

**ADMINISTRATIVE REFORM AND STABILITY IN PUBLIC SERVICE:
MANAGEMENT ADMINISTRATION'S SURRENDER TO POST-DEMOCRATIC
CLIENTELISM**
**REFORMA ADMINISTRATIVA E ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO:
A RENDIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL AO CLIENTELISMO PÓS-
DEMOCRÁTICO**

Bruno Roberto de Lima¹
brlbruno_roberto@hotmail.com

Recebido/Received: 10.05.2021/ May 5th, 2021.
Aprovado/Approved: 01.07.2021/ July 1st, 2021.

RESUMO

A presente pesquisa tem como foco avaliar a necessidade da estabilidade no serviço público para os servidores estatutários. Esta é uma garantia para o exercício das atribuições públicas conforme o Estado Democrático de Direito e de acordo com os fundamentos de uma Administração Pública Gerencial. A extinção da estabilidade pode resultar em práticas clientelistas, ímprobas, de corrupção ou nepotismo ferindo o serviço público fundamental isonômico. O estudo é essencialmente bibliográfico, dialético, sistêmico, hermenêutico e descritivo, de índole qualitativa, mediante avaliação doutrinária, histórica documental, e comparativa utilizando método dedutivo. Conclui-se que é possível a realização de uma reforma administrativa com redução dos gastos públicos, garantia da eficiência e impessoalidade dos serviços públicos, nos moldes das adaptações promovidas pelos Estados brasileiros que aumentaram quantitativamente o número de servidores e conseguiram reduzir os gastos com pessoal. Os argumentos pronunciados pelo governo federal para acabar com a estabilidade dos servidores públicos estão enviesados com o único fim de obter apoio popular para promover a reforma administrativa. Constata-se que esta proposta de emenda à Constituição é um retrocesso aos direitos e garantias fundamentais propiciando um retorno à Administração Pública Patrimonialista, similar ao período Absolutista, o que pode ser visto na atualidade como Clientelismo Pós-Democrático.

Palavras-chave: Reforma Administrativa. Estabilidade. Administração Pública Gerencial. Clientelismo Pós-Democrático.

ABSTRACT

This research focuses on evaluating the need for stability in the public service for statutory employees. This is a guarantee for the exercise of public attributions in accordance with the Democratic Rule of Law and in accordance with the fundamentals of a Managerial Public Administration. The extinction of stability can result in clientelistic, unprofessional, corrupt or nepotistic practices, injuring the fundamental isonomic public service. The study is essentially bibliographic, dialectical,

¹ Analista Judiciário da Justiça Federal do Ceará; pesquisador mestrando do Programa de Pós-Graduação Strictu Sensu em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará (UFC); pós-graduado em Direito Público pela Faculdade Entre Rios do Piauí; Advogado Cível (2010-2013).

systemic, hermeneutic and descriptive, of a qualitative nature, through doctrinal, historical, documentary and comparative evaluation using the deductive method. It is concluded that it is possible to carry out an administrative reform with a reduction in public expenditure, guaranteeing the efficiency and impersonality of public services, in the mold of the adaptations promoted by Brazilian states that quantitatively increased the number of public servants and managed to reduce personnel expenses. The arguments made by the federal government to end the stability of civil servants are biased with the sole aim of obtaining popular support to promote administrative reform. It appears that this proposed amendment to the Constitution is a setback to fundamental rights and guarantees, providing a return to Patrimonial Public Administration, similar to the Absolutist period, which can be seen today as Post-Democratic Clientelism.

Keywords: Administrative Reform. Stability. Managerial Public Administration. Post-Democratic Clientelism.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO; 2. DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CLIENTELISTA À GERENCIAL; 3. A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO COMO GARANTIA FUNDAMENTAL DO SERVIÇO PÚBLICO; 4. A REFORMA ADMINISTRATIVA E O ESTADO BRASILEIRO PÓS-DEMOCRÁTICO; 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS; REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUÇÃO

O governo federal apesar dos problemas sanitários, econômicos e sociais ocasionados pela pandemia COVID-19 tem como foco da agenda política de 2021 a proposta de uma reforma administrativa: a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.º 32 de 2020².

Segundo as informações do governo federal³, existe a promessa que esta proposta representaria uma economia entre 1,3 a 1,7 trilhão de reais nos 20 anos seguintes à sua aprovação. Além disso, traria maior liberdade dos gestores públicos na formalização de vínculos trabalhistas no setor estatal e isonomia das relações de trabalho entre os campos público e privado.

Observa-se com o presente estudo os argumentos retromencionados não condizem com um Estado Democrático de Direito, assegurado na Constituição Federal de 1988 (CF/88). A referida PEC retrocede a uma Administração Pública Patrimonialista. Verifica-se que o instituto da estabilidade no serviço público não denota privilégio ao agente estatal e não possui relação de causa e efeito com aspectos financeiros.

2 BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 32, de 2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

3 CAVALCANTI, Marco Antônio F. de H. et al. IPEA. **Nota Técnica n.º 48, 3º trimestre de 2020**. Ajustes nas despesas de pessoal do setor público: cenários exploratórios para o período 2020-2039. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200914_cc_48_nt_ajuste_gastos_pessoal.pdf>. Acesso em 12 abr 2021.

Apesar de existirem institutos da administração pública que necessitam de reforma no contexto contemporâneo (a exemplo da necessidade de edição da Lei Complementar de demissão por insuficiência de desempenho), as justificativas falseadas utilizadas pelo executivo federal para acabar com a estabilidade do servidor público buscam apenas obter o apoio da opinião pública e ratificar um projeto de governo Pós-democrático.

Na primeira parte do trabalho será vista uma abordagem histórica dos modelos de administração pública, explicando as suas características básicas e suas diferenciações. Consta-se que, apesar da evolução de um modelo de administração pública gerencial focado nos resultados da prestação do serviço público e garantia dos direitos fundamentais, a reforma administrativa pode catalisar práticas típicas de um gerenciamento estatal patrimonial e clientelista indutor de práticas corruptivas, nepotismo e não realização de atividades estatais isonômicas.

Em seguida passa-se às principais características do instituto da estabilidade no serviço público. Demonstra-se que a existência de servidores estatutários proporciona ao gestor público, mediante legislação local, maior liberdade para moldar as obrigações e direitos de seus funcionários, ao contrário do regime de emprego público. Além disso, verifica-se que a estabilidade não é sinônimo de perpetuidade no serviço público mais garantia para a correta realização das atribuições públicas.

Por fim, compreende-se que as informações veiculadas pelo governo perante a sociedade são enviesadas na busca legitimidade e apoio popular para a aprovação da reforma. Relatório de organizações liberais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial, apontam que a situação do serviço público brasileiro não representa que o Estado brasileiro possui uma grande máquina pública como a população geral imagina. Esta política de disseminação de informações falsas faz parte do Estado Pós-democrático, que tem como base as ideologias neoliberais e visa reduzir as conquistas sociais já sedimentadas.

Este exame terá como foco metodológico a pesquisa doutrinária bibliográfica de obras nacionais sobre os conceitos que delimitam o tema, enfatizando seus reflexos no âmbito jurídico, por meio da leitura de artigos, livros, publicações periódicas da academia jurídica e revistas, sobretudo referente aos modelos de gestão de pessoal na esfera governamental, estabilidade no serviço público e a PEC n.º 32/2020.

Assim, a pesquisa é de natureza bibliográfica, exploratória, descritiva e interpretativa, de cunho qualitativo, mediante análise doutrinária e documental, valendo-se da utilização do método dedutivo.

2. DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CLIENTELISTA À GERENCIAL

Historicamente, os padrões de Administração Pública são divididos em três modelos: patrimonialista, burocrático e gerencial.

A Administração Pública Patrimonialista é típica dos Estados Absolutistas europeus eclesiásticos em que o rei possuía figura divina, o que legitimava a simbiose entre patrimônio público e privado do monarca. Campelo⁴ afirma que os interesses do rei e a administração do governo faziam parte de uma amálgama que lidimava o nepotismo e atos que hoje seriam vistos como corrupção.

O Brasil teve sua experiência com este modelo desde o período colonial, quando os portugueses trouxeram esta forma de gestão pública. Segundo Faoro⁵, o rei indicava os funcionários públicos (geralmente amigos, membros da família ou da nobreza), os quais recebiam titulações, como: barões, condes, marqueses, viscondes, dentre outros.

Martim Afonso de Sousa, que tinha vínculos com Dom Manuel I e possuía parentesco com alguns membros do Conselho Real, foi o primeiro administrador do Brasil Colônia e recebeu amplos poderes do Rei. Posteriormente as capitâncias hereditárias foram concedidas pelo Imperador a doze donatários que tinham poderes para criar suas leis, conforme relata Raymundo Faoro⁶.

Com a invasão da França no território ibérico, a Coroa portuguesa mudou-se para o Brasil trazendo consigo cerca de 15 mil funcionários públicos de Portugal, o que gerou a necessidade de uma máquina estatal na Colônia, como constata Laurentino Gomes⁷, e criação de muitos cargos estatais sem qualquer utilidade simplesmente com o propósito de empregar a nobreza recém-chegada. Mesmo após a Independência, Faoro⁸ afirma que é possível verificar as práticas patrimonialistas perduraram no Brasil, a exemplo do Poder Moderador e do mandato vitalício dos senadores.

Em consequência do advento da República, apesar de alguns avanços institucionais, as práticas patrimonialistas mantiveram-se por meio do coronelismo. José Murilo de Carvalho⁹ afirma que nesta práxis político-social, própria do meio rural e das pequenas cidades de interior, latifundiários com poder econômico e político estabeleciam uma relação de subordinação com os eleitores mediante o voto de cabresto para perpetuar o *status quo* denominada de clientelismo.

O modelo de Administração Pública Patrimonialista, assim, é fomentador da troca de favores, da prevalência do interesse privado sobre o público, o que Graham Campelo¹⁰ denominou de Patrimonialismo Político-administrativo. No entanto, a gestão governamental clientelista demonstrou-se incompatível com o capitalismo industrial e com o surgimento dos Estados Democráticos do século XIX.

4 CAMPELO, Graham Stephan Bentzem. Administração Pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **FUNDAJ**, v. 34, n. 2, 21 jan. 2013, p. 299-300 Disponível em: <<https://fundaj.emnuvens.com.br/CIC/article/view/871/592>>. Acesso em 26 fev 2021.

5 FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2012, p. 193.

6 FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2012, p. 169.

7 GOMES, Laurentino. **1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a História de Portugal e do Brasil**. São Paulo: Globo Livros, 2015.

8 FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2012, p. 319.

9 CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **SciELO**. 1997, v. 40, n. 2, pp. 229-250. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>>. Acesso em 12 abr 2021.

10 CAMPELO, Graham Stephan Bentzem. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **FUNDAJ**, v. 34, n. 2, 21 jan. 2013. Disponível em: <<https://fundaj.emnuvens.com.br/CIC/article/view/871/592>>. Acesso em 26 fev 2021.

As bases ideológicas liberais da sociedade industrial prezavam por uma clara distinção entre Estado e Mercado. A democracia só poderia ser implementada quando os cidadãos pudessem controlar o Estado. Estes fatores impulsionaram a criação de um modelo de gestão pública visando a separação dos interesses particulares dos atores políticos da finalidade pública por meio de um padrão burocrático racional-legal. Campelo¹¹ ainda esclarece que somente com o fim da primeira República e o advento do governo de Getúlio Vargas iniciou-se um processo de transição para um padrão de Administração Pública Burocrático¹².

A Administração Burocrática clássica tem como características principais o formalismo e a impessoalidade, que estão fundamentados na lei geral e abstrata. Este modelo tem sua origem nas ideologias liberais do século XIX, inspirado na organização hierárquica e autoritária do exército prussiano, atribuindo ao Estado o papel reducionista de controle social e administrador da justiça. A partir de uma ótica weberiana¹³ e enaltecimento do mérito profissional, este modelo tem como objetivo combater as imperfeições da gestão patrimonialista, como o nepotismo e o clientelismo, com controles rígidos dos processos públicos.

Nesta fase de administração governamental, o capitalismo influenciou o ordenamento jurídico para edição de leis racionais que garantisse segurança jurídica e propiciasse a realização dos negócios com redução de riscos. O poder sancionador do Estado somente era exercido naquilo que estivesse expressamente capitulado na legislação.

No Brasil, a administração burocrática iniciou no governo de Getúlio Vargas. Este período é conhecido como a primeira reforma administrativa brasileira, a burocrática de 1936, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público. Campelo¹⁴ declara que, com as influências liberais capitalistas trazidas pelo processo de industrialização, tornava-se necessário um Estado que fomentasse o desenvolvimento nos moldes Keynesianos e a profissionalização dos serviços públicos, ou seja, a mudança de um padrão político de gerenciamento da máquina estatal para critérios tecnicistas.

Apesar deste padrão de gerenciamento ter impulsionado valores (como hierarquia funcional e profissionalismo), o excesso de burocracia provocou ineficácia nos processos públicos e não atendimento das demandas dos cidadãos no Estado Social Democrático de Direito. Nesse sentido Luiz Carlos Bresser Pereira afirma que:

11 Cumpre salientar que, apesar do advento do modelo burocrático da res publica, a forma patrimonialista de gestão não ficou estagnado no passado. Ainda hoje é possível verificar chefes do executivo nomeando ministros, secretários e demais cargos de confiança a pessoas sem qualquer preparo técnico, em uma clara alusão a troca de favores ainda presente na Administração Pública hodierna, conforme esclarece Gilberto Dimenstein. DIMENSTEIN, Gilberto. **A República dos Padrinhos. Chantagem e corrupção em Brasília**. 4ª ed. Brasília. Editora Brasiliense, 1988.

12 A Justiça Estadual do Paraná, no começo do ano de 2021 determinou que a Câmara de Vereadores de Balsa Nova exonerasse servidores comissionados sem qualificação para exercício de seus cargos. JUSTIÇA atende pedido do MPPR em ação civil pública e determina que Câmara de Balsa Nova exonere servidores comissionados sem qualificação. Patrimônio Público. **Ministério Público do Estado do Paraná**. Disponível em: <<https://mppr.mp.br/2021/01/23333.11/Justica-atende-pedido-do-MPPR-em-acao-civil-publica-e-determina-que-Camara-de-Balsa-Nova-exonere-servidores-comissionados-sem-qualificacao.html>>. Acesso em: 16 abr. 2021.

13 WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. 4ª ed. São Paulo: Martin Claret, 2009, p. 25.

14 CAMPELO, Graham Stephan Bentzem. Administração Pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **FUNDAJ**, v. 34, n. 2, 21 jan. 2013, p. 309. Disponível em: <<https://fundaj.emnuvens.com.br/CIC/article/view/871/592>>. Acesso em 26 fev 2021.

No Estado liberal só eram necessários quatro ministérios – o da Justiça, responsável pela polícia, o da Defesa, incluindo o Exército e a Marinha, o da Fazenda e o das Relações Exteriores. Nesse tipo de Estado, o serviço público mais importante era o da administração da justiça, que o Poder Judiciário realizava. O problema da eficiência não era, na verdade, essencial. No momento, entretanto, que o Estado se transformou no grande Estado social e econômico do século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais – a educação, a saúde, a cultura, a previdência e a assistência social, a pesquisa científica – e de papéis econômicos – regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infra-estrutura –, o problema da eficiência tornou-se essencial.¹⁵

Com o crescimento do *Welfare State* e aumento das demandas sociais a máquina estatal demonstrava-se cara, lenta e ineficiente, transparecendo as falhas do modelo de administração pública burocrática.

O Decreto-Lei n.º 200 de 1967 representa o início da transição da gestão burocrática para o modelo gerencial, descentralizado, com foco na autonomia da administração indireta. Entretanto, conforme verificado por Gileno Marcelino¹⁶, esta legislação permitia a contratação de funcionários sem celebração de concurso público, estimulando a manutenção de práticas clientelistas e não incentivando o desenvolvimento da formação da carreira de altos administradores. Somente com a crise do petróleo (no fim da década de 70) e conseqüente instabilidade do Estado é que uma nova reforma administrativa começou a ser tratada com maior veemência.

Visando a superação da crise econômica, o controle dos gastos públicos e efetividade social, o final do século XX foi marcado pela busca de um Estado moderno, ágil e eficiente moldado nos vieses pragmáticos típicos das empresas privadas. Além desses valores, pensava-se em uma concepção de gestão que tivesse o interesse administrativo voltado no atendimento de qualidade do cidadão¹⁷.

As concepções keynesianas de Estado interventor na economia, que impulsionam o crescimento econômico e o bem-estar social, balizaram as ideias de uma administração pública gerencial. Diogo de Figueiredo Moreira Neto¹⁸ aponta a supremacia do interesse público e a impessoalidade dos agentes como finalidades primordiais deste modelo de gestão governamental.

15 BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Ano 47. Vol. 120. Número 1. Jan-Abr 1996. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>>. Acesso em: 16 abr. 2021.

16 MARCELINO, Gileno Fernandes. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 3, p. 641-659, 2003.

17 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Administração Pública Gerencial. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Curitiba: Juruá, n. 2, 199, pp. 119-129. Disponível em: <<https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/viewFile/14/756>>. Acesso em 14 abr 2021.

18 No entanto, antes da ocorrência desta reforma, o Brasil no período de transição democrática, entre os governos de Tancredo Neves e José Sarney, presenciou um ímpeto populista democrático de busca de desenvolvimento distorcendo o pensamento de Keynes e provocando aumento de gastos públicos e elevação forçada dos salários, o que gerou a hiperinflação e fracasso do Plano Cruzado, segundo Luiz Carlos Bresser Pereira. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Ano 47. Vol. 120. Número 1. Jan-Abr 1996. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>>. Acesso em: 16 abr. 2021.

O Governo de Fernando Collor inicialmente foi marcado por medidas de desestatização e abertura do capital estrangeiro. Em 1995, Fernando Henrique Cardoso promoveu a Reforma do Estado e posteriormente culminou na Emenda Constitucional (EC) n.º 19/98 e a reestruturação Administrativa.

Os vetores da Administração pública gerencial podem assim ser sintetizados pelas ideias de produtividade e eficiência com finalidade de superar as problemáticas originárias dos modelos patrimonialista e burocrático. Para tanto, uma das medidas foi a valorização técnica dos agentes estatais com ingresso no serviço público mediante concurso e implantação de planos de carreira para incentivar a efetividade da gestão pública.

Assim, o modelo gerencial conserva os princípios fundamentais da Administração Pública Burocrática, como: combate à corrupção e assistencialismo da Gestão governamental patrimonialista; impessoalidade na prestação dos serviços públicos; a profissionalização dos funcionários públicos e sua organização em carreira; o controle de abusos. A distinção entre os dois padrões de gerenciamento estatal estaria na forma de controle dos abusos, que deixou de se basear em aspectos formais para ter como objeto o alcance dos resultados.

No período de reformas administrativas do modelo gerencial ocorrido na década de 90, a estabilidade foi um dos institutos que sofreu mudanças pontuais. A estabilidade no serviço público tem o escopo de garantir os primados de uma administração pública gerencial alicerçada no Estado Democrático de Direito e na *res pública*. A Democracia e a República possuem como postulados o princípio da isonomia.

Como será visto adiante, a finalidade da estabilidade do servidor estatutário objetiva garantir a impessoalidade e continuidade da prestação dos serviços públicos, fazendo com que o trabalhador público tenha garantia da manutenção de seu labor contra influências arbitrárias de superiores hierárquicos ou políticos. Logo, a eventual extinção da estabilidade no serviço público proporciona a regressão da administração pública gerencial a um modelo de administração pública clientelista e ultrapassado sujeito às pressões políticas dominantes.

Desta forma, faz-se necessário traçar algumas conceituações pertinentes à estabilidade do servidor público e a sua necessidade para a garantia de prestação de serviços públicos de qualidade e efetivação de direitos fundamentais dos cidadãos.

3. A ESTABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO COMO GARANTIA FUNDAMENTAL DO SERVIÇO PÚBLICO

A estabilidade é um instituto jurídico que surgiu no Brasil com a Lei n.º 2.924 de 1915¹⁹, a qual previa que um servidor com mais de 10 anos de atividade somente poderia ser demitido do seu cargo mediante processo administrativo disciplinar.

19 BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei n.º 2.294, de 5 de janeiro de 1915**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-2924-5-janeiro-1915-574326-publicacaooriginal-97490-pl.html>>. Acesso em 16 abr de 2021.

A Constituição de 1934 foi a primeira Constituição Brasileira a prever expressamente a estabilidade em seu texto normativo no artigo 169²⁰, fixando em 2 anos de exercício como prazo para que o servidor público obtivesse acesso à referida garantia institucional. Desde então sempre esteve presente na administração pública brasileira.

Em 1946, a Lei Magna fez interessante distinção para aquisição da estabilidade, sendo de 2 anos para aqueles que ingressaram no serviço público mediante concurso e 5 anos para os que não se submeterem ao referido processo seletivo. A Carta Constitucional de 1967, no que lhe concerne, limitou a estabilidade apenas aos servidores concursados estipulando o prazo de 2 anos.

Com a Carta Cidadã de 1988 (CF/88), a estabilidade foi flexibilizada, sendo necessários 3 anos²¹ de efetivo exercício para a sua obtenção²², a qual não ocorreria de maneira automática sendo requisito para sua aquisição a elaboração de avaliação especial de desempenho, presidida por comissão funcional para esta finalidade.

Cumpra salientar que a estabilidade no serviço público é conferida unicamente aos servidores estatutários, não fazendo jus os agentes estatais, os empregados públicos e os temporários.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello²³, os servidores estatutários são aqueles detentores de cargos públicos efetivos que têm a sua relação laboral com a administração regulamentada em lei, a qual fixa direitos e obrigações. Logo, é possível a qualquer ente federado alterar, conforme a discricionariedade política local, a lei que rege os funcionários públicos detentores de estabilidade para mudar as relações laborais dos servidores estatutários.

Assim, a existência de servidores públicos estatutários permite maior flexibilidade aos gestores governamentais locais a adequarem as relações laborais com os funcionários estatais de acordo com a realidade específica²⁴.

Os empregados públicos são detentores de emprego público e regidos pelas leis trabalhistas no regime celetista. Américo Plá Rodríguez²⁵ afirma que nesta espécie de relação laboral existe o princípio da proteção ou princípio *pro operario*, segundo

20 BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição de 1934**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2021]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 fev. 2021.

21 Após o advento da Emenda Constitucional nº 19 de 1998.

22 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 fev. 2021.

23 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015.

24 Um exemplo disso são as recentes edições de leis municipais que têm atribuído competência para que guardas municipais – os quais possuem atribuição Constitucional de proteção patrimonial e de serviços públicos de caráter local – possam aplicar multas de trânsito, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n.º 658.570. Em Municípios de menor tamanho e com poucos recursos financeiros, é possível vislumbrar um cenário em que a carência de disponibilidade financeira impossibilite a realização de concurso público para um corpo de agentes municipais de trânsito com atribuições específicas. A edição de uma lei que trata do estatuto dos guardas municipais pode acrescentar a referida obrigação e assim permitir que o serviço público seja prestado sem grande ônus financeiro aos cofres públicos. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 658.570 Minas Gerais. Reclamante Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Reclamado Município de Belo Horizonte e outros. Relator Ministro Marco Aurélio. Brasília, 06 agosto de 2015. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9486497>>. Acesso em 14 abr. de 2021.

25 RODRIGUEZ, Américo Plá. **Princípios do Direito do Trabalho**. Tradução Wagner D. Giglio. 4ª tiragem. São Paulo: Ltr, 1996.

Miguel Hernainz Marques²⁶, o qual privilegia a proteção do trabalhador diante do empregador. Segundo o autor em comento existem subdivisões deste princípio, quais sejam: *in dubio pro operario*, norma mais favorável e condição mais benéfica.

O Princípio do *in dubio pro operario* funciona como regra hermenêutica em que o julgador no caso de conflito de normas deve optar pela interpretação mais favorável ao trabalhador. O fundamento da norma mais favorável afirma que deve ser aplicada aquela norma mais benéfica ao empregado independentemente do *status* hierárquico desta norma. A doutrina da condição mais benéfica visa garantir o direito adquirido a determinadas condições laborais e assim a superveniência de uma lei prejudicial ao colaborador não afetará a relação jurídica já previamente instalada.

Cumprе salientar que a competência para legislar sobre direito do trabalho é privativa da União (art. 22, I da CF/88), não podendo os demais entes federados editar leis sobre relações trabalhistas. Desta forma, constata-se que os gestores do Distrito Federal, Estados e Municípios apesar de terem a liberdade de contratar empregados públicos no regime celetista possuem menor autonomia para regular as relações laborais com estes agentes públicos, se comparado com os estatutários.

Necessário ressaltar que a contratação de funcionários públicos prioritariamente pelo regime de emprego público, como propõe a reforma administrativa em trâmite, implica na transferência de ações judiciais, que atualmente são tratadas na Justiça Comum, para serem julgadas no Judiciário Trabalhista. Esta organização jurisdicional laboral, para a ala política liberal, profere decisões em prol do trabalhador²⁷, o que poderia onerar ainda mais os cofres estatais.

A perda da estabilidade é expressamente prevista na Constituição nas seguintes hipóteses: (I) sentença judicial transitada em julgado, (II) processo administrativo disciplinar, (III) procedimento de avaliação periódica de desempenho²⁸, conforme previsto no artigo 41 da CF/88, e nas situações de (IV) excesso de despesas de pessoal²⁹, nos termos do artigo 169, §4º da Carta Magna.

Percebe-se que a estabilidade não é um direito absoluto de todo e qualquer servidor público, bem como não é sinônimo de vitaliciedade do cargo ou de imunidade às sanções disciplinares. A finalidade de estabilidade do serviço público visa resguardar que o agente público exerça as suas atribuições legais de forma impessoal, eficiente e sem se submeter às pressões políticas ou interesses escusos, diversos dos objetivos estatais.

Assim como o Supremo Tribunal Federal (STF) exerce um papel contra majoritário na defesa dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos contra as eventuais maiorias políticas. A estabilidade busca resguardar o cargo do agente que atua de

26 HERNAINZ MARQUEZ, Miguel. **Tratado Elemental de Derecho del Trabajo**. 10ª ed. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1969.

27 JUSTIÇA do Trabalho é muito paternalista, diz presidente do TST. **Conjur**. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-fev-29/justica-trabalho-paternalista-presidente-tst>>. Acesso em: 21 abr. 2021.

28 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 fev. 2021.

29 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 fev. 2021.

maneira correta contra eventuais arbítrios de superiores hierárquicos ou políticos para evitar que a máquina pública seja objeto de nepotismos, ou corrupções.

Uma segunda finalidade da estabilidade está associada ao princípio da continuidade do serviço público. A existência de servidores estatutários proporciona que as atividades governamentais essenciais à coletividade não parem de funcionar, principalmente durante os períodos de mudanças de chefias, prática comum no âmbito político do Poder Executivo. É inegável que para o bom exercício de suas atribuições os agentes políticos precisam ter funcionários de sua confiança³⁰. Este papel já é desempenhado pelos funcionários públicos comissionados, os quais já estão expressamente capitulados no texto da Constituição Federal. Entretanto, o excesso de agentes governamentais sem as garantias devidas para o bom exercício da atividade pública, proporcionadas pela estabilidade, poderá redundar em descontinuidade do serviço público, especialmente durante o período de transição dos dirigentes políticos. Até mesmo durante um único governo é possível verificar que a infinidade de trocas de cargos comissionados tem gerado problemas de descontinuidade e qualidade nas políticas e serviços públicos³¹.

Constata-se que a estabilidade visa garantir o efetivo cumprimento das atribuições públicas do servidor em obediência aos princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência da Administração Pública. Estes fundamentos objetivam garantir ao cidadão um serviço público de qualidade e eficiência. Assim, fixadas estas premissas, o tópico a seguir traz os argumentos inverídicos tentam justificar a reforma administrativa. Estas alegações são frutos de um projeto de governo neoliberal que objetiva legalizar a precarização laboral reduzindo direitos fundamentais de servidores públicos e dos cidadãos ao acesso às atividades governamentais isonômicas, efetivas e de qualidade.

4. A REFORMA ADMINISTRATIVA E O ESTADO BRASILEIRO PÓS-DEMOCRÁTICO

A Reforma Administrativa foi uma das promessas de campanha do Presidente da República Jair Messias Bolsonaro³², em razão da crise econômica que o país tem passado desde 2013 para recuperar o equilíbrio fiscal e os investimentos na iniciativa privada. Esta agenda de reformas do Estado vem acontecendo desde o governo de Michel Temer, a exemplo da emenda do teto dos gastos públicos³³ e da reforma trabalhista, com flexibilização de direitos sociais dos trabalhadores³⁴.

30 EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. Lua Nova: Revista de Cultura e Política [online]. 1993, n. 28-29, pp. 107-157. Scielo. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006>>. Acesso em: 15 abr 2021.

31 BARONE, Isabelle. Educação tem 3 ministros em 18 meses: como entra e sai prejudica o país. **Gazeta do Povo**. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/educacao/tres-ministros-da-educacao-em-18-meses-como-o-entra-e-sai-e-danoso-para-o-pais/>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

32 JAIR Bolsonaro: as promessas do candidato do PSL à Presidência. Eleições 2018. **G1**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/10/11/jair-bolsonaro-as-promessas-do-candidato-do-psl-a-presidencia.ghtml>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

33 BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 95, de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html>>. Acesso em 15 abr. 2021.

34 BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2007**. Reforma Trabalhista. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13467-13-julho-2017-785204-norma-pl.html>>. Acesso em 15 abr. 2021.

Há época que antecedia a votação da emenda do teto dos gastos públicos, a ala política favorável a esta reforma declarava publicamente que a proposta traria uma série de benefícios, como: equilíbrio das contas fiscais, estímulo a economia brasileira³⁵ e gerenciamento do orçamento governamental mais eficiente³⁶. Apesar de os impactos preliminares terem sido positivos para a gestão fiscal do país, Félix Gomes³⁷ percebe que esta reforma afetou os hipossuficientes, piorando a qualidade de vida das pessoas que mais dependem do serviço público e afetando o princípio da dignidade da pessoa humana.

No mesmo sentido, durante a proposta da remodelação trabalhista o governo afirmava que o projeto de lei aumentaria a quantidade de empregos, bem como estimularia a economia brasileira³⁸ melhoraria a renda dos trabalhadores e as condições de trabalho. Todavia, conforme constatado por Adalberto Cardoso³⁹, as consequências advindas deste reformismo proporcionaram a fragilização dos direitos laborais, mediante a flexibilização do contrato de trabalho, crescimento de formas precárias de emprego, redução dos custos de demissão, enfraquecimento dos sindicatos e diminuição da proteção social.

Entre as reformas já efetuadas retromencionadas, teto dos gastos e trabalhista, e a nova proposta de reestruturação administrativa é possível visualizar pontos em comum: a existência de um estado de crise e uma promessa de crescimento econômico com a elaboração de novos arranjos. Entretanto, os resultados até agora não demonstram, de maneira clara, pontos positivos, principalmente aos mais pobres.

Nota-se que o poder econômico tem dominado a agenda política estatal, intensificando o processo de desigualdades sociais. Isso é o que Rubens Casara denomina de Estado Pós-Democrático:

... o Estado Pós-Democrático revela-se um Estado forte e com tendências arbitrárias, possivelmente o Estado menos sujeito a controle desde a criação do Estado Moderno. A pós-democracia é um modelo estatal aberto a novos despotismos, no qual se permite tanto a concentração de poderes quanto a existência daquilo que Luigi Ferrajoli chamou de 'poderes selvagens', poderes sem limites.⁴⁰

O Estado pós-democrático se comporta praticando arbitrariedades dentro da legalidade, ou seja, proporcionando a redução de direitos e garantias fundamentais por meio de reformas legislativas. Logo, o trâmite legislativo serve como simulacro de legitimidade para a violação de direitos dentro do Estado Democrático.

35 PEC 241 – Um teto para os gastos públicos. **G1**, Economia, 2016. Disponível em: <<http://especiais.g1.globo.com/economia/2016/pec241-umtetoparaosgastospblicos/>>. Acesso em: 16 abr. 2021.

36 PEC do teto de gastos vai trazer benefícios imediatos, diz Tesouro — Português (Brasil). **Governo Federal**. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2016/outubro/pec-do-teto-de-gastos-vai-trazer-beneficios-imediatos-diz-tesouro>>. Acesso em: 16 abr. 2021.

37 FÉLIX GOMES, José Weligton et al. Efeitos fiscais e macroeconômicos da emenda constitucional do teto dos gastos (no 95/2016). **SciELO**. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-6351202000300893&lang=pt#B41>. Acesso em: 16 abr. 2021.

38 GOVERNO propõe reforma trabalhista; veja o que pode mudar nas regras atuais. Publicado em 22 dez. 2016. **UOL**. Economia. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2016/12/22/governo-propoe-reforma-trabalhista-veja-o-que-pode-mudar-nas-regras-atuais.htm>>. Acesso em: 16 abr. 2021.

39 CARDOSO, Adalberto; AZAÍS, Christian. REFORMAS TRABALHISTAS E SEUS MERCADOS: uma comparação Brasil-França. Caderno CRH [online]. 2019, v. 32, n. 86, pp. 307-324. **SciELO**. Disponível em: <<https://doi.org/10.9771/ccrh.v32i86.30696>>. Acesso em 15 abr. 2021.

40 CASARA, Rubens R. R. **Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis**. 1ª ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017, p. 25-26.

Assim, segundo Casara⁴¹, as conquistas democráticas advindas do Constitucionalismo Moderno — como a separação entre poder político e econômico, a limitação do domínio estatal e garantia de direitos fundamentais — estão passando por uma regressão, ou seja, o cidadão está retornando a uma posição de oprimido pelo Estado por um “absolutismo de mercado”.

O objetivo deste estudo não é negar a necessidade de qualquer reforma. Ao contrário, existem mudanças necessárias à máquina pública que podem trazer resultados eficientes em prol do serviço estatal e dos cidadãos. Contudo, a estabilidade do servidor é uma garantia institucional que tem o escopo de impedir que sejam criadas forças paralelas de domínio ao lado do poder governamental e, com isso, resguardar o interesse público coletivo.

Apesar de propagarem pontos positivos, o que se viu anteriormente é que a reforma do teto dos gastos estatais teve como consequência a diminuição da oferta de serviços públicos aos mais necessitados, a reestruturação da legislação trabalhista redundou na precarização das relações laborais e na diminuição de direitos sociais. Ante o exposto, a extinção da estabilidade no serviço público proporcionará prejuízos aos cidadãos por dificultar o acesso e a qualidade das atividades governamentais essenciais à população.

Cumprе salientar que um argumento secundário ainda pronunciado em prol da reforma administrativa para acabar com a estabilidade seria que o agente estatal possuiria remuneração maior que os empregados da iniciativa privada. O governo, com o intuito de equiparar os serviços públicos aos privados, acaba fomentando uma cultura de desinformação colocando os funcionários estatais como “privilegiados”. Este argumento demonstra-se equivocado, uma vez que a estabilidade não tem nenhuma correlação com a remuneração do servidor.

Conforme mencionado anteriormente, a estabilidade tem o propósito de garantir o zelo e probidade do exercício das atribuições públicas fazendo com que o funcionário público tenha a garantia do seu cargo contra eventuais arbitrariedades de superiores hierárquicos ou influências políticas.

Entretanto, se o objetivo é minorar as desigualdades remuneratórias, o objeto a sofrer mudanças deve ser o salário dos trabalhadores, em especial os empregados da iniciativa privada que estão com os salários sub-precificados. O atual salário-mínimo, de R\$ 1.100,00 (mil e cem reais), está aquém do ideal para resguardar os direitos elencados na constituição como mínimo vital, capitulados no artigo 7.º, inciso IV da Constituição.

O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos publicou estudo⁴² cuja conclusão foi que o valor mínimo necessário para o sustento de uma família composta por dois adultos e duas crianças deveria ser de R\$ 5.315,74 (cinco mil, trezentos e quinze reais e setenta e quatro centavos).

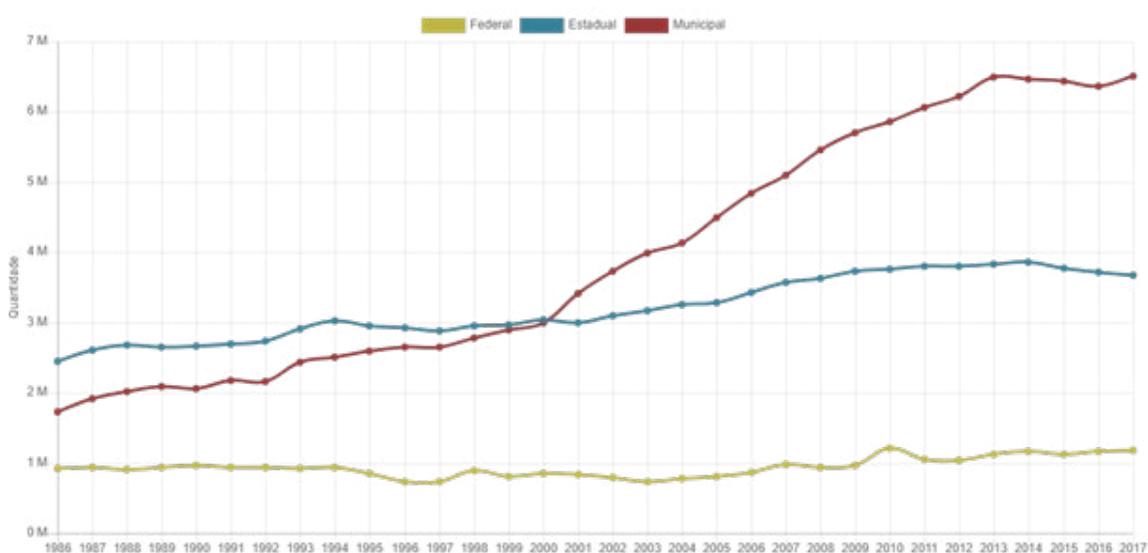
41 CASARA, Rubens R. R. **Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis**. 1ª ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017, p. 22.

42 ANÁLISE cesta básica – Salário mínimo nominal e necessário – DIEESE, abril/2021. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

Uma pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁴³ demonstrou que tanto trabalhadores privados quanto servidores possuem uma renda média mensal inferior ao salário-mínimo ideal. Assim, para a redução das desigualdades sociais são necessárias políticas de incentivo ao aumento das remunerações no setor público e privado.

Outra conclusão advinda deste estudo foi que os vínculos de trabalho no setor público, por nível federativo, entre os anos de 1986 a 2017, se mantiveram estáveis no âmbito federal, enquanto obtiveram aumento de servidores na seara estadual (aumento de 50%) e, principalmente, na esfera municipal (aumento de 123%).

Figura 1 – Vínculos de Trabalho no setor público por nível federativo



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro v.2.6.4⁴⁴.

Percebe-se desta forma que a quantidade de vínculos de trabalho no setor público cresceu principalmente nos entes federativos que possuem a maior proximidade de seus serviços públicos com o cidadão, ou seja, Estados e Municípios. Assim demonstra-se que a alegação do governo federal para a realização da reforma administrativa não possui fundamentos verídicos.

Em 32 anos de estudos do IBGE, a população brasileira⁴⁵ teve um aumento de aproximadamente 49,56% de habitantes. Apesar desse crescimento populacional expressivo, na seara federal, pouco ocorreu o acréscimo de vínculos de trabalho no setor público, redundando em prejuízos àqueles que necessitam de atividades estatais essenciais e de qualidade⁴⁶ neste âmbito federativo.

43 ATLAS do Estado Brasileiro v.2.6.4. IPEA. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

44 ATLAS do Estado. IPEA. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

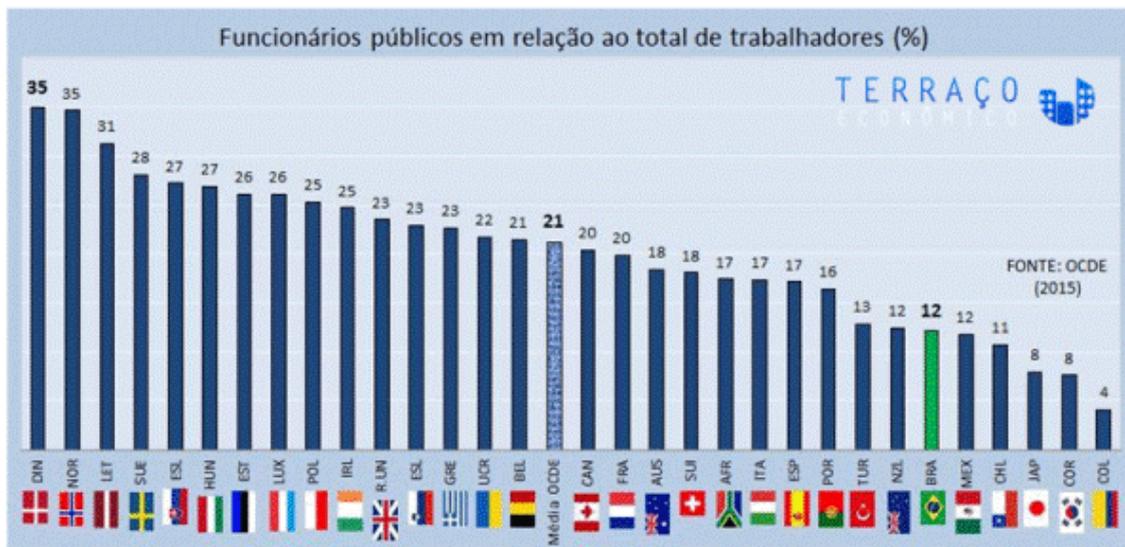
45 Que em 1986 era de aproximadamente 138,4 milhões de habitantes e em 2017 possuía aproximadamente 207 milhões de habitantes.

46 Nesse sentido é possível observar os problemas enfrentados pelo INSS, o qual não dispõe de servidores públicos suficientes para atendimento da demanda, gerando problemas de atendimento e análise de benefícios. COM FILAS, atrasos em concessões e falta de pessoal, INSS não tem concurso público previsto. Concursos e Emprego. G1. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/concursos-e-emprego/noticia/2020/01/30/com-filas-atrasos-em-concessoes-e-falta-de-pessoal-inss-nao-tem-concurso-publico-previsto.ghtml>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

Em pesquisa realizada pela OCDE⁴⁷, este organismo internacional identificou que o Brasil possui uma taxa de 12,5% de servidores públicos em relação à população empregada (estando bem próximo da média da América Latina e Caribe que ficou em 12,3%), o índice dos países-membros ficou em 22%.

Quanto ao crescimento anual, o estudo em comento apontou que a taxa média de extensão do funcionalismo público brasileiro é de 0,3%, metade do índice dos países da OCDE (0,6% de aumento de agentes estatais por ano) e abaixo do crescimento anual das nações latino-americanas e caribenhas, que ficou com taxa de 1,4%.

Figura 2 - Funcionários públicos em relação ao total de trabalhadores



Fonte: Funcionalismo Público no Brasil: um gráfico para mudar sua visão | InfoMoney.⁴⁸

Desta análise é possível perceber que diversos países europeus⁴⁹ possuem uma quantidade superior de funcionários públicos por população economicamente ativa se comparado com os índices brasileiros. Isto demonstra a importância da intervenção do estado nas economias, pois consegue inserir no mercado de trabalho governamental os cidadãos não absorvidos pelo setor privado.

Estudo realizado pelo Banco Mundial⁵⁰ apontou que o gasto do governo federal brasileiro com funcionalismo público de 1997 a 2018 obteve uma média de 3,7% do PIB. Os dispêndios mantiveram-se estáveis durante esse período em que o menor gasto aconteceu em 2013 (3,8% do PIB) e pico no ano de 2000 (4,31% do PIB). Esta pesquisa afirma ainda que desde 2014, no âmbito estadual, e desde 2016, na esfera federal, tem acontecido redução dos gastos públicos com o funcionalismo público.

47 GOVERNMENT at a Glance 2019. OECD iLibrary. **OCDE**. Disponível em: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/8ccf5c38-en.pdf?expires=1618956505&id=id&accname=guest&checksum=0132A611FFA7E14FA71908722E7DE2EA>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

48 FUNCIONALISMO Público no Brasil: um gráfico para mudar de visão. Publicado em 05 ago. 2016. **Infomoney**. Disponível em: <<https://www.infomoney.com.br/colunistas/terrace-economico/funcionalismo-publico-no-brasil-um-grafico-para-mudar-sua-visao/>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

49 A exemplo da Dinamarca, Noruega, Letônia, Suécia, Eslováquia, Hungria, dentre outros.

50 GESTÃO De Pessoas E Folha De Pagamentos No Setor Público Brasileiro O Que Os Dados Dizem? **Banco Mundial**. Disponível em: <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/449951570645821631/pdf/Gestao-de-Pessoas-e-Folha-de-Pagamentos-no-Sector-Publico-Brasileiro-o-Que-Os-Dados-Dizem.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

Comparando os estudos do IBGE, OCDE e do Banco Mundial, é possível concluir que no âmbito federal, os níveis quantitativos de funcionários mantiveram-se estáveis durante 32 anos e que com o aumento populacional ocorreu uma piora significativa da qualidade do serviço público. Na esfera estadual, é possível concluir que o aumento de servidores nesses entes federativos e consequente constatação de redução de gastos públicos demonstra a eficiência como os Estados brasileiros estão conseguindo adequar a sua realidade local à eficácia econômica e administrativa. Neste ínterim, o instituto jurídico da estabilidade não foi questionado por tais entes federativos, o que pode indicar que os modelos de reformas dos Estados Brasileiros podem ser estudados com maior afinco para uma eventual reforma administrativa de caráter nacional.

Apesar de ainda existirem falhas estruturais necessárias, o aumento de serviços e servidores públicos para Estados e Municípios proporciona maior qualidade no atendimento por habitante. Além disso, o crescimento quantitativo de servidores públicos, principalmente nas esferas estadual e municipal, pode ser vista como uma política de inclusão de emprego da população economicamente ativa que não consegue se inserir no mercado de trabalho da iniciativa privada⁵¹. Em cidades de menor infraestrutura e condições socioeconômicas, são as verbas públicas dos servidores associadas aos benefícios assistenciais e previdenciários que conseguem movimentar a economia local e fazer com que os mais carentes possuam algum tipo de renda para manutenção da sua subsistência.

Os estudos demonstram a viabilidade em propor uma reforma administrativa de âmbito nacional que consiga aumentar a quantidade de servidores, melhorar a agilidade e qualidade dos serviços públicos. Ainda é possível reduzir os gastos governamentais (de acordo com o princípio da eficiência da administração pública) e garantir o exercício probo das atribuições dos agentes estatais por intermédio da estabilidade. Este modelo de gestão administrativa está presente nos próprios Estados brasileiros. É preciso compreender as experiências exitosas e de fracasso dos modelos gerenciais já presentes no Brasil para que seja adaptado a uma proposta de emenda à Constituição condizente com os valores de uma Administração Pública gerencial e com o Estado Democrático de Direito.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim a proposta de uma reforma administrativa, que tenha como objetivo a extinção da estabilidade dos servidores públicos estatutários, será prejudicial para os agentes estatais e impactará na qualidade e eficiência dos serviços governamentais essenciais aos cidadãos.

Tradicionalmente os modelos de gestão pública passaram por três fases: Patrimonialista, Burocrática e Gerencial.

51 Política presente em países desenvolvidos da Europa, como Dinamarca, Noruega e Suécia.

Na Administração Pública Patrimonialista e Clientelista o interesse público se confundia com a cobiça do príncipe no período Absolutista. Com a ascensão das ideias do Estado de Direito e fortalecimento do capitalismo, a gestão governamental patrimonial ficou ultrapassada, surgindo o modelo burocrático baseado em critério racional-legal. Um dos objetivos deste padrão de gerenciamento é o combate à corrupção e nepotismo do modelo anterior.

Com a expansão do Estado Social e aumento na prestação dos serviços públicos, os formalismos e excessos de controle dos abusos do modelo de administração burocrático demonstraram causar empecilhos para a eficiência das atividades estatais prestadas ao cidadão. Na segunda metade do século XX surge o modelo Gerencial de administração pública que visa trazer eficiência aos serviços públicos, com menor gasto público e priorizando os resultados em prol do cidadão.

A estabilidade do servidor público visa garantir que este não se submeta aos arbítrios de eventuais superiores hierárquicos ou às pressões de agentes políticos para garantir atividades estatais isonômicas, conforme o Estado Democrático de Direito e o modelo de administração pública gerencial.

Da mesma maneira que os modelos de gestão governamental evoluíram para uma administração pública que tinham como valores a eficiência dos gastos e o foco no atendimento do cidadão-cliente de acordo com o Estado Democrático de direito, a estabilidade sofreu alterações para se adequar às evoluções de padrão estatal gerencial e assim garantir um serviço público impessoal e que evitasse práticas clientelistas.

Uma reforma administrativa que objetive a extinção da estabilidade submeterá os funcionários públicos a abusos de poder, ocasionando prejuízos na prestação de serviços públicos. As atividades estatais não serão realizadas de forma isonômica. A extinção desta garantia viabiliza aos administradores governamentais a prática, de maneira irrazoável, de demissões de agentes estatais visando a implementação de atitudes nepotistas, em um retorno à ideia de Administração Pública Patrimonialista e Clientelista ferindo os princípios fundamentais da CF/88.

O instituto jurídico da estabilidade surgiu no ordenamento jurídico brasileiro há mais de 100 anos e atualmente na CF/88 faz jus unicamente aos servidores públicos estatutários. Os demais agentes públicos não têm direito a esta garantia. A atual classificação de agentes públicos entre estatutários, celetistas e temporários permite uma maior diversidade de regimes e maior discricionariedade para que administradores locais avaliem a conveniência e oportunidade da contratação de novos trabalhadores estatais.

Os servidores estatutários, detentores de estabilidade, possuem suas obrigações fixadas em lei de cada ente federado. Esta possibilidade enaltece a autonomia dos executivos locais permitindo que estes avaliem qual será o melhor regime para a contratação de pessoal. Os gestores políticos conseguem adaptar com maior

discricionariedade política as regras de seus agentes estatais à realidade local e necessidade de seus serviços públicos proporcionando maior eficiência na prestação das atividades estatais e garantindo a concretização dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Deixar os gestores locais com a obrigação de contratar somente através do regime de emprego público, sem as demais garantias institucionais da estabilidade para o serviço público, fomentará a prática de nepotismo, corrupção e clientelismos. Além disso, sujeitará os administradores locais a uma série de obrigações orçamentárias advindas do regime celetista, a exemplo do pagamento de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e demais ônus trabalhistas e tributários que não estão presentes no regime estatutário.

Somente a União é detentora da competência para legislar sobre direito do trabalho. Estados e Municípios, que são os entes federados que abrigam 90% dos funcionários públicos do país, se aprovada esta reestruturação administrativa, não terão autonomia de regular as suas relações laborais com seu corpo de agentes estatais. Além disso, os problemas decorrentes das relações laborais dos trabalhadores do governo passariam a ser julgadas na Justiça do Trabalho, a qual possui um histórico de concessão de decisões paternalistas em prol do trabalhador. O aumento de decisões favoráveis *pro operario* prejudicaria as contas públicas.

A estabilidade não é garantia de que o agente público nunca poderá ser demitido. Ao contrário, representa uma proteção para que o funcionário público exerça as suas atribuições com zelo, eficiência, presteza, impessoalidade e isonomia sem estar sujeito a eventuais abusos de chefes ou políticos.

A Constituição Federal prevê a existência de formas para exonerar o servidor público estatutário, estável ou não. Isso não quer dizer, entretanto, que o instituto não deva ser revisto para se adequar às novas formas de eficiência na prestação do serviço público. Se o objetivo da reforma visa trazer maior eficiência e rigor técnico na efetivação de funcionários públicos detentores de estabilidade, uma alternativa viável seria, por exemplo, aumentar em 7 anos o prazo para a obtenção de estabilidade de maneira progressiva para futuros servidores públicos⁵². Um prazo de 10 anos para aquisição de estabilidade é tempo razoável para a aquisição deste direito fazendo com que os superiores hierárquicos tenham mais tempo para avaliar com base em critérios objetivos o profissionalismo do agente público.

No mesmo sentido, a Reforma administrativa não trata do processo de avaliação periódica de desempenho, que foi inserido na EC n.º 19/98 — art. 41, III — e nunca foi regulamentado. A edição desta lei baseada em níveis objetivos e transparentes de assiduidade, capacidade de iniciativa, proatividade, disciplina, subordinação, produtividade e a responsabilidade profissional⁵³ seriam ótimos indutores de

52 A Reforma Administrativa poderia colocar em seu texto que a estabilidade a partir de sua aprovação seria de 10 (dez) anos de efetivo serviço para os que servidores que adentrassem no serviço público após a promulgação de referida reforma administrativa.

53 Em analogia ao que estipula o artigo 20 da Lei Federal n.º 8.112 de 1990.

eficiência na prestação do serviço público brasileiro. Um exemplo disso pode ser visto nas metas de produtividades fixadas pelo Conselho Nacional de Justiça que paulatinamente conseguem angariar melhores resultados na prestação de serviços públicos judiciais nos diversos órgãos jurisdicionais possuindo em seus quadros servidores estatutários detentores de estabilidade.

A Reforma Administrativa, segundo informado pelo governo, teria o objetivo de reduzir gastos com pessoal, garantir eficiência na prestação das atividades públicas e proporcionar isonomia entre os setores governamental e privado. Apesar da crise financeira que o Brasil está passando, provocada pelos desajustes econômicos e faltas de políticas estatais eficientes, a estabilidade do servidor estatutário não possui nenhuma relação com o gasto público, mas sim com a correta prestação do ofício isonômico à população.

Para a redução dos gastos com funcionalismo público outra medida viável seria a reorganização dos quadros de carreira com fixação de vencimentos menores para futuros servidores públicos. A progressão funcional baseada em critérios de antiguidade e eficiência é prevista na Constituição Federal. A determinação de vencimentos menores para as classes iniciais das carreiras de agentes estatais pode ser reajustada de uma maneira politicamente mais fácil e ágil. Um projeto de lei, o qual demanda quórum simples de votação no Congresso, permite minimizar emolumentos de futuros agentes estatais sem passar por aspectos traumáticos e escusos que uma eventual reforma à Constituição possa omitir. Todavia, uma PEC necessita de quantidade mínima de votos qualificada mediante um procedimento solene para a sua aprovação.

Um projeto de lei com objetivo de determinar novas remunerações com valores nominais menores que os atuais, garantindo a irredutibilidade dos vencimentos àqueles já pertencentes aos quadros da Administração Pública, seria politicamente mais fácil de implementar com o apoio dos parlamentares. Ao mesmo tempo, não feriria os direitos dos atuais agentes estatais na irredutibilidade dos seus vencimentos e proporcionaria qualidade nos serviços governamentais.

Cumprir frisar que este projeto de lei ainda poderia albergar a revisão geral anual dos servidores públicos⁵⁴ (art. 37, X da CF/88), fixando critérios objetivos para os reajustes anuais. Assim os funcionários públicos não seriam prejudicados ao longo da sua carreira com perdas inflacionárias. Se o objetivo é garantir maior eficiência com redução de gastos públicos sem comprometimento da eficiência, políticas paulatinas de redução gradual de quadro⁵⁵ podem se mostrar eficientes desde que sejam mantidos quantitativo adequado às necessidades de prestação de atividades estatais à população.

54 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 fev. 2021.

55 A redução paulatina do quadro de pessoal pode ser feita através da não nomeação de novos servidores para cargos vagos. Por exemplo, a cada 4 concessões de aposentadorias para servidores pertencentes ao mesmo quadro funcional poderiam ser feitas tão somente 3 nomeações de novos servidores para preenchimento das vacâncias, o que representaria uma redução de 25% do quadro funcional. Esta política de redução de servidores públicos associados a nova fixação de faixas remuneratórias para os futuros servidores pode gerar economia para os cofres públicos. E por estar condicionada à concessão de aposentadoria permite que o serviço público vá se adaptando gradativamente a esta redução sem comprometimento da qualidade na prestação do serviço público.

Por fim, para garantir a isonomia entre o setor público e setor privado, constatou-se que ambos os setores no Brasil estão com remunerações médias defasadas, o que requer políticas públicas de maior intervenção econômica para garantir renda mínima digna para trabalhadores privados e governamental. Pesquisas demonstram que há anos o Brasil tem diminuído sua despesa com pessoal. A reforma que o Brasil deve almejar precisa manter um padrão de administração gerencial, com respeito aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, probidade e eficiência. Para isto não deve extinguir o instituto da estabilidade jurídica no serviço público.

A diferenciação das categorias de funcionários governamentais entre agentes políticos, servidores estatutários, empregados públicos, temporários e comissionados já permite que os administradores locais consigam melhor dimensionar o seu quadro de pessoal de acordo com as necessidades locais e discricionariedades políticas. O modelo de reforma administrativa a ser estudado e perseguido são aqueles realizados nos últimos anos pelos Estados-membros brasileiros. As administrações regionais dos Estados conseguiram aumentar seu quadro de pessoal, reduzir gastos com o funcionalismo público e melhorar a qualidade do serviço estatal em prol do cidadão.

Constata-se que a Reforma Administrativa proposta na PEC n.º 32/2020, em verdade, é reflexo de um Estado Brasileiro Pós-Democrático que tem como objetivo reduzir os direitos fundamentais sociais já conquistados pelos cidadãos. O governo, com a promessa de geração de emprego e renda, dissemina informações falsas na sociedade para obter legitimidade da sociedade para a implementação de uma reforma administrativa controversa. Esta reestruturação permitirá que o governo saia do modelo de administração pública gerencial, baseada nos postulados constitucionais e no Estado Democrático de Direito, para re-institucionalizar funcionários públicos sem estabilidade, sujeitos às pressões políticas, econômicas e arbitrárias das maiorias eventuais que possam estar no poder.

Assim a PEC n.º 32/2020 promoverá um retorno da Administração Pública Paternalista, travestida de caráter democrático, o que poderia ser chamado de Clientelismo Pós-democrático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANÁLISE cesta básica – Salário mínimo nominal e necessário – **DIEESE**, abril/2021. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

ATLAS do Estado Brasileiro v.2.6.4. **IPEA**. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BARONE, Isabelle. Educação tem 3 ministros em 18 meses: como entra e sai prejudica o país. **Gazeta do Povo**. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/educacao/tres-ministros-da-educacao-em-18-meses-como-o-entra-e-sai-e-danoso-para-o-pais/>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Constituição de 1934**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 16 de abril de 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 fev. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei nº 2.294, de 5 de janeiro de 1915**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-2924-5-janeiro-1915-574326-publicacaooriginal-97490-pl.html>>. Acesso em 16 abr de 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2007**. Reforma Trabalhista. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13467-13-julho-2017-785204-norma-pl.html>>. Acesso em 15 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 32, de 2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 95, de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html>>. Acesso em 15 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 658.570 Minas Gerais. Reclamante Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Reclamado Município de Belo Horizonte e outros. Relator Ministro Marco Aurélio. Brasília, 06 agosto de 2015. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9486497>>. Acesso em 14 abr de 2021.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Ano 47. Vol. 120. Número 1. Jan-Abr 1996. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>>. Acesso em: 16 abr. 2021.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzem. Administração Pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **FUNDAJ**, v. 34, n. 2, 21 jan. 2013, p. 299-300 Disponível em: <<https://fundaj.emnuvens.com.br/CIC/article/view/871/592>>. Acesso em 26 fev 2021.

CARDOSO, Adalberto; AZAÏS, Christian. REFORMAS TRABALHISTAS E SEUS MERCADOS: uma comparação Brasil-França. Caderno CRH [online]. 2019, v. 32, n. 86, pp. 307-324. **Scielo**. Disponível em: <<https://doi.org/10.9771/ccrh.v32i86.30696>>. Acesso em 15 abr. 2021.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Scielo**. 1997, v. 40, n. 2, pp. 229-250. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>>. Acesso em 12 abr 2021.

CASARA, Rubens R. R. **Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

CAVALCANTI, Marco Antônio F. de H. et al. IPEA. **Nota Técnica n.º 48, 3º trimestre de 2020**. Ajustes nas despesas de pessoal do setor público: cenários exploratórios para o período 2020-2039. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200914_cc_48_nt_ajuste_gastos_pessoal.pdf>. Acesso em 12 abr 2021.

COM FILAS, atrasos em concessões e falta de pessoal, INSS não tem concurso público previsto. Concursos e Emprego. **G1**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/concursos-e-emprego/noticia/2020/01/30/com-filas-atrasos-em-concessoes-e-falta-de-pessoal-inss-nao-tem-concurso-publico-previsto.ghtml>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

DIMENSTEIN, Gilberto. **A República dos Padrinhos. Chantagem e corrupção em Brasília**. 4ª ed. Brasília. Editora Brasiliense, 1988.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. Lua Nova: Revista de Cultura e Política [online]. 1993, n. 28-29, pp. 107-157. **Scielo**. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006>>. Acesso em: 15 abr 2021.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2012.

FÉLIX GOMES, José Weligton et al. Efeitos fiscais e macroeconômicos da emenda constitucional do teto dos gastos (no 95/2016). **SciELO**. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512020000300893&lang=pt#B41>. Acesso em: 16 abr. 2021.

FUNCIONALISMO Público no Brasil: um gráfico para mudar de visão. Publicado em 05 ago. 2016. **Infomoney**. Disponível em: <<https://www.infomoney.com.br/colunistas/terraceconomico/funcionalismo-publico-no-brasil-um-grafico-para-mudar-sua-visao/>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

GESTÃO De Pessoas E Folha De Pagamentos No Setor Público Brasileiro O Que Os Dados Dizem? **Banco Mundial**. Disponível em: <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/449951570645821631/pdf/Gestao-de-Pessoas-e-Folha-de-Pagamentos-no-Setor-Publico-Brasileiro-o-Que-Os-Dados-Dizem.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

GOMES, Laurentino. **1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a História de Portugal e do Brasil**. São Paulo: Globo Livros, 2015.

GOVERNMENT at a Glance 2019. OECD iLibrary. **OCDE**. Disponível em: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/8ccf5c38-en.pdf?expires=1618956505&id=id&accname=guest&checksum=0132A611EEA7E14FA71908722E7DE2EA>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

GOVERNO propõe reforma trabalhista; veja o que pode mudar nas regras atuais. Publicado em 22 dez. 2016. **UOL**. Economia. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2016/12/22/governo-propoe-reforma-trabalhista-veja-o-que-pode-mudar-nas-regras-atuais.htm>>. Acesso em: 16 abr. 2021.

HERNAINZ MARQUEZ, Miguel. **Tratado Elemental de Derecho del Trabajo**. 10ª ed. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1969.

JAIR Bolsonaro: as promessas do candidato do PSL à Presidência. Eleições 2018. **G1**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/10/11/jair-bolsonaro-as-promessas-do-candidato-do-psl-a-presidencia.ghtml>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

JUSTIÇA atende pedido do MPPR em ação civil pública e determina que Câmara de Balsa Nova exonere servidores comissionados sem qualificação. Patrimônio Público. **Ministério Público do Estado do Paraná**. Disponível em: <<https://mppr.mp.br/2021/01/23333.11/Justica-atende-pedido-do-MPPR-em-acao-civil-publica-e-determina-que-Camara-de-Balsa-Nova-exonere-servidores-comissionados-sem-qualificacao.html>>. Acesso em: 16 abr. 2021.

JUSTIÇA do Trabalho é muito paternalista, diz presidente do TST. **Conjur**, 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-fev-29/justica-trabalho-paternalista-presidente-tst>>. Acesso em: 21 abr. 2021.

MARCELINO, Gileno Fernandes. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 3, p. 641-659, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Administração Pública Gerencial. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Curitiba: Juruá, n. 2, 199, pp. 119-129. Disponível em: <<https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/viewFile/14/756>>. Acesso em 14 abr 2021.

PEC do teto de gastos vai trazer benefícios imediatos, diz Tesouro. Português (Brasil). **Governo Federal**. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2016/outubro/pec-do-teto-de-gastos-vai-trazer-beneficios-imediatos-diz-tesouro>>. Acesso em: 16 abr. 2021.

PEC 241 – Um teto para os gastos públicos. **G1**, Economia, 2016. Disponível em: <<http://especiais.g1.globo.com/economia/2016/pec241-umtetoparaosgastospblicos/>>. Acesso em: 16 abr. 2021.

RODRIGUEZ, Amédico Plá. **Princípios do Direito do Trabalho**. Tradução Wagner D. Giglio. 4ª tiragem. São Paulo: Ltr, 1996.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. 4ª ed. São Paulo: Martin Claret, 2009.