados no Município de Porto Alegre, e ainda, como modificar este quadro.

Para tanto, o trabalho inicia no sentido de demonstrar a importância dos agentes públicos, especialmente dos cargos comissionados, para a execução de projetos da gestão, no sentido de gerenciar, assessorar o chefe do executivo e os secretários municipais (ou de outras esferas) e desempenhar os cargos de chefia.

Logo após, a pesquisa levanta a hipótese de o presidencialismo de coalizão e o fisiologismo político impedirem de algum modo a nomeação de negros para os cargos comissionados. Com efeito, todas as nomeações de Cargos comissionados parecem atender a objetivos partidários ou interesses pessoais dos nomeados.

Também, de forma sucinta, o trabalho aborda o que é racismo estrutural e de que forma esta prática, aparentemente edificada nos quadros funcionais do Município de Porto Alegre, impacta na população negra local.

Por fim, a pesquisa aponta algumas ações que podem ser tomadas pelo chefe do executivo, responsável direto pela nomeação e exoneração de cargos comissionados⁵, visando resolver este grave problema.

Para isto, parte-se da hipótese de que a falta de representatividade negra nos cargos comissionados aconteça devido ao fisiologismo político e ao presidencialismo de coalizão, práticas que estruturam o racismo na nomeação de Cargos Comissionados. Por serem cargos responsáveis pela gerência, assessoramento e

⁴ Por quatro meses, tentei levantar informações acerca de quantos servidores ocupantes de Cargos Comissionados eram negros no Município de Porto Alegre. Estes dados não constam no Portal Transparência, nem em qualquer outro relatório produzido pelo Município, acerca da composição e remuneração dos seus servidores. Desta feita, solicitei realizar pesquisa diretamente com os servidores ocupantes de Cargos Comissionados, para que se autodeclarassem, o que foi negado pelo Gabinete do Prefeito, com base na Lei nº 13.709/2018 - LGPD. Como sou servidor do Município, me senti pressionado a não realizar a pesquisa, ouvindo expressões como "para que mexer nisto?" ou expressões do tipo "Deixa isto quieto, teu TCC não vai mudar a realidade, tu só vai prejudicar tua carreira com isto." Portanto, a única pesquisa possível de fazer, sem que prejudicasse minha carreira de 10 anos no Município, foi a mencionada, por fenótipo em redes sociais.

⁵ ART. 37, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: II. A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvada as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

chefia nos órgãos da administração pública, isto causa problemas graves que afetam esta população,

Com efeito, estes problemas ocorrem pela falta de representatividade quando decidido como serão alocados os recursos. Os efeitos causados por esta falta de representatividade são faltos de saneamento básico, falha na educação falta de projetos para a cultura, bem como maior mortalidade infantil, maior analfabetismo, menos anos de estudos, metade da renda per-capta, maior número de homicídios. Tudo isto em relação à população branca⁶.

Quanto à metodologia, a pesquisa é de levantamento bibliográfico para demonstrar a importância do servidor público - enfatizando os cargos comissionados-, para fazer breve análise sobre fisiologismo e presidencialismo de coalizão e sobre como estes fatores levam a problemas, especialmente ao racismo estrutural. Para demonstrar que não há negros ocupantes de cargos comissionados, foi utilizada pesquisa investigativa, para aproximar o cotidiano da investigação científica. O método indutivo é o realizado, já que parte da observação de que não há negros nomeados em cargos comissionados no município de Porto Alegre.

No primeiro capítulo, o objetivo específico é demonstrar a importância do agente público, que assume papel de realizador do "querer" e do "fazer" da administração pública. O trabalho parte da noção de órgão, local de lotação destes agentes. Logo após, diferencia cargos, agentes e funções, e também as diferentes categorias de servidores, até chegar aos cargos comissionados, importantíssimos para realizar os objetivos de gestão, já que são estes os responsáveis pela gerência, chefia e assessoramento aos chefes do executivo.

No segundo, o objetivo específico é abordar o presidencialismo de coalizão e o fisiologismo, que parecem ser os modos principais de acesso às nomeações de Cargos Comissionados no Município de Porto Alegre, e como esta prática o acesso de pessoas pretas e pardas a esta categoria de agentes públicos caracterizando o racismo estrutural, e, conseqüentemente, limitando a chance de ver suas demandas da comunidade negra atendidas pelo poder central, causando prejuízos históricos e recorrentes.

No terceiro capítulo a pesquisa aborda brevemente o racismo estrutural, como ele é estruturado nas entranhas de nossas instituições, a diferença entre racismo, preconceito e injúria racial, e como isto se reflete na sociedade. Também, como o racismo estrutural impacta na contratação de pessoas pretas e pardas para ocuparem cargos comissionados nos quadros de funcionários do município de Porto Alegre.

Finalmente, no quarto e último capítulo o trabalho apresenta proposta de

⁶ <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2020/01/racismo-em-pauta> [2014-racismo-estrutural-mantem-negros-e-indigenas-a-margem-da-sociedade](#) Fontes: CNJ, TSE, IBGE, Inep, Ministério da Saúde e estudo de A.D.R. CaldasFonte: Agência Senado

Processo de seleção de agentes para ocuparem os cargos comissionados, de maneira a não ferir o artigo 37 II da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 no diz respeito à prerrogativa de livre nomeação e exoneração por parte do chefe do executivo, e com reserva de vagas para negros.

2 AGENTE PÚBLICO: TIPOS E SUA IMPORTÂNCIA PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 Órgãos Públicos

Primeiramente, precisamos definir o que é Órgão. Segundo Pietro (2021), órgão é entidade contida na Administração Pública que congrega atribuições exercidas por agentes públicos, que por sua vez o fazem para dar vida à Administração Pública, com o objetivo de fazer valer a vontade do Estado. Não há que se confundirem órgãos, agente público, e a pessoa jurídica, que são entes diferentes.

Destaca-se que, nas palavras da doutrinadora, "órgão é a unidade de atuação integrante da estrutura da administração direta e da estrutura da administração indireta (art. 1º, § 2º, da Lei de Processo Administrativo federal – nº 9.784, de 29-1-99)." (PIETRO, 2021, p. 1210).

Outra característica para a qual a doutrinadora chama a atenção, é que um órgão não possui personalidade jurídica. Por sua vez, contém agentes públicos, suas atribuições e os cargos públicos. É dentro dos órgãos que estes elementos podem sofrer modificações, como vacância nos cargos, ou alteração das atribuições, sem que a unidade orgânica sofra qualquer modificação, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Órgãos são unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado. Por se tratar, tal como o próprio Estado, de entidades reais, porém abstratas (seres de razão), não têm nem vontade nem ação, no sentido de vida psíquica ou anímica próprias, que, estas, só os seres biológicos podem possuí-las. De fato, os órgãos não passam de simples repartições de atribuições, e nada mais. (MELLO, 2010, p. 141).

O autor reforça ideia de que os Órgãos Públicos são entes sem personalidade jurídica, que são simples partes da Administração Pública criadas para manifestar, através dos Agentes Públicos, a vontade do Estado. Também reforça a ideia de que seu agir, seu querer, são expressos por agentes públicos. Neste sentido, "para que tais atribuições se concretizem e ingressem no mundo natural é necessário o concurso de seres físicos, prepostos à condição de agentes." (MELLO, 2010, p. 144). Portanto, não bastam os Órgãos, é necessária a presença de Agentes públicos.

Assim, percebe-se que a noção de órgão também introduz a importância dos agentes públicos, já que é por estes que o Estado "quer" e "age", desempenhando as funções administrativas contidas naqueles, que por sua vez, são células das pessoas jurídicas de direito público ou privado, através das quais o Estado.

desenvolve suas atividades.

Em suma, podemos afirmar que a Administração pública vive, pulsa, respira através dos diferentes tipos de Agentes Públicos. De outra forma, também podemos afirmar que a Administração pública não faz sentido sem seus Agentes, espalhados por cargos, e desempenhando diferentes funções, a serviço do Estado.

2.2 Cargos, empregos e funções públicas, suas diferenças.

2.2.1 Cargo Público

Conforme Hely Lopes Meirelles, todo cargo público será exercido por uma pessoa física, que receberá uma retribuição para isto. Define o autor:

Cargo público é o lugar instituído na organização do serviço público, com denominação própria, atribuições e responsabilidades específicas e estipêndio correspondente, para ser provido e exercido por um titular, na forma estabelecida em lei. (MEIRELLES, 2016, p. 523).

Quanto ao local, Alexandrino e Paulo (2021) lecionam que cargo público é lugar que está contido em um órgão - centro de competência despersonalizado - e ocupado por pessoa Física, denominado Agente Público. Neste sentido, a noção de cargo está ligada a lugar fixo. Em consequência, a saída, por qualquer motivo do Agente Público ocupante do cargo, tornará o cargo vacante, sendo ocupado, no futuro, por outra pessoa física. Este processo em nada afetará o conjunto de atribuições e responsabilidades do cargo, tampouco o órgão, no qual o cargo esteja contido.

Isto acontece porque, as competências do servidor que ocupará o cargo, já estão pré-definidas por Lei. Ou seja, não importa quem ocupará o cargo, o fará de maneira impessoal, e, em geral, não poderá realizar nem mais, nem menos do que esta Lei determina. As ações da pessoa física ocupante do cargo são, portanto, vinculadas. (ALEXANDRINO; PAULO, 2021).

Também, Filho (2021), assevera que Cargo é lugar contido nos Órgãos da Administração Pública, célula destinada a ser ocupada pelo Servidor, pessoa física que o titularizará. Afirma, também, que há cargos contidos em órgãos pertencentes a todas as esferas da Administração, titularizados por Servidores.

Acrescentando, Meirelles (2016) afirma que cargo deve estar previsto em Lei, e esta, por sua vez, deve ser criada por cada Ente da Federação, definindo tudo o que o caracteriza, e também, como se dará seu provimento.

Queremos destacar, dentre os tipos de cargos⁷, para fins deste Trabalho, os Cargos em Comissão. Estes cargos estão previstos nos artigos 37, II⁸, e 37 V⁹, da Constituição Federal. Os Cargos em Comissão são permanentes, criados em Leis Específicas para fins de assessoramento, gerência e direção. Porém, seus ocupantes, pessoas físicas com vínculo estatutário, não tem estabilidade nestes cargos. Ou seja, os Cargos são permanentes, mas seus ocupantes tem vínculo precário.

2.2.2 Função Pública

Se Cargo liga-se à ideia de lugar, por sua vez, Função liga-se à ideia de conjunto de atribuições, que todo cargo carrega. Porém, se todo cargo guarda em si, atribuições, a recíproca não é verdadeira, já que nem todo conjunto de atribuições está ligada a um cargo. A estes conjuntos de atribuições que não estão ligados a um cargo, dá-se o nome de Função. (PIETRO, 2021)

Como definição, usaremos a de Hely Lopes Meirelles:

Função é a atribuição ou o conjunto de atribuições que a Administração confere a cada categoria profissional ou comete individualmente a determinados servidores para a execução de serviços eventuais, sendo comumente remunerada através de pro labore. Diferencia-se, basicamente, do cargo em comissão pelo fato de não titularizar cargo público. (2016, p. 523).

À guisa de exemplo de Função, destacamos a de confiança - ou, no caso de Porto Alegre, Função Gratificada¹⁰ - que só pode ser ocupada por servidores de carreira, conforme artigo 37, V, da Constituição Federal.

O Doutrinador ensina que, como as funções só podem ser exercidas por

⁷ Grande parte da Doutrina consultada apresenta divisão dos cargos em tipos. Hely Lopes Meirelles divide em Cargo de carreira, cargo isolado, Cargo Técnico e Cargo em Comissão. Trabalharemos adiante Os cargos em Comissão, para fins deste trabalho.

⁸ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: II. a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

⁹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

¹⁰ Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de Porto Alegre Artigo 68 - A função gratificada é instituída por lei para atender a encargos de chefia, assessoramento e outros de confiança, sendo privativa de funcionário público detentor de cargo de provimento efetivo, observados os requisitos estabelecidos para o exercício. (Redação dada pela Lei Complementar nº 407/1998)

Servidores efetivos, a confiança se torna fator interno da Administração Pública. Entendemos que, neste sentido, uma Função de Confiança ou Função Gratificada (no caso de Porto Alegre), não deve ser designada ao servidor público levando em conta fatores como afinidade política ou partidária, tampouco interesses particulares dos envolvidos, que seriam fatores externos, mas tão somente pela capacidade do Servidor Público.

Assim como os Cargos em Comissão, as Funções de Confiança destinam-se às atribuições de direção, chefia e assessoramento. A diferença é que, para ocupar Funções de Confiança, a Lei permite apenas servidores de carreira. Já para ocupar Cargos de Confiança, a Lei estipula que somente um percentual estabelecido por Lei serão ocupadas por servidor de carreira. O motivo é que existem funções que não são permanentes, mas transitórias. (MEIRELLES, 2016).

Cabe salientar que Agentes Públicos só podem alcançar estabilidade em cargos, nunca em funções, assim assevera Meirelles (2016). Isto porque, conforme a Constituição da República Federativa do Brasil, as funções são de livre nomeação e exoneração, fator que liga o Servidor Público que desempenha a função à Gestão que lhe nomeou.

2.2.3 Emprego Público

Empregos Públicos são similares a Cargos públicos, no sentido de ambos serem núcleos permanentes revestidos de funções. Estão espalhados por todas as esferas de governo, e criados para serem ocupados por empregados públicos em todos os níveis da Administração Pública, direta e indireta. Neste sentido:

Empregos públicos são núcleos de encargos de trabalho permanentes a serem preenchidos por agentes contratados para desempenhá-los, sob relação trabalhista, como, aliás, prevê a Lei 9.962, de 22.2.2000. Embora se trate de lei volvida à Administração federal, este conceito, parece-nos, é aplicável a todas as esferas de governo. (MELLO, 2010, p. 259).

Da mesma forma, Pietro (2021) afirma que Empregos Públicos e Cargos Públicos coexistem na Administração Pública, e se diferenciam pelo tipo de vínculo de seus ocupantes. Enquanto Empregos estão submetidos ao vínculo trabalhista, regidos pela CLT, Cargos Públicos se submetem a um Estatuto próprio, criado por Leis.

A autora salienta ainda que, o regime único a ser adotado pela Administração, deve ser o Regime Estatutário, conforme ADI 2.135/DF (julgamento pelo Plenário em 2-8-07). Este entendimento volta ao que determinava o artigo 39 da Constituição originalmente. O artigo 39 foi extinto pela Emenda Constitucional 19/98, que liberava

a Administração Pública a preencher seus núcleos com empregados regidos pelo Regime Trabalhista.

2.2.4 Admissão e Regime que Vigora em Cargos da Administração Pública, Formas, Breve Histórico

O artigo 39 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 exigiu em sua redação original, que por meio de Lei as unidades da federação instituíssem regime único para seus Servidores Públicos. Vale ressaltar que a Constituição não previa originalmente qual deveria ser o regime, porém, o legislador, ao afirmar que o Regime deveria ser instituído por Lei Específica, fez entender que deveria o regime ser diferente da CLT, tendo em vista que esta já vigorava como Lei Federal. O Legislador fez entender que através de Lei específica, deveria ser criado um Estatuto próprio, e assim, nascia o Regime Estatutário. (OLIVEIRA, 2021).

Um segundo momento veio com a Reforma Administrativa, que deriva da Emenda Constitucional 19 de 1998. Foi muito importante já que determinou o fim do Regime Jurídico Único alterando o artigo 39. Assim, a adoção obrigatória do sistema único descrito acima terminou, e em alguns casos, o sistema CLT foi usado. Porém, a efetiva eliminação do Regime Único dependia também de Lei. Caso não houvesse Lei para determinar o Regime, significaria que o chefe do executivo poderia contratar como bem entendesse. Pela importância, os serviços típicos de Estado, ou atividades fins, deveriam ser pelo Regime Estatutário. Assim entendiam STF e grande parte da Doutrina¹¹. Nas atividades meio, poderia haver liberdade de escolha. (OLIVEIRA, 2021).

Em sentido contrário, o Ministro do Supremo Marco Aurélio concedeu liminar na ADIn para declarar o Regime celetista inconstitucional para os quadros da Administração pública.¹² Logo após, e no mesmo sentido, os dispositivos da Lei 9.986/2000¹³, que previam o regime celetista, foram revogados,

2.3 Agente Público, um Gênero e suas Espécies

Na lição de Mello (2010, p. 245) "Quem quer que desempenhe funções

¹¹ O STF, por exemplo, considerou inconstitucional o regime celetista para os agentes dos quadros das agências reguladoras (Lei 9.986/2000), pois o único regime possível seria o estatutário, tendo em vista o exercício de poder de polícia.

¹² STF, ADIn 2310 MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 01.02.2001, p. 5)

¹³ <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2000/lei-9986-18-julho-2000-359735-publicacaooriginal-1-pl.html>

estatais, enquanto as exercita, é um agente público". Analogamente, para Pietro (2021), denominam-se Agentes Públicos todas as pessoas que prestam serviços para a Administração Pública, nas funções administrativas, jurisdicionais ou legislativas, com vínculo empregatício ou sem, definitivamente ou esporadicamente. Logo, independentemente do vínculo, se definitivo ou não, se pertencente à administração direta ou indireta, e em qualquer das esferas da federação, se desempenha função pública, é agente público.

Além disso, para Hack (2008), Agente Público é termo genérico que serve para designar pessoas físicas que executam os atos e dão vida às pessoas jurídicas que compõem a Administração Pública. Na mesma banda, Neto (2014) aponta que Agente Público é todo aquele que exerce a função pública dentro dos limites da Lei, com vínculo ou sem vínculo, e com poder decisório.

Portanto, nas palavras dos doutrinadores, Agente público é pessoa que deve agir dentro dos dizeres da lei, animando os entes despersonalizados que são as empresas públicas estatais, decidindo e executando os seus atos. Investido em função ou cargo para o desempenho de uma atividade pública.

Gasparini (2017) acrescenta que Agente Público é gênero amplo que abarca algumas espécies. Conhecidas as espécies é possível "[...] conhecer e determinar o que seja autoridade para fins de impetração de mandado de segurança, ação popular e para fins de responsabilidade do Estado." (GASPARINI, 2017, p. 222). Ou seja, é preciso conhecer qual é a espécie de Agente Público, já que mandado de segurança e ação popular são dirigidas a certa autoridade.

Uma outra característica acerca dos Agentes públicos que encontramos em Filho (2018), é que estes não são representantes do Estado, mas sim pessoas físicas pelas quais o Estado manifesta sua vontade.

Para Mello (2010), se o agente público age em nome do Estado, este pode ser responsabilizado pelos atos daquele, ainda que, por vezes, apenas subsidiariamente. Complementando a ideia, J.S.C. Filho (2021) Fosse o agente um representante do Estado juridicamente teria problemas para saber quem estaria manifestando a vontade, o Estado representado ou o agente representante.

No que diz respeito ao gênero, Pietro (2021) afirma que Agente Público é expressão genérica, dividida em categorias, amplamente utilizada pela doutrina para alcançar todas as pessoas que prestam serviços para a administração pública. Não só a Doutrinadora, mas também Mello (2010) afirma que Agente público é gênero que engloba todas as pessoas que operacionalizam as ações e vontades do Estado, e divide-se em algumas espécies.

Perante a Constituição de 1988, com as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 18/98, pode-se dizer que são quatro as categorias de agentes públicos: agentes políticos, servidores públicos, militares e

particulares em colaboração com o poder público. (PIETRO, 2021, p. 697).

Logo, pode-se dizer que a Expressão Agente público abrange todas as pessoas físicas que manifestam a vontade do Estado através de atos da Administração Pública, com ou sem vínculo empregatício, definitiva ou esporadicamente, nos três poderes, executivo, legislativo ou judiciário, na União, Estados, Distrito Federal ou Município.

Ademais, fica claro que o papel fundamental do Agente Público é dar vida à Administração Pública e às pessoas jurídicas estatais, através de atos dos quais a responsabilidade única e objetiva é do Estado.

Seguramente, como observamos até aqui, Agente Público é gênero que se divide em espécies, ou, categoria. Para a continuidade, este Trabalho de Conclusão de Curso utilizará a divisão categórica da doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

2.3.1 Agente Político

No que diz respeito a quem são os Agentes Políticos na estrutura administrativa, Pietro (2021) define:

São, portanto, agentes políticos, no direito brasileiro, porque exercem típicas atividades de governo e exercem mandato, para o qual são eleitos, apenas os Chefes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal, os Ministros e Secretários de Estado, além de Senadores, Deputados e Vereadores. A forma de investidura é a eleição, salvo para Ministros e Secretários, que são de livre escolha do Chefe do Executivo e providos em cargos públicos, mediante nomeação. (p. 699).

Podemos observar que além dos Agentes Políticos que possuem Cargos Eletivos, podemos considerar, também, nesta espécie, aqueles que os auxiliam diretamente, como secretários, nos casos de municípios e estados, e Ministros, no caso da União. Assim entendem Filho (2018) e Mello (2010).

Não é pacífica a definição de Agente Político pela doutrina consultada. Conforme Oliveira (2021), a doutrina divide-se em dois conceitos: Conceito Amplo, o qual define Agentes Políticos como sendo os Agentes do alto escalão que atuam com independência funcional, subordinados apenas pela Constituição (Hely Lopes Meirelles) e Conceito Restrito, o qual define os Agentes Políticos pelo local de destaque que ocupam na Administração, (Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Celso Antônio Bandeira de Mello e maioria).

Podemos, neste sentido, dizer que Agentes Políticos são os que ascendem

aos cargos através de eleição, e os que ascendem por nomeação, para auxiliar imediatamente os eleitos, cuja função política é transitória e com prazo determinado. É esta categoria de Agente Público que determina como serão usados os recursos orçamentários. Neste sentido, os Agentes devem se pautar pela Constituição no que diz respeito a atender certos Direitos fundamentais, segundo Oliveira (2021).

Efetivamente, no âmbito administrativo podemos dizer que Agentes Políticos são os responsáveis por defender as ações e metas governamentais. São eles que ditam o caminho a ser seguido pela alta Administração. No que diz respeito às atividades, "[...] compreende, basicamente, as atividades de direção e as Co legislativas, ou seja, as que implicam a fixação de metas, de diretrizes, ou de planos governamentais." (PIETRO, 2021, p. 1218).

No mesmo sentido, Filho (2021):

Agentes políticos são aqueles aos quais incumbe a execução das diretrizes traçadas pelo Poder Público. São estes agentes que desenham os destinos fundamentais do Estado e que criam as estratégias políticas por eles consideradas necessárias e convenientes para que o Estado atinja os seus fins. (FILHO, 2021, p. 1089).

Ou seja, os agentes políticos são os responsáveis por definirem os caminhos para que o poder público atinja certas metas propostas durante o seu ciclo de governo. Podemos dizer que eles defendem um estilo de administração, que pode ser, por exemplo, mais liberal ou mais estatal. Isto dependerá dos Agentes Políticos que estarão ocupando os altos escalões da Administração, ou seja, os eleitos por sufrágio universal.

Além disso, no que dizem respeito à prática dos Agentes políticos eles não estão sujeitos à regra do nepotismo. Assim pacificou o STF ao julgar o Recurso Extraordinário 579951 RN. Portanto, não é considerado nepotismo um Prefeito, por exemplo, nomear seu filho para um cargo no secretariado, assevera Oliveira (2021). Em seguida, o mesmo doutrinador revela que não há consenso quanto aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aplicável a todos os Agentes Públicos, no tocante às práticas de alguns Agentes Políticos.

Sinteticamente, podemos dizer que Agente Político é categoria de Agente Público, cuja investidura é a eleição ou nomeação, que abrange aqueles que são responsáveis pelas atividades típicas de governo, ocupando postos em seus mais altos escalões. Para tanto, são eleitos ou nomeados por aqueles que são eleitos, para definirem de que forma o Governo dará vida à Administração pública, praticando seus atos, a partir de certos planos e diretrizes governamentais, previamente definidos.

Ainda, fica claro que o papel do Agente Político está atrelado somente aos limites da constituição, não subordinando seus atos a qualquer outro Agente Público. Na prática, é o que podemos observar ao vermos os chefes do executivo entregando total autonomia para seus Ministros e Secretários definirem as práticas de Secretarias e Ministérios.

Por último, adotando conceito mais restrito, como defende a maior parte da Doutrina, incluindo Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Celso Antônio Bandeira de Mello, podemos dizer que são Agentes Políticos os Chefes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal, os Ministros e Secretários de Estado, além de Senadores, Deputados e Vereadores.

2.3.2 Agentes Militares

A doutrina diverge quanto à posição em que se encontram os Agentes Militares. Para Oliveira (2021), Agentes militares estão dentro da categoria de Servidores Públicos. No mesmo sentido, Neto (2014), determina que Servidores Militares estão dentro da categoria de Servidores públicos, com regime estatutário próprio, e divididos em três subcategorias: integrantes das forças armadas, policiais militares e bombeiros militares. Estes seriam os servidores públicos militares, definidos assim pela Constituição de 1988.

Como já citado, para Pietro (2021), os militares são uma categoria do gênero Agentes Públicos e, fora, portanto, da Categoria de Servidores Públicos. A doutrinadora salienta que foi a partir da Emenda Constitucional 18/98 que os militares deixaram de ser considerados Servidores Públicos. Com efeito, a Emenda Constitucional em seu artigo 2º indica que " A seção II do Capítulo VII do Título III da Constituição passa a denominar-se "DOS SERVIDORES PÚBLICOS" e a Seção III do Capítulo VII do Título III da Constituição Federal passa a denominar-se "DOS MILITARES DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS", separando as categorias.

Em seguida, Pietro (2021) define quem são as pessoas que ocupam os cargos de agentes militares.

Os militares abrangem "as pessoas físicas que prestam serviços às Forças Armadas – Marinha, Exército e Aeronáutica (art. 142, caput, e § 3º, da Constituição) – e às Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, Distrito Federal e dos Territórios (art. 42)". (PIETRO, 2021, p. 1227).

Com efeito, algumas peculiaridades são aplicadas somente a esta categoria, marcando a diferença em relação às outras categorias de Agentes Públicos, como a

vedação de *habeas corpus* contra punições que venham a sofrer, regras sobre alistamento e exclusão do serviço ativo, e alguns direitos particulares como a *reforma*. Tudo disposto em diversos artigos da Seção II do Capítulo VII do Título III da Constituição Federal, segundo Pietro (2021).

No mesmo sentido, Filho (2021) acentua que as categorias de servidores públicos civis e militares foram separadas pela Emenda Constitucional 18/1998. O doutrinador salienta que, apesar de separados da categoria de servidores públicos, aos militares cabe a expressão Servidores Militares, já que são subordinados e prestam serviço á pessoas públicas, ganhando para isto, remuneração, e que, para categorias de Agentes Públicos diferentes, estatutos diferentes.

2.3.3 Particulares em colaboração com o poder público

Primeiramente, destacamos, como exemplo, dois tipos de Agentes em Colaboração: os mesários e os jurados. Estes dois tipos exercem suas funções públicas transitoriamente, em situações excepcionais, não ocupam cargo ou emprego público e nos dois casos a investidura se dá por convocação. São espécies de agentes Públicos essenciais para Administração pública. Ainda, Servem à Administração Pública por vontade própria e não perdem a condição de particulares. Também, manifestam a vontade do Estado com força jurídica para este feito.

Além disso, para Gasparini (2017) os agentes em colaboração se dividem em três categorias: os que prestam serviço por vontade própria, os que são obrigados a prestar serviço para Administração pública e os que aceitam espontaneamente. Os Agentes em colaboração não possuem vínculo nem ocupam cargos ou empregos públicos.

Carvalho (2016) ressalta a ideia de que Agentes em Colaboração ganham do Estado autorização para agir em seu nome. Neste sentido, Agentes em Colaboração, apesar de agirem apenas em situações excepcionais, são iguais às outras categorias de Agentes Públicos que agem permanentemente. Importante salientar que a Responsabilidade é sempre do Estado, apesar de ser um Agente Particular, pessoa física, que está agindo. (MELLO, 2010).

Fechando sobre Agentes em Colaboração com o Estado, temos o conceito dado por Pietro (2021):

Nesta categoria entram as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado, sem vínculo empregatício, com ou sem remuneração. Podem fazê-lo sob títulos diversos, que compreendem: 1. delegação do Poder Público... eles exercem função pública, em seu próprio nome, sem vínculo empregatício, porém sob fiscalização do Poder Público. A remuneração que recebem não

é paga pelos cofres públicos mas pelos terceiros usuários do serviço; 2. mediante requisição, nomeação ou designação para o exercício de funções públicas relevantes; é o que se dá com os jurados... também não têm vínculo empregatício e, em geral, não recebem remuneração; 3. como gestores de negócio que, espontaneamente, assumem determinada função pública em momento de emergência, como epidemia, incêndio, enchente etc. (PIETRO, 2021, p. 1232).

Na sequência, passaremos a estudar a mais importante categoria de Agentes Públicos, no que diz respeito a este Trabalho. Os Servidores Públicos.

2.3.4 Servidores Públicos

Acerca de Servidores Públicos, - uma das categorias de Agentes Públicos - pode-se dizer que são três as características principais que os definem: são pessoas físicas, são remunerados e tem vínculo empregatício. Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

São servidores públicos, em sentido amplo, as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos. (PIETRO, 2021, p. 1221).

Também, Mello (2010) assevera que, os Servidores Públicos são marcados pela não eventualidade e pelo vínculo profissional, com dependência destes em relação à Administração Pública direta ou indireta. Ou seja: se o Agente tem perenidade, está desempenhando função de maneira especializada, com conhecimento formal sobre seu cargo ou função, então é Servidor Público.

"Segundo a doutrina majoritária, o texto constitucional, no título "Dos Servidores Públicos", está se referindo aos servidores desse tópico, integrantes de cargo ou emprego, nas pessoas jurídicas de direito público" (MARINELA, 2018, p. 699). Com efeito, a Constituição Federal separou os Servidores em civis e Militares. (FILHO, 2021). Encontramos, neste sentido, os Servidores Civis disciplinados nos artigos 39 a 41 da Constituição Federal, e os Servidores Militares nos artigos 142 e 42 da Carta Magna.

Para Meirelles (2016), não são considerados Servidores Públicos os Agentes que tem vínculo empregatício com Empresas públicas de Direito Privado. Portanto, só seriam servidores públicos os Agentes que tem vínculo empregatício com a Administração Direta, as autarquias e as Fundações públicas com personalidade jurídica de direito público. No mesmo sentido, Filho (2021) indica que Agentes Públicos com vínculo empregatício com Sociedade de Economia Mista e Empresas

Públicas não são considerados Servidores Públicos.

Seguindo este raciocínio, existem agentes ligados à administração pública de Porto Alegre, que, mesmo admitidos em concurso público, não são considerados servidores públicos. Com efeito, podemos citar duas empresas públicas de Direito Privado, ligadas à Prefeitura da nossa cidade, a Companhia Carris Porto-Alegrense e a Empresa de Transporte e Circulação - EPTC. Os agentes atuantes nestas duas Empresas públicas não são, portanto, considerados Servidores Públicos Municipais.

Seguindo, Servidor Público é conceito genérico (MELLO, 2010), que abrange todos os Agentes Públicos pessoas físicas, remuneradas para desempenhar a função ou cargo, de maneira profissional, com vínculo empregatício com a Administração Direta, as autarquias e as Fundações Públicas com personalidade jurídica de direito público.

Em que pese alguns doutrinadores se referirem aos Servidores Públicos com outra nomenclatura, a maioria dos consultados concordam com as características acima descritas. Mello (2010) e Carvalho (2016) se referem aos Servidores Públicos como Servidores Estatais ou Agentes Administrativos. Mas a essência é a mesma dos Servidores Públicos, assim nominados, pela doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

É de referir que o Regime Jurídico dos Servidores Públicos era único até a Emenda Constitucional 19 de 1998, onde somente se admitiam cargos públicos, sob o Regime Jurídico Estatutário. Porém, a partir da referida Emenda, passou-se a admitir o Emprego Público, sob o Regime Celetista. Em seguida, volta a vigorar o Regime Jurídico Único, por força da ADI 2.135-4, com efeito *ex nunc* (MELLO, 2010).

Neste sentido, entre 1998 e 2007 foram contratados muitos Servidores Públicos sob o Regime Celetista. A força de exemplo, Na Prefeitura de Porto Alegre encontramos os dois Regimes, Celetistas e Estatutários. No Portal transparência da Prefeitura (PORTO ALEGRE, 2022) podemos encontrar referência a 412 funcionários Celetistas ativos.

Além disso, Pietro (2021) assinala que, por força da Emenda Constitucional 19 de 1998, é necessário que todos os ocupantes de Cargos ou Funções públicas, devam estar previamente enquadrados em algum Regime Jurídico. Isto ocorre em virtude de que:

[...] o artigo 247 da Constituição, acrescentado pelo artigo 32 da Emenda Constitucional nº 19/98, exige sejam fixados, por lei, “critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado.” (p.1226).

Pela divisão da doutrinadora, a depender do regime jurídico, os Servidores Pú-

blicos se dividem em Servidores Estatutários, Empregados Públicos e Servidores Temporários:

1.os servidores estatutários, sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos; 2.os empregados públicos, contratados sob o regime da legislação trabalhista e ocupantes de emprego público; 3.os servidores temporários, contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da Constituição); eles exercem função, sem estarem vinculados a cargo ou emprego público. (PIETRO, 2021, p. 1221).

Na sequência, trabalharemos as três categorias apontadas pela doutrinadora.

23.4.1 Servidores Temporários

Antes de entrarmos na breve análise desta categoria de Servidores Públicos, é necessário dizer que o artigo 37, IX da Constituição da República Federativa do Brasil¹⁴ justifica e autoriza expressamente sua contratação por parte do Poder Público.

Portanto, da leitura do dispositivo podemos conceber que um dos requisitos deste tipo de contratação é que deverá ser por tempo determinado. (CARVALHO, 2016). E este tempo deverá ser definido em Lei específica, por cada ente da federação, segundo Meirelles (2016).

Ainda, em relação ao fator tempo determinado, podemos entender que uma das consequências deste requisito para a contratação é que esta deverá atender a uma necessidade temporária. Meirelles (2016) assinala que o dispositivo constitucional não especifica que a atividade Estatal que justifica a contratação deva ser eventual, admitindo ser atividade permanente. O que deve ser eventual é a necessidade da contratação do Agente Temporário. Além disso, a contratação deverá atender ao que determinar a Lei específica.

Além do requisito tempo determinado, a contratação de Agentes temporários deverá, conforme dispositivo constitucional, atender a outro requisito, o de interesse público. Interesse público que deve ser devidamente justificado na Lei que rege a Contratação especial de Agentes temporários. (CARVALHO, 2016).

Também, para Carvalho (2016), a excepcionalidade é requisito ao qual deverá atender a contratação de Agentes Temporários. Assim, esta contratação não pode substituir a contratação de Agentes Públicos definitivos, que é a regra segundo a Constituição da República Federativa do Brasil. Neste sentido, Pietro (2021) aduz que não se pode falar em Admissão de Agentes Temporários, mas de contratação

¹⁴ Art. 37, IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

por tempo limitado.

É a Lei específica de cada ente da Federação é que determinará o tempo da contratação, bem como todas as outras especificidades. Neste sentido, dizemos que o artigo 37 IX tem eficácia limitada (PIETRO, 2021). Ou seja, a Lei específica é que define as características da contratação, complementando a CRFB, que apenas prevê este tipo de Servidor Público.

Seguindo, o tipo de vínculo dos Servidores Temporários não é nem estatutário, nem trabalhista (CLT), já que não ocupam função, emprego ou cargo público. "Em síntese, são agentes públicos que têm com a administração pública uma relação funcional de direito público, de natureza jurídico administrativo (e não trabalhista)", em que Agente e Estado estão ligados, temporariamente, por um contrato público. (ALEXANDRINO; PAULO, 2021).

Portanto, as diferenças principais entre os Servidores Temporários e os demais Servidores Públicos (Estatutários e Celetistas) é a não perenidade, a necessidade temporária da contratação, o excepcional interesse público, o vínculo contratual de caráter não trabalhista, com a contratação definida por Lei Específica, que determinará o processo de contratação e os encargos, funções e atribuições, não podendo a Administração Pública determinar atividades estranhas ao contrato para o Temporário. Uma das consequências disto é que eles não podem ser nomeados para Funções Gratificadas ou Cargos em Comissão. (CARVALHO, 2016).

23.42 Empregados Públicos

Empregados Públicos são os servidores ocupantes de emprego público, contratados sob o Regime Celetista. Conforme Pietro (2021), Empregados Públicos:

[...] são contratados sob regime da legislação trabalhista, que é aplicável com as alterações decorrentes da Constituição Federal; não podem Estados e Municípios derrogar outras normas da legislação trabalhista, já que não têm competência para legislar sobre Direito do Trabalho, reservada privativamente à União (art. 22, I, da Constituição). Embora sujeitos à CLT, submetem-se a todas as normas constitucionais referentes a requisitos para a investidura, acumulação de cargos, vencimentos, entre outras previstas no Capítulo VII, do Título III, da Constituição. (PIETRO, 2021, p. 1221).

O regime dos Servidores Celetistas respeita contrato individual de natureza trabalhista, sujeito às Leis trabalhistas (GASPARINI, 2017, p. 259). Portanto, diferente dos servidores estatutários, cujo vínculo, direitos e garantias estão em Estatuto, definido por cada Ente da Federação e sujeitos à justiça comum. Aqui mora uma das principais diferenças entre Empregado Público e Servidores Estatutários.

Os Servidores Celetistas também são denominados por parte da Doutrina como Servidores Públicos Trabalhistas. Isto acontece porque este tipo de contrato respeita as Regras da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho). Portanto, não há diferenças entre um Servidor Celetistas e os trabalhadores empregados na iniciativa privada. Mas, o empregador, que é o poder Público, no caso dos Servidores Celetistas, acaba determinando condições peculiares em relação a este tipo de contratação frente à iniciativa privada, como a necessidade de contratação por concurso público, mesmo que os empregados obedeçam à CLT. (FILHO, 2021).

Outro aspecto a ser abordado é que, para maioria da doutrina consultada, os Empregados Públicos - assim como os Empregos Públicos - aparecem em todas as esferas da Administração. Neste sentido, Mello (2010) assinala que Empregados Públicos ocupam Empregos tanto nas Empresas Públicas de Direito Público quanto nas Empresas Públicas de Direito Privado. É o que acontece na Prefeitura de Porto Alegre, como podemos observar no Portal Transparência, onde podemos observar que, em fevereiro de 2022, 222 Celetistas estavam lotados na Administração direta, enquanto, estavam lotados na Administração indireta (PORTO ALEGRE, 2022).

Na contramão, vem Oliveira (2021), que afirma que Agentes Públicos investidos no Regime Trabalhista (Celetistas) apenas ocupariam Empregos na Administração Pública Indireta. O autor afirma que o Regime Trabalhista "Trata-se da aplicação do regime de pessoal das empresas privadas (CLT) às entidades administrativas revestidas de caráter privado." (OLIVEIRA, 2021, p. 1252). Como podemos observar no exemplo acima, os Servidores sob o Regime Celetista aparecem tanto nas Empresas Públicas de caráter público quanto nas Empresas Públicas de caráter Privado.

23.4.3 Servidores Estatutários

Para Pietro (2021), Servidor Estatutário é categoria de Agente Público que:

[...] submetem-se a regime estatutário, estabelecido em lei por cada uma das unidades da federação e modificável unilateralmente, desde que respeitados os direitos já adquiridos pelo servidor. Quando nomeados, eles ingressam numa situação jurídica previamente definida, à qual se submetem com o ato da posse; não há possibilidade de qualquer modificação das normas vigentes por meio de contrato, ainda que com a concordância da Administração e do servidor, porque se trata de normas de ordem pública, cogentes, não derogáveis pelas partes. (p.1221).

Meirelles (2016) assevera que os Estatutários são os servidores em sentido estrito. Estes servidores ou funcionários públicos - expressão ainda utilizada apesar

de retirada da Constituição a partir de 1988 - abrangem os ocupantes de cargo efetivo ou os ocupantes de cargo em comissão. São encontrados na Administração Direta, autarquias e Fundações Públicas de Direito Público.

De fato, todo o servidor Estatutário está vinculado a regras estipuladas pelos entes da Federação antes da sua investidura. Estas regras estão organizadas em um Estatuto. Neste sentido, temos que "O regime estatutário envolve as normas jurídicas que regem os servidores públicos estatutários ocupantes de cargos públicos" (OLIVEIRA, 2021, p. 1251).

Conforme ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro, cada unidade da Federação tem autonomia para definir seus estatutos. Isto significa que uma das características do regime Estatutário é a pluralidade normativa. Esta autonomia atribuída a cada ente da Federação para elaborar as regras de seus Servidores Estatutários advém do artigo 18¹⁵ da Constituição da República Federativa do Brasil, que define que todos os entes tem autoadministração (OLIVEIRA, 2021, p. 1251).

Frisa-se que o Servidor Estatutário se submete não à Legislação trabalhista - apesar do vínculo trabalhista com a Administração pública - mas sim, ao conjunto de regras dispostas no Estatuto¹⁶.

Não é possível alterar, na prática, as atribuições definidas pelo Estatuto ao Servidor Estatutário, visto que estas já estão definidas antes da pessoa física tomar posse no cargo público. Porém, não é garantido ao servidor que o Estatuto não vá mudar durante sua vida funcional, desde que resguardados seus direitos adquiridos. Isto ocorre e é lícito devido à supremacia do interesse público sobre o interesse particular. (PIETRO, 2021).

2.3.5 Cargo Comissionado e Função Gratificada

Pelo que já percebemos até aqui, e pelo que trabalhamos no item 2.1, um servidor público serve para dar vida à Administração Pública, ao Estado. Como vimos também, o servidor estatutário é aquele que desempenha as funções e os

¹⁵ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. § 1º Brasília é a Capital Federal. § 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar. § 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar. § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996) Vide art. 96 - ADCT

¹⁶ Como exemplo, podemos citar o artigo 1º da Lei Complementar nº 133, de 31 de dezembro de 1985, Estatuto dos Servidores Público de Porto Alegre. "Art. 1º Este Estatuto regula o regime jurídico entre o Município e os seus funcionários".

cargos públicos, inclusive as Funções Gratificadas e Cargos de Confiança, estes ligados à Direção, liderança e assessoramento.

As funções gratificadas só podem ser ocupadas por servidores efetivos, estáveis, admitidos por concurso público. Já os cargos de confiança - que interessam mais ao nosso artigo - podem ser ocupados por qualquer pessoa (funcionário público ou não), inclusive por servidores de carreira.

2.3.6 A importância dos Cargos Comissionados nos municípios

A finalidade do servidor público, como já vimos, é de execução dos serviços oferecidos pela Administração Pública a seus cidadãos. No âmbito dos municípios, são responsáveis por fornecer serviços públicos essenciais de maneira econômica, equilibrando o atendimento a problemas sociais e ambientais. Para enfrentar esses desafios, é necessário que os municípios possam organizar e oferecer opções de forma eficiente. Para tanto, o município tem autonomia para organizar os quadros de servidores públicos.

É de referir que esta autonomia da prefeitura para organizar seu quadro de servidores advém da Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 30, inciso I¹⁷. Assim, podemos afirmar que, respeitando a Constituição, as Leis Nacionais e sua própria Lei Orgânica, o município pode elaborar o Regime Jurídico que regerá seus Servidores, as regras da relação Administração Pública x Servidores, os limites de atuação (competências) destes, seus direitos e obrigações, serão definidas por estes estatutos. (MEIRELLES, 2016)¹⁸.

Neste contexto, a figura dos cargos comissionados é de importância gigantesca. São estes cargos, previstos em Lei, que assumem a função de direção, assessoramento e chefia.¹⁹

2.3.7 Cargos Comissionados na Prefeitura de Porto Alegre

Na prefeitura de Porto Alegre, há 630 ocupantes de cargos comissionados,

¹⁷ Artigo 30 da Constituição da República Federativa do Brasil Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;

¹⁸ É a Lei Complementar nº 133/85, e suas alterações, que estabelecem o Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de Porto Alegre.

¹⁹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

espalhados entre a administração direta e indireta, em um universo de 669 cargos criados²⁰. Isto representa, em percentual, 94% de cargos ocupados. Há deveras atenção por parte da Administração Pública em ocupar estas vagas, especialmente porque eles atendem, em sua esmagadora maioria, a interesses particulares e partidários, atendendo ao presidencialismo de coalizão e ao fisiologismo político, assuntos que abordaremos no próximo capítulo.

2.3.8 Formas de ingresso dos Cargos Comissionados

A nomeação em Cargos de Confiança é de responsabilidade do Administrador Público, Agente político, assim como a exoneração, e ambas são de forma livre. Logo, os Cargos de Confiança estão diretamente ligados a este que o nomeia. Importante dizer que, os cargos comissionados não gozam de estabilidade (OLIVEIRA, 2021).

O Gestor Público, principalmente nas nomeações de Cargos Comissionados, deve respeitar os casos, condições e porcentagens definidos previamente em Legislação Ordinária, conforme artigo 37, V, da Constituição da República Federativa do Brasil, e alterado pela EC 19/1998²¹. (OLIVEIRA, 2021)

Conforme previsto na Constituição Da República Federativa do Brasil, a Lei local deverá prever um percentual mínimo para que estes cargos em comissão sejam ocupados por servidores de carreira (com estabilidade)²². Cabe ressaltar que, mesmo que sejam cargos permanentes, previstos em Lei, por vezes até mesmo ocupados por servidores com estabilidade, o desempenho nestes cargos é precário, de livre exoneração, pois a ocupação se dá a partir da confiança do Chefe do Executivo. (MEIRELLES, 2016).

Logo, podemos dizer que existem dois tipos de ascensão aos Cargos Comissionados: os servidores de carreira que são nomeados para ocuparem os destinados por Lei a este fim, e os cidadãos que não são servidores, nomeados pelo Gestor Público para ocupar os cargos de Gerência, assessoramento e direção, devido à confiança e a expertise. Deveriam ser estes os critérios principais, mas não

²⁰ <https://transparencia.portoalegre.rs.gov.br/sites/default/files/usudoc/uploads/smap/2022/08/ccs-fgs-adm-direta-julho/2022/quadrodecargos-ccs-fgs-criados-providos-vagos-202207.pdf>

²¹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

²² V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

são.

Então, que critérios definem o acesso aos Cargos Comissionados? O acesso os cargos comissionados não atendem a critérios técnicos. Atendem ao Presidencialismo de coalizão e ao Fisiologismo utilizado de maneira equivocada, não técnica. Trabalharemos, no próximo capítulo, os dois conceitos.

3 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E FISIOLÓGISMO POLÍTICO

3.1 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

O Presidencialismo de Coalizão nasce do processo de constitucionalização, mais precisamente em 1946. É resultado da soma do federalismo, do presidencialismo e da coalizão multipartidária, sendo reinventado durante o passar do tempo e configurado conforme necessidade dos grupos de poder. (ABRANCHES, 2018).

No sistema presidencialista, presidencialismo de coalizão é a ampla coalizão política que o presidente da república, os governadores e os prefeitos, pertencentes a determinados partidos, fazem com outros partidos que compõem principalmente o Congresso, a nível federal, a câmara dos deputados, a nível estadual e as câmaras de vereadores, a nível municipal, em busca de governabilidade. (ABRANCHES, 2018).

A expressão Presidencialismo de Coalizão surge no famoso artigo do brilhante Sérgio Abranches de 1988. Porém, somente no fim da década de 90 e começo dos anos 2000, se admitiu que os partidos políticos fizessem alianças para alcançar a governabilidade, no caso do executivo, e para realizar projetos, por parte do Legislativo. (COUTO; SOARES; LIVRAMENTO, 2021).

Segundo Abranches (1987), nosso sistema presidencialista é o único que organiza seu poder executivo com base em grandes conchavos, entre os partidos políticos. Isto levaria, em tese, a uma valorização de ideologias diferentes. Esta valorização também se dá pelo multipartidarismo e pela proporcionalidade.

Porém, para que houvesse a real participação no jogo político e decisório de nosso país, todos deveriam ter o mesmo poder de representação, de acesso. Mas em um país como o Brasil, desigual nas oportunidades, a estrutura política nacional não reflete o que dita nossa Carta magna. Reflete sim, um cenário político que nasce da opressão e das interações injustas de nossa sociabilidade.

O que há, é grande homogeneidade social nos grupos que detém o poder, e que procuram estar sempre à frente das coalizões que existem em nosso presidencialismo (ABRANCHES, 1987). O Brasil é um país de conflitos sociais graves, com práticas inaceitáveis, que levam, por exemplo, ao racismo estrutural, que impede que negros tenham uma maior participação política a nível decisório. Quando não há heterogeneidade social, grupos se perpetuam no poder e impedem a ascensão de outros grupos.

Esta homogeneidade social, associada ao multipartidarismo e a forte fragmentação, ou seja, partidos que vão se associando e formando um bloco maior

de interesses polarizados, dificultam a agenda governamental, em qualquer ente federativo (FERNANDO, 2006). Temos uma situação em que o chefe do executivo fica refém destas articulações políticas para ter governabilidade.

Como podemos perceber, o presidencialismo de coalizão poderia ser benéfico ao país. Se bem utilizado, representando interesses das coletividades, os partidos poderiam compor alianças com o poder executivo para realizar agendas positivas de interesse de todos, e não de interesses particulares ou de partidos que pensam apenas em se manter no poder.

Assim, podemos definir o presidencialismo de coalizão como uma engrenagem que faz o poder executivo, juntamente e com o apoio do poder legislativo, coordenando-se política e institucionalmente entre eles, com barganhas entre ambos, manter a governabilidade para vencer a agenda do poder. E isto favorece a coalizão entre partidos, que trocam favores entre si. (ABRANCHES, 2018).

Cabe salientar que, conforme leciona Freitas (2016), na coalizão, os partidos políticos se juntam para formar uma peça do sistema presidencialista e agirem juntos, apesar de por vezes discordarem. Neste sentido, quem age no cenário político é a coalizão, e não os partidos de forma individual. Esta coalizão age de forma a pressionar o chefe do executivo, que em troca, cede favores, como cargos, em troca da governabilidade.

As coalizões não são permanentes, podendo mudar dentro de uma mesma legislatura, conforme os interesses que estão em jogo na cena política. O que está associado a coalizões são estratégias e rearranjos, inclusive imprevisíveis, dada a instável vida política do nosso país.

O Presidencialismo de coalizão está presente no governo federal, estadual e municipal, sempre com o poder executivo como ator principal em busca da governabilidade, conforme leciona Amorim Neto e Organizadores: (2007).

Cabe salientar que os pilares do Presidencialismo de coalizão são o sistema presidencialista com a separação dos três poderes, onde os eleitores escolhem seus representantes para os poderes executivo e legislativo, por voto direto, representatividade, definidor para o presidencialismo de coalizão é o voto proporcional, que leva ao fortalecimento do multipartidarismo e da fragmentação partidária. (ABRANCHES, 2018)

Também, é preciso dizer que os pilares que sustentam o presidencialismo de coalizão estão muito enraizados na vida política brasileira, e mudar seria muito difícil e não produtor. Há a necessidade de que este presidencialismo de coalizão represente a todos os interesses da sociedade, e não se torne arma a defender interesses particulares daqueles que são eleitos e seus partidos. (ABRANCHES,

1987).

O que devemos ter em mente é que o presidencialismo de coalizão serve para organizar o modo como o presidente, os governadores e os prefeitos vão se comunicar com os representantes de partidos eleitos de forma proporcional²³ e com interesses, propostas e agendas governamentais²⁴ diferentes entre si. Nas palavras de Abranches:

[...] desafio político posto ao Presidente da República para formar e gerenciar politicamente sua coalizão e garantir a governança e a governabilidade. Organizar o governo com base em ampla composição de forças partidárias e regionais, em delicado equilíbrio, derivado das contradições existentes entre: a) a resultante nacional da correlação de forças político e partidárias e aquelas que estruturam os sistemas políticos regionais e promovem a divisão em facções de praticamente todos os partidos brasileiros; b) entre os diferentes partidos na coalizão, os quais, na melhor das hipóteses, comportam-se quase sempre como “aliados à distância e adversários muito próximos” e c). entre a agenda presidencial e as agendas retiradas da correlação de forças no Congresso, oriundas de movimentos eleitorais e configuração de interesses muito distintos. Em outras palavras, presidente e parlamentares são eleitos para promoverem agendas muito diferentes entre si e que devem ser, de alguma forma, compatibilizadas. (2015).

Logo, o que podemos entender por presidencialismo de coalizão é o chefe do executivo realizando um conchavo político com os partidos de maior representatividade nas câmaras e no senado para produzir políticas públicas e visando a estabilização do poder, da governança (ABRANCHES, 1987).

Figueiredo e Limong (1999) indicam que o presidencialismo de coalizão estabiliza a política porque abrandam características próprias do nosso país e entes federados. Isto porque são os partidos que dominam o processo decisório no Congresso e nas câmaras estaduais e municipais, e se os chefes do executivo não entram em acordo com estes partidos, não tem governança nem governabilidade, inviabilizando seus mandatos.

²³ Funciona assim o sistema proporcional: para se chegar ao resultado final, aplicam-se os chamados quocientes eleitoral (QE) e partidário (QP). O quociente eleitoral é definido pela soma do número de votos válidos (= votos de legenda³ e votos nominais⁴, excluindo-se os brancos e os nulos), dividida pelo número de cadeiras em disputa. Apenas partidos isolados e coligações que atingem o quociente eleitoral têm direito a alguma vaga. A partir daí, analisa-se o quociente partidário, que é o resultado do número de votos válidos obtidos, pelo partido isolado ou pela coligação, dividido pelo quociente eleitoral. O saldo da conta corresponde ao número de cadeiras a serem ocupadas. Havendo sobra de vagas, divide-se o número de votos válidos do partido ou da coligação, conforme o caso, pelo número de lugares obtidos mais um. Quem alcançar o maior resultado assume a cadeira restante. Depois dessas etapas, verifica-se quais são os mais votados dentro de cada partido isolado ou coligação. Disso decorre a importância de se pensar a conveniência ou não de formar coligações: <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-5-ano-3/como-funciona-o-sistema-proporcional>

²⁴ Em primeiro lugar, é essencial ter em mente que em todos os níveis governamentais (federal, estadual e municipal) existe uma agenda, o que inclui os ministérios e as secretarias. Bom, mas o que é a agenda governamental? Segundo o especialista em Ciência Política John Kingdon, agenda governamental – ou agenda-setting – diz respeito a todos os temas para os quais o governo volta a sua atenção durante um período de tempo. Desse modo, a agenda governamental envolve decisões sobre quais políticas públicas devem ser formuladas e quais devem ser deixadas de lado. <https://www.politize.com.br/agenda-governamental-o-que-e/>

O maior problema do Presidencialismo de Coalizão é o modelo de dependência total entre o poder executivo e o poder legislativo no Brasil. O poder executivo depende do legislativo para governar, para aprovar agendas, e até mesmo, como podemos comparar entre o governo Dilma (coalizão fraca) e o Governo Bolsonaro (coalizão forte), para blindar o chefe do executivo contra pedidos de impeachment.

Por sua vez, podemos afirmar que o legislativo depende do executivo para alocar recursos para seus Estados e para seus redutos eleitorais. O deputado federal, o deputado estadual e o vereador, pensam em seus redutos, e nos interesses do seu partido.

Este sistema gera instabilidade. Mas, é importante afirmar que a instabilidade gerada é pela combinação entre o multipartidarismo, o presidencialismo de coalizão e o sistema presidencialista, onde cada um deles apresenta características próprias do Brasil. (ABRANCHES, 2018).

O multipartidarismo, um dos pilares do presidencialismo de coalizão, gera, no Brasil, uma fragmentação partidária própria, ocasionando falta de representatividade partidária e enfraquecimento da ideologia²⁵. Este enfraquecimento da ideologia dos partidos inunda-os de representantes com interesses individuais ou temáticos, e como exemplo podemos citar as bancadas da bala, bancada evangélica, bancada ruralista, etc, todos defendendo seus próprios interesses e hiperfragmentando o multipartidarismo e subvertendo o presidencialismo de coalizão, no sentido de que esta fragmentação torna o chefe do executivo praticamente refém destes interesses, precisando alocar recursos, não baseado na ideologia dos partidos, mas em interesses particulares de uma pequena camada social que busca se manter no poder, sedentas de recursos públicos para realizar projetos em benefício próprio de seus representantes.

Assim, os partidos se apresentam mais como administradores, gerenciadores e até governantes destes interesses junto ao chefe do executivo, utilizando os

²⁵ Os conceitos de ideologia são diversos. Para entendê-los, começaremos pelo autor Norberto Bobbio, em seu livro “Dicionário da Política”, que divide ideologia em duas formas: o sentido “fraco” e “forte” da palavra. Para ele, o sentido fraco significa “um conjunto de ideias e de valores que tem como função orientar comportamentos políticos e coletivos” e o sentido forte tem a concepção baseada no Marxismo, sendo entendido como uma “falsa consciência das relações de domínio entre as classes”. Vamos nos concentrar, primeiramente, no sentido fraco. Para melhor entendê-lo e dar exemplos, vamos nos basear em uma frase de Terry Eagleton: Ideologia tem mais a ver com a questão de quem está falando o quê, com quem e com qual finalidade. As ideologias políticas se encaixam muito bem nesse contexto, uma vez que conseguimos explicar elas a partir de o quê são, com quem estão debatendo e com qual finalidade (ferramentas, estratégias, formas). Um exemplo disso é quando falamos da ideologia socialista: O que é socialismo: na definição geral, é um conjunto de ideias e de crenças que se alinham à esquerda política e que defende a extinção da desigualdade, utilizando políticas sociais por parte do estado, por exemplo. Qual a finalidade do socialismo: utilizar de estratégias, formas ou ferramentas para extinguir a desigualdade social, de acordo com a sua doutrina política e econômica. Outro exemplo é de quando falamos da ideologia liberal: O que é ideologia liberal: de forma geral, o liberalismo é um conjunto de ideias e de crenças que defende o livre mercado e o estado mínimo tanto na vida do indivíduo quanto na economia. Qual a finalidade do liberalismo: utilizar de estratégias, formas ou ferramentas para garantir as liberdades individuais, de acordo com sua doutrina política e econômica. <https://www.politize.com.br/o-que-e-ideologia>

mecanismos das câmaras e do congresso, e esquecem suas ideologias. Neste sentido:

Quando partidos se tornam menos expressivos –parece que eles se tornam mais inclinados a se apresentarem aos eleitores como governantes e se convidam a serem julgados como governantes. Isto significa que eles precisam organizar a competição de tal forma a oferecer escolhas entre incumbentes e opositoristas e dar aos eleitores a oportunidade de usar as eleições para arremessar os ruins para fora. Se uma ênfase sobre a representação e expressividade encoraja o voto prospectivo, uma ênfase em uma orientação mais instrumental pode, assim, ser vista a encorajar o voto retrospectivo. [...] Partidos tiveram uma perda no papel de representação e dispuseram menos confiança no voto expressivo e prospectivo. De forma alternativa, eles começaram a enfatizar sua capacidade como bons governantes, administradores e gerenciadores da política. (MAIR, 2009, p. 9 apud SILVA NETO, 2019, P. 22)

Segundo Abranches (2015, p. 8) o presidencialismo de coalizão não tem somente lado negativo, pelo contrário. Quando o chefe do executivo tem um desempenho geral favorável, não precisa barganhar para conseguir apoio político. Versa o especialista no assunto:

O sinal e a intensidade da popularidade explicam os ciclos. O sinal positivo e forte da popularidade alimenta o ciclo "centrípeto", como, por exemplo, na "lua de mel", logo após a eleição, que a crônica política estabelece como de duração média de 100 dias. A presidência com sinal fortemente positivo - alta popularidade, desempenho econômico favorável, inflação sob controle, renda real estável ou crescendo - sequer precisa muita habilidade ou empenho para negociar a adesão da coalizão a seu projeto de governo. Neutraliza, com facilidade, as tentativas da oposição de abrir dissidências na coalizão. As negociações se resumem à rotina das votações de MPs e projetos de lei, que são negociáveis caso a caso. (ABRANCHES, 2018).

Porém, quando há a necessidade de coalizar os interesses múltiplos, os chefes dos executivos oferecem cargos públicos existentes nos órgãos da administração - entre outras barganhas - aos partidos, como fatias de bolo. É aqui que entra a "graxa" do motor do presidencialismo de coalizão: o fisiologismo político.

3.2 Fisiologismo Político

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi pensada, no que tange à ocupação de cargos públicos, para primar pela isonomia, focando escolher as pessoas mais aptas devido à experiência e habilidades. A Constituição determina que todos que ocuparão cargos públicos deverão passar por concurso público, porém, não nos casos de Cargos Comissionados. Há, como já vimos, uma

brecha no sentido contrário.

É o artigo 37, V, quando define que o legislador ordinário é quem tem competência exclusiva para regular o número de indicações para ocuparem os cargos comissionados e os critérios destas indicações, apenas respeitando um percentual mínimo para que as vagas de Cargos Comissionados sejam ocupadas por servidores de carreira. Logo, podemos afirmar que não é a Constituição que define os que ocuparão estes cargos, mas o legislador ordinário.

É baseado neste dispositivo constitucional que os chefes do poder executivo fazem o mau uso desta prática que deveria servir de graxa para o presidencialismo de coalizão, o fisiologismo político. Ao invés de proporcionar uma aproximação de todos os grupos e comunidades ao chefe do executivo, este nomeia grupos de interesses específicos, que geralmente visam interesses particulares e partidários.

O fisiologismo político seria, de maneira negativa, "entendido como as transações políticas visando a nomeações e benesses públicas, a transformação da política em negócio (e não negociação), a confusão consciente entre público e privado." (BENEVIDES, 1989, p. 145).

O mau uso do fisiologismo acontece quando agentes públicos são nomeados com a intenção de fazer a máquina pública funcionar para satisfazer interesses pessoais destes agentes ou de seus partidos, esquecendo a doutrina partidária ou o interesse do bem comum. Neste sentido, o Professor Marco Aurélio Nogueira, da Universidade Estadual Paulista²⁶ leciona que "[...] o fisiologismo na verdade significa de maneira literal uma prática que visa utilizar-se de certos espaços governamentais para viabilizar projetos de natureza particular [...]." (COMPLICAÇÕES:..., 2015).

A palavra fisiologismo nos remete a organismo, e esta palavra foi escolhida para designar práticas que ocorrem nos órgãos públicos, ou seja, o fisiologismo político só funciona dentro do "organismo" que é a máquina pública. Borba (2002) define fisiologismo político como "política exercida em proveito próprio", ou seja, não há respeito ao bem comum, há incoerência político-partidária, e o objetivo é por a máquina pública a funcionar em prol dos interesses do partido, de certos grupos ou mesmo interesses próprios²⁷.

Como dito anteriormente, o interesse pode ser de um grupo (ruralistas, evangélicos, bancada da bala, etc), de partidos ou até mesmo particulares. Na prática, aqui no município de Porto Alegre, o que ocorre é que agentes públicos nomeados em cargos comissionados dão prioridade aquilo que se amolda aos

²⁶ Programa Complicações - Episódio O fisiologismo e a democracia. Debate entre os professores da Marco Aurélio Nogueira (UNESP) e Carlos Melo (INSPER). Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=z5tknRa7-d4&t=107s>

²⁷ <https://cbn.globoradio.globo.com/default.htm?url=%2Fmedia%2Faudio%2F332271%2Fqual-e-origem-do-termo-fisiologismo.htm&ref=https://cbn.globoradio.globo.com/media/audio/332271/qual-e-origem-do-termo-fisiologismo.htm>

interesses do partido e de grupos específicos. Esta prática é chamada de corporativismo, um tipo de fisiologismo, ou, um fisiologismo mal utilizado.

O fisiologismo político é prática antiga que é decorrente da própria política. Não há fisiologismo se não há política, mas poderemos ter política sem fisiologismo. É um processo que precisa ser bem administrado, pois através de cargos, ou seja, de ocupação de espaços públicos, há a usurpação da função pública em prol de interesses particulares. (COMPLICAÇÕES:..., 2015)²⁸.

Já o professor Carlos Melo (COMPLICAÇÕES:..., 2015) diz que no Brasil o fisiologismo é utilizado de modo que o poder executivo, detentor das verbas e cargos públicos, utiliza de maneira equivocada este instrumento que poderia servir de lubrificante de um presidencialismo de coalizão corretamente utilizado. Isto ocorre em outros países, inclusive. Em outras palavras, o fisiologismo poderia ser utilizado para unificar agendas governamentais do chefe do executivo com os interesses de verbas e ocupação de cargos pelos partidos, mas visando, desta feita, o bem comum.

O fisiologismo não deve ser o "modus operandi" do sistema, mas, se for inevitável, deve servir para viabilizar projetos, programas de governo, e não se tornar o toma-la-da-cá, de modo a tornar a democracia refém do fisiologismo, dos interesses particulares. O maior defeito do fisiologismo é quando cargos que deveriam ser ocupados de forma técnica são ocupados para responder a interesses não da coletividade, mas particulares e partidários.

Quanto mais um partido se perpetua no poder, mais distorcidamente o fisiologismo político se apresenta. Quando um partido ou um grupo são eleitos, e necessitam fazer algum tipo de concessão para partidos que o apoiaram nas eleições, precisam ceder alguns cargos públicos. No segundo mandato, os cargos que foram cedidos continuam ocupados pelos partidos de apoio, porém, houve outra eleição com as mesmas ou novas alianças, e o sistema fisiológico político continua a exigir mais cargos. Então, o poder executivo deve ceder cargos de maior importância, e assim por diante. Do modo que o sistema de gestão pública se apresenta em todas as esferas, um chefe do executivo não consegue aprovar agendas sem contar com apoio de partidos estranhos ao seu próprio partido. Portanto, quanto mais se perpetua um grupo no poder, mais barganhas deve fazer, e mais voraz é o presidencialismo de coalizão. (COMPLICAÇÕES:..., 2015).

Também, quanto maior o número de cargos, especialmente os Comissionados forem dados pelo executivo ao legislativo em troca de favores, mais refém do clientelismo o chefe do executivo ficará, e sendo assim, não conseguirá governar livremente, conforme leciona Mello (2010):

²⁸ Professor Marco Aurélio Siqueira no programa Complicações.

Ditos cargos deveriam ser reduzidas a um mínimo possível e, sobretudo, excluídos da possibilidade do exercício de inúmeras atividades que hoje desempenham para diminuir os escândalos na Administração. É óbvio que quanto maior for o número de cargos em comissão, maior será a possibilidade de instrumentalizar a Administração Pública para servir a interesses oportunistas, a trocas de favores entre o Poder Executivo e os membros do Poder Legislativo, a fim de cooptá-los politicamente ou mesmo a possibilidade, não desprezível, dos partidos políticos ameaçarem perturbar, na esfera do Parlamento, o normal desempenho da atividade administrativa do governo se este não ceder a um clientelismo, aquinhoando seus próceres ou apaniguados com cargos e funções comissionadas no Executivo. (MELLO, 2010, p. 312-313).

A finalidade do fisiologismo político hoje é sustentar mandatos. Fazer alianças para que sejam aprovados projetos populistas no intuito de aumentar a popularidade daqueles que querem se perpetuar no poder, o que gera graves problemas de representatividade, já que não são todos os grupos que participam e são representados neste chamado toma-lá-dá-cá. Pelo contrário, a troca acontece sempre entre os que já estão no poder, impedindo comunidades que não fazem, historicamente, parte dos grupos dominantes da política no país, como os negros.

Uma das soluções para o fim do fisiologismo político é uma gestão eficiente que apresente projetos que contemplem toda a população, juntamente com um projeto básico bem definido. Neste sentido, leciona o Professor Carlos Melo em *Complicações:...* (2015).

3.2.1 Princípios que Regem a Administração Públicos Subvertidos Pelo Mau Uso do Presidencialismo de Coalizão e Pelo Fisiologismo Político.

Primeiramente, devemos ter em mente que todo agente público deve defender os princípios constitucionais ao servir os interesses do público. Eles devem fazer isso apesar do conflito inerente entre seus deveres e suas necessidades e crenças pessoais. Por exemplo, um funcionário público deve defender os direitos de liberdade de expressão contra suas próprias crenças pessoais. E esse conflito é inerente porque o servidor toma decisões todos os dias na esfera pública, porém, o que ele defende, ao atuar, é o interesse do Estado, do povo, e não seus próprios interesses. E ao fazê-lo, estará agindo em respeito aos Princípios Constitucionais.

São cinco os Princípios Constitucionais mais importantes aos quais o agente público está atrelado: princípio da publicidade, princípio da impessoalidade, princípio da eficiência, princípio da legalidade e princípio da moralidade. A seguir abordaremos três princípios diretamente afetados pelo presidencialismo de coalizão e pelo fisiologismo político.

3.2.2 Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade é pedra angular da democracia. O Estado de Direito, por sua vez, é um conjunto de leis e princípios que regem a sociedade. O Estado de Direito é definido como “a forma como a lei opera em uma jurisdição particular”. Isso significa a forma como o direito opera em determinada sociedade está ligado ao Princípio da Legalidade. O princípio da legalidade é frequentemente usado para definir os direitos e os deveres que dos cidadãos.

Devemos abordar que os agentes públicos só podem fazer o que a Lei determina. Desta forma, podemos dizer que Princípio da Legalidade, o qual está atrelado ao Estado de Direito, é totalmente influente na forma de agir do servidor público.

É fundamental esta noção de que o agente público só pode agir conforme a lei determina. Desta forma, tanto os agentes públicos quanto os cidadãos estão protegidos contra o preconceito político e a corrupção.

Conforme Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio da legalidade é o que assegura que o gestor público deve agir a bem do interesse da coletividade, e não pensar em interesses particulares. Vejamos o que diz:

O princípio da legalidade contrapõe-se, portanto, e visceralmente, a quaisquer tendências de exacerbação personalista dos governantes. Opõe-se a todas as formas de poder autoritário, desde o absolutista, contra o qual irrompeu, até as manifestações caudilhescas ou messiânicas típicas dos países subdesenvolvidos. O princípio da legalidade é o antídoto natural do poder monocrático ou oligárquico, pois tem como raiz a ideia de soberania popular, de exaltação da cidadania. Nesta última se consagra a radical subversão do anterior esquema de poder assentado na relação soberano-súdito (submisso). (2010, p. 102).

Portanto, um dos princípios diretamente afetados pelo mau uso do fisiologismo político e do presidencialismo de coalizão é o princípio da legalidade.

3.2.2.1 Princípio da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade é um princípio fundamental, que deve ser observado em todos os atos praticados pelos Agentes Públicos. Estes devem ser imparciais quando estão desempenhando suas funções, já que o conceito de impessoalidade institucional se confunde com imparcialidade.

A impessoalidade institucional é a prática de ignorar as crenças pessoais, religiosas e principalmente políticas, bem como opiniões e antecedentes dos

servidores públicos quando tomam decisões. Os servidores públicos devem ser imparciais para que possam tomar decisões justas e imparciais.

Além disso, o princípio da impessoalidade institucional é uma das pedras angulares da democracia. Portanto, os servidores públicos devem praticar a impessoalidade institucional para que possam desempenhar suas funções com eficácia.

Também, o princípio da impessoalidade é importante porque impede o abuso de poder. Com efeito, os funcionários do governo devem ser imparciais para que possam tomar decisões com base nos fatos, e não em suas próprias crenças pessoais. A tomada de decisão imparcial evita que os indivíduos no poder abusem deste poder e tomem decisões que os beneficiem apenas pessoais.

Com efeito, a vontade que é expressa é a do Estado, e não das pessoas que está ocupando o cargo. Neste sentido "as realizações administrativo-governamentais não são do agente político, mas sim da entidade pública em nome da qual atuou" (DE MORAES, 2021, p. 406).

Outra ideia é a de que o princípio da impessoalidade é o princípio da fidelidade. Neste sentido:

[...] o princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. (MEIRELLES, 1995, p. 82).

Quando o agente público ocupa um cargo para satisfazer as suas próprias necessidades ou de um grupo específico, sem atender a outros, em outras palavras, quando age com corporativismo, está ferindo o princípio da impessoalidade, agindo parcialmente.

3.2.2.2 Princípio da Eficiência

O princípio da eficiência em relação ao agente público se apresenta em dois aspectos, de eficiência nos atos praticados por agentes e em atos de estruturação, organização e disciplina da administração pública. Em relação ao racismo estrutural, este aspecto de estruturação é o mais importante, o que torna, de mesmo modo, o Princípio da Eficiência o mais importante. Nas palavras de Pietro (2021).

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os

melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público. (p.38).

A eficiência é princípio de valor central na atuação do agente público, no sentido de que a Administração pública busca a eficiência em seus atos. A eficiência é essencial porque promove o livre fluxo de bens, serviços e informações de forma justa e transparente. O princípio da eficiência, ou a eficiência do gestor público é o que determina onde investir os recursos públicos e também deveria determinar quais pessoas nomear para ocupar os cargos comissionados, porque contratar tais pessoas e também o percentual necessário. A eficiência também determina quanto tributar e quanto gastar em vários programas. Ao promover o livre fluxo de bens, serviços e informações, a eficiência promove o bem público.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, o princípio da eficiência determina que todo o gestor público deve agir em nome da satisfação e do atendimento do interesse público, para que o interesse da coletividade seja totalmente atingido. Nas palavras do autor:

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. O princípio deve ser entendido e aplicado no sentido de que a atividade administrativa (causa) deve buscar e produzir um resultado (efeito) razoável em face do atendimento do interesse público visado. (2016, p.15).

Do princípio da eficiência, segundo o autor, decorre o dever da eficiência. Utilizar o fisiologismo político de uma maneira positiva, fazendo alianças para atender a toda a comunidade, está de acordo com o princípio da eficiência. Porém, como podemos retirar dos ensinamentos do autor, nomear pessoas para ocupar cargos comissionados ou desviar verbas para atender a interesses estranho a toda a comunidade, fere diretamente o princípio da eficiência.

Além de subverter princípios que regem a administração pública, um dos problemas mais latentes que o fisiologismo político e o presidencialismo de coalizão saturados e mal utilizados geram à administração, é impedir o acesso a comunidades que não fazem parte dos grupos que tradicionalmente ditam as regras. Um destes grupos são os negros, e esta prática gera o racismo estrutural.

E neste sentido, este trabalho visa, de maneira direta, denunciar o racismo estrutural enraizado no quadro de funcionários do Município de Porto Alegre, alijando a população negra de ser representada, especialmente no que diz respeito às nomeações de Cargos Comissionados, responsáveis, como já vimos, por assumirem a função de direção, assessoramento e chefia, e, sendo assim, juntamente com os Agentes Políticos, serem os responsáveis diretos pelo

planejamento e realização de projetos implementados pelo Chefe do Executivo.

No próximo capítulo abordaremos de forma sucinta o racismo estrutural, e como ele está enraizado no quadro funcional do Município de Porto Alegre, especificamente na nomeação de pessoas para ocuparem os cargos comissionados. Primeiramente, vamos diferenciar preconceito, discriminação e racismo. São três temas inter-relacionados, mas distintos entre si. São semelhantes, mas idiossincráticos.

4 RACISMO ESTRUTURAL

4.1 Diferença de racismo, preconceito e discriminação.

Neste capítulo abordaremos de forma sucinta o racismo estrutural, e como ele está enraizado no quadro funcional do Município de Porto Alegre, especificamente na nomeação de pessoas para ocuparem os cargos comissionados, que ascendem a estes, geralmente, pelo mau uso do Fisiologismo Político e do Presidencialismo de Coalizão. Primeiramente, vamos diferenciar preconceito, discriminação e racismo. São três temas inter-relacionados, mas distintos entre si. São semelhantes, mas idiossincrásicos. (ALMEIDA, SILVIO, 2022).

4.1.1 Preconceito

Parte da ideia de que as pessoas reconhecem e compreendem as coisas com base em ideias, com base em imaginações preconcebidas que observam. Ou seja, o preconceito, e destacamos o preconceito racial, parte da maneira de como atribuímos qualidades e defeitos, a certos grupos racionalizados, antes mesmo de conhecê-los, antes mesmo de saber como agem. ou mesmo seus costumes e valores.

Cabe salientar que, mesmo que se atribuam qualidades a certos grupos, isto é preconceito. Um exemplo disto é dizer que os negros são mais aptos aos esportes. Ao atribuir esta "qualidade", estamos limitando os negros aos esportes, por serem mais aptos. Negros servem para isto, outros grupos servem para aquilo (ALMEIDA, 2019).

4.1.2 Discriminação Racial

Tem mais a ver com o ato de poder. A discriminação é um ato de separação. A intenção das pessoas quando discriminam é interferir no sentido de estabelecer diferenças.

Diferentemente do preconceito, a discriminação nem sempre tem caráter negativo. Em certos casos, inclusive, a discriminação se torna necessária²⁹, no sentido de que o Estado discrimine certas minorias para, a partir de seu poder,

²⁹ Como a discriminação busca estabelecer diferenças, podemos citar como exemplo positivo as ações afirmativas, como as políticas de cotas. As discriminações positivas criam espaços de proteção para minorias.

estabelecer a igualdade formal, e assim, restabelecer o equilíbrio das relações e da dignidade para pessoas de grupos racializados.

No entanto, geralmente, quando falamos de discriminação, estamos falando de discriminação negativa, no sentido de separação, divisão, no sentido de diminuição, inferioridade, com o intuito de diminuir as pessoas discriminadas em relação às pessoas do grupo que está discriminando, para que não alcancem certas posições e conquistas dos grupos privilegiados. Almeida (2019).

4.1.2.1 Preconceito racial e discriminação racial relacionado ao conceito de raça

O preconceito racial tem que partir da ideia de que existem diferentes raças. Para haver preconceito racial, é imprescindível uma pré-concepção sobre a existência de raças.

Tanto a discriminação racial e o preconceito racial estão ancorados na ideia de que existem raças e estas raças devem ser tratadas de maneira distintas. Logo, devemos ter em mente que, se não existisse o conceito de raça, não teríamos preconceito ou discriminação racial. (ALMEIDA, SILVIO, 2022).

4.1.3 Racismo

O racismo é um fenômeno mais complexo do que a discriminação e o preconceito. Existem diferentes concepções de racismo, a depender da esfera. Neste sentido, o racismo pode se estruturar a partir da política, da economia, da esfera jurídica e até mesmo da maneira como se constitui o imaginário social, através de mídias, por exemplo. O racismo está sempre associado à estrutura da sociedade, e da ideologia, que podemos dizer diretamente que é a maneira como certos grupos dominantes estruturam o comportamento e o pensamento acerca de certos interesses. Logo, racismo tem um conceito diferente de preconceito e discriminação (ALMEIDA, 2019).

4.1.3.1 Concepção individualista do racismo

Segundo Almeida (2019), uma das práticas, comum entre os liberais, é relacionar o racismo com preconceito racial. Esta prática é redutora do racismo, já que o transforma em um fenômeno psicológico. Racismo, assim tratado, segundo o

autor, seria uma forma distorcida de ver o mundo. Logo, pessoas racistas, se tivessem acesso à razão, iluminar-se-iam, universalizando-se e deixando de ser racistas.

Por esta concepção, também, reduz-se o racismo a um ato criminoso. O racismo seria, então, resultado de atos individuais, de indivíduos autoconscientes que se posicionam e tem a tendência de prejudicar outras pessoas, através de atos desviantes, do ponto de vista moral, jurídico e normativo. Assim, a política antirracista se organizaria para libertar estes indivíduos.

Esta concepção do racismo não o reconhece como um problema da sociedade, um problema estruturado, mas uma patologia³⁰, uma tendência individual. Ao invés de conscientizar a sociedade, seria suficiente concertar o indivíduo.

Portanto, a concepção individualista reduz o racismo a atos individuais, nunca a um problema sistêmico. Na visão de Almeida (2019), esta concepção não explica a o fenômeno do racismo. Há outras concepções que explicariam melhor.

4.1.3.2 Racismo Estrutural

Para Almeida (2019), o racismo é processo. É processo político quando levamos em conta como as relações de poder são estruturadas, e também é um processo histórico, já que devemos entender o racismo como fenômeno advindo de mudanças sociais através dos tempos.

Conforme os interesses dos grupos dominantes, o racismo muda de forma e de símbolos durante a história. “A vida cotidiana apresenta-se como uma realidade interpretada pelos homens e subjetivamente dotada de sentido para eles na medida em que forma um mundo coerente.” (BERGER; LUCKMANN, 2013, p. 131).

Moura (1988) leciona que os meios de produção na época da escravidão eram dependentes de uma estrutura racista. Com a abolição, a sociedade, mergulhada no capitalismo voraz que sucede o escravismo, cria mecanismos discriminadores, estruturando o racismo no imaginário popular, para perpetuar a segregação do negro, de modo que este continue sendo mão de obra barata, e para que nunca encontre sua identidade.

³⁰ A Patologia é o ramo da ciência médica que estuda as alterações morfológicas e fisiológicas dos estados de saúde.

Estes mecanismos estruturadores são veiculados sistemática e repetidamente também nos meios de comunicação. Como exemplo, podemos citar as telenovelas³¹ e os programas de humor onde o negro é retratado como o malandro preguiçoso, o ébrio, o escravo do passado ou o empregado de uma rica família abastada³².

Não há dúvidas de que o Brasil é um país desigual, no que diz respeito às estruturas sociais. Uma destas desigualdades está no acesso da população negra em relação à população branca. Um exemplo é a representação negra na 56^o legislatura. Dos 86 senadores eleitos, apenas 4 se declaram preto ou pardos. Dos 513 Deputados Federais, apenas 122 se declaram pretos ou pardos, sendo que apenas 4 se declaram pretos, ou seja, menos de 1%³³, enquanto negros representam 56% da população brasileira, segundo dados do IBGE³⁴.

Desigualdade enraizada nos próprios partidos políticos. Os partidos políticos pouco fazem para aumentar a representatividade negra e para que tenham mais negros na direção dos partidos.

Buscar maior representatividade não quer dizer apenas aumentar o número de candidatos negros e de negros eleitos. É dos partidos que nascem os grandes líderes políticos, é entre os partidos que se acirram os debates e é neste meio que se tem acesso à formulação das políticas públicas, através do presidencialismo de coalizão, da ocupação dos cargos públicos, esfera na qual é ínfima a representatividade do povo negro. Entre estes espaços estão os partidos políticos. Na maioria das legendas, entretanto, são ainda poucos os cargos relevantes que são ocupados por pretos e pardos³⁵.

Assim, são os partidos políticos responsáveis pela definição dos candidatos nas eleições e também das nomeações dos altos cargos comissionados de direção, planejamento e assessoria, que irão definir e colocar em prática as políticas públicas da Gestão Administrativa do ente Federativo.

Neste sentido, mesmo que o fisiologismo político não seja usado para interesses particulares de partidos e de detentores destes altos cargos, dificilmente as pautas das populações negras estarão defesas na administração, pela sua falta de representatividade.

³¹ https://www.geledes.org.br/o-papel-do-negro-na-televisao-brasileira/?gclid=Cj0KCQjw0oyYBhDGARIsAMZEUmuTr2Ni0pFkbiPiNpGSrE5BX8Em3B0JvVAUN8vTU22s-jKLIa-8ro4aAsCkEALw_wcB

³² Assim, temos o exemplo de um comercial que fez muito sucesso nos anos 80, onde no início se vê uma mulher negra feliz passando um café. Ao esperarmos alguns segundos, vemos que ela não serve a sua própria família, mas sim uma família composta por quatro pessoas brancas, que ficam inertes esperando para serem servidos. <https://www.youtube.com/watch?v=BIAFhJ4R5zE>

³³ <https://www12.senado.leg.br/institucional/responsabilidade-social/oel/observatorio-de-equidade-nos-legislativos-federal-e-estaduais>

³⁴ <https://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2020/08/negros-representam-56-da-populacao-brasileira-mas-representatividade-em-cargos-de-decisao-e-baixa>

³⁵ <https://www.geledes.org.br/partidos-excluem-negros-de-suas-direcoes-e-patinam-para-mudar-racismo-estrutural/>

Para Almeida (2018), esta prática caracteriza racismo estrutural, uma forma indireta de racismo, como já debatido. Apesar de não percebermos o racismo aqui, de forma individual ou de modo que leve a algum tipo de injúria, ele está presente, através de práticas que levam à exclusão de pessoas negras, neste caso, dos quadros de decisão dos partidos políticos e, em consequência, das indicações fisiológicas partidárias aos cargos comissionados, na hora de “engraxar” as engrenagens do Presidencialismo de coalizão, nas diferentes esferas administrativas da Federação.

Assim, o racismo não se manifesta apenas em atos individuais, mas em práticas institucionais que visam perpetuar de forma sutil desvantagens e privilégios a partir do critério fictício da raça.

[...] a existência de racismo institucional é que os conflitos raciais também são parte das instituições. Assim, desigualdade racial é uma característica da sociedade não apenas por causa da ação isolada de grupos ou de indivíduos racistas, mas fundamentalmente porque as instituições são hegemônicas por determinados grupos raciais que utilizam mecanismos institucionais para impor seus interesses políticos e econômicos. (ALMEIDA, 2018, p. 30-32).

Podemos perceber que ao não tomar atitudes que possibilitem o ingresso de negros e a ocupação por estes nos cargos de decisão dentro das instituições, Está caracterizado o racismo estrutural.

Como leciona Almeida (2018) , um conceito que é instituído é o de raça. É preciso que não só os grupos dominantes, privilegiados, creiam na existência de raças, mas também o povo oprimido, escravizado, para que este estanque “em seu lugar”. Como não há definição oficial de raças, isto é feito por mecanismos discriminatórios, e são as instituições que operam estes mecanismos, seja na omissão ou na ação.

Portanto, se as instituições atuam para manter o conceito de raça e racismo estrutural, podem, sem dúvida, agir para evitar estas práticas. Com efeito, segundo Almeida (2018), são as instituições que fazem as regras da sociedade, a partir das práticas da própria sociedade. Portanto, se a sociedade é racista, suas instituições produzirão regras racistas. Percebe-se, assim, que é muito difícil mudar este círculo vicioso.

4.1.4 O Racismo Estrutural na Contratação de Cargos Comissionados na Prefeitura de Porto Alegre

Município de Porto Alegre, levando em conta dados colhidos pela pesquisa, não leva em consideração critérios técnicos ou isonômicos na contratação dos

servidores que ocuparão cargos comissionados.

Principalmente no que diz respeito ao critério cor de pele. A pesquisa não testou a totalidade de postos, mas sim 88,83%. Nos postos testados, não havia nenhum negro nomeado.

Da mesma forma que os poderosos criavam mecanismos e estruturas para manter os negros na condição de escravidão, hoje são criadas estruturas para que os negros não tenham representação em cargos que decidem as políticas no município de Porto Alegre, tanto nos partidos que compõem as bases dos governos quanto nos quadros de funcionários. Não são nomeados negros em cargos comissionados. Assim, na estrutura dos quadros funcionais, a população negra carece de representação.

Como referenciado na página 42, Pietro (2021) assevera que quando o administrador público deixa de estruturar correta e justamente, desviando cargos para barganhar interesses sinistros à administração, fere o princípio da eficiência. Deste modo, quando no município de Porto Alegre, os cargos comissionados são destinados a empregar pessoas de partidos que, em troca, viabilizam agendas administrativas na câmara de vereadores, onde os principais partidos servem a interesses particulares de pequenos grupos, caracterizando o corporativismo. está criada aí, uma estrutura que se repete, sempre com os mesmos grupos, ocupando os cargos comissionados.

Neste sistema, a população negra está fora. Não há negros nomeados em cargos comissionados no município de Porto Alegre, há vários anos. Quando se repete a situação desfavorável a certa população, no caso, a população negra da cidade de Porto Alegre, que não tem representação nos cargos de gerencia, chefia e assessoramento ao gestor público, está caracterizado o racismo estrutural. Neste sentido:

O escravismo não se tornou apenas um sistema econômico, mas também forjou mentalidades, afetou conceitos, moldou "jeitos" de ser e existir na sociedade por meio dos significados, símbolos e linguagens, subalternizando até hoje os/as descendentes dos/as escravizados/as. Essa formação econômica, social, cultural e política nunca foram desestruturadas, perpetua-se de várias maneiras, retratada pelas persistentes desigualdades sociorraciais e por atitudes naturalizadas do racismo, estruturante da sociedade brasileira, persistente na modernidade e obstáculo à igualdade. (MADEIRA; MEDEIROS, 2018).

4.1.5 O Problema da Pesquisa Para Comprovar a Falta de Representatividade de Negros em Cargos Comissionados

O autor da pesquisa é servidor público, assistente administrativo, do Município de Porto Alegre desde 12/10/2012, ou seja, 10 anos. Nestes dez anos, trabalhou a maior parte do tempo em RHs, nas áreas de ingresso de servidores, e ao longo.

destes dez anos, fez mais de 300 ingressos de servidores em Cargos Comissionados, e nenhum preto ou pardo.

Devido à dificuldade de fazer uma pesquisa diretamente com os servidores de Porto Alegre, no intuito de perguntar como se declaravam³⁶, o trabalho realiza pesquisa investigativa e de observação, utilizando o Portal da Transparência de Porto Alegre³⁷ onde constam os nomes de todos os 833 nomeados para ocuparem Cargos Comissionados no Município. Pegando nome a nome, e utilizando as redes sociais, como Facebook, Instagram, Twitter, e sem levar em conta o histórico familiar e a autodeclaração dos servidores, mas apenas utilizando e observando critérios fenotípicos³⁸, podemos observar que, dos 833 ocupantes de cargos comissionados, 740 são brancos, restando 93 que não encontrei em nenhuma rede social. Esta pesquisa pode ser realizada por qualquer pessoa, basta consultar o portal transparência.

Segundo Demo (2022), o processo de não informar também informa. Informa no sentido de dizer, especialmente neste caso específico, que o município não tinha como dizer que não tinha algo que deveria ter. Selecionar a informação é passar a informação do modo que interessa. Quem negou a informação a esta pesquisa, em sua grande maioria, eram detentores de Cargos Comissionados. Não interessava a eles, todos brancos, revelar que não havia pretos e pardos ocupando Cargos Comissionados no Município. Impedir o acesso à informação que demonstre a falta de representatividade negra em qualquer esfera, é perpetuar e estruturar o racismo. No próximo capítulo, apresentaremos sugestão para amenizar a situação da falta de representatividade de pretos e pardos nos Cargos Comissionados do Município de Porto Alegre.

³⁵ Durante quatro meses, procurei estruturar o trabalho com uma pesquisa que demonstrasse a falta de negros nomeados em Cargos Comissionados no Município de Porto Alegre diretamente com os servidores. Como sou servidor da Prefeitura, e para me cercar de todos os cuidados, para não sofrer sindicância e sanções por publicar dados que são de domínio do município, procurei solicitar as devidas autorizações. Percorri setores para pedir permissão e realizar a pesquisa, porém, perguntas como "para que tu queres saber sobre negros?" ou "qual a relevância disto?", e também "tu vai acabar se prejudicando e perdendo tua Função Gratificada, ou até responder sindicância, caso exponha o Município", iam me impedindo de realizar a pesquisa. Além disto, nenhum setor se responsabilizava ou sabia responder quem daria a permissão para a pesquisa. Por fim, após quatro meses rodando de setor em setor, fui informado que a pesquisa não poderia ser realizada devido à Lei Geral de Proteção de Dados. Para não colocar o cargo em risco, resolvi fazer uma pesquisa indireta, de observação.

³⁶ <https://transparencia.portoalegre.rs.gov.br/pessoal/quadro-funcional/ccs>

³⁷ Verificação fenotípica não serve de base definitiva para determinar a que grupo racial uma pessoa pertence. neste sentido, temos o parecer TRF-4 – Apelação nº 5024707-08.2018.4.04.7100/RS, Relator: JUIZ FEDERAL ROGERIO FAVRETO, Data de Julgamento: 13/03/2019, 3ª Turma do Tribunal Regional da 4ª Região: um. O Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade da Lei n.º 12.990/14, entendendo legítimo o controle da autodeclaração a partir de critérios subsidiários de heteroidentificação, desde que respeitada à dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa. 2. É ilegal o parecer emitido pela comissão de verificação que, de forma sumária, conclua apenas pelo critério da heteroidentificação, sem qualquer fundamentação e sem levar em consideração a autodeclaração do candidato e os documentos por ele juntados. 3. Diante da subjetividade que subjaz à definição do grupo racial de uma pessoa por uma comissão avaliadora e havendo dúvida quanto a isso, tem-se que a presunção de veracidade da autodeclaração deve prevalecer.

5 SOLUÇÃO PARA O INGRESSO DE NEGROS NOS CARGOS COMISSIONADOS

5.1 Projeto de iniciativa popular

Primeiramente, com a atual composição da câmara de vereadores do Município de Porto Alegre, composta em sua maioria por vereadores com interesses e conexões políticas que praticam o corporativismo, muitos com mais de duas legislaturas, representando grupos seletivos que procuram se manter no poder a todo o custo, seria necessário um projeto de iniciativa popular para implantar um novo método de ingresso de agentes públicos para ocupar os Cargos Comissionados que respondem por gerência, chefia e assessoramento do Município de Porto Alegre. Dificilmente um projeto de Lei que muda o status quo partiria de um vereador.

Os projetos de iniciativa popular estão previstos na Lei Orgânica do município, em seu artigo 98³⁹. Mesmo que de iniciativa popular, importante dizer que o projeto será votado pela Câmara Municipal.

O projeto trataria de regular a entrada de agentes para ocuparem os cargos comissionados no Município de Porto Alegre, dando ênfase à eficiência e ao bem de toda a comunidade, com oportunidade de acesso a todos. Acontece que o artigo 37 II da Constituição da República Federativa do Brasil determina que são os chefes do executivo que tem o poder da livre nomeação e exoneração de Cargos Comissionados. Portanto, seria inconstitucional uma maneira que retirasse esta prerrogativa do chefe do executivo.

Portanto, para o bem da Administração Pública, e para atender de forma plena aos princípios da moralidade, da impessoalidade e da eficiência, e não ferir o que determina a Constituição da República Federativa do Brasil é necessário que se organize um modo de ingresso de agentes públicos para ocuparem os Cargos Comissionados no Município de Porto Alegre.

O que a pesquisa propõe não é um concurso público que obrigue o chefe do executivo a nomear seguindo uma ordem de classificação sem levar em

³⁹ LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE/RS. Art. 98 A iniciativa popular, no processo legislativo, será tomada por cinco por cento do eleitorado do Município, mediante apresentação de: I - projeto de lei; II - projeto de emenda à Lei Orgânica. § 1º Quando se tratar de interesse específico no âmbito de bairro ou distrito, a iniciativa popular poderá ser tomada por cinco por cento dos eleitores inscritos ali domiciliados. § 2º Recebido o requerimento, a Câmara Municipal verificará o cumprimento dos requisitos dispostos neste artigo, dando-lhe tramitação em caráter de urgência. § 3º Fica assegurado o direito de discussão e defesa do projeto de Lei de iniciativa popular, no plenário da Câmara Municipal, por um representante especialmente designado pelos proponentes. § 4º Não tendo sido votado até o encerramento da sessão legislativa, o projeto estará inscrito para votação na sessão seguinte da mesma legislatura. § 5º Os projetos de iniciativa popular poderão ser subscritos eletronicamente, por meio da Internet. (Redação acrescida pela Emenda à Lei Orgânica nº 29/2010)

conta a confiança. Mas sim, um processo seletivo que crie uma lista organizada por profissões e onde os candidatos sejam organizados passando por prova que comprove os conhecimentos técnicos dos indicados pelos partidos. E, dentro destas indicações, obedecer a um percentual de cotas raciais semelhante ao que acontece nos concursos públicos.

Já existe algo semelhante, que é o decreto⁴⁰ que regula a contratação de estagiários no Município de Porto Alegre. Ele define alguns critérios que a administração deve seguir para evitar indicações de parentes e amigos que trabalham no município, dando oportunidade para que toda a comunidade tenha chance de ingressar como estagiário, observados critérios. Antes do decreto, a regra era o corporativismo⁴¹.

5.2 Motivos para o Processo Seletivo

Além da falta de representatividade do povo negro, outro problema que enfrenta o serviço público, falando em especial do Município de Porto Alegre, são as nomeações baseadas no corporativismo, em que pessoas ocupam cargos sem ter a qualificação necessária ou adequada para desempenhar suas atribuições⁴².

Portanto, há a necessidade de pelo menos nomear com organização, de modo a distribuir as pessoas em Cargos Comissionados de acordo com sua formação e experiência, e não baseado apenas no corporativismo. Deste modo, é necessário um processo seletivo para que somente pessoas com qualificação profissional ingressem e ocupem os cargos públicos.

⁴⁰ <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/decreto/2016/1949/19496/decreto-n-19496-2016-altera-o-inc-ix-do-art-10-o-art-12-os-1-3-4-e-5-no-art-13-e-inclui-o-2-ao-art-1-e-reno-meia-o-paragrafo-unico-o-art-1-a-os-8-e-9-ao-art-13-e-os-arts-17-a-17-b-17-c-17-d-todos-do-decreto-16132-de-25-de-novembro-de-2008-que-consolida-as-disposicoes-sobre-estagio-obriga-torio-e-nao-obrigatorio-de-estudantes-de-ensino-medio-educacao-profissional-educacao-superior-educacao-especial-e-dos-anos-finais-do-ensino-fundamental-na-modalidade-profissional-da-educacao-de-jovens-e-adultos-na-administracao-centralizada-autarquias-e-fundacoes-municipais-conceituando-termos-do-decreto-excluindo-a-atividade-voluntaria-como-forma-de-estagio-alterando-as-disposicoes-para-concessao-do-recesso-do-estagiario-e-estabelecendo-formas-de-selecao-para-a-sua-contratacao>

⁴¹ Afirmando isto porque fui coordenador de estágios da FASC e organizei muito editais de processo seletivo para ingresso de estagiário, como podemos confirmar em: Diário Oficial de Porto Alegre - Edição 5589 - Quinta-feira, 14 de setembro de 2017 Divulgação: Quinta-feira, 14 de setembro de 2017 Publicação: Sexta-feira, 15 de setembro de 2017 página 16. https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/2203_ce_20170914_executivo.pdf

⁴² Na secretaria onde estou lotado, SMDET, há um veterinário ocupando um cargo de Diretor Geral, e isto trás prejuízos irreparáveis para o serviço público, já que não está ocupando um cargo adequado à sua formação. Outro exemplo é o de uma arquiteta que ocupa o cargo de chefe de gabinete. Ambas as funções são mais adequadas a pessoas que tem formação em Direito ou Administração. Não que não existam médicos ou arquitetos que sejam qualificados para ocuparem estas vagas, mas, nestes casos específicos, o veterinário foi professor do secretário titular da pasta e a arquiteta é esposa do lobista do partido. Estas informações podem ser verificadas, mas não divulgadas, por causa da Lei Geral da Proteção de Dados.

Segundo Chiavenato (2008), A finalidade de um processo seletivo é encontrar os candidatos mais aptos para ocuparem os cargos públicos, e assim aumentar o seu desempenho frente aos desafios do serviço público. O processo visa também aumentar a eficácia da administração. Também, o processo seletivo permite que o gestor nomeie levando em conta critérios e padrões previamente definidos, levando em conta habilidades e competências para ocupar o cargo. Nunca esquecendo também o que reza o artigo 37 da Constituição.⁴³.

5.3 Motivos para Incluir Cotas Raciais

Partindo do termo "ações afirmativas", alicerçadas no artigo 5º da nossa Carta Magna, as ações afirmativas visam corrigir distorções históricas, e, neste sentido, amenizar os efeitos do racismo estrutural estruturado através dos tempos no fulcro da nossa sociedade.

Segundo Sidney Madruga, o termo:

"[...] ações afirmativa está adstrito a programas, política e diretrizes estabelecidas por entidades governamentais e privadas e que proporcionam determinadas vantagens, benefícios a um coletivo específico, caracterizado por traços distintos, tais como baseados em raça, sexo, cor, deficiência e origem nacional." (2016, p. 130).

Uma das características mais importantes das ações afirmativas é a voluntariedade. Ou seja, neste caso, o poder público pode criar voluntariamente ações afirmativas visando resolver distorções, e citando, a guisa de exemplo, um rol inteiro de cargos comissionados onde não temo sequer um negro nomeado.

O que não podemos negar é que, ao abrir um quadro que contenha 740 nomes de ocupantes de cargos de gestores de uma cidade do tamanho de Porto Alegre, e nenhum seja negro, há uma distorção que precisa ser resolvida. Precisamos de ações afirmativas para equilibrar as oportunidades para os negros, aumentando a representação nestes cargos comissionados. Ao propormos isto, estamos sugerindo que estas pessoas que são historicamente excluídas do processo político sejam incluídas visando tanto à prevenção da discriminação quanto a reparação dos efeitos do racismo, continuado e estruturado. (BOMFIM, 2018).

Silvio de Almeida assevera que as minorias deveriam participar dos quadros políticos em posições importantes, "precisa estar dentro do processo de formação dos quadros políticos. É preciso entender as energias sociais que estão nas

⁴³ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...).

minorias, e fazer com que elas participem do processo de construção deste horizonte político renovador em posições importantes".

Importante salientar que, além da falta de representatividade da população negra nos cargos comissionados, outra coisa que me preocupa é a falta de adequação ou de qualificação de pessoas nomeadas neste tipo de cargo. Por este motivo, aproveito para sugerir neste trabalho solução para os dois problemas.

5.4 Indicações de candidatos por parte dos partidos que formam a coalizão

Para a realização do processo seletivo, cada partido ou grupo que compõe a base governista, e até mesmo prefeito, vice e vereadores⁴⁴, apontarão indicados que passarão pelas etapas, e no final, deverão estar aptos para acenderem ao cargo comissionado pretendido. Desta maneira, não tiramos a questão da confiança, definida como importantíssima para a governabilidade do chefe do executivo, e não ferindo a Constituição da República Federativa do Brasil.

Proponho que sejam indicadas listas de candidatos aos cargos, uma por cada indicador (partidos, vereadores, vice prefeito e prefeito).

5.4.1 Cotas para negros

Proponho que nestas listas de indicações, e para que sejam aprovadas e aceitas pelo órgão responsável pelo processo seletivo, contenham no mínimo um percentual de 40% de pessoas pretas ou pardas, obrigatoriamente, podendo ultrapassar este percentual, mas nunca baixar dele, em cada lista. Ao final, teremos um mínimo de 40% de pessoas negras fazendo o processo seletivo para concorrer às vagas de Cargos Comissionados.

5.5 Provas de Qualificação

O primeiro critério avaliativo deverá ser uma prova, objetiva, dissertativa ou combinada, elaborada segundo as características de cada curso de formação. O objetivo da prova será avaliar os conhecimentos específicos, conforme a formação do candidato. A prova deverá ter um peso mínimo de 70% da avaliação final.

⁴⁴ Quando perguntamos a um detentor de Cargos Comissionados como ele conseguiu a vaga, quase todos, com raras exceções, são indicações de vereadores eleitos, ou do vice prefeito. Não raro, quando uma agenda política do prefeito ou do vice prefeito não é aprovada pela Câmara dos Vereadores, o ocupante do cargo comissionado daqueles vereadores que votaram contra, são exonerados.

5.6 Experiência na Função

Este quesito deverá ser avaliado de maneira escalonada, com um peso de 40% na avaliação final. É importante a experiência prática para que todo o processo tenha um mínimo de continuidade quando há troca de agente detentor de cargo comissionado. Muitos detentores de cargos comissionados não detêm a experiência necessária à prática nas suas profissões para desempenhar as funções, causando procrastinação aos processos e procedimento naturalmente burocráticos da administração pública.

A pontuação da experiência poderá ser escalonada da seguinte maneira:

0 a 1 anos de experiência - 0 pontos

1 a 2 anos de experiência - 5 pontos

2 a 5 anos de experiência - 10 pontos

5 a 10 anos de experiência - 20 pontos

Mais de 10 anos de experiência - 30 pontos

5.7 Lista Após Processo Seletivo

Depois de encerradas as etapas do processo seletivo, será considerado apto a ser nomeado para Cargos em Comissão aqueles que alcançarem 60% da pontuação possível. Estes formarão uma lista geral, sem levar em consideração a colocação.

Para nomeação, o prefeito somente poderá utilizar os candidatos constantes na lista, e destes, poderá nomear livremente, apenas respeitando que a formação do candidato seja compatível às características da vaga a ser preenchida.

Como justificativa para que o prefeito nomeie apenas as pessoas da lista gerada após o processo seletivo, ele estará respeitando: o princípio da eficiência ao estruturar os órgãos com servidores aptos a desempenhar suas funções com eficiência, o princípio da impessoalidade, já que os candidatos passaram por processo seletivo e, mesmo que na lista ele tenha livre nomeação, e o princípio da legalidade, já que o gestor estará nomeando em interesse da coletividade.

Ainda, como sugestão, que, dentro da lista, o prefeito nomeie um negro a cada duas pessoas nomeadas utilizando apenas o critério da confiança. Para promover a igualdade e amenizar o racismo estrutural estruturado por anos de indicações sem critério.

Assim, não há desrespeito à Constituição, preservando o critério de livre nomeação e exoneração, constante no artigo 37, II, da Carta Magna.

Também o processo seletivo busca a transparência, a maior qualidade no

serviço prestado, perante à sociedade, criando política de inclusão e reparação de e desenvolvimento contínuo da máquina pública.

6 CONCLUSÃO

Logo no início do presente trabalho, levantamos a hipótese de que a falta de nomeações de negros para os cargos comissionados do Município de Porto Alegre ocorre devido ao presidencialismo de coalizão e ao fisiologismo político, estruturando, desta forma, racismo nas nomeações de agentes públicos. Desta forma, o trabalho buscou analisar se realmente há racismo estrutural nestas nomeações, quais as causas desta estruturação e também sugeriu uma solução para reparar o problema.

A pesquisa demonstrou que é possível a hipótese aconteça, já que não há negros ocupando cargos comissionados no município de Porto Alegre, e também, que os detentores deste tipo de cargo são escolhidos com base no fisiologismo e no presidencialismo de coalizão, e que são cabos eleitorais de vereadores, partidos políticos e de grupos que representam interesses de minorias, em troca de governança. A pesquisa demonstrou também que esta situação leva a nomeações de pessoas desqualificadas ou despreparadas para ocuparem cargos de suma importância para tomadas de decisão e definição de agendas governamentais.

O primeiro objetivo específico da pesquisa era demonstrar a importância do agente público, e, em especial, dos servidores nomeados para Cargos Comissionados. Neste sentido, a pesquisa deixou claro que são os agentes públicos que dão vida e fazem pulsar a administração pública, e, sendo assim, são essenciais para que a relação com a comunidade seja eficiente e os serviços sejam prestados com qualidade. A importância dos cargos comissionados também é destacada, pois são estes os de livre nomeação e responsáveis pela direção, chefia e assessoramento, e estão diretamente mais ligados aos interesses do chefe do executivo e dos agentes políticos, geralmente secretários municipais, no caso do Município de Porto Alegre.

Após, a pesquisa analisou que o fisiologismo político e o presidencialismo de coalizão são determinantes para a nomeação destes cargos comissionados, atendendo a interesses pessoais, partidários e até mesmo de certos grupos dominantes da sociedade, em troca de governabilidade para o chefe do executivo. O objetivo específico era demonstrar que este tipo de prática impede o acesso de populações que não fazem parte dos grupos dominantes à gestão administrativa do município.

Isto acontece com a comunidade negra de Porto Alegre, e demonstrar isto é o objetivo principal deste trabalho. Assim sendo, a pesquisa trabalha o conceito de racismo estrutural, para demonstrar que este tipo de prática está enraizada nos quadros de funcionários do Município de Porto Alegre. Demonstramos, também, que

não há negros nos 833 cargos comissionados do Município de Porto Alegre.

Destarte, a criação de processo seletivo com reserva de vagas para negros, de modo que esta população possa ascender a cargos comissionados, e assim, representar a comunidade negra em cargos importantes e decisivos do Município, gerenciando, chefiando, assessorando diretamente o chefe do executivo. A pesquisa demonstrou ser representado é essencial. para defender os interesses na agenda governamental.

Adiante, o trabalho demonstra que o gestor deve buscar sempre a eficiência, a legalidade, a impessoalidade, e deve ter toda a comunidade representada em seus quadros, sob pena de ferir tais princípios. Para isto, deve o gestor buscar meios para atender aos princípios que regem a administração pública, e deste modo, o trabalho sugeriu que fosse adotado processo seletivo para universalizar e moralizar o acesso aos cargos comissionados no município, através de lei de iniciativa popular, já que, hoje em dia, vivemos em um sistema político viciado e dominado pelo fisiologismo e pelo presidencialismo de coalizão, como demonstrado, o que leva ao aparelhamento da máquina pública, e sendo assim, dificilmente algum político teria a iniciativa para propor este projeto. A discussão se faz pungente para que governos atendam de forma eficiente aos interesses de toda a comunidade.

No que diz respeito à hipótese, foi confirmado de que há racismo estrutural, causado pelo presidencialismo de coalizão e pelo fisiologismo político, causando o aparelhamento da máquina pública, que é entregue a pessoas que respondem a interesses particulares em detrimento ao interesse público, ferindo, deste modo, fica confirmado também a necessidade de mudança no acesso a cargos comissionados, que deverá ser feito por processo seletivo que contemple a diferentes grupos, mas que não retire do chefe do executivo a prerrogativa de livre nomeação para este tipo de cargo.

Sobre a metodologia utilizada, a pesquisa descritiva expôs como e porque ocorre o fenômeno do racismo estrutural na nomeação de cargos comissionados no Município de Porto Alegre. Em uma abordagem qualitativa, o trabalho demonstra as razões de alguns grupos estarem em ampla vantagem em relação a outros, no que diz respeito à representatividade e acesso a certas posições na administração pública, determinantes para definir e alocar recursos para projetos e agendas governamentais. Os procedimentos e técnicas utilizadas nos capítulos 2 e 3 foram exclusivamente revisão bibliográfica. No capítulo 4 a pesquisa mesclou revisão bibliográfica, análise de documentos e pesquisa de campo para demonstrar que não há negros nomeados em cargos comissionados no Município de Porto Alegre.

Em virtude da metodologia apresentada, percebe-se que a pesquisa poderia ter sido aprofundada para apresentar dados mais precisos sobre o acesso dos atuais detentores de cargos comissionados do Município de Porto Alegre,

caracterizando o fisiologismo político saturado, bem como obter dados mais precisos sobre como se declaram, levando em conta o conceito de raça, para demonstrar que não há negros nomeados para cargos comissionados nos quadros do Município. Procurou-se, neste sentido, fazer uma pesquisa de campo com todos os servidores ativos, o que foi impedido pela gestão atual, alegando violação a Lei Geral da Proteção de Dados, e também, como sou servidor público estável, foi-me relatado que eu poderia sofrer algum tipo de sindicância por divulgar dados não autorizados.

Para pesquisas futuras, recomendo que um estudo mais aprofundado da Lei Geral da Proteção de Dados, por parte do pesquisador, seja feito, para que venha preparado para responder às limitações impostas pela Gestão que visivelmente teve o intuito de prejudicar o trabalho, no sentido de não expor o fisiologismo político saturado latente e o racismo estrutural entranhados nos métodos de nomeações de cargos comissionados. Recomendo ainda que se usem todos os recursos disponíveis para a obtenção de dados, como abrir processo administrativo e recorrer, até mesmo, à Habeas Data, caso negado o acesso aos dados, o que não fiz por temer retaliações, tendo em vista ser servidor do Município de Porto Alegre.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. **Crises políticas no presidencialismo de coalizão**. S Abranches - Revista de, . 2015. Disponível em: https://scholar.google.com.br/citations?view_op=view_citation&hl=pt-BR&user=phSLu-gAAAAJ&sortby=pubdate&citation_for_view=phSLu-gAAAAJ:4xDN1ZYqzskC. Acesso em: 19 ago. 2022.
- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**.. 1987. Disponível em: <https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-decoalizao- sergio-abranches.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2022.
- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**.. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 29 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.
- ALMEIDA, Silvio. **Racismo Estrutural**. Pólen Produção Editorial LTDA, v. 3, f. 128, 2019. 256 p.
- AMORIM NETO, Octavio; Organizadores: . **Sistema político brasileiro: uma introdução**.: Lúcia Avelar & Antônio Octávio Cintra. 2 ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007.
- BENEVIDES, Maria Victória . O velho PTB paulista: partido, sindicato e governo em São Paulo - 1945/1964. **Lua Nova: revista de cultura política**, São Paulo, v. 17, junho 1989.
- BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**: tratado de sociologia do conhecimento. Petrópolis: Vozes, 2013. 247 p.
- BOMFIM, I.R.. **Homo diplomaticus: vocação para a diplomacia**: : um estudo sobre a carreira diplomática e o programa de ação afirmativa do Instituto Rio Branco. 2018 Monografia - Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afrobrasileira, São Francisco do Conde.
- BORBA, Francisco S. . **Dicionário de usos do português do Brasil**. 1 ed. São Paulo: Ática, 2002. 1674 p.
- BRAUDEL, Fernand. A longa duração. **Revista de História**, São Paulo, v. XXX, n. 62, 04/06 1965.
- CARVALHO, Matheus . **Manual de Direito Administrativo**. Salvador: JusPODIVM, 2016.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública: Provas e concursos**. Barueri: Editora Manole, v. 3, 2008.

COMPLICAÇÕES: O fisiologismo e a democracia : Debate entre os pesquisadores Marco Aurélio Nogueira (Unesp) e Carlos Melo (Insper). UNIVESP. São Paulo: UNIVESP, 2015. Programa do youtube (30 minutos).

COUTO, Lucas ; SOARES, Andéliton ; LIVRAMENTO, Bernardo . Presidencialismo de Coalizão: conceito e aplicação. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 34, 2021.

DE MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. 37 ed. São Paulo: Atlas, 2021.

DEMO, Pedro. Ambivalências da sociedade da informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 29, n. 22, p. 39-42, 01 08 2022.

FERNANDO, LIMONGI. **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**.. São Paulo: Novos estud. CEBRAP, v. 76, 2006, p. 17-41.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONG, Fernando de Magalhaes Papaterra. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, v. 1, 1999.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo (31a. ed.)**.. 35 ed. Barueri: Grupo GEN, 2021.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de direito administrativo**: Livro eletrônico. 5 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

FREITAS, Andréa. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo (17a. Ed.)**.. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

HACK, Érico. **Noções preliminares de direito administrativo e direito tributário**. 2ª ed. Curitiba: Ibpex, 2008. 312 p.

MADEIRA, Maria Zelma de Araújo ; MEDEIROS, Richelly Barbosa de . Racismo estrutural e desafios dos movimentos negros na contemporaneidade. *In*: MACÁRIO, Eptácio (Org.). **Dimensões da crise brasileira: dependência, trabalho e fundo público**.. Fortaleza: UECE, 2018.

MADRUGA, Sidney. **Pessoas com Deficiência e Direitos Humanos - Ótica da Diferença e Ações Afirmativas**. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação S.A., v. 3, 2016.

MAIR. **Representatividade Vs Responsabilidade governamental**: Work paper. Colone: Max Planck Institute for the Study of Societies, 2009.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 12 ed. São Paulo: Saraiva Educação, f. 571, 2018. 1142 p.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, f. 532, 2010. 1063 p.

MOURA, Clovis. **Sociologia Do Negro Brasileiro**. São Paulo: Ática, 1988.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014.

NUNES JÚNIOR, Armandino Silveira . Ativismo judicial no Brasil: o caso da fidelidade partidária. **Revista de informação legislativa**, v. 51, n. 201, p. 97-128, jan/mar 2014.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo (5a. ed.)**. 9 ed. Rio de Janeiro: Método, f. 569, 2021. 1138 p.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 34 ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021.

PORTO ALEGRE, Prefeitura. **Quadro Funcional: Quadro Síntese**. Portal Transparência. Porto Alegre, 2022. Disponível em: <https://transparencia.portoalegre.rs.gov.br/pessoal/quadro-funcional/quadro-sintese>. Acesso em: 26 mar. 2022.

PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. Lei Complementar n. 133, de 30 de dezembro de 1985. **Diário Oficial**, Porto Alegre, 31 de dezembro de 1985, ano 1985.

RACISMO ESTRUTURAL: : como ele opera em nossa sociedade. [Locução de]: HISTÓRIA FM. [S.I.]: GOOGLE PODCAST *Podcast*. Disponível em: <https://podcasts.google.com/feed/aHR0cHM6Ly9hbmNob3luZm0vcy9hYzBmMmlwL3BvZG9hc3QvcnNz/episode/ZTBjOGUzMTMtMDYyNC00ZGY2LTk1NjMtY2I5Mzk3Zjc2MDJl?sa=X&ved=0CAUQkfYCAhcKEwigzemnobX6AhUAAAAAHQAAAAAQNQ>. Acesso em: 24 jun. 2022.

SILVA NETO, Osvaldo Francisco da. **UMA ANÁLISE DA HIPER FRAGMENTAÇÃO DO SISTEMA PARTIDÁRIO**. Caruaru, 2019 Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Centro Universitário Tabosa de Almeida Asces/unita, Caruaru, 2019.