



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Anna Carolina Migueis Pereira

**Servidores Públicos no Brasil: lições do institucionalismo para a compreensão
e a transformação do regime jurídico da função pública**

Rio de Janeiro

2022

Anna Carolina Migueis Pereira

Servidores Públicos no Brasil: lições do institucionalismo para a compreensão e a transformação do regime jurídico da função pública

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do título de Doutor.

Área de concentração: Cidadania, Estado e Globalização.

Linha de pesquisa: Direito Público.

Orientadora: Profa. Dra. Patrícia Ferreira Baptista

Coorientador: Prof. Dr. André Rodrigues Cyrino

Rio de Janeiro

2022

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

P436 Pereira, Anna Carolina Migueis.

Servidores públicos no Brasil: lições do institucionalismo para a compreensão e a transformação do regime jurídico da função pública / Anna Carolina Migueis Pereira. - 2022.

319 f.

Orientadora: Prof. Dra. Patrícia Ferreira Baptista.

Coorientador: Prof. Dr. André Rodrigues Cyrino.

Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Direito público - Teses. 2. Servidores públicos - Teses. 3. Brasil. [Regime jurídico único (1990)] - Teses. I. Baptista, Patrícia Ferreira. II. Cyrino, André Rodrigues. III. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 35.08(81)

Bibliotecária: Marcela Rodrigues de Souza CRB7/5906

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Anna Carolina Migueis Pereira

Servidores Públicos no Brasil: lições do institucionalismo para a compreensão e a transformação do regime jurídico da função pública

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do título de Doutor. Área de concentração: Cidadania, Estado e Globalização. Linha de pesquisa: Direito Público

Data da aprovação: 20 de setembro de 2022.

Banca Examinadora:

Professora Dra. Patrícia Ferreira Baptista (orientadora)
Faculdade de Direito – UERJ

Professor Dr. André Rodrigues Cyrino (coorientador)
Faculdade de Direito – UERJ

Professor Dr. José Vicente Santos de Mendonça
Faculdade de Direito – UERJ

Professor Dr. Fernando de Castro Fontainha
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Professor Dr. Carlos Ari Sundfeld
Fundação Getúlio Vargas

Professora Dra. Gabriela Spanghero Lotta
Fundação Getúlio Vargas

Rio de Janeiro
2022

DEDICATÓRIA

Ao meu avô, responsável pelas melhores lembranças da minha infância.

AGRADECIMENTOS

Ninguém é uma ilha. Realizar uma pesquisa tão extensa requer o apoio de uma vila inteira.

Agradeço à Universidade do Estado do Rio de Janeiro, minha casa, meu lugar no mundo. Sem a Uerj, nada na minha vida seria possível. A Uerj é a prova do poder transformador da educação na vida das pessoas e de que uma educação pública, de qualidade e inclusiva é possível.

À Procuradoria Geral do Estado, na pessoa do Procurador-Geral, Dr. Bruno Dubeux, pelo incentivo à formação acadêmica de seus integrantes e por permitir minha dedicação integral a esta aventura entre o segundo semestre de 2021 e o primeiro semestre de 2022.

A toda a equipe da Biblioteca Marcos Juruena Villela Souto, pela presteza e pela competência em obter todos os arquivos, artigos e documentos que solicitei ao longo desses anos. A BMJVS é a concretização de todo o potencial da coisa pública quando pessoas competentes se juntam a um ambiente e de qualidade e respeito.

À minha mãe, Ana Cristina, por tudo o que sou e pelo estímulo permanente à dedicação e à excelência. Por me ensinar que nascer mulher não deve significar nenhuma limitação ou destino. Pelos seus erros e acertos. Por todo o apoio durante o período em que estivemos fora.

Ao meu marido e companheiro, Pedro, pelas conversas e debates, pela leitura de diversas versões desse manuscrito, pelo incentivo fundamental a que eu saísse da minha zona de conforto para buscar realizar o sonho de estudar fora do Brasil, pelo exemplo do poder da dedicação.

Aos meus orientadores, Professores Patrícia Baptista e André Cyrino, pelas lições, pelas trocas, por ouvir minhas angústias, inseguranças e reflexões durante os últimos cinco anos.

A todos os professores da Faculdade de Direito da Uerj, na pessoa do Professor José Vicente, pelo exemplo de dedicação, inteligência e transformações que este concretinho representa.

A todos os professores das Universidades de Harvard e Columbia, na pessoa do Professor Matthew Stephenson, com quem dividi minhas pesquisas e dos quais recebi importantes conselhos e recomendações.

À Professora Mariana Mota Prado, pelas importantes conversas, reflexões e indicações bibliográficas. Sem a sua contribuição este trabalho não teria sido possível.

Aos amigos do Núcleo da Função Pública da Sociedade Brasileira de Direito Público, pelas trocas e referências no assunto. É um privilégio ter parceiros de pesquisa que se interessam pelo mesmo tema. Vocês fizeram com que essa jornada fosse muito menos solitária e mais prazerosa. Um agradecimento especial à Ana Calil, que leu partes do manuscrito e trouxe contribuições da maior relevância.

À Professora Vera Monteiro, pelo convite – já na reta final – para participar de workshop do Núcleo de Estudos da Burocracia, da Escola de Administração de Empresas da FGV-SP. O evento foi fundamental não só para o aprimoramento do trabalho, como também para conhecer pesquisadores (pessoas) absolutamente competentes e admiráveis.

Aos Professores Carlos Ari Sundfeld, Fernando Fontainha e Gabriela Lotta, por aceitarem o convite para compor a banca avaliadora desta tese e por trazerem valiosas contribuições

À Thaís Estrella, pela ajuda com a bibliografia brasileira, pela leitura atenta e pelo apoio.

À Lili, ao Lucas e ao William, apoiadores logísticos fundamentais desta jornada do outro lado do mundo.

A todos os meus amigos, pelo apoio, pelas risadas, pelas lágrimas, pela compreensão, pelo incentivo e pelo amor incondicionais. Vocês são a família que escolho todos os dias.

RESUMO

PEREIRA, Anna Carolina Migueis. *Servidores Públicos no Brasil: lições institucionalistas para a compreensão e a transformação do regime jurídico da função pública*. 2022. 319f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

Esta tese investiga a natureza das relações da burocracia brasileira e seu regime jurídico com a promoção do estado democrático de direito no Brasil. A hipótese a ser desenvolvida é a de que há incompletudes na análise que a literatura jurídica oferece sobre o regime jurídico dos servidores públicos no Brasil e o institucionalismo pode contribuir para uma compreensão mais realista deste regime, as transformações silenciosas que ele vem enfrentando desde sua última grande reforma, no final da década de 1990, e possíveis direções para seu aperfeiçoamento. A partir da perspectiva institucionalista, busca-se compreender a importância de uma burocracia estatal profissionalizada e politicamente independente para a promoção de valores do estado democrático de direito, os potenciais conflitos que emergem das relações entre servidores públicos e representantes políticos, a construção histórica do regime jurídico dos serviços públicos no Brasil, as origens de suas transformações mais recentes e os efeitos que elas produzem, bem como refletir sobre possíveis caminhos para o aprimoramento da função pública no país com vistas a promover maior responsividade dos servidores e aprimorar a capacidade estatal de realizar políticas públicas. Após uma história marcada por tentativas malsucedidas de construir uma burocracia estatal capacitada e independente, a Constituição de 1988 reestruturou o regime jurídico dos servidores públicos de acordo com ideais majoritariamente weberianos, promovendo a universalização dos concursos públicos e a expansão do regime estatutário. Dentro deste arcabouço, a função pública brasileira ampliou seus níveis de profissionalização e independência política e auxiliou na consolidação do estado democrático de direito no país desde a sua redemocratização. Entretanto, as limitações da arquitetura institucional do regime inaugurado em 1988 levaram à sua reforma ainda no final da década de 1990. Os resultados desta reforma, somados a problemas que ela não foi capaz de solucionar, fazem com que, nos últimos anos, o regime jurídico da função pública experimente transformações ainda pouco exploradas pela literatura jurídica nacional. Embora respondam a demandas de natureza gerencial, política, fiscal e tecnológica, essas mudanças enfraquecem a capacidade da burocracia brasileira de desempenhar políticas públicas e atuar como agente de promoção do estado democrático de direito. A fim de atender às demandas que levam a essas transformações informais da função pública e, ao mesmo tempo, contribuir para frear os seus efeitos negativos são discutidas propostas voltadas para a construção de um regime jurídico dos servidores públicos mais responsivo às principais demandas do estado brasileiro e apto a promover a capacidade do poder público de entregar serviços públicos de maior qualidade à população.

Palavras-chave: Direito Público. Servidores Públicos. Institucionalismo. Capacidade estatal. Responsividade. Transformações graduais. Regime Jurídico Único.

ABSTRACT

PEREIRA, Anna Carolina Migueis. *Civil Servants in Brazil: institutionalist lessons for understanding and transforming the civil service system*. 2022. 319p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

This thesis investigates the nature of relations between the Brazilian bureaucracy, its legal regimen, and the fostering of constitutional democracy in Brazil. The hypothesis to be developed is that there are inconsistencies in the analysis offered of the national bureaucracy by the mainstream legal scholarship in Brazil and that the institutionalist movement can contribute to a more realistic approach regarding its legal regimen, the silent transformations it has experienced over the last decades and possible directions for its improvement. Through an institutionalist perspective, the thesis studies the importance of a professional and politically independent state bureaucracy in promoting democratic values, the potential conflicts that arise in the interactions between civil servants and political agents, the historical roots of the current legal regimen to which civil servants are subject, the origins and effects of its recent transformations, and possible paths to perfectionate it in order to increase state capacity and accountability in the Brazilian civil service. After a history of failed attempts to build a professionalized bureaucracy, the 1988 Constitution has structured the civil service system according to mostly Weberian ideas. Under this system the Brazilian civil service has accomplished important advancements, broadened its levels of professional capacity and political independence, and helped to consolidate constitutional and democratic values. However, the limitations of the civil service system inaugurated in 1988 called for its reform during the 1990s. The results of this reform, in addition to problems of the original civil service legal regimen it was not able to alleviate, are bringing important transformations to this system, which remain underexplored by the Brazilian legal scholarship. Although these gradual changes answer managerial, political, fiscal, and technological demands, they weaken the Brazilian bureaucracy's ability to deliver high quality public services and act as agents who promote and defend democratic values. In order to address these demands and, at the same time, contribute to halt its negative effects, the work discusses reform proposals to build a civil service system that is more responsive to the main demands of the Brazilian state and more able to promote public policies.

Keywords: Public Law. Civil Servants. Institutionalism. State Capacity. Accountability. Gradual transformations. Civil service system.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
BACEN	Banco Central do Brasil
BH-Trans	Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
DASP	Departamento de Administração do Serviço Público
DVS	Destaque para Votação em Separado
EC	Emenda à Constituição
EUA	Estados Unidos da América
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IAPI	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MC	Medida Cautelar
NASA	<i>National Aeronautics and Space Administration</i>
NPM	<i>New Public Management</i>

OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OS	Organização Social
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
RE	Recurso Extraordinário
RJU	Regime Jurídico Único
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SV	Súmula Vinculante
TCU	Tribunal de Contas da União
UPA	Unidade de Pronto Atendimento
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	
	15	
1	CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS.....	
	17	
1.1	Hipótese.....	17
1.2	Definições.....	19
1.3	Justificativa e Objetivos.....	
	26	
1.4	Marco Teórico e Metodologia.....	
	28	
1.5	Roteiro e Achados de Pesquisa.....	
	31	
2	FUNDAMENTOS TEÓRICOS: O PAPEL DOS SERVIDORES PÚBLICOS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E SEUS CONFLITOS COM AGENTES POLÍTICOS.....	
	37	
2.1	Introdução.....	
	37	
2.2	O papel dos servidores públicos no estado democrático de direito.....	
	39	
2.2.1	<u>Servidores como instrumento de promoção de direitos e capacidade estatal.....</u>	39
2.2.2	<u>Servidores como linha de defesa contra lideranças populistas autoritárias.....</u>	44
2.2.3	<u>Servidores como instrumento de <i>accountability</i>.....</u>	
	49	
2.3	Limitações dos servidores como garantidores do estado democrático de direito...	
	50	

2.4	Relações de Agência em Organizações Complexas.....	
	Erro! Indicador não definido.	
2.5	Problemas de Agência na Administração Pública.....	
	57	
2.5.1	<u>Cadeia de relações de agência e um principal “final”.....</u>	
	57	
2.5.2	<u>Multiplicidade de objetivos e estratégias e limitações fático-orçamentárias.....</u>	
	62	
2.5.3	<u>Rigidez institucional e desalinhamento de incentivos.....</u>	
	64	
2.6	Relações entre servidores e agentes políticos na Administração Pública.....	
	68	
2.6.1	<u>Conflitos entre servidores e mandatários.....</u>	
	68	
2.6.2	<u>O poder de influência dos servidores nas decisões administrativas.....</u>	
	70	
2.6.3	<u>A discricionariedade dos servidores públicos.....</u>	
	71	
2.6.4	<u>O poder de resistência dos servidores públicos.....</u>	77
2.6.5	<u>Os instrumentos de resposta de agentes políticos.....</u>	
	80	
2.6.5.1	Instrumentos de controle político em geral.....	
	83	
2.6.5.2	Instrumentos de controle sobre organizações dotadas de autonomia.....	
	86	
2.6.5.3	Instrumentos de controle sobre servidores públicos.....	
	91	
2.7	Calibragem entre autonomia e controle.....	
	91	
2.8	Conclusões Parciais.....	94

3	FORMAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS NO BRASIL: UMA CRÔNICA DE TENTATIVAS DE ESTRUTURAÇÃO, ESFORÇOS DE RESISTÊNCIA E SOLUÇÕES IMPROVISADAS.....	96
3.1	Introdução.....	96
3.2	Os primórdios do regime jurídico dos servidores públicos.....	100
3.3	Era Vargas: o início da estruturação burocrática brasileira.....	100
3.4	O Respiro Democrático e o Desmonte das Estruturas Vargasistas.....	104
3.5	Burocracia Brasileira na Ditadura Militar.....	111
3.6	Os Servidores Públicos na Constituição de 1988.....	115
3.6.1	<u>Universalização do concurso público e construção de um sistema de mérito.....</u>	115
3.6.2	<u>Estabilidade nos cargos estatutários.....</u>	117
3.6.3	<u>Regime de direito público.....</u>	118
3.6.4	<u>O Regime Jurídico Único.....</u>	119
3.7	A Influência de Max Weber no Atual Regime da Função Pública Brasileira.....	122
3.7.1	<u>Características Weberianas.....</u>	122

3.7.2	<u>O tipo weberiano como abstração e as características não weberianas do regime brasileiro.....</u>	125
3.7.3	<u>Compromissos da Constituição “Chapa Branca”.....</u>	129
3.8	Críticas ao Tipo Ideal Weberiano e ao Regime de 1988.....	131
3.9	O <i>New Public Management</i> e a Reforma Bresser-Pereira.....	132
3.10	Resultados da Reforma Bresser Pereira.....	136
3.11	De Bresser-Pereira aos dias atuais.....	139
3.12	Conclusões Parciais.....	145

CAPÍTULO 4: AS RECENTES TRANSFORMAÇÕES NO	JURÍDICO DOS
SERVIDORES PÚBLICOS E A PERSISTÊNCIA	DESCOMPASSO ENTRE
NORMA CONSTITUCIONAL E REALIDADE.....	144
4.1 Introdução.....	
149	
4.2 Origens dessas transformações.....	
151	
4.2.1 <u>Questões Gerenciais</u>.....	
152	
4.2.1.1 Flexibilização dentro do regime estatutário.....	
153	
4.2.1.2 Alternativas ao regime estatutário dentro da administração pública.....	
155	
4.2.1.3 Contratualização de serviços públicos (<i>contracting-out</i> ou <i>outsourcing</i>).....	
162	
4.2.2 <u>Questões Políticas</u>.....	169
4.2.2.1 Formações de bases de apoio político.....	
169	
4.2.2.2 Poder de Mobilização de Servidores Públicos.....	
175	
4.2.3 <u>Questões Fiscais</u>.....	
176	
4.2.4 <u>Questões Tecnológicas</u>.....	
181	
4.3 Processos de Transformação Institucional.....	
186	
4.3.1 <u>Camadas (layering)</u>	
188	
4.3.2 <u>Conversão (conversion)</u>	189
4.3.3 <u>Desvio (drift)</u>	
190	

4.3.4	<u>Desalojamento</u> (<i>displacement</i>).....	
		191
4.3.5	<u>By-Pass</u>	
		193
4.4	O regime jurídico dos servidores públicos como instituição fraca	
		194
4.5	Essas transformações são ilícitas?	
		196
4.6	Efeitos dessas transformações	199
4.6.1	<u>Irracionalidade Organizacional</u>	
		200
4.6.2	<u>Menor Transparência e Enfraquecimento do <i>Rule of Law</i></u>	
		201
4.6.3	<u>Precarização, Queda de Qualidade e Redução da Autonomia Burocrática</u>	
		203
4.6.4	<u>Aprofundamento da Desigualdade no Setor Público</u>	201
4.7	Conclusões Parciais	203

CAPÍTULO 5: CONTRIBUIÇÕES DO INCREMENTALISMO PARA FUTURAS

	REFORMAS DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS	205
5.1	Introdução	
		205
5.2	Desafios nas reformas da função pública e estratégias para enfrentá-los	
		206
5.2.1	<u>Disputas Ideológicas</u>	212
5.2.2	<u>Trade-offs e conflitos de demandas</u>	213
5.2.3	<u>Ações de Grupos de Interesses</u>	214
5.2.4	<u>Negociações políticas e batalhas jurídicas</u>	
		216
5.2.5	<u>Problemas de implementação, <i>path dependence</i> e cultura organizacional</u>	219

5.2.6	<u>Mudanças de contexto e peculiaridades locais</u>	
223		5.2.7
	<u>Monitoramento</u>	
220		
5.3	Lições de reformas anteriores	
	226	
5.4	Em que direção reformar o regime jurídico dos servidores públicos?	
	228	
5.4.1	<u>Características desejáveis para as organizações burocráticas contemporâneas</u>	
	228	
5.4.2	<u>Diretrizes para a reforma da função pública brasileira</u>	232
5.4.3	<u>Definição de problemas e objetivos</u>	
	235	
5.4.4	<u>Delimitação da estratégia de ação: uma defesa de reformas incrementais</u>	
	236	
5.4.4.1	Definindo o Incrementalismo.....	
	236	
5.4.4.2	Vantagens da abordagem incremental.....	
	239	
5.4.5	<u>Respostas a possíveis críticas</u>	
	242	
5.5	Testando os principais eixos de reforma do regime jurídico dos servidores públicos	
	246	
5.5.1	<u>Flexibilização do regime jurídico único e limitação da estabilidade</u>	
	248	
5.5.2	<u>Implantação de avaliações de desempenho</u>	
	254	
5.5.3	<u>Realinhamento de incentivos e instrumentos de motivação</u>	
	259	

5.5.3.1	Estabelecimento de promoções e designações multi-critério.....	261
5.5.3.2	Redução das desigualdades no setor público.....	264
5.5.3.3	Aumento dos intervalos entre salários iniciais e finais.....	265
5.5.3.4	Oportunidades para desenvolvimento de novas habilidades.....	267
5.5.3.5	Bonificações salariais.....	269
5.5.3.6	Reconhecimento Profissional para além da Remuneração.....	271
5.5.4	<u>Aprimoramento de mecanismos de seleção e treinamento</u>	272
5.6	Conclusões Parciais	277

**CONCLUSÃO: O QUE O INSTITUCIONALISMO NOS ENSINA SOBRE
FUNÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA?.....**

273

CONCLUSÃO: O QUE O INSTITUCIONALISMO NOS ENSINA SOBRE A FUNÇÃO PÚBLICA

BRASILEIRA?EFERÊNCIAS.....

..... 286

INTRODUÇÃO

A presente tese busca compreender a importância de uma burocracia estatal profissionalizada e politicamente independente para a promoção de valores do estado democrático de direito, a construção histórica do regime jurídico dos serviços públicos no Brasil, as origens de suas transformações mais recentes e os efeitos que elas produzem, bem como refletir sobre possíveis caminhos para o aprimoramento da função pública no país com vistas a promover maior responsividade dos servidores e aprimorar a capacidade estatal de realizar políticas públicas.

Após assentar em seu primeiro capítulo a definição dos principais conceitos técnicos desenvolvidos ao longo do trabalho, o desenvolvimento da tese se inicia com a apresentação de seus dois principais fundamentos teóricos: a importância dos corpos burocráticos para a consolidação do estado democrático de direito e os conflitos internos que emergem nas relações entre representantes políticos e servidores públicos. Esses dois pontos são cruciais para o aprofundamento das ideias debatidas nos demais capítulos, na medida em que, ao exporem as tensões que se formam entre esses atores, auxiliam na compreensão dos limites e das possibilidades do regime jurídico da função pública para o aperfeiçoamento do estado brasileiro.

Na sequência, a tese faz uma recapitulação histórica das origens do regime jurídico dos servidores públicos no Brasil, das tentativas empreendidas ao longo de décadas de se construir uma burocracia estatal capacitada e independente e dos esforços de resistência que se seguiram a iniciativas reformadoras. Rompendo parcialmente com esse histórico, a Constituição de 1988 reestruturou o regime jurídico dos servidores públicos de acordo com ideais majoritariamente weberianos, promovendo a universalização dos concursos públicos e a expansão do regime estatutário. Dentro deste arcabouço, a função pública brasileira colheu importantes avanços, ampliando seus níveis de profissionalização e independência política, bem como auxiliando na consolidação do estado democrático de direito no país desde a sua redemocratização.

Entretanto, as limitações da arquitetura institucional do regime inaugurado em 1988 levaram mais uma vez à sua reforma, ainda no final da década de 1990. Os resultados desta última reforma, somados a problemas que ela não foi capaz de solucionar ou que se intensificaram após o seu encerramento, fazem com que, nos últimos anos, o regime jurídico da

função pública venha passando por uma série de transformações silenciosas e pouco exploradas pela literatura jurídica nacional. Embora respondam a demandas de natureza gerencial, política, fiscal e tecnológica, essas mudanças graduais acabam por enfraquecer a capacidade da burocracia brasileira de desempenhar políticas públicas e atuar como agente de promoção do estado democrático de direito.

A fim de atender às demandas que levam a essas transformações informais da função pública e, ao mesmo tempo, contribuir para frear os seus efeitos negativos serão ainda discutidas propostas voltadas para a construção de um regime jurídico dos servidores públicos mais responsivo às principais demandas do estado brasileiro e apto a promover a capacidade do poder público de entregar serviços públicos de maior qualidade à população.

O estudo é construído sob um olhar realista sobre a burocracia nacional, distanciando-se tanto de visões excessivamente otimistas ou pessimistas acerca de sua capacidade de organização e promoção do interesse público. Perspectivas pessimistas estão presentes não apenas em parcela da academia, como também são particularmente comuns no imaginário da sociedade, sendo refletidas em elementos da literatura e da cultura popular¹, que frequentemente retratam burocratas irracionais, alienados, apegados a procedimentos e formalismos e insensíveis à realidade. Já perspectivas excessivamente otimistas podem ser encontradas não só em documentos elaborados por entidades de representação de agentes públicos, como também em parte dos estudos acadêmicos do tema. Pretende-se fugir tanto desses estereótipos quanto de uma possível romantização dos servidores públicos e oferecer uma visão o mais realista possível, a partir de contribuições de movimento institucionalista para o direito público brasileiro.

¹ Na literatura, o exemplo mais lembrado é a obra *O Processo*, de Franz Kafka, que discute a alienação e o formalismo irracional de burocracias.

CAPÍTULO 1: CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

1.1. Hipótese

Esta tese se dedica ao estudo do regime jurídico dos servidores públicos no Brasil. A hipótese a ser desenvolvida é a de que há incompletudes na análise oferecida pela literatura jurídica sobre o regime jurídico dos servidores públicos no país, as quais podem ser verificadas e, eventualmente, preenchidas pelas lentes do institucionalismo, movimento das ciências sociais que busca investigar o funcionamento e a importância de instituições. Trata-se de trabalho que se volta a contribuir para uma compreensão mais realista do regime de pessoal na Administração Pública nacional, as transformações silenciosas que ele vem enfrentando nos últimos anos e algumas possíveis direções para seu aperfeiçoamento.

A visão mais difundida na literatura jurídica brasileira sobre o regime dos servidores se dedica quase que exclusivamente à análise de normas em tese e, no máximo, decisões judiciais de maneira individualizada. Predomina a percepção de que as disposições constitucionais que estabelecem regras gerais para a função pública são observadas pelos entes federativos, sem que haja uma preocupação clara em explorar dissonâncias entre norma e realidade nem, tampouco, investigar como este regime opera na prática. Essa visão acrítica e compartimentada deixa de captar importantes fenômenos que ocorrem hoje na função pública e seus impactos sobre o estado brasileiro. Ao se debruçar sobre o funcionamento do regime dos servidores no mundo real, a perspectiva institucionalista desnuda esses pontos cegos e descompassos.

Neste ponto, o trabalho busca, também, combater a ideia de que a redução de despesas deve ser a principal – senão a única – diretriz para futuras reformas da função pública brasileira. Apesar da existência de vasta literatura na área das ciências sociais que destaca os aspectos positivos da presença de burocracias estatais profissionalizadas, fortes e relativamente independentes, propostas mais recentes de reformas do regime jurídico dos servidores públicos no Brasil parecem priorizar o aspecto financeiro do regime jurídico da função pública e prometem enxugar gastos com servidores públicos². Questões orçamentárias, sem dúvida, são

² OREIRO, José Luís; FERREIRA-FILHO, Helder Lara. A PEC 32 da Reforma Administrativa: uma análise crítica, *Revista de Economia Política*, vol. 41, no 3, julho-setembro/2021, pp. 487-506, p. 497. Os gastos do país com o pagamento de servidores públicos ocupam boa parte da Exposição de Motivos nº 47/ME, que acompanha a PEC nº

relevantes, mas não dão conta de todos os aspectos do atual regime que demandam aperfeiçoamento nem, tampouco, da manutenção das conquistas trazidas pelo sistema inaugurado em 1988.

Não obstante o combate às desigualdades seja previsto como um dos objetivos da República Federativa do Brasil no artigo 3º da Constituição, o país permanece um dos mais desiguais do mundo³. Nos últimos anos, tem experimentado o aumento dos níveis de pobreza e o retorno ao mapa da fome⁴. Nessa dura realidade, o trabalho desempenhado por servidores públicos representa importante meio para o acesso e a promoção de direitos básicos por grande parte da população do país, cuja inclusão social depende de serviços de saúde, educação, assistência e previdência mantidos e financiados pelo estado⁵. Mesmo serviços públicos prestados por delegatários também contam com políticas públicas regulamentadas e administradas por servidores públicos para garantir o acesso de indivíduos mais vulneráveis, a exemplo das tarifas sociais de transporte, água e energia elétrica.

A atuação de servidores públicos afeta também as parcelas mais abastadas da população. Embora não dependam de forma tão direta da atuação estatal, camadas mais ricas da sociedade também acessam uma série de serviços públicos, como fornecimento de infraestrutura, conservação e limpeza urbana, segurança pública, emissão de documentos, vigilância sanitária e controle de fronteiras. A proteção a direitos individuais, como a propriedade e a liberdade de expressão, demanda um aparato judicial mantido pelo estado apto a fazer cumpri-los. Ademais, servidores trabalham diretamente na elaboração e na fiscalização do cumprimento de normas que estruturam setores da economia que são sujeitos a intensa regulação estatal, como o bancário, o da saúde suplementar e o de transporte de passageiros⁶.

Ao apontar não apenas para as limitações de seu atual regime jurídico, mas também para a centralidade dos servidores públicos na concretização do projeto constitucional

32/2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/MECON/2020/47-ME.htm> Acesso em 26.Fev.2022.

³ GÓES, Carlos; KARPOWICZ, Izabela. IMF Working Paper. *Inequality in Brazil: a regional perspective*. International Monetary Fund, 2017, p. 3. CAVALCANTE, Pedro. *A Questão da Desigualdade no Brasil: como estamos, como a população pensa e o que precisamos fazer*. Rio de Janeiro: IPEA, 2020, p. 14.

⁴ NEVES, José Anael, et. al.. Unemployment, poverty, and hunger in Brazil in Covid-19 pandemic times. *Revista de Nutrição*, vol. 34, 2021, pp. 1-17.

⁵ ARRETCHE, Marta (org.) *Trajetórias das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*. São Paulo: Editora UNESP. 2010. LOTTA, Gabriela. Burocracia e implementação de políticas públicas: desafios e potencialidades para redução de desigualdades. Brasília: ENAP, 2021, p. 7-8.

⁶ ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Corruption and Government: causes, consequences and reform*. 2ª ed. New York: Cambridge University Press, 2016, p. 165.

estabelecido desde a redemocratização, a tese busca oferecer caminhos para a construção de uma função pública mais apta a dar conta de seus objetivos. A análise empreendida ao longo do trabalho, porém, não terá caráter dogmático-positivista – isto é, não tem como enfoque a busca pela melhor interpretação de estatutos jurídicos pré-existentes – nem será sintetizada em uma proposta de emenda à Constituição que pretenda refundar por completo o regime jurídico dos servidores públicos. Ao revés, serão oferecidas medidas de caráter minimalista e incremental, passíveis de serem implementadas por legisladores ordinários e, sobretudo, gestores públicos.

1.2. Definições

A palavra burocracia se origina do termo francês *bureau*, que, por sua vez, possui registros desde pelo menos o século XIV. Durante a idade média, os livros contábeis eram mantidos em locais especiais, as Câmaras de Contabilidade, e eram recobertos por um tecido especial de lã, denominado *la bure*. Com o passar o tempo, essas salas passaram a ser conhecidas como *bureaus*, de onde deriva a palavra burocracia⁷. Hoje, a palavra possui múltiplos significados. Na linguagem popular, costuma ser associada a procedimentos morosos, excessivamente formais e até mesmo irracionais que frequentemente permeiam as relações do cidadão com o estado e grandes organizações em geral. No vocabulário das ciências sociais, contudo, burocracias podem ser entendidas como organizações estruturadas com base em princípios racionais voltados para o atendimento de objetivos pré-estabelecidos⁸.

Qualquer organização, pública ou privada, que se estruture de acordo com normas previamente pactuadas pode ser considerada burocrática. Não apenas o governo, mas também empresas particulares são estruturadas de acordo com procedimentos burocráticos. Este trabalho, porém, analisa apenas as burocracias públicas, definidas por Norberto Bobbio *et. al.* como o

⁷ KETTL, Donald F. Public Bureaucracies. In: RHODES, R.A.W; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. New York: Oxford University Press, 2006. pp. 366-384, p. 366.

⁸ HAMILTON, Peter. *Max Weber: Critical Assessments*. New York: Routledge, 1ª ed. 1991. p. 294. De modo semelhante, Gercina Alves de Oliveira sustenta que “a burocracia é uma tentativa de organizar as atividades humanas por critérios puramente racionais e seculares que permitem o exercício da autoridade sobre as pessoas e os fatos, dentro de uma área determinada em que tais atividades se desenvolvem”. (OLIVEIRA, Gercina Alves de. A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira. *Revista de Administração Pública*, nº 4. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Jul/dez. 1970, pp. 47-74. p. 52).

“corpo de funcionários e empregados da administração estatal, incumbido de funções especializadas”⁹. A expressão abrange o conjunto de servidores estatutários, empregados públicos e todos os agentes selecionados a partir de critérios técnicos para formar vínculos permanentes com o poder público¹⁰.

Em que pese a existência de formulações alternativas para se referir ao aparato de pessoas empregadas pelo estado no Brasil, a exemplo da expressão “RH do Estado”, mencionada com alguma frequência na imprensa e mesmo na academia, optou-se pela utilização do termo tradicional “burocracia”. A decisão se deve à maior consolidação desta última expressão, tendo em vista a sua utilização por uma maior gama de trabalhos científicos, tanto no Brasil quanto no exterior. Além de burocracia, a tese usará também as expressões servidores públicos, servidores de carreira, agentes públicos e funcionários públicos como sinônimos.

Em alguns momentos do trabalho, será analisado de maneira mais detalhada o funcionamento do regime estatutário, haja vista ser esse o modelo pretendido pelo constituinte de 1988 para representar a maior parte dos vínculos públicos. Além de ser o vínculo que de fato rege a grande maioria dos agentes públicos atualmente, o regime estatutário é também o que mais se diferencia das regras aplicáveis a trabalhadores da iniciativa privada. Por esses dois motivos, justifica-se um estudo mais aprofundado de suas características. Quando a intenção for se referir exclusivamente a servidores públicos estatutários, isto é, aqueles dotados de estabilidade e efetividade, na forma da Constituição de 1988, será utilizada expressamente a palavra “estatutário” ou, alternativamente, a expressão “servidores públicos em sentido estrito”.

Já o regime jurídico dos servidores públicos é aqui entendido como o conjunto de normas constitucionais e infraconstitucionais que regulam as relações entre servidores públicos e a administração pública. Dentro dessa perspectiva, pode ser compreendido como uma instituição formal, daí a utilidade das teorias institucionalistas – apresentadas adiante neste capítulo – para o presente trabalho. No regime dos servidores públicos, os atores são os servidores públicos; os papéis por eles desempenhados são as atribuições de seus cargos, enquanto os comportamentos exigidos, permitidos ou proibidos são seus deveres e direitos funcionais. Por sua vez, as

⁹ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. v. I. Brasília: Editora UnB, 8ª ed., 1998, p. 124.

¹⁰ No mesmo sentido, LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (orgs.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 16. É também a definição adotada por manuais de direito administrativo no país. Por todos, vide: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 697-705.

consequências para a observância ou não dessas regras são o exercício do poder disciplinar pela administração, no caso de descumprimento, ou a percepção de vantagens e recompensas também previstas em norma, como promoções por mérito ou gratificações de produtividade.

Além de “regime jurídico dos servidores públicos”, este trabalho adotará como sinônimo a expressão “regime jurídico da função pública” ou, apenas, “regime da função pública”. Esta última, embora já tenha sido mais comum no direito brasileiro, é até hoje largamente utilizada em outras línguas de origem latina, como o espanhol (*régimen jurídico de la función pública*) e o francês (*régime juridique de la fonction publique*). A expressão função pública, de modo geral, refere-se ao desempenho de qualquer atividade estatal, mas, em seu sentido estrito, também abriga apenas servidores públicos de carreira¹¹, daí a intercambialidade entre os termos regime jurídico dos servidores públicos e regime jurídico da função pública.

Fixadas algumas noções gerais sobre o tema, a atenção volta-se, então, para expressões que aparecem em diversas passagens do trabalho como elementos centrais do regime jurídico da função pública: promoção da capacidade estatal e fortalecimento da responsividade. Em síntese, a capacidade estatal se relaciona com a habilidade do poder público de implementar políticas e serviços públicos e de exercer controle sobre seu território¹². Já a responsividade equivale à tradução mais próxima da expressão em língua inglesa *accountability*, que pode ser sumarizada como “o processo da plena responsabilização dos agentes públicos”¹³.

A análise de *accountability* aqui analisada recai não sobre quaisquer agentes públicos, mas sobre servidores públicos de carreira. Neste recorte, a responsividade pode ser dividida em três dimensões: (i) quanto às demandas da população; (ii) quanto às necessidades da administração pública de gestão e alocação de pessoal; e (iii) quanto ao desempenho do próprio servidor.

Ao longo do trabalho, serão explorados os caminhos que têm sido adotados para tornar o regime da função pública mais responsivo à performance do agente e flexível para atender a demandas gerenciais da administração, bem como alternativas que possam aperfeiçoar a

¹¹ SIMÕES, André Pinho; BARBOSA, Bianca Rocha. A Crise do Vínculo Estatutário Unilateral e os Novos Contornos da Função Pública no Brasil. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 20, n. 238, dez/2020, pp. 18-30, p. 19.

¹² SOIFER, Hillel David. *State Building in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2015, p. 9. FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, Jan/2018, pp. 71- 88, p. 80-81.

¹³ FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, Jan/2018, pp. 71- 88, p. 81.

responsividade deste regime, sem, contudo, renunciar por completo à autonomia burocrática¹⁴. Para isso, serão analisadas tanto transformações informais que o regime da função pública vem sofrendo nos últimos anos de maneira casuística e orgânica quanto propostas de reforma estruturadas em torno de planos organizados. A palavra “reforma” será, portanto, empregada para se referir a projetos estruturados de modificação da função pública, ao passo que as expressões “transformações” e “mudanças” serão utilizadas para descrever movimentos mais informais que, embora relevantes, não fazem parte de iniciativas organizadas em torno de um projeto formalizado.

A capacidade estatal, em estudos recentes sobre contextos democráticos, tem sido estudada a partir de duas principais vertentes: técnico-administrativa e político-relacional. A primeira se refere às competências técnicas de agentes públicos para executar políticas públicas, ao passo que a segunda diz respeito à inclusão de atores estatais e não-estatais no processo decisório¹⁵. O primeiro trabalho se debruça precipuamente sobre a primeira dimensão da capacidade estatal, embora também analise as diferentes interações entre atores estatais e não estatais na formulação de políticas públicas em seu capítulo 2.

A expressão também pode ser analisada em três dimensões: eficiência, eficácia e efetividade¹⁶. A eficiência se refere à alocação de recursos públicos – financeiros, humanos, materiais, temporais e de quaisquer outras espécies – não apenas da maneira menos custosa, mas também que produza os maiores benefícios, aferidos de acordo com indicadores quantitativos e

¹⁴ Pesquisadores brasileiros utilizam a expressão “governança democrática” para se referir à conciliação desses dois vetores: responsividade e autonomia burocrática. Vide: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Do Insulamento Burocrático à Governança Democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES, Roberto. LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil*: interseções analíticas. Brasília: IPEA/ENAP, 2018, pp. 59-84.

¹⁵ PIRES, Roberto. R. C.; GOMIDE, Alexandre. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, 2016, pp. 121-143. CORTEZ, Ana Claudia Salgado; LOTTA, Gabriela Spanghero. Arranjos Institucionais e Capacidades Estatais em Nível Subnacional: a política de educação em direitos humanos de São Paulo. *Cadernos de gestão Pública e Cidadania*, vol. 27, n. 86, jan/abr 2022, pp. 1-19, p. 3-4 e 12-13.

¹⁶ CARDOSO JUNIOR, José Celso. Reforma Administrativa e Riscos Institucionais ao Estado Nacional: autoritarismo, fiscalismo, privatismo. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE*, Belo Horizonte, ano 10, n. 18, set/2020 a fev.2021, pp. 225-246. Esta não é a única categorização possível da capacidade estatal. Wu, Howlett e Ramesh, por exemplo, analisam-na nos níveis individual, organizacional e sistêmico. O nível individual se refere às características pessoais de burocratas, suas competências e julgamentos; o nível organizacional diz respeito às ferramentas de gerenciamento de recursos humanos e financeiros; já e o nível sistêmico trata dos mecanismos de coordenação e *accountability* que perpassam diferentes atores relevantes (WU, Xun; HOWLETT, Michael; RAMESH, M. (eds.) *Policy Capacity and Governance: assessing governmental competences and capabilities in theory and in practice*. Cham: Palgrave Macmillan, 2018, p. 4-5). Neste trabalho, optou-se, porém, pela divisão proposta do José Celso Cardoso Junior devido à sua maior proximidade com conceitos já sedimentados no direito.

qualitativos previamente estabelecidos. De acordo com Alexandre Santos de Aragão, “a eficiência não pode ser entendida apenas como maximização do lucro, mas sim como um melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbe ao Estado”¹⁷. Para o autor, o poder público deve obter a maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis, tanto para si próprio, como para as liberdades dos cidadãos. Ainda segundo Aragão, a eficiência guarda profunda relação com o respeito à autonomia de órgãos técnicos da administração¹⁸ e, conseqüentemente, dos servidores públicos que os integram.

A eficácia diz respeito à “capacidade da ação governamental para entregar os bens e serviços à população e ao mercado, de modo tempestivo, isto é, no local e momento apropriados, e para o público correto”¹⁹. Já a efetividade está relacionada aos impactos práticos das ações governamentais nas condições de vida da população e nos mercados sobre os quais recaem políticas regulatórias. Ela guarda ligação com aquilo que Juarez Freitas denomina direito fundamental à boa administração pública “eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas”²⁰.

O cientista político Francis Fukuyama analisa a capacidade estatal em apenas duas frentes: capacidade do poder público de cobrar e coletar tributos e escolaridade de servidores públicos. O primeiro indicador é escolhido pelo autor porque se trata de uma função básica e universal, da qual a existência de qualquer estado depende, ao passo que o segundo apresenta a vantagem de ser objetivo e medido com maior facilidade do que aspectos mais subjetivos do funcionamento estatal, a exemplo de níveis de corrupção²¹. Por sua vez, Hillel David Soifer mede os diferentes níveis de capacidade estatal em países da América Latina utilizando-se de três

¹⁷ ARAGÃO, Alexandre Santos de. O Princípio da Eficiência. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, vol. 237, jul/set 2004, pp. 1-6, p. 1.

¹⁸ ARAGÃO, Alexandre Santos de. O Princípio da Eficiência. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, vol. 237, jul/set 2004, pp. 1-6, p. 3.

¹⁹ CARDOSO JUNIOR, José Celso. Reforma Administrativa e Riscos Institucionais ao Estado Nacional: autoritarismo, fiscalismo, privatismo. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE*, Belo Horizonte, ano 10, n. 18, set/2020 a fev.2021, pp. 225-246, p. 236.

²⁰ FREITAS, Juarez. As Políticas Públicas e o Direito Fundamental à Boa Administração. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, vol. 35, n 1, jan/jun 2015, pp. 195-217, p. 198.

²¹ FUKUYAMA, Francis. What Is Governance? *Governance*, vol. 26, n. 3, jul/2013, pp. 347-368, p. 354.

indicadores: acesso e qualidade da educação primária, capacidade tributária e capacidade de mobilização militar²².

Independentemente dos indicadores escolhidos para medir a capacidade estatal, dois pontos centrais importam para o presente trabalho. O primeiro é que o conceito de *state capacity* está diretamente relacionado ao poder do estado de efetivar as políticas públicas de sua escolha²³. Já o segundo é que grande parte dessa habilidade depende da presença de um corpo de servidores públicos qualificados e dotados de algum grau de independência frente a lideranças políticas²⁴.

Embora se trate de conceito bastante difundido nas demais ciências sociais, parcela da literatura crítica o uso da expressão *state capacity* para se referir à habilidade de implementação de políticas públicas específicas por agentes estatais. Martin Williams argumenta que o conceito foi originalmente proposto para se referir a análises mais amplas acerca da construção histórica da capacidade de organização de nações e que sua migração para a microanálise do estado apresenta uma série de desafios. O autor pondera que a capacidade real de a burocracia executar políticas públicas é diferente em relação a um potencial de implementação, dado que servidores públicos são regidos por múltiplos principais e não necessariamente formam uma massa coesa, enfrentando dificuldades de ação coletiva e variações relevantes entre órgãos e esferas de governo²⁵.

²² Estudos do Banco Mundial consideram seis dimensões da governança: *accountability*, estabilidade política e ausência de violência e terrorismo, efetividade da administração pública, qualidade regulatória, *rule of law* e controle da corrupção. Como será visto no capítulo 3, burocracias públicas se relacionam com todas as seis dimensões da governança. Porém, a capacidade estatal possui maior proximidade com a efetividade governamental, que, por sua vez, é decomposta em: (i) qualidade do corpo burocrático estatal e efetividade institucional; (ii) quantidade de regras e formalidades a serem seguidas nas interações com o poder público (*red tape* ou simplesmente burocracia, no sentido cotidiano do termo); (iii) qualidade de estradas, infraestruturas e da educação primária; (iv) satisfação da população com sistemas de transporte e educação públicos e (v) acesso a escolas públicas, serviços básicos de saúde, água potável, saneamento básico, eletricidade, transporte e manejo adequado de resíduos sólidos. Soifer, porém, critica a metodologia dos estudos desenvolvidos pelo Banco Mundial pela sua ausência de clareza e instrumentos de validação (SOIFER, Hillel David. *State Building in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2015, p. 9).

²³ SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, pp. 3-43, p. 9. MANN, Michael. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, vol. 25, n. 2, 1984, pp. 185-213, p. 189.

²⁴ GRZYMALA-BUSSE, Anna. *Rebuilding Leviathan*. Party competition and state exploitation in post-communist democracies. New York: Cambridge University Press, 2007, p. 99-101.

²⁵ WILLIAMS, Martin J. *Beyond State Capacity: bureaucratic performance, policy implementation and reform*. *Journal of Institutional Economics*, vol. 17, n. 2, abr/2021, pp. 339-357. Considerações semelhantes são apresentadas por: GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. *Burocracia e Capacidade Estatal na Pesquisa Brasileira*. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8596>> Acesso em 01.Ago.2022.

As considerações de Williams são incorporadas a este trabalho, como se verá no capítulo 2, mas se opta pela utilização da expressão “capacidade estatal” devido à sua ampla consolidação na literatura nacional e estrangeira, inclusive no que se refere a processos de construção institucional de burocracias meritocráticas e profissionalizadas²⁶. Como já pontuado neste capítulo, o institucionalismo é o principal ângulo de análise desta tese e, assim, o uso de conceitos reconhecidos por esta corrente de pensamento facilita a apresentação de suas ideias para um público eminentemente jurídico, destinatário central deste trabalho²⁷.

Ao longo de sua história, o estado brasileiro empreendeu algumas iniciativas para ampliar sua capacidade e, em algumas áreas, colheu avanços importantes. Contudo, os níveis de capacidade estatal ainda permanecem desiguais entre as três esferas de governo e mesmo entre diferentes áreas de uma mesma unidade federativa²⁸. No decorrer de seus capítulos, esta tese irá explorar com maior profundidade a relação de corpos burocráticos com a construção da capacidade estatal, assim como os esforços reformadores da função pública brasileira para ampliar a efetividade das políticas desenvolvidas pelo estado, as transformações recentes da função pública, os impactos que elas geram sobre esses indicadores e propostas para consolidá-la de maneira mais definitiva.

Por fim, as diferentes definições em torno das expressões “estado democrático de direito”, “democracia” e “*accountability*” serão estudadas no decorrer do capítulo 2. Porém, salienta-se desde logo que a presente tese adotará uma visão mais maximalista sobre democracia e estado democrático de direito. Dessa forma, entende-se neste trabalho que tais conceitos não se encerram com a presença de eleições livres e liberdade de expressão e de imprensa, demandando também a presença de outros valores igualmente relevantes, como a promoção de direitos sociais e a busca pela redução de desigualdades.

A opção por uma visão mais substantiva da expressão decorre não apenas de preferências pessoais e teóricas, mas sobretudo da clara opção do constituinte por incluir na Carta de 1988 um extenso rol de direitos fundamentais, inclusive no âmbito dos direitos sociais (artigo

²⁶ REUSCHEMEYER, Dietrich; EVANS, Peter B. The State and Economic Transformation: toward and analysis of the conditions underlying effective intervention. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, pp. 44-77, p. 50.

²⁷ O próprio Williams reconhece a existência de vantagens no conceito de *state capacity*, em especial seu poder de síntese e sua difusão entre estudiosos de burocracias públicas.

²⁸ GEDDES, Barbara. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994, p. 81. FUKUYAMA, Francis. What Is Governance? *Governance*, vol. 26, n. 3, jul/2013, pp. 347-368, p. 354. BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. State Capacity, Bureaucratic Politization and Corruption in the Brazilian State. *Governance*, vol. 30, n. 1, jan/2017, pp. 105-124

6º). A leitura do artigo 1º da Constituição já demonstra sua escolha pela formação de um estado pautado em valores como a cidadania e a dignidade da pessoa humana, cuja realização vai muito além de conceitos procedimentais de democracia majoritária, eleições livres e liberdades individuais. A concretização deste ambicioso projeto requer a presença de um corpo burocrático estatal forte e profissionalizado, capaz de executar com qualidade as mais diversas funções que o texto constitucional destina ao estado brasileiro, como será analisado ao longo deste trabalho.

1.3. Justificativa e Objetivos

O estudo do regime jurídico dos agentes públicos já foi bastante popular no direito público brasileiro. Os primeiros volumes da tradicional Revista de Direito Administrativo – RDA possuíam dezenas de artigos sobre a matéria, escritos por publicistas como Themístocles Brandão Cavalcanti, J.A. Carvalho de Melo e Victor Nunes Leal²⁹. Ao longo dos anos, porém, juristas perderam interesse no tema. A última grande leva de trabalhos sobre agentes públicos no nosso direito administrativo e constitucional ocorreu nos anos que se seguiram à reforma administrativa levada a efeito pela Emenda Constitucional nº 19/1998.

No cenário atual, há poucas publicações jurídicas que tratam de servidores públicos e seu regime jurídico. A maioria são manuais de direito administrativo ou coletâneas voltadas à preparação para concursos públicos. Não obstante, o estudo das burocracias públicas, sua relação com a proteção de valores democráticos, as tensões entre servidores de carreira e ocupantes de cargos eletivos e possíveis caminhos para o aprimoramento da função pública continuam a ser temas altamente populares em outras ciências sociais, tanto no Brasil quanto no exterior, como ilustra a farta bibliografia levantada na pesquisa deste trabalho. Especificamente no Brasil, há também um considerável número de estudos nas áreas da administração pública, da ciência

²⁹ Artigos dos autores mencionados publicados nos primeiros volumes da RDA podem ser encontrados nos seguintes endereços eletrônicos: CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Dos Funcionários das Autarquias. Rio de Janeiro: *Revista de Direito Administrativo - RDA*, vol. 2, n. 1, 1945, pp. 1-6.
MELO, J.A. Carvalho de. Funcionário Público. Conceito constitucional e estatutário. Rio de Janeiro: *Revista de Direito Administrativo - RDA*, vol. 3, 1946, pp. 173-193.
LEAL, Victor Nunes. Promoção de Magistrado. Antiguidade de classe e mandado de segurança. Rio de Janeiro: *Revista de Direito Administrativo - RDA*, vol. 4, 1946, pp. 98-120.

política e da sociologia sobre as recentes transformações da função pública no país, principalmente nas áreas da saúde e da educação públicas.

Esta tese busca suprir, ao menos em parte, a lacuna por novos trabalhos da academia jurídica que investiguem com maior profundidade e de maneira interdisciplinar o regime da função pública, assim como levantar discussões que, embora floresçam em outras áreas do conhecimento, ainda merecem ser atualizadas no debate jurídico nacional. Ao incorporar a perspectiva institucionalista ao direito público, o trabalho dialoga com valiosas contribuições de outras áreas do conhecimento sobre as transformações que a função pública vem sofrendo nos últimos públicos e o papel dos servidores públicos na defesa do estado democrático de direito e na promoção da capacidade estatal de desempenhar políticas públicas mais eficientes, eficazes e efetivas.

Em se tratando de trabalho desenvolvido na área do direito, é natural que seja voltado precipuamente para o público jurídico. A interdisciplinaridade será importante para desnudar pontos cegos na análise da academia jurídica sobre a burocracia brasileira e apresentar conceitos muitas vezes consolidados em outras áreas do conhecimento, mas que ainda não chegam ao público jurídico. Além disso, em se tratando de tema fortemente balizado pelo arranjo constitucional brasileiro, é natural que o direito tenha contribuições a oferecer à literatura que se debruça sobre burocracias públicas³⁰. Contudo, não se pretende simplesmente colonizar o direito com lições de outras disciplinas, uma vez que este permanece dotado de seus próprios códigos de linguagem e perspectiva prescritiva. Tampouco se objetiva esgotar a literatura existente em outras ciências sociais ou analisá-la com a profundidade encontrada em trabalhos especializados; a contribuição para outras áreas do conhecimento é muito mais de sistematização e organização de referências conhecidas do que propriamente de inaugurar novas discussões.

Além de proposições teóricas sobre o papel dos servidores públicos no estado democrático de direito e suas interações com representantes políticos, a tese busca, ainda, oferecer, especialmente em seu capítulo 5, ferramentas para repensar a gestão de pessoas no setor público a fim de torná-la mais eficiente, capaz e responsiva. Parte das reflexões contidas nesta tese é inspirada pelo atual momento histórico vivido pelo Brasil, mas se optou por uma abordagem mais teórica e atemporal. Por isso, não são realizadas análises aprofundadas de

³⁰ Cientistas políticos também têm buscado uma aproximação com o direito para compreender fenômenos como a autonomia burocrática, abordada no capítulo 2 desta tese. Vide: BERSCH, Katherine; FUKUYAMA, Francis. *Defining Bureaucratic Autonomy*. 2022. *Forthcoming*.

eventos recentes no contexto brasileiro. Os exemplos apresentados no texto serão narrados de forma hipotética, embora em sua maior parte tenham sido inspirados em situações concretas noticiadas em veículos de grande circulação ou em casos narrados em produções científicas que fazem parte da bibliografia utilizada para a sua elaboração.

1.4. Marco Teórico e Metodologia

O principal marco teórico utilizado ao longo da pesquisa são as teorias institucionalistas, que buscam compreender como funcionam aspectos mais profundos de estruturas sociais denominadas instituições. Quaisquer conjuntos de regras pré-estabelecidas que pretendem conformar o comportamento humano podem, de modo geral, ser considerados uma instituição. Sob essa perspectiva, o regime jurídico dos servidores públicos, formado por normas que disciplinam as relações profissionais entre agentes públicos e a administração pública, pode ser compreendido a partir das teorias institucionais.

Um dos primeiros autores a analisar o funcionamento de instituições foi Max Weber, sociólogo alemão considerado o fundador das burocracias modernas e cuja influência no atual regime jurídico dos servidores públicos no Brasil será analisada no capítulo 3. Ao longo dos primeiros anos de século XX, surgem outros autores institucionalistas, como John Dewey e Walter Hamilton³¹. O movimento fica adormecido até o final dos anos 1970, quando volta a ganhar força com a publicação de artigo seminal por John Meyer e Brian Rowan³². Desde então, o neoinstitucionalismo cresceu e ganhou expoentes como Douglass North, Peter Evans, Francis Fukuyama, Daniel Ziblatt e Steven Levitsky.

Cada autor, entretanto, oferece sua própria definição de “instituições”. Douglass North, por exemplo, considera que *“instituições são as regras do jogo em uma sociedade; mais formalmente, elas são restrições humanamente planejadas que moldam a interação humana. Consequentemente, elas estruturam incentivos para a troca humana, seja política, social ou*

³¹ RUTHERFORD, Malcolm. Institutionalism Between the Wars. *Journal of Economic Issues*, Vol. 34, n. 2, June 2000, pp. 291-303. RHODES, R.A.W. Old Institutionalisms. In: RHODES, R.A.W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Berth A. (ed.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. New York: Oxford University Press, 2006, pp. 90-108.

³² MEYER, John W; ROWAN, Brian. Institutionalized Organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, vol. 83, n. 2, September 1977, pp. 340-363.

econômica”. Para Brinks, Levitsky e Murillo, instituições formais são um conjunto formal de regras que estruturam comportamentos e expectativas humanos em torno de objetos pré-estabelecidos por meio de (i) especificação de atores e seus papéis; (ii) exigência, autorização ou vedação de certos comportamentos; e (iii) definição de consequências para o cumprimento ou o descumprimento dessas regras³³.

Já para William Richard Scott, instituições são estruturas sociais com alto grau de resiliência, compostas por elementos culturais, cognitivos, normativos e regulatórios que garantem estabilidade e sentido para a vida em sociedade³⁴. Scott destaca que instituições, por definição, denotam estabilidade, mas também estão sujeitas a processos de transformação incremental e descontinuação. O regime jurídico dos servidores públicos enquadra-se, assim, como instituição, uma vez que é composto por regras que regulam a interação do estado com seus servidores e estabelecem uma série de incentivos para estes agentes públicos.

O movimento institucionalista pode ser dividido em três grandes ondas³⁵. A primeira onda, composta por autores como Selznick e Stinchcombe, dedicava-se, ainda em meados do século XX, sobretudo às dimensões não racionais das organizações e às formas de interação e integração de organizações com comunidades locais³⁶. Já a segunda leva de estudos ganha corpo no final do século passado, sendo formado por trabalhos de autores como Meyer e Rowan e Powell e DiMaggio e se debruçando sobre processos que, ao longo do tempo, tornavam organizações semelhantes, denominados desacoplamento pela primeira dupla de pesquisadores ou isomorfismo pela segunda dupla³⁷. Por sua vez, a terceira onda, verificada já no século XXI, volta-se para processos microinstitucionais, dando preferência por abordagens mais setoriais,

³³ BRINKS, Daniel M.; LEVITSKY, Steven. MURILLO, María Victoria. *Understanding Institutional Weakness*. Cambridge: Cambridge University Press. 2019. p. 8.

³⁴ SCOTT, William Richard. Institutional Theory. In: RITZER, George (ed.). *Encyclopedia of Social Theory*. Thousand Oaks: Sage, 2004, p. 408-414.

³⁵ Para uma análise mais detalhada das ondas do movimento institucionalista, vide: GRIGOLETTO, Fábio; ALVES, Mario Aquino. Leitura do Institucionalismo Organizacional a partir da teoria do organizar de Karl Weick. Cadernos EBAPE.BR, vol. 17, n. 2, Rio de Janeiro, abr/jun 2019, pp. 247-262. SCOTT, W. Richard. Approaching Adulthood: the maturing of institutional theory. *Theory and Society*, vol. 37, n. 5, out/2008, pp. 427-442.

³⁶ SELZNICK, Philip. *TVA and the grass roots: a study in the sociology of formal organization*. Vol. 3. Berkeley University of California Press, 1949. STINCHCOMBE, Arthur L. Organizations and social structure. In: MARCH, James. G. (Ed.). *Handbook of organizations*. Chicago: Rand McNally, 1965. pp. 142-193.

³⁷ MEYER, John. W.; ROWAN, Brian. Institutionalized Organizations: formal structures as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, v. 83, n. 2, 1977, pp. 340-363. POWELL, Walter. W.; DIMAGGIO, Paul. J. Introduction. In: POWELL, Walter. W.; DIMAGGIO, Paul. J. (ed.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991. pp. 1-38.

inclusive com estudos específicos sobre reformas da função pública³⁸. Também fazem parte da terceira onda de estudos institucionalistas os trabalhos de Hallett e Ventresca sobre instituições habitadas que serão utilizados no próximo capítulo³⁹.

O trabalho não visa, porém, a promover uma análise aprofundada das diferentes abordagens do pensamento institucionalista nem, tampouco, se filia de maneira expressa a nenhuma delas. Ao revés, conceitos trazidos pelo movimento institucionalista como um todo serão empregados de maneira transversal a fim de analisar fenômenos relevantes para a compreensão e a reestruturação da função pública brasileira, como as instituições habitadas, as transformações institucionais graduais e o incrementalismo institucional.

Em complementação às perspectivas institucionalistas, será também utilizada a teoria do agente-principal (ou teoria da agência), um instrumento da teoria organizacional que explora as diferentes preferências de atores que compõem uma organização⁴⁰. Muito embora a teoria do agente-principal não seja propriamente institucionalista (e sim uma teoria geral das organizações), ela oferece reflexões importantes sobre a agência desses indivíduos e, com isso, pode ajudar a suprir lacunas das teorias institucionais sobre comportamentos humanos que são ora estimulados ora restringidos pelo desenho institucional em que agentes e principais operam⁴¹.

Além disso, as ponderações da teoria da agência sobre os conflitos internos da Administração Pública se mostram especialmente úteis para o direito administrativo brasileiro, ainda hoje muito marcado por visões tradicionais do princípio da hierarquia e da imputação volitiva proposta pela teoria do órgão⁴². Por outro lado, o caráter despersonalizado da teoria da

³⁸ TOLBERT, Pamela. S.; ZUCKER, Lynne. G. Institutional sources of change in the formal structure of organizations: the diffusion of civil service reform, 1880-1935. *Administrative Science Quarterly*, v. 28, 1983, pp. 22-39.

³⁹ HALLETT, Tim; VENTRESCA, Marc J. Inhabited institutions: social interactions and organizational forms in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy. *Theory and Society*, v. 35, n. 2, 2006, pp. 213-236. HALLETT, Tim. The myth incarnate recoupling processes, turmoil, and inhabited institutions in an urban elementary school. *American Sociological Review*, v. 75, n. 1, 2010, pp. 52-74.

⁴⁰ THOMPSON, Fred. Agency Theory in Organizations. In: FARAZMAND, Ali (ed.). *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Cham: Springer. 2018. pp. 262-266, p. 262.

⁴¹ DIMAGGIO, Paul. J. Interest and Agency in Institutional Theory. In: ZUCKER, Lynne (ed.). *Institutional Patterns and Organizations: culture and environment*. Cambridge: Ballinger, 1998, p. 3-21. EDWARDS, Tim. Institutional Theory: reflections on ontology. In: MIR, Raza; WILLMOTT, Hugh; GREENWOOD, Michelle (ed.). *The Routledge Companion to Philosophy in Organization Studies*. New York: Routledge, 2016, pp. 125-137, p. 126-128. ABDELNOUR, Samer; HASSELBLADH, Hans; KALLINIKOS, Jannis. Agency and Institutions in Organization Studies. *Organization Studies, SAGE Journals*, vol. 38, n. 12, 2017, pp. 1775-1792, p. 1776. REID, Margaret F.; YANG, Song. Organizational Institutionalism. In: FARAZMAND, Ali (ed.). *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Cham: Springer. 2018. pp. 4361-4368. p. 4361.

⁴² CYRINO, André; MIGUEIS, Anna Carolina. Em Nome de Quem? A teoria agente-principal no direito administrativo. *Revista Interesse Público*, v. 23, n. 127, maio/jun 2021, pp. 129-154.

agência será mitigado pela teoria das instituições habitadas, cujas reflexões se voltam para as interações entre instituições formais e as pessoas que as concretizam, destacando a participação dos indivíduos no funcionamento de organizações a partir do mote “*as pessoas fazem coisas juntas*”⁴³.

Perspectivas institucionalistas mais recentes permitem identificar que o regime jurídico dos servidores – como as instituições em geral – passa por transformações permanentes, que nem sempre se operam por meio de alterações formais em suas regras gerais. Muitas dessas mudanças ocorrem de maneira mais sutil, a partir de novas interpretações de normas pré-existentes ou da criação de exceções a regras até então consideradas gerais. Instituições afetam o comportamento de servidores públicos, representantes políticos e cidadãos⁴⁴; e sua transformação também implica mudanças na forma de agir desses atores, com consequências para o funcionamento das engrenagens do estado. O olhar dos institucionalistas sobre esses processos é fundamental para a análise empreendida neste trabalho sobre as mudanças que a função pública vem sofrendo, suas implicações para o estado brasileiro e lições para o aprimoramento deste regime.

Institucionalistas contemporâneos, como Daron Acemoglu e James Robinson no best-seller *Why Nations Fail* costumam, ainda, relacionar a estabilidade política, o desenvolvimento econômico e os níveis dos indicadores sociais de países à qualidade de suas instituições⁴⁵. Ao encarar o regime dos servidores como uma instituição, torna-se possível observar o papel que ele desempenha na promoção da capacidade do estado de prestar serviços públicos intimamente relacionados ao desenvolvimento social de uma nação, como será analisado a partir do capítulo 2.

A fim de agregar as ferramentas institucionalistas à análise do regime jurídico dos servidores públicos, a tese propõe como principal metodologia a análise qualitativa e a interpretação da literatura existente sobre o tema, a qual serve de fundamento para suas principais conclusões. Para tanto, o trabalho se vale de bibliografia brasileira e estrangeira, tanto na área do direito quanto de outras ciências sociais, em especial a ciência política, a sociologia e a administração pública. A busca por estudos produzidos em outros países e em áreas do conhecimento para além do direito deve-se tanto a um esforço por uma ampliação das

⁴³ HALLETT, Tim; VENTRESCA, Marc J. Inhabited institutions: social interactions and organizational forms in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy. *Theory and Society*, v. 35, n. 2, 2006, pp. 213-236, p. 213.

⁴⁴ BERTELLI, Anthony M. *et. al.* The (Missing?) Role of Institutions in Behavioral Public Administration: a roundtable discourse. *Journal of Behavioral Public Administration*, vol. 5, n. 1, pp. 1-25, p. 7.

⁴⁵ ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. *Why Nations Fail: the origins of power, prosperity and poverty*. New York: Currency, 2012.

perspectivas aqui oferecidas quanto à baixa quantidade de pesquisas mais aprofundadas sobre burocracias públicas na academia jurídica brasileira em anos mais recentes, como visto no item anterior⁴⁶.

1.5. Roteiro e Achados de Pesquisa

A tese se divide em seis capítulos, sendo o primeiro esta introdução e o último a conclusão, na qual são sintetizados os principais achados de pesquisa e as propostas desenvolvidas ao longo do trabalho. Os capítulos dois a cinco, por sua vez, dedicam-se à investigação da hipótese de trabalho e ao desenvolvimento das principais proposições apresentadas na primeira seção desta introdução. Em cada um desses capítulos será aprofundada uma das ideias centrais desta tese.

O segundo capítulo apresenta os principais fundamentos teóricos do trabalho ao analisar o papel de servidores públicos na promoção e defesa do estado democrático de direito e as tensões que emergem das relações entre representantes políticos e servidores de carreira. Sobretudo para autores que adotam uma perspectiva mais substantiva da democracia – defendida também neste trabalho –, servidores públicos representam um importante aspecto para a promoção do estado democrático de direito, uma vez que são responsáveis pela prestação de uma série de serviços públicos essenciais para a concretização da dignidade da pessoa humana, como saúde, educação e assistência social, bem como pela proteção de uma série de bens e direitos difusos, como a preservação ambiental e a ordenação urbana.

No entanto, também se alerta para as limitações dos servidores públicos como agentes de promoção da democracia. São abordadas limitações internas da burocracia, como os interesses próprios dos servidores enquanto grupo de interesses. Em seguida, utilizam-se ferramentas oferecidas pela teoria da agência – uma importante vertente do institucionalismo – para chamar a atenção para a existência de uma gama de mecanismos de controle político incidentes sobre burocracias públicas, demonstrando-se que sua independência é apenas relativa.

⁴⁶ Há, porém, iniciativas em curso que buscam transformar essa realidade. Exemplo que pode ser mencionado é o Núcleo da Função Pública, atualmente mantido pela Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp.

A teoria do agente-principal, como também é conhecida, adota uma abordagem institucionalista para analisar o funcionamento de grandes organizações, públicas ou privadas, nas quais a delegação de decisões e tarefas é inevitável. A teoria ensina que é natural o surgimento de conflitos entre subordinados e líderes e explora os mecanismos de que cada um desses atores pode lançar mão para tentar fazer prevalecer a sua preferência. A partir desse instrumental, o capítulo investiga as dinâmicas de resistência burocrática às vontades de seus principais e os instrumentos de que mandatários podem se valer para exercer maior dominância sobre seus agentes.

A compreensão sobre o papel dos agentes públicos no estado democrático de direito e a complexidade das interações que ocorrem entre estes e representantes políticos é fundamental para análises desenvolvidas nos capítulos seguintes sobre a evolução a função pública brasileira, suas transformações recentes e possíveis caminhos para seu aprimoramento. Fatores analisados no capítulo 2, como os interesses pessoais de agentes políticos e os conflitos destes com servidores de carreira, explicam em larga medida os resultados ambíguos de iniciativas pretéritas reforma da função pública brasileira, as quais são analisadas no capítulo 3. Essas tensões também estão na origem de mudanças informais que ocorrem nos últimos anos na função pública, em especial aquelas de cunho gerencial e político, como explorado no capítulo 4. Propostas de reforma do regime jurídico dos servidores públicos que atendam às demandas que levam a essas transformações informais e mitiguem seus efeitos indesejados por meio do realinhamento dos incentivos que as regras deste regime apresentam aos agentes públicos e da redução dos dilemas da agência na administração pública são analisadas no capítulo 5.

O terceiro capítulo do trabalho analisa a evolução histórica do regime jurídico dos servidores públicos no Brasil e as características majoritariamente weberianas do atual modelo. Ele busca reconstruir a trajetória do regime da função pública no Brasil até os dias atuais, com ênfase nas iniciativas reformadoras ocorridas na criação do Departamento de Administração do Serviço Público – DASP, no regime militar, na redemocratização e no movimento do *New Public Management* no final da década de 1990. Além desses quatro momentos de reformas organizadas, são analisadas as principais iniciativas de fortalecimento da função pública federal levadas a efeito na primeira década do século XXI.

O capítulo 3 discorre, ainda, sobre as características do tipo burocrático ideal, apresentado nos estudos desenvolvidos por Max Weber. A partir disso, será feito um cotejo com

as principais características do atual regime brasileiro da função pública, agrupadas em três eixos: profissionalismo, estabilidade e regime de direito público. A intenção é apresentar, em linhas gerais, os principais atributos desse sistema, de modo a servir de substrato para discussões institucionais desenvolvidas ao longo da tese, sem trazer um manual exaustivo e detalhado sobre as características do regime jurídico dos servidores públicos.

O capítulo não pretende realizar uma análise profunda de normas atuais ou pretéritas, mas sim demonstrar que sempre houve descompassos importantes entre, de um lado, as regras em vigor e os objetivos das sucessivas reformas da função pública e, de outro, as práticas encontradas no estado brasileiro e as motivações que levaram a esses desvios históricos. Compreender as origens do atual regime dos servidores públicos e de suas recentes transformações, bem como as lições que podem ser extraídas dos pontos de sucesso e fracasso de movimentos reformadores anteriores é fundamental para que novas iniciativas possam ser bem-sucedidas.

O quarto capítulo explora as transformações experimentadas pela função pública brasileira em anos mais recentes, sobretudo a partir das disposições inauguradas com a reforma gerencial realizada nos anos 1990 e da instabilidade política e econômica que atinge o país na última década. Dada sua maior sutileza, nem sempre essas transformações são percebidas com tanta facilidade por estudiosos do tema e a tese busca lançar luzes sobre suas causas e possíveis implicações para a consolidação do estado democrático de direito no Brasil.

A análise se inicia com uma investigação das principais causas que levam a essas mudanças, as quais são divididas em quatro categorias: gerenciais, políticas, fiscais e tecnológicas. Enquanto as três primeiras já têm levado a importantes mudanças na função pública brasileira, a quarta causa é apontada como fenômeno que, embora já presente, tende a se intensificar nos próximos anos. Demandas por maior flexibilidade na gestão de pessoas e pela redução de problemas de agência no setor público que a reforma Bresser Pereira não foi capaz de atender levam à relativização do regime estatutário e à expansão de instrumentos de direito privado dentro da administração. Demandas por instrumentos de patronagem política que assegurem a formação de coalizões necessárias dentro de um sistema de grande fragmentação partidária levam à persistência de cargos de livre provimento, ao passo que o maior poder de mobilização de determinadas carreiras de servidores explica seu sucesso na obtenção de estatutos próprios mais vantajosos. Já normas de controle fiscal enrijecidas a partir da reforma gerencial

conduzem, especialmente em cenários de deterioração das contas públicas, à expansão de vínculos mais precários, como as contratações por prazo determinado, e à contratualização de serviços públicos.

Essas mudanças são, também, analisadas à luz de teorias institucionalistas que estudam transformações institucionais graduais, categorizando-as em fenômenos como o *layering* e o *conversion*. No primeiro, acumulam-se exceções às regras que disciplinam determinada instituição, ao passo que, no segundo, um instituto originalmente criado para uma determinada finalidade passa a ser utilizado em circunstâncias diversas. Nessa perspectiva, a função pública brasileira pode ser considerada uma instituição fraca, sujeita a frequentes iniciativas de modificação, reinterpretação e criação de exceções a suas regras gerais.

Ainda que se reconheça a importância de algumas das transformações analisadas para a oxigenação da função pública brasileira e para a continuidade de serviços públicos essenciais em cenários de graves limitações orçamentárias, entende-se que a sua consolidação desordenada traz mais prejuízos do que benefícios. Assim, ao final do capítulo 4, são analisadas quatro possíveis consequências indesejáveis do conjunto dessas transformações para a promoção do estado de direito no Brasil: aumento da irracionalidade organizacional na administração pública; redução da transparência e enfraquecimento do *rule of law*; precarização do trabalho no setor público e redução da autonomia burocrática; e aumento da desigualdade dentro do estado.

Por fim, o quinto capítulo explora possíveis estratégias de reforma para a função pública brasileira, na visão do direito público. Em suas primeiras seções, o capítulo investiga as principais dificuldades na realização de reformas do regime jurídico dos servidores públicos. Mais uma vez, são empregadas contribuições das teorias institucionalistas, que chamam a atenção para os *trade-offs* envolvidos em qualquer arranjo de arquitetura institucional, bem como para os desafios ligados à dificuldade na implementação de novas regras e a problemas de *path dependence* ligados à persistência da cultura organizacional e à repetição de padrões consolidados de comportamento.

Em seguida, o capítulo destaca a importância do desenvolvimento de um plano de reforma, com objetivos claros, medidas a serem adotadas e estratégias para sua implementação e seu posterior monitoramento. Propostas que pareçam bem desenhadas em teoria podem não funcionar muito bem na prática. No limite, podem produzir retrocessos na gestão pública, deixando-a ainda mais distante de ideais de republicanismo, profissionalização e transparência.

Por isso, dá-se preferência a abordagens incrementalistas, baseadas em mudanças graduais acompanhadas de monitoramento constante e correções de rota sempre que necessário.

O capítulo dedica seus itens finais à análise de algumas das propostas mais lembradas por autores que discutem reformas da função pública brasileira, atentando para possíveis vantagens e desvantagens de cada uma e sua compatibilidade com estratégias incrementais. São discutidas as seguintes medidas: (i) flexibilização do regime jurídico único e da garantia da estabilidade; (ii) implantação de avaliações de desempenho; (iii) políticas de incremento motivacional extrínseco e intrínseco; e (iv) aprimoramento de mecanismos de seleção e treinamento de servidores públicos.

A construção de reformas incrementais não é um caminho fácil. Propostas experimentalistas dependem do amadurecimento de um ponto particularmente sensível ao direito público brasileiro: o reconhecimento da possibilidade de projetos falharem ou demandarem ajustes de rota. Além disso, dependem da adesão dos representantes políticos e dos próprios servidores públicos, que ficarão a cargo de sua implementação e de iniciativas de monitoramento e aperfeiçoamento constantes. Contudo, defende-se que essa abordagem mostra maior aptidão para produzir um regime jurídico da função pública mais responsivo e mais capaz de produzir políticas públicas de qualidade, sem, contudo, renunciar a elementos da autonomia burocrática centrais para a promoção e defesa do estado democrático de direito.

CAPÍTULO 2: FUNDAMENTOS TEÓRICOS: O PAPEL DOS SERVIDORES PÚBLICOS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E SEUS CONFLITOS COM AGENTES POLÍTICOS

2.1. Introdução

A presença de um corpo de servidores públicos profissionalizados e politicamente autônomos dentro da estrutura administrativa é fundamental para a construção e a defesa do estado democrático de direito e para o desenvolvimento de políticas públicas de qualidade. Contudo, aparatos burocráticos permanentes podem também entrar em rota de colisão com a implementação de projetos políticos vitoriosos em processos eleitorais majoritários, na medida em que nem sempre as preferências de agentes políticos e servidores irão convergir.

Os debates acerca das tensões entre burocracia e democracia estão presentes na filosofia e na sociologia desde o século XIX⁴⁷, mas se intensificaram em anos mais recentes com o aumento da complexidade da atuação estatal e da crescente necessidade de corpos burocráticos especializados para fazer frente às demandas a que o Estado deve atender⁴⁸. Nos últimos anos, as

⁴⁷ No século XIX, Alexis de Tocqueville expressava preocupações similares em *Democracia na América*, embora no geral adote um tom bastante otimista, quase ingênuo para os padrões atuais, em relação à burocracia norte-americana. Esse tom ingênuo pode ser percebido, por exemplo, em passagens nas quais Tocqueville afirma que funcionários públicos estadunidenses não têm interesses de classe a defender (p. 273) ou discorre sobre a modéstia na fixação da remuneração desses agentes (p. 249). (TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*. Livro 1: leis e costumes. São Paulo: Martins Fontes, 3ª ed. 2014, p. 249, 273 e 297). Já Hegel defendia que o governo deveria ser gerido por especialistas em uma administração tecnocrática cujos servidores formariam uma nova “classe universal” apta a efetivar os valores do estado (HEGEL, G.W.F. *Philosophy of Right*. Kitchener: Batoche Books, 2001, p. 234-239, seções 287 a 297). Max Weber também identifica que “um presidente eleito pelo povo ou um monarca hereditário ‘absoluto’ ou ‘constitucional’ encontra-se sempre, diante dos funcionários especializados ativos na administração, na situação de um ‘diletaante’ diante do ‘especialista’” (WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Vol. 2. São Paulo: Editora Universidade de Brasília. 1999. p. 223-225). Em 1887, Woodrow Wilson foi um dos primeiros autores estadunidenses a estudar as relações da política com a burocracia, destacando que caberia a esta a implementação de decisões daquela (WILSON, Woodrow. O estudo da administração [1887]. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n. 3, jul./set. 2005, pp. 349-366). Cerca de um século antes, porém, o Barão de Montesquieu é talvez o primeiro autor ocidental moderno a atentar para o potencial despotismo dos estados burocráticos, no clássico iluminista *O Espírito das Leis*. (MONTESQUIEU, Charles de Sécondat, Barão de. *O Espírito das Leis*. São Paulo: Martins Fontes. 1996, p. 34. No mesmo sentido, HUBER, John D.; SHIPAN, Charles R. *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. New York: Cambridge University Press, 2002, p. 17).

⁴⁸ MASHAW, Jerry L. *Greed, Chaos, and Governance*. New Haven: Yale University Press. 1997, p. 6-10 e 195-198.

atenções passaram a se voltar para o fortalecimento de movimentos populistas anti-intelectuais e *anti-establishment* que se manifestam como críticos bastante vocais das burocracias estruturadas a partir da expertise técnica e da neutralidade política.

O presente capítulo se debruça sobre essa dualidade entre o papel fundamental de aparatos burocráticos na promoção do estado democrático de direito, especialmente em sua dimensão prestacional, e os conflitos que emergem das interações entre servidores públicos independentes e representantes políticos. De um lado, a expertise e a memória institucional de servidores são fundamentais para a realização de atividades estatais em uma sociedade cada vez mais complexa. Agentes públicos assumem um papel ainda mais central na realidade brasileira, cuja ordem constitucional prevê a construção de um estado de bem-estar social notadamente abrangente. De outro, em sociedades democráticas, servidores não podem atuar de maneira absolutamente descolada das preferências da população e de representantes políticos.

O capítulo explora, assim, o papel dos servidores na consolidação e defesa do estado democrático de direito, os conflitos que emergem nas relações que mantêm com representantes políticos e as ferramentas que viabilizam algum grau de resistência burocrática, bem como o exercício de controle político sobre corpos burocráticos. À luz dos ensinamentos das teorias da agência e das instituições habitadas, observa-se que, de um lado, burocratas desempenham um papel importante na formulação da ação administrativa e, de outro, instrumentos de supervisão política afastam a ideia de uma burocracia dominante e fora de controle no Brasil. Não obstante, persistem desafios na calibragem do binômio autonomia-controle burocrático, sobretudo devido à presença massiva de instrumentos informais de dominação de servidores por agentes políticos.

Para expor os seus argumentos, o capítulo será dividido em introdução, seis seções de desenvolvimento e uma conclusão. A primeira seção de desenvolvimento explora a relação de corpos burocráticos com elementos democráticos. A segunda parte trata das limitações de servidores públicos no exercício de seu papel concretizador e protetor de ideais democráticos. A terceira seção apresenta os principais conceitos da teoria da agência e das ponderações oferecidas pela teoria das instituições habitadas, enquanto a quarta parte trata dos problemas de agência na administração pública. Já quinta seção aborda as relações entre servidores públicos e agentes políticos, apresentando diversos instrumentos de controle político sobre as burocracias, desmistificando a ideia de uma burocracia completamente independente e não responsiva. Por

fim, a sexta seção explora as dificuldades de calibragem entre autonomia burocrática e controle político.

2.2. O papel dos servidores públicos no estado democrático de direito

2.2.1 Servidores como instrumento de promoção de direitos e capacidade estatal

Nas democracias representativas contemporâneas, os eleitores votam em representantes políticos para comandar a administração estatal durante determinado período. Ao serem empossados para o exercício do mandato, os líderes políticos recebem já prontas estruturas burocráticas formadas por corpos permanentes de servidores públicos, selecionados a partir de critérios técnicos e impessoais e dotados de proteção contra a dispensa arbitrária. As lideranças políticas têm também à sua disposição certo número de cargos em comissão de livre provimento, os quais são utilizados para imprimir algum grau de renovação política periódica aos aparatos burocráticos, sedimentar coalizões políticas e, em alguns casos, atrair para o governo especialistas externos que irão atuar em pastas mais técnicas do governo (tecnocratas políticos).

Nesses sistemas políticos, é possível que haja divergências entre as preferências de cada um desses atores: agentes políticos, burocratas e eleitorado. Políticos têm a sua própria visão de mundo e, em termos simplificados, preocupam-se com a repercussão de suas ações junto ao eleitorado⁴⁹. Já os burocratas, também de modo geral, valorizam soluções oferecidas e validadas pelo conhecimento técnico, ainda que suas prescrições não estejam em sintonia com as predileções populares. Esse desalinho pode causar atritos em sociedades democráticas. Nas palavras de John Huber e Charles Shipan:

⁴⁹ Este é um argumento simplificado que não pretende esgotar a totalidade dos motivos para a ação de atores políticos. Políticos são também movidos por outros interesses além dos eleitorais; inclusive, nem todos plenamente racionais, como a concretização de suas próprias predileções ideológicas e de sua visão sobre o interesse público. Para críticas à visão tradicional da teoria da *public choice*, vide: STEARNS, Maxwell L.; ZYWICKI, Todd J. *Public Choice Concepts and Applications in Law*. Saint Paul: Thompson Reuters, 2009, p. 7-10 e 13-14. MASHAW, Jerry L. *Greed, Chaos, and Governance*. New Haven: Yale University Press. 1997, p. 30-40.

De um lado, políticos podem se beneficiar da delegação de autoridade em matéria de políticas públicas para burocratas e outros atores dotados de conhecimento e expertise que agentes políticos não possuem e que têm capacidade de lidar com problemas que políticos podem preferir não se envolver. De outro, a expertise que burocratas e outros atores possuem, assim como seu papel estrutural em processos de desenvolvimento de ações governamentais, assegura-lhes oportunidades de trabalhar contra os interesses de agentes políticos e seus apoiadores⁵⁰.

O ponto de partida para analisar esses conflitos e compreender o papel de corpos burocráticos na concretização de ideais democráticos é estabelecer o próprio conceito de democracia. Sendo a expressão aberta a múltiplas interpretações, a visão individual de cada autor poderá contribuir para identificar um potencial maior de convergência ou de conflito entre atores técnicos e políticos⁵¹.

Enquanto alguns enfatizam a dimensão substantiva da democracia e seu papel na redução de desigualdades e ampliação do acesso a serviços públicos⁵², outros adotam um conceito de democracia minimalista, que se satisfaria pela existência de eleições livres competitivas, pelo respeito ao resultado deste processo eleitoral e pela proteção a liberdades civis de expressão, imprensa e associação, necessárias para que cidadãos possam se informar adequadamente, criticar lideranças políticas e manifestar oposição ao governo⁵³. O choque entre conceitos substantivos e minimalistas de democracia é uma das razões para as diferentes perspectivas sobre o papel de servidores públicos na formação do estado democrático.

Mesmo em versões mais minimalistas da democracia, servidores públicos terão um papel a desempenhar. A proteção a direitos individuais fundamentais para a democracia, como a liberdade de expressão, de imprensa e de associação, bem como direitos de propriedade e a garantia do cumprimento de obrigações contratuais, demandam um aparato judicial mantido pelo

⁵⁰ HUBER, John D.; SHIPAN, Charles R. *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. New York: Cambridge University Press, 2002, p. 2.

⁵¹ Uma análise mais aprofundada do papel dos servidores públicos em diferentes visões sobre democracia pode ser encontrada em: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e Ordem Democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, Roberto. LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA/ENAP, 2018, pp. 23-58, p. 34-39.

⁵² ARRETICHE, Marta. Democracia e Redução da Desigualdade Econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 33, nº 96, São Paulo, 2018.

⁵³ Para uma análise sobre o embate entre visões minimalistas e substantivas de democracia na América Latina, inclusive no Brasil, vide: O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. Trad. Otacílio Nunes. In: MÉNDEZ, Juan; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio (orgs.). *The rule of law and the unprivileged in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1998. NORRIS, Pippa. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. New York: Cambridge University Press. 2011, p. 48 e 153-154.

estado apto a cumpri-los⁵⁴. De igual maneira, a supervisão da lisura de processos eleitorais e a emissão de documentos de identificação de eleitores recaem também sobre servidores públicos ligados à justiça eleitoral, a órgãos de identificação civil e de segurança pública. Contudo, como minimalistas consideram que a democracia está umbilicalmente ligada à vontade da maioria, burocratas que não atendem imediata e totalmente às vontades de agentes políticos eleitos pelo processo majoritário são vistos como parte de um estado profundo e antidemocrático (*deep state*), que traz entraves ao andamento da agenda destes agentes políticos⁵⁵.

Já para os maximalistas, a democracia somente se completa com a garantia de respeito à lei, direitos civis, garantias procedimentais e busca pela redução de desigualdades. Assim, consideram que um aparelho burocrático estatal forte e independente é imprescindível para o desenvolvimento de políticas e o aprimoramento da ação pública. Dentro dessa visão, servidores que, no exercício técnico de suas funções, identificam propostas de ações estatais que violam normas jurídicas e impedem que tais projetos sejam levados a efeito, na verdade, atuam em defesa do estado democrático de direito. Além disso, consideram que um quadro permanente de funcionários atua como memória institucional de experiências pretéritas⁵⁶ e que, quanto maior sua autonomia, maiores as chances de esses servidores resistirem a investidas autoritárias⁵⁷.

Servidores públicos são também importantes ferramentas na concretização de direitos fundamentais⁵⁸. Como aponta Michael Lipsky, burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*) são guardiões de uma dimensão de cidadania⁵⁹. Profissionais de saúde em hospitais públicos, professores da rede pública, assistentes sociais, servidores que atuam na emissão de documentos e no cadastro de famílias para o recebimento de benefícios sociais, todos são

⁵⁴ ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Corruption and Government: causes, consequences and reform*. 2ª ed. New York: Cambridge University Press, 2016, p. 165 e 201. CORNELL, Agnes; KNUTSEN, Carl Henrik; TEORELL, Jan. Bureaucracy and Growth. *Comparative Political Studies*, vol. 53, n. 14, 2020, pp. 2246-2282, p. 2249.

⁵⁵ Sobre as origens do *deep state* nos EUA, vide: HAMBURGER, Philip. *Is Administrative Law Unlawful?* Chicago: Chicago University Press. 2014. MICHAELS, Jon D. The American Deep State. *Notre Dame Law Review*. Vol. 93, 2018. MARINI, John. *Unmasking the Administrative State*. The crises of American politics in the twenty-first century. New York: Encounter Books, 2019.

⁵⁶ VERKUIL, Paul R. *Valuing Bureaucracy: the case for professional government*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 22 e 94.

⁵⁷ LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 2010, p. 78.

⁵⁸ CARPENTER, Daniel P. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: reputations, networks and policy innovation in Executive Agencies (1862-1928)*. Princeton: Princeton University Press. 2001, p. 11.

⁵⁹ LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 2010, p. 4.

funcionários públicos que atuam diretamente na prestação de uma série de serviços públicos à população, garantindo cidadania e condições mínimas de dignidade para milhões de pessoas.

Daniel Carpenter destaca que a capacidade informacional e programática do Estado para desenvolver políticas públicas depende de sua habilidade de selecionar e manter funcionários técnicos e administrativos competentes. Servidores de carreira possuem um conhecimento maior sobre a história dos programas pelos quais são responsáveis e, com isso, dispõem de ferramentas para realizar escolhas e comparações mais embasadas⁶⁰. Não por outro motivo, estudos empíricos relacionam a presença de aparatos burocráticos profissionalizados e autônomos a maiores níveis de desenvolvimento econômico: nações cujos funcionários públicos são mais capacitados, recrutados de forma meritocrática e sujeitos a menores níveis de influência política apresentaram maiores índices de crescimento econômico⁶¹, menores índices de corrupção⁶², bem como melhores indicadores de qualidade regulatória e menos barreiras de entrada⁶³ do que aquelas em que burocracias estatais se mostram mais politizadas e menos preparadas tecnicamente.

Em estudo específico sobre o Brasil, Bersch, Praça e Taylor chegam a conclusões semelhantes. Os autores verificam que os órgãos e entidades da administração federal que desfrutam de maiores níveis de autonomia burocrática apresentam menor envolvimento em casos de corrupção e maiores níveis de capacidade estatal⁶⁴. Por outro lado, os autores concluem que, nas organizações que gozam de baixa autonomia burocrática, a presença de ocupantes de cargos em comissão com variadas filiações partidárias pode funcionar como um substituto dos servidores de carreira na atividade de controle interno da administração⁶⁵.

Não seria viável que, a cada ciclo político, todos (ou quase todos) os servidores de determinado departamento estatal fossem dispensados e substituídos por novas pessoas mais

⁶⁰ CARPENTER, Daniel P. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: reputations, networks and policy innovation in Executive Agencies (1862-1928)*. Princeton: Princeton University Press. 2001, p. 29.

⁶¹ EVANS, Peter; RAUCH, James E. Bureaucracy and Growth: a cross-national analysis of the effects of Weberian state structures on economic growth. *American Sociological Review*, vol. 64, n. 5, 1999, pp. 748-765.

⁶² DAHLSTRÖM, Carl; LAPUENTE, Victor. *Organizing Leviathan: politicians, bureaucrats, and the making of good government*. New York: Cambridge University Press, 2017. p. 97-100. DAHLSTRÖM, Carl; LAPUENTE, Victor; TEORELL, Jan. The Merit of Meritocratization: politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. *Political Research Quarterly*, vol. 65, n. 3, pp. 656-668, p. 663-665.

⁶³ NISTOTSKAYA, Marina; CINGOLANI, Luciana. Bureaucratic Structure, Regulatory Quality, and Entrepreneurship in a Comparative Perspective: cross-sectional and panel data evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2016, pp. 519-534.

⁶⁴ BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M.; State Capacity, Bureaucratic Politization, and Corruption in the Brazilian State. *Governance*, vol. 30, n. 1, jan/2017, pp. 105-124, p. 114-115.

⁶⁵ *Idem, ibidem*, p. 117. No mesmo sentido, GRZYMALA-BUSSE, Anna. *Rebuilding Leviathan*. Party competition and state exploitation in post-communist democracies. New York: Cambridge University Press, 2007, p. 52.

alinhadas com a nova gestão, porém desprovidas do conhecimento específico sobre o funcionamento de programas públicos que apenas o tempo dedicado àquelas atividades permite forjar. Uma substituição geral de pessoal em todo estado implicaria a descontinuidade de políticas públicas relevantes para a sociedade. Mesmo a mera ameaça de dispensas generalizadas em um sistema no qual servidores não tivessem garantias de emprego poderia contribuir para a deterioração da qualidade da ação estatal, desviando tempo, atenção e recursos da prestação de serviços públicos para especulações sobre quem seria ou não desligado de suas funções.

Anna Gryzmala-Busse pontua também que a presença de servidores públicos que atuem de forma técnica e protegida de intempéries políticas também é importante para reduzir os níveis de exploração predatória de instituições estatais em proveito próprio de mandatários⁶⁶. Para a autora, a exploração estatal ocorre quando recursos do estado são utilizados em benefício próprio de lideranças políticas e seus aliados. Um regime da função pública que estabeleça critérios objetivos para o recrutamento de servidores, assegurem a eles proteção no emprego e outras garantias de autonomia permite uma maior fiscalização e profissionalização no emprego de recursos estatais, evitando a sua exploração indevida⁶⁷.

A administração pública e seu corpo burocrático são necessários para que o poder público possa dar conta de suas incumbências em uma sociedade muito mais complexa e que exige conhecimentos muito mais especializados do que aquelas em que foram formuladas teorias tradicionais sobre separação de poderes e mínima intervenção estatal. O poder público e seus servidores prestam serviços públicos que promovem a liberdade e a proteção de valores socialmente relevantes, como o meio-ambiente, a qualidade do ar, a segurança do trabalho e a segurança no trânsito⁶⁸. Como salienta Gillian Metzger, mesmo conservadores críticos da

⁶⁶ GRZYMALA-BUSSE, Anna. *Rebuilding Leviathan*. Party competition and state exploitation in post-communist democracies. New York: Cambridge University Press, 2007, p. 42.

⁶⁷ *Idem, ibidem*, p. 25-26.

⁶⁸ Há, inclusive, evidências empíricas de que as agências com maior grau de profissionalização e insulamento político, com amplos percentuais de funcionários públicos de carreira, desenvolvem políticas públicas e prestam serviços de maior qualidade do que aquelas que contam com maior percentual de ocupantes de cargos em comissão indicados por nomeações políticas (LEWIS, David E. Testing Pendleton's Premise: do political appointees make worse bureaucrats? *Journal of Politics*, vol. 69, n. 4, pp. 1073-1088). Em sentido semelhante, Paul Verkuil destaca a importância de burocratas de carreira para a formação de memória institucional e o desenvolvimento de ações governamentais exitosas: "Sem memória institucional, o governo vacila e fracassa. (...) O valor da experiência é difícil de ser determinado" (VERKUIL, Paul R. *Valuing Bureaucracy: the case for professional government*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 22 e 94).

burocracia precisam de seus braços para executar políticas públicas de sua preferência, tais como ampliar a fiscalização de fronteiras e garantir a segurança pública⁶⁹.

2.2.2 Servidores como linha de defesa contra lideranças populistas autoritárias

Nos últimos anos, uma série de países assistiram ao retorno e à expansão de movimentos populistas. Enquanto no século XX o populismo estava mais presente na América Latina, no século XXI ele pode ser observado em diversas partes do mundo, como Reino Unido, EUA, Itália, Turquia, Polônia, Hungria e Filipinas⁷⁰. Seu crescimento costuma ser associado por estudiosos a uma crise de representatividade das democracias liberais, que teria permitido o surgimento de líderes que promovem a comunicação direta com os seus seguidores e prometem dar voz a preocupações de pessoas comuns que não recebem a devida atenção de políticos tradicionais⁷¹. Há, ainda, estudiosos que relacionam a ascensão de lideranças populistas em anos mais recentes a decepções da população em geral com reformas administrativas que não teriam sido capazes de entregar os resultados prometidos à população, especialmente no que se refere ao aperfeiçoamento da *accountability* e da participação popular na formulação de políticas públicas⁷².

Nessa visão, movimentos populistas se valem de um discurso antissistema e contrário à política e à burocracia tradicionais para promover a divisão da sociedade entre um determinado tipo “certo” e outro “errado” de pessoas. De um lado, as pessoas “de bem”, que seguem e partilham os mesmos valores de seu líder e, por isso, conquistam a possibilidade de se comunicarem diretamente com ele; de outro, um grupo indesejável que não partilha dos mesmos valores morais, culturais ou religiosos e, por isso, deve ser silenciado – ou, até mesmo, expurgado

⁶⁹ METZGER, Gillian E. 1930s Redux: The Administrative State Under Siege. *Harvard Law Review*, vol. 131, n. 1, Nov/2017, pp. 1-95, p. 4-5.

⁷⁰ URBINATI, Nadia. *Me the People: how populism transforms democracy*. Cambridge: Harvard University Press. 2019, p. 1-5.

⁷¹ *Idem, ibidem*, p. 29-35.

⁷² STOKER, Gerry. Public Administration: How do Respond to Populism and Democratic Backsliding. In: BAUER, Michael W.; PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon; YESILKAGIT, Kutsal; BECKER, Stefan (ed.). *Democratic Backsliding and Public Administration*. How Populists in Government Transform State Bureaucracies. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, pp. 246-266.

– da arena pública⁷³. Nesse contexto de ascensão de movimentos populistas e erosão democrática, Tom Ginsburg e Aziz Huq, no premiado *How to Save a Constitutional Democracy*, sugerem uma série de medidas para frear o fenômeno, todas relacionadas ao fortalecimento da burocracia estatal e de órgãos independentes⁷⁴. Em sentido semelhante, Gerry Stoker propõe como resposta à ascensão populista medidas que aprimorem a qualidade das atividades desenvolvidas pela Administração Pública e aprofundem os instrumentos de participação popular efetiva na efetivação de políticas públicas⁷⁵. Sob esta perspectiva, agentes públicos não eleitos, em vez de representarem uma ameaça à democracia, significariam, na verdade, um instrumento para sua proteção.

Quando líderes eleitos manifestam preferências contrárias a valores caros à democracia, como o pluralismo político, a proteção a minorias e ao meio ambiente, é possível que servidores públicos de carreira atuem como anteparo a ideias antidemocráticas, sobretudo aqueles ligados a órgãos e entidades da Administração Pública cuja missão institucional está diretamente relacionada à sua defesa⁷⁶. Pessoas que enxergam tais valores como particularmente relevantes tendem a ser mais atraídas pela possibilidade de se tornarem servidores públicos e constroem

⁷³ Não faz parte do escopo deste trabalho a análise aprofundada de movimentos populistas. As considerações aqui apresentadas servem apenas para contextualizar a discussão existente hoje na academia mundial e pontuar o papel que burocracias públicas podem desempenhar em cenários de deterioração democrática. Para maiores considerações sobre o tema, vide: URBINATI, Nadia. *Me the People: how populism transforms democracy*. Cambridge: Harvard University Press, 2019. LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as Democracias Morrem*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2018.

⁷⁴ Além da formação de quadros técnicos e permanentes de servidores públicos, outras medidas elencadas pelos autores são o estabelecimento de um rol expresso de direitos fundamentais no texto constitucional, criação de comissões eleitorais independentes e não partidárias, fortalecimento da figura do *Ombudsman* (GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz. *How to Save a Constitutional Democracy*. Chicago: The University of Chicago Press, 2018, p. 198-225).

⁷⁵ STOKER, Gerry. Public Administration: How do Respond to Populism and Democratic Backsliding. In: BAUER, Michael W.; PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon; YESILKAGIT, Kutsal; BECKER, Stefan (ed.). *Democratic Backsliding and Public Administration*. How Populists in Government Transform State Bureaucracies. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, pp. 246-266, p. 259-261. O ponto será retomado no capítulo 5.

⁷⁶ João Victor Guedes Neto e Guy Peters apresentam interessante estudo de caso sobre a atuação de servidores públicos federais brasileiros durante o governo Jair Bolsonaro, concluindo que servidores de carreira possuem maior pré-disposição a não seguirem comandos que considerem contrariar valores democráticos (GUEDES-NETO, João Victor; PETERS, Guy. Working, Shirking, and Sabotage in Times of Democratic Backsliding: an experimental study in Brazil. In: BAUER, Michael W.; PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon; YESILKAGIT, Kutsal; BECKER, Stefan (ed.). *Democratic Backsliding and Public Administration*. How Populists in Government Transform State Bureaucracies. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, pp. 221-245. Analisando o mandato de Michel Temer, Christian Schuster *et. al.* chegam a conclusões semelhantes, muito embora apontem que apenas uma minoria dos servidores entrevistados em seu estudo estivesse disposta a efetivamente descumprir ordens com as quais não estivesse de acordo, com ampla maioria dando preferência a apenas verbalizar sua discordância e tentar convencer os principais a adotar outras soluções (SCHUSTER, Christian; MIKKELSEN, Kim Sass; CORREA, Izabela; MEYER-SAHLING, Jan-Kinrik. Exit, Voice, and Sabotage: public service motivation and guerilla bureaucracy in times of unprincipled political principals. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2022, pp. 416-435).

carreiras nessas organizações, mostrando-se dispostas a defender suas crenças mesmo contra agentes eleitos.

Nesses casos, servidores públicos ligados, por exemplo, a órgãos ambientais, de defesa de povos originários ou de minorias funcionariam como agentes de proteção do estado democrático de direito, ainda que se manifestem contrariamente às preferências de políticos de ocasião. Por esse motivo, Matthew Stephenson aponta o compromisso com a missão do órgão como um dos atributos a serem buscados pela Administração em candidatos ao serviço público, ao lado de capacidade técnica, honestidade e adequação (*i.e.*, preferência por agir em regra conforme procedimentos uniformizados e pré-estabelecidos), como será desenvolvido no capítulo 5⁷⁷. De modo semelhante, Jon Pierre *et. al.* salientam a seleção de servidores imbuídos de espírito público como medida importante para prevenir movimentos de deterioração democrática⁷⁸.

Considerando o papel que servidores podem desempenhar na proteção do estado democrático de direito contra investidas de líderes populistas autoritários, Michael Bauer *et. al.* pontuam três possíveis posturas dessas autoridades em relação à burocracia estatal: marginalização (*sidelining*), desconsideração (*ignoring*) ou co-optação (*using*)⁷⁹. A marginalização pode ocorrer por meio do aumento de cargos de livre provimento, da criação de mecanismos alternativos para prestação de serviços públicos ou da redução das atividades estatais, com consequente diminuição de pessoal efetivo. Um instrumento alternativo comum ao longo da história da América Latina é a adesão de tecnocratas oriundos de organizações privadas e dotados de elevada expertise técnica a governos autoritários, como será retomado no item 2.3

Já a desconsideração se dá quando lideranças populistas ignoram servidores de carreira, deixando-os propositalmente ociosos e concentrando atividades em si e seus aliados. Esse movimento pode, paradoxalmente, levar ao florescimento de iniciativas de resistência burocrática

⁷⁷ STEPHENSON, Matthew C. The Qualities of Public Servants Determine the Quality of Public Service. *Michigan Law Review*, Vol. 1177. 2019. pp. 1177-1210, p. 1188-1189. SPENCE, David B.; CROSS, Frank. A Public Choice Case for the Administrative State. *Georgetown Law Journal*, vol. 89, n. 97. 2000/2001. pp. 97-142. p. 115. O

⁷⁸ PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy; BAUER, Michael W.; BECKER, Stefan; YESILKAGIT, Kutsal. Conclusion: Administration and the Rule of Democratic Backsliders. In: BAUER, Michael W.; PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon; YESILKAGIT, Kutsal; BECKER, Stefan (ed.). *Democratic Backsliding and Public Administration*. How Populists in Government Transform State Bureaucracies. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, pp. 267-284, p. 280-281.

⁷⁹ BAUER, Michael W.; PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon; YESILKAGIT, Kutsal; BECKER, Stefan. Introduction: Populists, Democratic Backsliding, and Public Administration. In: BAUER, Michael W.; PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon; YESILKAGIT, Kutsal; BECKER, Stefan (ed.). *Democratic Backsliding and Public Administration*. How Populists in Government Transform State Bureaucracies. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, pp. 1-21, p. 8-12. No mesmo sentido: PETERS, Guy B.; PIERRE, Jon. Populism and Public Administration: confronting the administrative state. *Administration and Society*, vol. 51, n. 10, 2019, pp. 1521-1545.

– burocracia de guerrilha⁸⁰ – em defesa das missões institucionais do órgão ou entidade em questão, na medida em que servidores comprometidos com esses objetivos consideram que precisam seguir em frente e tocar políticas públicas a despeito do desinteresse do representante político⁸¹.

Por sua vez, na co-optação lideranças autoritárias buscam transformar servidores em aliados por meio da concessão de vantagens remuneratórias e da preservação de certas competências que não se chocam diretamente com seu projeto político. Embora não seja mencionado pelos autores, é possível, ainda, que a co-optação se valha da existência de múltiplas facções dentro do órgão ou entidade para estimular rivalidades entre servidores de carreira e promover a ascensão de grupos mais alinhados às suas preferências a cargos de liderança.

Essas atitudes de marginalização, desconsideração ou co-optação não ocorrem de maneira linear em toda a Administração Pública. É possível que sua implementação se dê tanto de maneira isolada como de forma combinada, com órgãos considerados mais estratégicos ou alinhados às preferências do representante político submetidos a processos de co-optação e outros, vistos como mais desimportantes ou dissidentes enfrentando movimentos de marginalização e desconsideração⁸².

Servidores competentes, que assegurem políticas públicas de qualidade, são fundamentais para o apoio da população a formas democráticas de governo, tendo em vista que uma das causas para a crises de representatividade dos sistemas políticos que permite a ascensão de lideranças populistas autoritárias é a degradação de serviços públicos e o consequente descontentamento da sociedade⁸³. A satisfação de eleitores com governos democráticos tende a aumentar quando se consideram atendidas questões gerais de capacidade estatal, como defesa

⁸⁰ SCHUSTER, Christian; MIKKELSEN, Kim Sass; CORREA, Izabela; MEYER-SAHLING, Jan-Kinrik. Exit, Voice, and Sabotage: public service motivation and guerilla bureaucracy in times of unprincipled political principals. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2022, pp. 416-435.

⁸¹ PETERS, Guy B.; PIERRE, Jon. Populism and Public Administration: confronting the administrative state. *Administration and Society*, vol. 51, n. 10, 2019, pp. 1521-1545, p. 1532-1533.

⁸² PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy; BAUER, Michael W.; BECKER, Stefan; YESILKAGIT, Kutsal. Conclusion: Administration and the Rule of Democratic Backsliders. In: BAUER, Michael W.; PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon; YESILKAGIT, Kutsal; BECKER, Stefan (ed.). *Democratic Backsliding and Public Administration*. How Populists in Government Transform State Bureaucracies. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, pp. 267-284, p. 270.

⁸³ NORRIS, Pippa. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. New York: Cambridge University Press. 2011, p. 7. Para a autora, o apoio a governos democráticos se baseia em cinco pilares: sentimento de pertencimento à comunidade nacional, apoio a valores democráticos, avaliação da performance do governo como um todo, confiança em instituições públicas (dentre as quais o executivo, o parlamento, as cortes e servidores públicos) e confiança em mandatários políticos (*Idem, ibidem.*, p. 10 e 44).

nacional, segurança pública, criminalidade e justiça, serviços públicos e políticas de assistência social⁸⁴.

A existência de corpos burocráticos permanentes pode também trazer moderação às diretrizes de agentes políticos, o que pode coincidir com as preferências de parcela relevante, ou até majoritária, do eleitorado. Em momentos de maior polarização política, é comum que os projetos de governo dos principais candidatos sejam muito distintos – praticamente opostos, por vezes. Não obstante, é igualmente possível que o vencedor do processo democrático obtenha uma margem eleitoral muito pequena sobre seus adversários. Além disso, eleitores podem decidir seu candidato não a partir da efetiva preferência por um deles, mas por uma maior aversão a um do que a outro. Assim, o comedimento trazido pela presença de servidores públicos de carreira, de todos os espectros políticos e dotados de experiência acumulada de gestões anteriores, pode ser um instrumento importante para que maiores parcelas da população se vejam representadas nas políticas públicas efetivamente conduzidas pelo novo governo⁸⁵.

O ponto, porém, não é tão simples. Como visto, a perda da confiança do cidadão em instituições governamentais e decisões catastróficas em matéria de políticas públicas são consideradas duas das causas de deterioração constitucional, ao lado da polarização política e do crescimento de índices de desigualdade⁸⁶. Embora estruturas burocráticas possam contribuir para a moderação de discursos políticos e para a implementação de políticas públicas que visam a combater desigualdades, a redução dos índices de confiança da população em aparatos governamentais como um todo faz com que agentes públicos assumam um papel ambíguo na luta pelo estado democrático⁸⁷. Ademais, líderes com inclinações autoritárias podem alterar regras do

⁸⁴ *Idem, ibidem*, p. 203. A autora destaca que a percepção subjetiva dos cidadãos sobre seus índices gerais de bem-estar, saúde e felicidade impacta mais em seu suporte a regimes democráticos do que o desenvolvimento econômico por si só. Contudo, pontua que a existência de serviços públicos e de uma rede de proteção social é fundamental para que as pessoas possam se perceber como satisfeitas e amparadas, o que faz com que seu estado subjetivo seja, ao fim e ao cabo, afetado pelos níveis de capacidade estatal (*Idem, ibidem*, p. 205-209).

⁸⁵ STEPHENSON, Matthew C. The Qualities of Public Servants Determine the Quality of Public Service. *Michigan Law Review*, Vol. 1177. 2019. pp. 1177-1210, p. 1187-1188.

⁸⁶ BALKIN, Jack M. Constitutional Rot. In: SUNSTEIN, Cass R. (ed.). *Can it Happen Here? Authoritarianism in America*. New York: Harper Collins, 2018, pp. 19-35. p. 22.

⁸⁷ Este fenômeno é percebido por autores contemporâneos, como Jack Balkin (*op. cit.*), mas já era estudado em obras da segunda metade do século XX, como lembrado por: HUBER, John D.; SHIPAN, Charles R. *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. New York: Cambridge University Press, 2002, p. 21.

regime da função pública para facilitar o desligamento de servidores dissidentes e a sua substituição por outros agentes mais alinhados às suas preferências⁸⁸.

Burocratas são, ao mesmo tempo, parte das causas e das soluções para a crise democrática que muitas sociedades, inclusive o Brasil, atravessam. O distanciamento entre a população em geral e servidores técnicos engratados que usam termos incompreensíveis em seus discursos oficiais esgarça as bases de sustentação da democracia e seus ideais de representatividade. Com isso, reforça-se o discurso antissistema adotado por lideranças populistas carismáticas que buscam se contrapor a governos tecnocráticos e se aproximar do cidadão comum.

Por outro lado, servidores públicos conduzem políticas relevantes sem as quais serviços essenciais para a sociedade entram em colapso, sendo seus conhecimentos fundamentais para que o estado possa dar conta dos desafios que lhe são diariamente apresentados. Eles são capazes de resistir moderadamente a ataques e tentativas de desmonte de líderes autoritários, mas apenas até o ponto em que esses concordam em se submeter às regras do regime democrático. Faz parte da democracia que eleições tenham consequências para a população⁸⁹; e nem sempre servidores conseguirão evitar aquelas que advêm da eleição de populistas autoritários.

2.2.3 Servidores como instrumento de *accountability*

Em que pesem as tensões que podem emergir entre cidadãos e burocratas, estes exercem um papel importante no desenvolvimento da *accountability* de instituições públicas. A presença de um sólido corpo de servidores públicos em órgãos de controle ajuda, portanto, a fortalecer a *accountability* horizontal⁹⁰. A atuação de agentes públicos vinculados a órgãos de controle pode contribuir para a percepção da população de que instituições públicas se preocupam com a

⁸⁸ PRZEWORSKI, Adam. *Crises of Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2019, p. 177.

⁸⁹ PRZEWORSKI, Adam. *Crises of Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2019, p. 8.

⁹⁰ Guillermo O'Donnell define a *accountability* horizontal pela "existência de instituições públicas que recebem ferramentas legais, e estão de fato dispostas e possibilitadas, para supervisionar outras agências e atores estatais, exercendo desde uma supervisão de rotina até a propositura de ações penais ou processos de impeachment contra ações ou omissões que possam ser consideradas ilícitas" (O'DONNELL, Guillermo. *Horizontal Accountability and New Polyarchies*. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry Diamond; PLATTNER, Marc F. (eds.). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, London: Lynne Rienner, 1999, pp. 29-52, p. 38).

redução de índices de corrupção naquela sociedade, outro fator que pode levar à deterioração democrática⁹¹.

Para Guillermo O'Donnell, órgãos autônomos de controle – revestidos de uma burocracia própria – foram criados para reduzir os riscos de corrupção e invasão de competências entre os poderes eleitos (*encroachment*). O cientista político argentino elenca duas principais vantagens dos órgãos autônomos em relação aos três poderes tradicionais. A primeira é a sua atuação proativa, ao contrário da inércia a que se submete o Judiciário, e contínua, ao contrário das mudanças de gestão e legislatura que marcam o Executivo e o Legislativo. Com isso, controladores independentes podem ser efetivos para prevenir e fazer cessar condutas ilícitas nos órgãos e entidades que supervisionam. A segunda é a sua atuação pautada por critérios preponderantemente técnicos e profissionais, em detrimento de um comportamento político-partidário, o que lhes permite desenvolver capacidade institucional para examinar políticas públicas complexas⁹².

Aparatos burocráticos podem também contribuir para aproximar a população de lideranças políticas, fortalecendo, assim, a *accountability* vertical. Servidores públicos que atuam diretamente no atendimento à população em serviços públicos cotidianos (*street-level bureaucracy*⁹³) são frequentemente a principal interface entre os particulares e o Estado. Nas palavras de Tom Ginsburg:

“O cidadão médio não é um dissidente preocupado com a limitação estatal do discurso político; nem é o cidadão médio um criminoso preocupado com as disposições constitucionais sobre o processo penal. Melhor dizendo, o cidadão médio encontra-se com o estado em uma miríade de pequenas interações, envolvendo carteiras de motorista, permissão para pequenos negócios, pagamentos da previdência social e tributos. É aqui que os pneus encontram a estrada do constitucionalismo, onde previsibilidade e restrições à arbitrariedade são ao menos mais fáceis de serem percebidas e têm mais possibilidades de atingir um grande número de cidadãos. Assim, parece claro que o direito administrativo é constitucionalista em orientação e razoavelmente mais

⁹¹ NORRIS, Pippa. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. New York: Cambridge University Press, 2011, p. 173-178.

⁹² O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability: the legal institutionalization of mistrust. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (ed.). *Democratic Accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003, pp. 34-54, p. 45.

⁹³ LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

importante para mais pessoas que os grandes assuntos de direito constitucional”⁹⁴.

Burocratas são responsáveis pela concretização e implementação de políticas públicas e, ao desempenhar suas funções, exercem um importante elemento discricionário que pode definir os rumos da ação estatal em relação àquele indivíduo. A atuação individual de cada servidor público de nível de rua irá determinar se, na prática, agentes de segurança serão promotores ou violadores de direitos fundamentais, se todos os pacientes terão acesso ao mesmo tratamento em uma unidade pública de saúde ou, ainda, se deveres de motivação e isonomia serão observados em processos administrativos que tratem de benefícios sociais. Burocratas da ponta atuam na linha de frente da prestação de serviços públicos utilizados cotidianamente por milhões de pessoas e, ao fazê-lo, delimitam na prática os contornos do estado democrático de direito.

A importância de agentes públicos na concretização de ações estatais também pode ser relacionada com o conceito de democracia proposto por James Madison, que se relaciona diretamente com a deliberação na formação de consensos e construção de certo insulamento em relação ao controle político mais imediato⁹⁵. Sob esta ótica, a presença de burocratas no aparato estatal pode ser, inclusive, desejada por parcela relevante do eleitorado que se mostre preocupada tanto com a condução de políticas públicas de qualidade quanto com a existência de mecanismos de controle interno sobre agentes políticos⁹⁶.

Jerry Mashaw acrescenta que a delegação de poder normativo para agências estatais formadas por servidores de carreira força grupos de interesse a filtrarem sua atuação por meio de processos administrativos, os quais estão sujeitos ao controle interno da própria entidade, à supervisão judicial e, ainda, ao controle político do poder executivo central⁹⁷. Caberá, assim, aos servidores públicos ligados a esses órgãos e entidades organizar, conduzir e responder às contribuições recebidas em instrumentos de participação popular direta, como canais de

⁹⁴ GINSBURG, Tom. Written Constitutions and the administrative state: on the constitutional character of administrative law. In: ROSE-ACKERMAN, Susan; LINDSETH, Peter L. (org.). *Comparative Administrative Law*. Northampton: Edward Elgar, 2010. p. 118. Em sentido semelhante: LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 2010, p. 04.

⁹⁵ SPENCE, David B.; CROSS, Frank. A Public Choice Case for the Administrative State. *Georgetown Law Journal*, vol. 89, n. 97. 2000/2001. pp. 97-142. p. 100-101.

⁹⁶ *Idem, ibidem*, p. 131.

⁹⁷ MASHAW, Jerry L. Prodelegation: why administrators should make political decisions. *Journal of Law, Economics and Organizations*, vol. 5, 1985, p. 81.

ouvidorias, audiências e consultas públicas. Ao exercerem essas atividades, agentes públicos concretizam elementos de *accountability* vertical e controle social da administração pública.

2.3 Limitações dos servidores como garantidores do estado democrático de direito

Apesar de servidores públicos desempenharem um papel relevante na construção do estado de direito, a presença de um corpo burocrático estruturado não é garantia de sua consolidação. O império da lei não se faz apenas com um quadro de apoio forte no Poder Legislativo; ele demanda também integrantes de poderes qualificados e, sobretudo, instituições que apliquem a lei para todos os seus destinatários e que se mostrem comprometidas com a proteção e realização de valores democráticos.

Estados não democráticos também podem possuir aparatos burocráticos qualificados e aptos a prestar serviços públicos eficientes. Muito embora sociedades mais democráticas e com maiores graus de *accountability* tendam a produzir resultados econômicos mais satisfatórios e prestar serviços melhores⁹⁸, estados menos democráticos como China e Singapura, também têm se mostrado capazes de levar políticas públicas de qualidade à sua população⁹⁹. Historicamente, o regime burocrático-autoritário de Pinochet também levou crescimento econômico ao Chile, muito embora os efeitos das políticas liberais e privatistas implantadas pelos *Chicago Boys*, como ficaram conhecidos os tecnocratas¹⁰⁰ chilenos daquele período, sobre as parcelas mais carentes população local ainda sejam objeto de debates¹⁰¹.

Líderes autoritários não raro utilizam a expertise técnica dos ocupantes de cargos estratégicos e os sucessos que obtêm no campo econômico e na prestação de serviços públicos

⁹⁸ NORRIS, Pippa. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. New York: Cambridge University Press, 2011, p. 202-209. CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam. Democracy, Elections and Accountability for Economic Outcomes. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (ed.). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 222-249.

⁹⁹ FUKUYAMA, Francis. *The End of History and the Last Man*. 2ª ed. New York: Free Press, 2006, p. 344.

¹⁰⁰ Na definição de David Collier, os tecnocratas podem ser entendidos como “*indivíduos cujo alto nível de especialização acadêmica é o principal critério para serem escolhidos para ocupar posições estratégicas de aconselhamento e tomada de decisão em organizações complexas*” (COLLIER, David (Ed.). *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1979, p. 403).

¹⁰¹ REMMER, Karen L. *Military Rule in Latin America*. London: Unwin Hyman, 1989, p. 78-80. CONSTABLE, Pamela; VALENZUELA, ARTURO. *A Nation of Enemies: Chile under Pinochet*. New York: W.W. Norton & Company, 1991.

eficientes como elementos de legitimação de seus governos¹⁰². Já tecnocratas costumam aderir a governos autoritários justamente contando com menos resistência para a implementação de sua agenda, a qual nem sempre será popular entre a sociedade civil, especialmente quando voltada para medidas de austeridade e privatização de ativos estatais¹⁰³. Na América Latina, há farta literatura que analisa as relações de proximidade entre tecnocratas e governos autoritários do século XX, em modelo de gestão a que Guillermo O'Donnell se refere como autoritarismo burocrático¹⁰⁴.

A existência de poderes e órgãos de controle bem-equipados¹⁰⁵ nem sempre garantirá a observância do império da lei, nem de direitos e liberdades fundamentais. É possível que esses próprios órgãos e poderes estejam comprometidos com a aprovação de pautas antidemocráticas e contrárias a direitos individuais, especialmente aqueles relativos a minorias em momentos de expansão de valores conservadores e até mesmo reacionários. De modo similar, agentes públicos possuem seus próprios interesses, inclusive pecuniários, e nem sempre estarão afinados com as preferências da população. Mesmo quando servidores buscam assegurar o desempenho das missões institucionais dos órgãos e entidades da administração pública a que se vinculam, é possível que sejam atropelados por lideranças políticas fortalecidas e dispostas a exonerar ou adotar outras medidas de retaliação a dissidentes¹⁰⁶, como se verá nos próximos itens.

2.4 Relações de Agência em Organizações Complexas

¹⁰² COLLIER, David (Ed.). *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1979, p. 24-25

¹⁰³ BERSCH, Katherine. *When Democracies Deliver: governance reform in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2019, p. 3-5 e 13-17.

¹⁰⁴ O'DONNELL, Guillermo. *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: studies in South American Politics. Politics of Modernization Series*, n. 9. Berkeley: Institute of International Studies, 1973. O'DONNELL, Guillermo. *Bureaucratic Authoritarianism: Argentina 1966-1973 in Comparative Perspective*. Berkeley: University of California Press, 1988. ARGENT, Eduardo. *Technocracy and Democracy in Latin America: the experts running government*. New York: Cambridge University Press, 2015. REMMER, Karen L; MERKX, Gilbert W. Bureaucratic Authoritarianism Revisited. *Latin American Research Review*, Vol. 17, No. 2, 1982, pp. 3-40.

¹⁰⁵ De acordo com o Atlas do Estado Brasileiro, o número de servidores públicos vinculados aos Poderes Legislativo e Judiciário cresceu, respectivamente, 142% e espantosos 543% no período entre 1986 e 2017. O documento está disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/atlasestado/>> Acesso em 29.08.2021.

¹⁰⁶ PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy; BAUER, Michael W.; BECKER, Stefan; YESILKAGIT, Kutsal. Conclusion: Administration and the Rule of Democratic Backsliders. In: BAUER, Michael W.; PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon; YESILKAGIT, Kutsal; BECKER, Stefan (ed.). *Democratic Backsliding and Public Administration. How Populists in Government Transform State Bureaucracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, pp. 267-284, p. 279.

Uma *relação de agência* é aquela em que uma ou mais pessoas (os principais) delegam a outras (os agentes) a execução de determinada tarefa em seu nome com alguma autoridade para tomar decisões¹⁰⁷. Essa delegação ocorre na medida em que organizações humanas, como empresas e o próprio estado, tornam-se grandes e complexas demais para que seja possível que uma só pessoa participe de todas as etapas da atuação organizacional. Durante o processo de desenvolvimento de uma pessoa jurídica, torna-se inevitável que seus dirigentes (principais) precisem delegar atividades a subordinados (agentes), formando-se uma cadeia hierárquica cujos efeitos são estudados pela teoria do agente-principal.

Na relação de agência, o agente é encarregado de executar determinada atividade em nome do principal, embora seja dotado de alguma margem de escolha quanto à concretização dos comandos e das tarefas que recebe. Essa espécie de vínculo permeia inúmeras dinâmicas sociais, seja entre políticos e coletividade, empregados e empregadores, Estado e mercado, ou mesmo políticos e burocratas¹⁰⁸. A teoria do agente-principal dedica-se à análise da estrutura de incentivos existente dentro dessas relações e dos resultados que eles produzem do ponto de vista coletivo¹⁰⁹.

As relações de agência costumam enfrentar dificuldades conceituadas como problemas ou dilemas de agência. Principal e agente são pessoas diferentes, as quais expressam visões diversas de mundo e percepções distintas sobre solução de demandas. Por isso, a transferência de atribuições de um para o outro, por meio de delegações explícitas ou implícitas, pode trazer à tona uma série de desafios¹¹⁰. Nem sempre o agente é capaz de satisfazer aos anseios e interesses do principal. Geralmente, são apontadas como causas desse tipo de problema¹¹¹: (i) a assimetria informacional, uma vez que o agente dispõe de informações desconhecidas pelo principal; (ii) a incompatibilidade de interesses (ou diferenças de motivação), sendo interesse do agente a

¹⁰⁷ JENSEN, Michael C; MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*. V. 3, n. 4, out. 1976, pp. 305-360, p. 308.

¹⁰⁸ PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: PEREIRA, Bresser (org.). *Reforma do Estado – Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 45.

¹⁰⁹ MELO, Marcus André. *Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal*. *Revista do Serviço Público - RSP*. V. 120, ano 47, jan./abr., p. 70.

¹¹⁰ PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: PEREIRA, Bresser (org.). *Reforma do Estado – Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 45.

¹¹¹ OLIVEIRA, Clara Brando de. *Problemas de agência no setor público: o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras*. Dissertação (mestrado). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, 2016, 64 f., p. 17 -18.

maximização de sua utilidade e o do principal a maximização do seu retorno; (iii) os níveis diversos de propensão a risco; e (iv) a racionalidade limitada das pessoas em contextos de alta complexidade e incerteza¹¹².

De fato, o agente possui informações que não são acessíveis ao principal. Sua proximidade com a atividade desempenhada traz outras preocupações, o que pode levar à transmissão de informações incompletas ou tendenciosas de parte a parte, de forma voluntária ou não¹¹³. Quando essa distorção na informação é proposital, vêm à tona os problemas da seleção adversa e do risco moral¹¹⁴, que analisam fenômenos comuns em processos seletivos em que, sobretudo por razões de desenho institucional, os escolhidos possuem características que não seriam desejadas pelos responsáveis pelo processo.

A seleção adversa ocorre quando o agente disfarça suas preferências não coincidentes com as do principal, e acaba sendo selecionado para supostamente levar a efeito as vontades do principal, sem que esse saiba que, na verdade, seus interesses são divergentes ou até mesmo opostos¹¹⁵. A seleção adversa pode acontecer em processos seletivos pelos quais principais escolhem agentes para atuar em uma organização, materializando-se quando um chefe (principal) faz uma má escolha na contratação de um novo funcionário (agente).

Por sua vez, o risco moral surge da inobservância, pelo agente, dos interesses do principal em uma relação pré-existente, ainda que no momento do estabelecimento do vínculo não necessariamente houvesse essa divergência¹¹⁶. No risco moral, a contratação do funcionário pode ter sido uma boa escolha no momento inicial, mas, ao longo do tempo, a relação profissional se deteriora e os objetivos, interesses e preferências do agente se distanciam dos de seu principal.

¹¹² No mesmo sentido: CHRISTENSEN, Tom. LÆGREID, Per; RONESS, Paul G.; RØVIK, Kjell Arne. *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, culture and myth*. New York: Routledge, 2007, pp. 10-12. BERTELLI, Anthony M. *et. al.* The (Missing?) Role of Institutions in Behavioral Public Administration: a roundtable discourse. *Journal of Behavioral Public Administration*, vol. 5, n. 1, pp. 1-25, p. 4.

¹¹³ OLIVEIRA, Clara Brando de. *Problemas de agência no setor público: o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras*. Dissertação (mestrado). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, 2016, 64 f, p. 20. NÓBREGA, Marcos; JURUBEBA, Diego Franco de Araújo. Assimetrias de informação na nova Lei de Licitação e o problema da seleção adversa. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*. Ano 18, n. 69. Belo Horizonte: abr./jun. 2020, pp. 14-15.

¹¹⁴ MARTINS, Vinicius Abilio; DA SILVA, Wesley Vieira; DE MELO, Rodrigo Alexandre; MARCHETTI, Renato Zancan; DA VEIGA, Claudimar Pereira. Teoria de Agência aplicada no setor público. *Revista Espacios*. V. 37, n. 35, 2016.

¹¹⁵ AKERLOF, George. The Market for Lemmons: quality uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, n. 84, p. 488-500, 1970).

¹¹⁶ MOE, Terry M. The News Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, vol. 28, n. 4, nov. 1984, pp. 739-777, p. 754-755.

Estes problemas podem ocorrer tanto no setor público quanto no privado, sempre que processos seletivos ou relações de trabalho já estabelecidas estiverem com incentivos desalinhados. No setor público, a seleção adversa ocorre, por exemplo, quando pessoas pouco comprometidas ou despreparadas para o exercício da função são aprovadas em concursos públicos e tomam posse em cargos e empregos públicos. Já o risco moral se manifesta no universo estatal quando um servidor inicialmente dedicado ou em tese preparado para exercer suas funções decide, ao longo de sua vida funcional, trabalhar de maneira descuidada ou pouco comprometida.

Em segundo lugar, nem sempre os interesses do agente e do principal irão coincidir. O agente pode ter os seus próprios interesses, ainda que voltados para sua atuação dentro da organização. Não raro, agentes atuam para maximizar sua utilidade, isto é, seu poder, remuneração, chance de sucesso profissional ou relevância dentro da organização. Em outros casos, o interesse do agente pode ser executar da forma como entender mais adequada a missão institucional daquela organização, sem se preocupar tanto com o seu desempenho econômico. Há, ainda, situações em que o agente pode apenas desejar realizar as tarefas que lhe competem da forma mais simples e célere possível¹¹⁷ e ter mais espaço para se dedicar a projetos pessoais. Já o principal busca maximizar seu resultado, como, por exemplo, a riqueza proveniente da atividade desenvolvida pela organização, frequentemente por meio da limitação da remuneração paga aos agentes ou de *trade-offs* com a abrangência da atuação da organização.

No setor público, a maximização do resultado do agente pode ser entendida sob perspectivas diversas. É possível que o principal – isto é, o representante político – busque realizar o máximo possível de atividades estatais com os recursos disponíveis, seja por motivações altruístas seja a fim de converter essas benesses à população em votos. No entanto, é igualmente possível que o principal vise a atender a compromissos com aliados, inclusive por meio de práticas clientelistas, ou, ainda a objetivos ainda menos republicanos, como seu enriquecimento pessoal.

Em terceiro lugar, o agente normalmente não tem o mesmo apetite a riscos que o seu principal. O principal se posiciona ora com neutralidade em relação aos riscos, ora com maior propensão a enfrentá-los, principalmente nos casos em que possa maximizar seus interesses. O

¹¹⁷ GEDDES, Barbara. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994, p. 48.

agente, por outro lado, tende a ter aversão à incerteza e uma preferência pela solidez e pelo que lhe é familiar. O agente, em geral, deseja realizar as tarefas que lhe são atribuídas com tranquilidade e com o menor grau de esforço possível – daí sua preferência por procedimentos já estabelecidos –, enquanto o principal busca inovação e formas de atuação mais eficientes¹¹⁸.

Como ambos têm de compartilhar os mesmos riscos dentro da relação que desenvolvem¹¹⁹, essa diferente disposição para enfrentá-los pode se tornar problemática. Donald Kettl relata um episódio ocorrido na NASA, a agência espacial norte-americana, que bem ilustra o ponto. Em 1986, alertas emitidos por engenheiros da linha de frente sobre o risco de lançamento de foguetes espaciais no inverno foram bloqueados por gerentes de nível hierárquico intermediário e nunca chegaram aos executivos da agência. O resultado foi o rompimento de compartimentos e a explosão da aeronave Challenger, matando todos os sete tripulantes¹²⁰.

Ainda no contexto da guerra fria e temerosos de que um eventual atraso no lançamento da Challenger pudesse passar a impressão de alguma fragilidade no programa espacial estadunidense, gerentes alegaram que os dados quanto a um possível congelamento de componentes da aeronave sob baixas temperaturas eram inconclusivos e optaram por prosseguir com a decolagem, resultando no trágico evento¹²¹. O caso ilustra, ao mesmo tempo, as diferentes percepções de risco e as diversas perspectivas que permeiam cada um dos níveis hierárquicos de organizações públicas.

Em quarto lugar, a premissa comportamental (*behaviourista*) também se aplica às relações de agência¹²². Tanto agente quanto principal são dotados de racionalidade e atenção limitadas e nem sempre conseguem obter ou processar toda a informação disponível antes de sua tomada de decisão¹²³. Isso é particularmente verdade em cenários de complexidade, risco e incerteza, nos quais não é possível afirmar qual será de fato o resultado das ações de ambas as

¹¹⁸ LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 2010, p. 19.

¹¹⁹ OLIVEIRA, Clara Brando de; FONTES FILHO, Joaquim Rubens. Problemas de agência no setor público: o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 4, jul./ago. 2017, pp. 596-615, p. 600.

¹²⁰ KETTL, Donald F. Public Bureaucracies. In: RHODES, R.A.W; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. New York: Oxford University Press, 2006. pp. 366-384, p. 370.

¹²¹ MULLANE, Mike. *Riding Rockets: the outrageous tales of a space shuttle astronaut*. New York: Simon & Schuster, 2006, p. 205.

¹²² Um dos estudos mais abrangentes sobre a aplicação das premissas *behaviouristas* de racionalidade limitada ao direito pode ser encontrado em: JOLLS, Christine; SUNSTEIN, Cass R.; THALER, Richard H., A Behavioral Approach to Law and Economics. *Stanford Law Review*, V. 1471, 1998, p. 50.

¹²³ JONES, Bryan D. Bounded Rationality. *Annual Rev. of Political Science*, vol. 2, 1999, pp. 297-321, p. 304-305.

partes, visto que essas interagirão com outros fatores alheios a seu controle¹²⁴. Nesses casos, é possível que nem agentes nem principais entendam por completo as potenciais consequências de sua atuação e tomem decisões que não reflitam aquele seria efetivamente seu melhor interesse.

Não obstante a relevância de suas reflexões no estudo do funcionamento interno de organizações complexas, a teoria do agente-principal sofre críticas por tratar as instituições como algo que é dado de maneira estática, como uma abstração reificada, sem atentar para o fato de que sua concretização depende da forma como ocorrem as interações entre indivíduos que atuam nessas organizações¹²⁵. Buscando “povoar” o estudo das organizações e da agência, a teoria das instituições habitadas se volta para as relações humanas que ocorrem dentro delas e os caminhos por meio dos quais essas interações interpretam e modificam instituições formais¹²⁶.

O elemento humanizador da teoria das instituições habitadas é relevante para o presente trabalho na medida em que enfatiza a natureza das relações entre indivíduos que ocorrem nessas organizações complexas sobre as quais a teoria da agência se debruça. No caso da Administração Pública brasileira, a combinação de ambos os marcos teóricos permite uma análise mais aprofundada e realista das interações entre agentes políticos e servidores de carreira ou mesmo entre burocratas de diferentes níveis hierárquicos.

2.5 Problemas de Agência na Administração Pública

Os problemas de agência também estão presentes na administração pública. O estado se estrutura por uma cadeia de relações agente-principal, partindo dos representantes eleitos pelo povo (políticos), passando pelo alto escalão da burocracia, depois por seus subordinados até chegar aos integrantes da base da burocracia que presta os serviços diretamente para os

¹²⁴ *Idem, ibidem*, p. 308. DIONISIO, Pedro de Hollanda. *O Direito ao Erro do Administrador Público no Brasil: Contexto, fundamentos e parâmetros*. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2019, p. 42-56.

¹²⁵ DIMAGGIO, Paul. J. Interest and Agency in Institutional Theory. In: ZUCKER, Lynne (ed.). *Institutional Patterns and Organizations: culture and environment*. Cambridge: Ballinger, 1998, p. 3-21. HALLETT, Tim; VENTRESCA, Marc J. Inhabited institutions: social interactions and organizational forms in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy. *Theory and Society*, v. 35, n. 2, 2006, pp. 213-236, p. 215.

¹²⁶ HALLETT, Tim; VENTRESCA, Marc J. Inhabited institutions: social interactions and organizational forms in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy. *Theory and Society*, v. 35, n. 2, 2006, pp. 213-236. HALLETT, Tim. The myth incarnate recoupling processes, turmoil, and inhabited institutions in an urban elementary school. *American Sociological Review*, v. 75, n. 1, 2010, pp. 52-74.

cidadãos¹²⁷. Essas relações também serão marcadas por assimetrias de informação entre agentes e principais, motivações e interesses conflitantes, diferentes propensões a risco e racionalidade limitada.

No entanto, as peculiaridades das relações de direito público fazem com que problemas específicos de agência sejam encontrados no setor público. Esta seção se dedica à análise de três desses dilemas: (i) a existência de uma múltipla cadeia de agência com um principal “final”, a saber, a população; (ii) a multiplicidade de objetivos a que organizações estatais devem atender e de estratégias para alcançá-los, bem como as limitações fático-orçamentárias que restringem a atuação de gestores públicos; e (iii) a rigidez do desenho institucional da função pública, de acordo com as características analisadas no capítulo anterior (regime jurídico de direito público, recrutamento por concurso público e garantia de estabilidade).

2.5.1 Cadeia de relações de agência e um principal “final”

A natureza das relações que se formam entre, em um primeiro plano, cidadãos e agentes políticos e, num segundo nível, aquelas que dão entre agentes políticos e servidores públicos se mostra bastante diversa¹²⁸. O primeiro elo, formado pelas relações entre cidadãos e políticos, é regido majoritariamente por dilemas de fortalecimento da *accountability* vertical, na medida em que se espera que os eleitores influenciem seus escolhidos e estes sigam a plataforma política com base na qual se elegeram e respondam por suas ações no exercício do mandato. O dever de resposta de representantes políticos pode se dar não só no sentido da responsabilidade jurídica, mas também do ponto de vista eleitoral, tendo em vista que seu desempenho no cargo pode influenciar suas chances de reeleição ou eleição para novos cargos.

Muito embora haja uma expectativa de que a operação de instrumentos de responsividade vertical garantirá que o agente político atue de acordo com os interesses da população que representa, nem sempre isso ocorre. O político tem as suas próprias preferências

¹²⁷ MOE, Terry M. The News Economics of Organization. *American Journal of Political Science*. Vol. 28, n. 4, nov. 1984, p. 765-766.

¹²⁸ WILLIAMS, Martin J. Beyond State Capacity: bureaucratic performance, policy implementation and reform. *Journal of Institutional Economics*, vol. 17, n. 2, abr/2021, pp. 339-357.

morais e ideológicas e nem sempre elas coincidirão com as da população em geral. As visões de mundo da população também não são uniformes e homogêneas, mas sim diversas e heterogêneas. É possível que um político eleito represente as visões de mundo de um determinado grupo social, mas não da população por inteiro, bem como que ele aja apenas conforme suas preferências pessoais.

Além de visões políticas próprias, políticos também possuem interesses pessoais, como demonstra a teoria da escolha racional. Eles buscam, por exemplo, formar alianças com outros representantes, ter acesso a mais recursos orçamentários (tanto para si próprios quanto para seus distritos eleitorais), perpetuar-se no poder, forjar sucessores e ampliar o espaço, a relevância e o poder decisório de seu grupo. Para atender a esses objetivos, por vezes irão se afastar do interesse da população, adotando condutas necessárias à sua sobrevivência política, como práticas empreguistas de distribuição de cargos de livre provimento entre aliados e a destinação de recursos orçamentários a projetos caros a aliados relevantes, mas impopulares diante dos olhos do público¹²⁹.

Isso não significa, porém, que políticos somente agem a partir de escolhas racionais que visam à maximização de seus próprios interesses. Elementos relativos a convicções coletivas e ideológicas e às limitações da racionalidade humana, que não são considerados no individualismo metodológico da teoria da escolha racional, também fazem parte dos critérios de decisão de agentes políticos¹³⁰. O ponto apresentado é apenas que há casos em que representantes políticos tomam decisões baseadas mais na manutenção ou na ampliação de seu poder do que na sua perspectiva de interesse público, embora, naturalmente, nem sempre isso ocorra.

Alguns dos atritos que surgem nas relações entre a população e seus representantes podem ser relevantes para compreender o papel dos servidores públicos como realizadores do interesse coletivo, uma vez que, quando as preferências dos cidadãos e dos agentes políticos estão desalinhadas, é possível que particulares encontrem nos burocratas um aliado importante na

¹²⁹ PETRACCA, Mark P. The Rational Choice Approach to Politics: a challenge to democratic theory. *The Review of Politics*, vol. 53, n. 2, Spring 1991, pp. 289-319.

¹³⁰ A teoria da escolha racional hoje é criticada por autores que apontam para a limitação da racionalidade humana, a existência de problemas metodológicos e a importância de outros elementos para a ação humana, como o espírito coletivo e as preferências individuais de cada um. Vide, por exemplo: GREEN, Donald P.; SHAPIRO, Ian. *Pathologies of Rational Choice Theory: a critique of applications in political science*. New Haven and London: Yale University Press, 1994. KAHNEMAN, Daniel. *Thinking, Fast and Slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.

defesa de seus interesses¹³¹. Por isso, como visto neste capítulo, a existência de um corpo burocrático permanente, dotado de garantias de insulamento político, pode ser um importante instrumento para a realização de políticas públicas de interesse da sociedade civil.

Já no segundo nível das relações de agência, no qual operam as interações entre políticos e burocratas, existirão tensões justamente entre a representatividade democrática dos políticos-principais e os ideais de neutralidade política e atuação técnica da burocracia-agente¹³². Os conflitos entre servidores e agentes políticos também ocorrem em duas dimensões distintas. A primeira se dá entre servidores públicos de carreira e membros do Poder Legislativo, enquanto a segunda ocorre entre servidores públicos e detentores de mandato eletivo no Poder Executivo.

O recorte deste trabalho reside na segunda parte dessa cadeia: as relações entre agentes políticos do Poder Executivo e servidores públicos integrantes de seus órgãos e entidades¹³³. No entanto, há também interações relevantes entre parlamentares e servidores públicos que irão balizar os limites da autonomia burocrática, na medida em que a atuação destes é conformada por leis aprovadas por aqueles. Quanto mais detalhada for a lei que disciplina determinada ação estatal, menor o espaço de discricionariedade a ser exercida pela Administração Pública em todos os seus estratos hierárquicos. Já normas mais abertas darão mais liberdade não apenas ao administrador público, como também aos servidores responsáveis pela sua implementação.

Em tese, parlamentares que tenham mais afinidade com burocratas tenderão a preferir legislações mais vagas e principiológicas, sobretudo em cenários de complexidade e incerteza elevadas, ao passo que aqueles que tenham maiores divergências com aparatos burocráticos tenderão a preferir legislações mais completas. Contudo, essa equivalência nem sempre pode ser verificada na prática, tendo em vista que a redação aprovada para uma determinada lei não depende apenas da vontade do parlamentar, mas também de outros fatores, como a capacidade institucional do legislador (*legislative capacity*), a necessidade de se construírem acordos políticos e a existência de outros instrumentos de controle político sobre servidores públicos¹³⁴.

¹³¹ GEDDES, Barbara. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994, p. 47-49.

¹³² KETTL, Donald F. Public Bureaucracies. In: RHODES, R.A.W; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. New York: Oxford University Press, 2006. pp. 366-384, p. 372.

¹³³ David Spence e Frank Cross descrevem as relações agente-principal no setor público como um modelo de duas etapas. Na primeira, as relações entre eleitores e agentes políticos. Na segunda, as relações entre estes e funcionários públicos. SPENCE, David B.; CROSS, Frank. A Public Choice Case for the Administrative State. *Georgetown Law Journal*, vol. 89, n. 97. 2000/2001. pp. 97-142. p. 105-106.

¹³⁴ HUBER, John D.; SHIPAN, Charles R. *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. New York: Cambridge University Press, 2002, p.79-80.

O parlamentar pode, abstratamente, preferir uma norma mais detalhada que deixe menos lacunas para serem integradas pela administração pública e seus servidores, mas não possuir informações técnicas, conhecimento específico ou pessoal qualificado o suficiente para elaborar a lei que gostaria. É possível, ainda, que as negociações e concessões políticas inerentes ao processo legislativo imponham uma norma final mais enxuta, com a qual mais congressistas estejam de acordo. O parlamentar pode, ao revés, estar afinado com as preferências burocráticas, mas optar por normas mais detalhadas por temer a atuação de controladores externos, inclusive o Poder Judiciário, em sentido contrário à sua vontade.

Em situações de baixa capacidade legislativa ou elevado grau de complexidade técnica, é possível até mesmo que servidores públicos atuem diretamente na tramitação de projetos de lei que estabelecerão políticas públicas que eles próprios posteriormente ficarão a cargo de implementar, ora contribuindo com sugestões de redação, ora fornecendo informações e subsídios para congressistas e comissões parlamentares¹³⁵.

A ponderação entre todos esses fatores levará à aprovação, pelo Poder Legislativo, de leis que ditarão as políticas públicas a serem desenvolvidas pelo Executivo. Na administração pública, terá início a segunda dimensão dos problemas de agência, sobre a qual se debruça este capítulo: a interação entre o comando administrativo e servidores públicos de carreira no momento da implementação dessas políticas. Cabe ao chefe do Poder Executivo definir as diretrizes gerais para a implementação das normas aprovadas pelo parlamento, mas a sua efetiva concretização é feita por meio de uma cadeia de comando formada por diversos níveis hierárquicos de agentes públicos.

Na administração pública, aqui entendida como os órgãos e as entidades do poder executivo, cada ator dentro da estrutura hierárquica desempenha um papel dual, em que funciona tanto como principal, quanto como agente¹³⁶. Os chefes do Poder Executivo¹³⁷, representantes políticos diretos em todas as esferas de governo, serão agentes em relação aos cidadãos-eleitores,

¹³⁵ RITCHIE, Melinda N. Back-Channel Representation: a study of the strategic communication of senators with the US Department of Labor. *The Journal of Politics*, vol. 80, n. 1, jan/2018, pp. 240-253.

¹³⁶ DUNN, Delmer D. Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy-Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility Democracy, Accountability, and Representation. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (ed.). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 297-325. p. 297.

¹³⁷ Os membros do Poder Legislativo (senadores, deputados federais, estaduais e distritais e vereadores) também são agentes políticos diretos. No entanto, como o foco do presente artigo reside nas aplicações da teoria da agência à Administração Pública e à organização administrativa, nossa análise ficará restrita ao Poder Executivo.

mas serão principais em relação a seus ministros e secretários, os quais serão responsáveis pelo primeiro degrau da concretização do projeto político vencedor no processo eleitoral majoritário.

Já ministros e secretários serão agentes do chefe do Poder Executivo, mas principais em relação a burocratas de primeiro escalão (subsecretários, por exemplo), os quais, por sua vez, serão principais dos servidores de médio escalão (superintendentes e chefes de departamentos, por exemplo), que ficarão a cargo de garantir maior concretude à implementação de políticas públicas. Os servidores de médio escalão, por sua vez, serão agentes do alto escalão, mas serão principais dos servidores da ponta (*street-level bureaucracy*), responsáveis pelo último grau de concretude de políticas públicas e pelo atendimento direto à população no final dessa cadeia política¹³⁸.

Todas as relações de agência que se formam desde os agentes políticos eleitos até o burocrata de nível de rua situado no extremo oposto desta cadeia são permeadas por uma espécie de principal final: a população. Nas organizações privadas, acionistas e *stakeholders* também podem, em alguma medida, ser considerados os últimos principais. Contudo, o setor público ocupa-se de objetivos muito mais amplos e abstratos do que o privado, como o acesso a serviços essenciais, a defesa da democracia e a proteção de direitos difusos, como o meio ambiente e a saúde pública.

Tanto políticos-principais quanto servidores-agentes devem atender ao “interesse público” e a tarefa de precisá-lo nem sempre será das mais fáceis. Presume-se que o funcionário público que deixa de executar comandos de seus superiores age com insubordinação, mas há casos em que essa desobediência pode estar alinhada com as preferências dos particulares – ou ao menos parcela relevante deles. Os dilemas de agência no setor público são, assim, fortalecidos pela pluralidade e pela dualidade de relações agente-principal que o permeiam, como se verá a seguir.

2.5.2 Multiplicidade de objetivos e estratégias e limitações fático-orçamentárias

¹³⁸ PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (org.). *Reforma do Estado – Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 46.

O agente político representa uma determinada plataforma vencedora no processo eleitoral, mas esse projeto conta com bases de apoio variadas, bem como pensamentos, valores e prioridades múltiplos. Há uma pluralidade de interesses a perseguir, muitas vezes conflitantes entre si¹³⁹. Por exemplo, como proceder em relação a comunidades de baixa renda situadas em áreas de preservação ambiental se o poder público deve assegurar tanto o direito à moradia quanto a proteção do meio ambiente? É provável que diferentes autoridades públicas tenham diferentes respostas para esse dilema, a depender de suas preferências pessoais e da perspectiva do órgão em que estão inseridas. Autoridades ambientais tenderão a privilegiar a manutenção da mata nativa, enquanto autoridades ligadas à moradia tenderão a repousar sua ênfase sob os moradores¹⁴⁰.

Ademais, a implementação prática desses desígnios precisará ser gerenciada dentro de uma realidade de limitações orçamentárias e escolhas trágicas. Ainda no exemplo anterior, uma solução que muitos considerariam próxima do ideal seria realocar a população vulnerável para uma localidade fora da área de preservação ambiental que conte com a aprovação dos membros da comunidade, recuperar o solo degradado e desenvolver políticas habitacionais que evitem que grupos em situação de vulnerabilidade voltem a ocupar locais protegidos ou inseguros. Porém, nem sempre o poder público terá à sua disposição os recursos necessários para construir casas populares, organizar e custear a mudança dos moradores, demolir as construções antigas, limpar o terreno, reflorestar a região e cuidar para que novos assentamentos não surjam no local. Nem sempre também os moradores terão interesse em deixar o local onde vivem, por vezes há anos, e se mudar para uma nova residência, possivelmente distante de sua comunidade de origem. Todas essas ações demandam investimento financeiro, agentes públicos capacitados para negociar com moradores, realizar projetos de engenharia, concluir licitações para a construção das unidades habitacionais, supervisionar a sua execução e, ainda, tempo para sua conclusão. E dinheiro, expertise técnica e tempo são recursos nem sempre disponíveis para a administração pública, especialmente quando a administração precisa lidar com outras incontáveis demandas em paralelo.

Some-se a isso o fato de o agente político ter preferências e visões de mundo nem sempre coincidentes, seja entre si seja em relação à população em geral. No Legislativo, essa

¹³⁹ CHRISTENSEN, Tom. LÆGREID, Per; RONESS, Paul G.; RØVIK, Kjell Arne. *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, culture and myth*. New York: Routledge, 2007, pp. 4-8.

¹⁴⁰ HALPERIN, Morton H. Why Bureaucrats Play Games. *Foreign Policy*, n. 2, Primavera 1971, pp. 70-90, p. 70-72.

pluralidade é não apenas esperada, mas também desejável para trazer maior representatividade às casas parlamentares; porém, no Executivo, podem surgir atritos quando lideranças representativas de setores muito específicos e até minoritários da sociedade ascendem a cargos de chefia. O chefe do Poder Executivo não deve apenas governar para o seu eleitorado, mas para toda a população. Logo, ele precisará manter e, naturalmente, custear uma rede de serviços e políticas públicas voltadas ora para o público em geral, como segurança pública e conservação e limpeza urbanas, ora para minorias que podem estar distantes de suas preferências ideológicas, como povos originários, pessoas da comunidade LGBTQIA+ ou imigrantes.

Essa miríade de objetivos e preferências faz com que a missão do agente político não seja simples, o que traz ainda mais dificuldades na transmissão das diretrizes dadas ao corpo burocrático estatal. Nem sempre as orientações vindas das autoridades eleitas são claras e completas. Os agentes políticos terão uma série de valores a realizar com recursos orçamentários, técnicos e temporais escassos e, ao comunicá-los a servidores públicos, estes possuirão alguma margem de escolha em relação às prioridades a serem tocadas e à forma como estes objetivos serão realizados.

Além disso, atritos entre as preferências e visões de mundo de agentes e principais não se restringem a políticos e servidores de alto escalão. As mesmas fricções podem ocorrer e se renovar a cada etapa da cadeia burocrática¹⁴¹. As predileções e as perspectivas de servidores de alto escalão podem divergir de seus agentes de médio escalão, assim como os interesses do médio escalão podem diferir dos agentes de ponta responsáveis pela efetivação da ação estatal¹⁴². Dentro de um mesmo nível hierárquico também podem surgir divergências entre pares, resultando em novas possibilidades de incongruências na ação estatal.

Os problemas de agência ocorrem em todos os níveis hierárquicos da Administração Pública¹⁴³, na medida em que a cada uma dessas etapas há pessoas de carne e osso, dotadas de suas próprias concepções, investidas de alguma liberdade criativa no exercício de suas funções e que podem divergir tanto sobre a melhor forma de executar suas funções quanto acerca do próprio significado e da importância de determinada missão institucional.

¹⁴¹ GOULDNER, Alvin W. Conflitos na Teoria de Weber. In: CAMPOS, Edmundo (organização, introdução e tradução). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 4ª edição, 1978, p. 60 e 64.

¹⁴² HALPERIN, Morton H. Why Bureaucrats Play Games. *Foreign Policy*, n. 2, Primavera 1971, pp. 70-90.

¹⁴³ MOE, Terry M. The News Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, Vol. 28, n. 4, nov. 1984, pp. 739-777, p. 769.

2.5.3 Rigidez institucional e desalinhamento de incentivos

Ainda que servidores possam atuar como parte integrante das estruturas de *accountability* horizontal e vertical, como visto anteriormente neste capítulo, a arquitetura institucional de seu regime jurídico tende a prejudicar a *accountability* democrática sobre a atividade administrativa, uma vez que a resistência dos servidores-agentes a comandos de seus principais é favorecida pela rigidez do regime estatutário brasileiro. Como servidores estatutários se submetem a um regime de direito público previsto em lei e contam com a proteção da estabilidade, gestores públicos não possuem muita liberdade para estabelecer recompensas para seus subordinados, tampouco podem desligar com facilidade membros de suas equipes que apresentem desempenho considerado insatisfatório. Mesmo no caso de empregados públicos celetistas, que não possuem garantia constitucional à estabilidade, cresce o entendimento que exige motivação para sua dispensa¹⁴⁴.

A dificuldade em punir servidores pouco comprometidos e premiar aqueles mais competentes gera um desalinhamento de incentivos na administração pública, na medida em que desestimula a excelência e a dedicação profissional de servidores públicos. Servidores que apresentem desempenho medíocre, mas não se envolvam em faltas funcionais ou atos de insubordinação suficientes para abertura de processos administrativos disciplinares poderão permanecer por décadas nos quadros da administração¹⁴⁵. E mais: com as promoções por antiguidade e adicionais por tempo de serviço, terão assegurada progressão funcional e salarial, como será visto com mais detalhes no capítulo 5. Mesmo aqueles que cometem faltas funcionais

¹⁴⁴ O Supremo Tribunal Federal fixou, em repercussão geral, o entendimento de que a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos tem o dever de motivar o ato de dispensa de seus empregados (RE nº 589.998, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ 10.10.2018). Está pendente na Corte outro recurso extraordinário em que se discute a necessidade de motivação do ato de dispensa de empregados públicos de quaisquer empresas públicas ou sociedades de economia mista (RE nº 688.267, Rel. Min. Alexandre de Moraes).

¹⁴⁵ GUERZONI FILHO, Gilberto. Tentativas e perspectivas de formação de uma burocracia pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, jan./abr. 1996, pp. 41-66, p. 6. PEREIRA, Anna Carolina Migueis; MENDONÇA, José Vicente Santos de. Quem é o vilão? A estabilidade ou a instabilidade do trabalho? *Revista Insight Inteligência*. Edição 88. Disponível em: < <https://insightinteligencia.com.br/quem-e-o-vilao-a-estabilidade-ou-a-instabilidade-do-trabalho-apontamentos-para-o-debate-sobre-a-reforma-da-funcao-publica/>>. Acesso em 16.jul.2020.

passíveis de punição podem acabar se beneficiando da morosidade dos processos administrativos disciplinares, cujas pretensões com razoável frequência acabam alcançadas pela prescrição¹⁴⁶.

O regime de direito público também dificulta que representantes políticos corrijam o rumo da ação estatal quando seus agentes atuam de maneiras que não correspondem às suas preferências. Por exemplo, um Presidente da República e seu Ministro do Meio Ambiente pouco simpáticos às pautas do desenvolvimento sustentável podem encontrar considerável resistência dos servidores de órgãos ambientais, especialmente se levada em conta a tendência ao alto comprometimento desses agentes com a missão institucional de suas organizações. De modo similar, um Governador e seu Secretário de Segurança que defendam o uso de táticas mais pacifistas pelas polícias podem sofrer resistência de policiais mais favoráveis a políticas de lei e ordem; um Prefeito e seu Secretário de Educação favoráveis a políticas de ensino à distância podem ser obrigados a lidar com a resistência de professores da rede pública contrários à informatização do ensino.

Se a divergência se dá entre o representante político e seus ministros ou secretários, é possível substituir o chefe da pasta, tendo em vista que cargos de ministros e secretários são considerados de livre nomeação¹⁴⁷ e exoneração. Caso o chefe do Executivo divirja dos dirigentes de uma entidade da administração indireta, se esses não tiverem mandato fixo, também será permitida a sua livre exoneração e substituição. Contudo, a mesma liberdade não se faz presente em relação a servidores públicos de carreira, mesmo aqueles mais resistentes à vontade política da ocasião, haja vista a proteção da estabilidade que a Constituição lhes assegura.

Além disso, secretários e ministros são supervisionados de maneira direta pelo chefe do Executivo, o que não acontece em relação a servidores da ponta, que são separados do mandatário político por uma extensa cadeia de relações agente-principal, cada uma com seus próprios dilemas. Nem sempre o agente conseguirá precisar qual ou quais dos agentes em uma cadeia de comando deixaram de observar suas diretrizes. O agente político tem dificuldades não

¹⁴⁶ RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Comentários ao Regime Único dos Servidores Cíveis*. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 66-67.

¹⁴⁷ A jurisprudência mais recente do Supremo Tribunal Federal tem admitido o controle de nomeações para cargos de Ministro de Estado nos casos em que considere a existência de desvio de finalidade (Vide: STF, MS nº 34.070-MC e 34.071-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 18.03.2016. E também: STF, Rcl nº 29.508-MC, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ 22.01.2018). Ressalvada essa hipótese, contudo, os cargos permanecem de livre provimento. Eventuais mecanismos de controle dos indicados serão sociais ou políticos, como, por exemplo, no caso de pressões da mídia ou de setores da sociedade civil organizada pela nomeação de pessoas que tenham formação técnica compatível com as exigências do cargo em questão.

apenas para desligar servidores dissidentes, como também frequentemente enfrenta desafios para identificá-los.

Os dilemas de agência que surgem a partir da rigidez institucional do atual regime jurídico dos servidores públicos, especialmente o regime estatutário, levam agentes políticos buscarem tanto arranjos alternativos quanto ferramentas que lhes assegurem maior controle sobre aparatos burocráticos. A demanda pela manutenção de ferramentas de controle burocrático, inclusive por meio de postos de livre nomeação, é um dos principais fatores de resistência a iniciativas observadas ao longo da história brasileira de se construir um corpo burocrático capacitado e politicamente independente, como se verá no próximo capítulo. Já o capítulo 4 irá se dedicar, dentre outros pontos, à análise de mecanismos informais que têm se expandido nos últimos anos para trazer mais flexibilidade em matéria de gestão de pessoas no setor público.

2.6 Relações entre servidores e agentes políticos na Administração Pública

2.6.1 Conflitos entre servidores e mandatários

As teorias da agência e das instituições habitadas expõem a possibilidade de haver dissonâncias não apenas entre órgãos que fazem parte da mesma pessoa jurídica, mas também dentro de uma mesma unidade administrativa, seja entre agentes políticos e servidores públicos, seja entre burocratas de mais alto e mais baixo escalão, até se chegar à efetiva prestação de serviços à população¹⁴⁸. A cada degrau da escala hierárquica da Administração, surgem novas potenciais discordâncias entre agentes e principais, em grande parte motivadas por suas diferentes perspectivas e preferências¹⁴⁹.

¹⁴⁸ HALLETT, Tim; VENTRESCA, Marc J. Inhabited institutions: social interactions and organizational forms in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy. *Theory and Society*, v. 35, n. 2, 2006, pp. 213-236, p. 214.

¹⁴⁹ LEWIS, David E. *The Politics of Presidential Appointments: political control and bureaucratic performance*. Princeton: Princeton University Press, 2010, p. 30-31. HALLETT, Tim. The myth incarnate recoupling processes, turmoil, and inhabited institutions in an urban elementary school. *American Sociological Review*, v. 75, n. 1, 2010, pp. 52-74, p. 53.

Assim como o representante escolhido pelo voto nem sempre age em busca do interesse dos seus eleitores, há casos em que servidores atuam na perseguição de suas preferências pessoais, que irão ora se aproximar ora se afastar dos desígnios tanto do principal imediato (o agente político) quanto do principal final (a população). Servidores públicos são conhecidos tanto no imaginário popular quanto na literatura especializada¹⁵⁰ por serem um grupo de interesses altamente organizado na defesa de seus próprios interesses. Assim, podem buscar ampliar seus ganhos salariais, seu prestígio e sua relevância institucional mesmo em contextos nos quais o agente político e a população prefeririam privilegiar outras pautas.

Embora a imagem de servidores como um grupo de interesses organizado seja constantemente associada a práticas corporativistas de busca por benefícios pecuniários e regimes jurídicos mais favoráveis, o rentismo não é o único interesse que move corpos burocráticos¹⁵¹. Ao desempenharem suas funções, servidores públicos são também movidos por uma série de outras motivações, como predileções ideológicas, crenças individuais, desejo de “fazer a coisa certa”¹⁵² e fortalecer a missão institucional dos órgãos a que se vinculam¹⁵³, inclusive por meio da concentração de mais competências ou mais recursos orçamentários¹⁵⁴.

Relações de agência são naturalmente marcadas pela assimetria de informações e o servidor-agente se beneficia de uma maior proximidade com a ação estatal concreta para fazer valer a sua preferência pessoal, muitas vezes sem consultar o superior ou desconsiderando instruções que tenha recebido. A prevalência da vontade de servidores de carreira sobre o desejo do agente político é um fenômeno tão reconhecido na literatura internacional que costuma ser

¹⁵⁰ GRINDLE, Merilee Serrill. *Jobs for the boys: patronage and the state in comparative perspective*. Cambridge, Massachusetts, London: Harvard University Press, 2012, p. 212.

¹⁵¹ VERKUIL, Paul R. *Valuing Bureaucracy: the case for professional government*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 70.

¹⁵² VERKUIL, Paul R. *Valuing Bureaucracy: the case for professional government*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 158-159. KLEIN, Fabio Alvim; MASCARENHAS, André Ofenheim. Motivação, satisfação profissional e evasão no serviço público: o caso da carreira de especialistas de políticas públicas e gestão governamental. *Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 50. Rio de Janeiro: jan./fev. 2016, pp. 17-39, p. 28. BAUER, Michael W.; PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon; YESILKAGIT, Kutsal; BECKER, Stefan. Introduction: Populists, Democratic Backsliding, and Public Administration. In: BAUER, Michael W.; PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon; YESILKAGIT, Kutsal; BECKER, Stefan (ed.). *Democratic Backsliding and Public Administration*. How Populists in Government Transform State Bureaucracies. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, pp. 1-21, p. 15-16.

¹⁵³ STEPHENSON, Matthew C. The Qualities of Public Servants Determine the Quality of Public Service. *Michigan Law Review*, Vol. 1177. 2019. pp. 1177-1210, p. 1186. HOLLAND, Alisha. Coercion Gaps. In: BRINKS, Daniel M.; LEVITSKY, Steven; MURILLO, María Victoria (ed.). i. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. pp. 119-140, p. 124 e 137/138.

¹⁵⁴ HALPERIN, Morton H. Why Bureaucrats Play Games. *Foreign Policy*, Primavera 1971, n. 2, pp. 70-90, p. 81-82 e p. 87.

estudada sob a expressão “desvio burocrático” (*bureaucratic drift*): a habilidade de corpos burocráticos produzirem resultados diferentes daqueles que teriam sido preferidos pelos agentes políticos que originalmente lhes delegaram autoridade¹⁵⁵.

Mesmo em interações amistosas dificilmente haverá uma vontade unívoca entre todos os elos de uma cadeia decisória¹⁵⁶. Agentes e principais contribuirão com seus próprios conhecimentos para a formação da vontade final a ser manifestada pelo estado, ora acrescentando dados ao processo decisório, ora apresentando argumentos que serão afastados ou acolhidos, no todo ou em parte. A vontade expressada pelo estado para a sociedade ao final deste processo será não o fruto de uma manifestação volitiva única e uníssona, mas, sim, o resultado de todos os embates que ocorrem a cada etapa da cadeia de comando da administração pública. O vencedor dessa dinâmica de interações ora será o agente político, ora será o servidor e, por vezes, os envolvidos na ação estatal precisarão chegar a uma solução de compromisso recíproco.

2.6.2 O poder de influência dos servidores nas decisões administrativas

Durante todo o processo de desenvolvimento de uma política pública, servidores públicos contribuirão com dados técnicos, relatos de experiências pretéritas e manifestarão suas próprias preferências. Isso ocorre especialmente quando os principais se abrem ao diálogo, mas a participação dos níveis mais baixos da escala hierárquica na formulação de políticas públicas é, em alguma medida, inevitável, já que aqueles que ocupam posições mais elevadas nesta cadeia não terão tempo, disposição, nem conhecimento de campo para acompanhar absolutamente todas as tarefas desenvolvidas por seus comandados.

Nesse processo, servidores de médio escalão e de ponta sempre acabam por agregar algo à própria formação da vontade administrativa. Servidores públicos também participam, em diferentes níveis, da formulação e da implementação das políticas públicas, desde o mais alto até

¹⁵⁵ O'HALLORAN, Sharyn. Administrative Procedures, Information, and Agency Discretion. *American Journal of Political Science*, vol. 38, 1994, pp. 697-722, p. 699.

¹⁵⁶ Em ambientes políticos saudáveis essas tendem a ser, inclusive, a regra (DUNN, Delmer D. Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy-Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility Democracy, Accountability, and Representation. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (ed.). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 297-325. p. 314).

o mais baixo escalão. O agente dificilmente é um mero reproduzidor da decisão do superior hierárquico principal; quase sempre há algum elemento criativo em seu trabalho.

A contribuição de servidores de carreira com experiências pretéritas e informações técnicas evidencia as vantagens da formação de um corpo técnico permanente na Administração para a qualidade e a continuidade da ação pública¹⁵⁷. O processo dialógico de construção e monitoramento de uma política pública se beneficia da memória de servidores que trabalham na atividade há mais tempo¹⁵⁸ e, com isso, tende a produzir resultados melhores para seus destinatários. O resultado final da ação estatal dificilmente corresponderá à manifestação de um único agente, mas, ao revés, a um produto que emerge de todas as interações que ocorrem em conjunto ao longo da cadeia administrativa¹⁵⁹.

Quanto mais técnica for a matéria envolvida, maior a chance de servidores integrantes do corpo profissional daquele órgão ou entidade exercerem influência sobre a ação estatal, ainda que contra a vontade dos seus superiores¹⁶⁰. Assuntos mais complexos, ou, ainda, aqueles dotados de maior grau de incerteza, tendem a ser de pouca compreensão dos agentes políticos, especialmente aqueles menos profissionalizados, que passam a ter menor condição de participar do processo de decisão e execução. Agentes técnicos, nesse caso, assumem uma posição de liderança e, em alguns casos, conseguem se descolar por completo das diretrizes fornecidas pelos seus antigos principais¹⁶¹. Em assuntos mais áridos, burocratas têm maior facilidade em desenhar opções para seus principais de acordo com suas próprias preferências pessoais, enfatizando as vantagens das alternativas que preferam e as dificuldades daquelas que lhes desagradam¹⁶².

Fenômenos similares ocorrerão no caso de organizações cuja missão não seja muito bem definida¹⁶³, dando espaço para múltiplas interpretações dos objetivos institucionais por todos os elos da cadeia burocrática, ou, ainda, quando o principal não tem clareza quanto à sua

¹⁵⁷ VERKUIL, Paul R. *Valuing Bureaucracy: the case for professional government*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 22 e 94.

¹⁵⁸ MECHANIC, David. Sources of Power of Lower Participants in Complex Organizations. *Administrative Science Quarterly*, vol. 7, n. 3, dez/1962, pp. 349-364, p. 352-353.

¹⁵⁹ HALLETT, Tim; VENTRESCA, Marc J. Inhabited institutions: social interactions and organizational forms in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy. *Theory and Society*, v. 35, n. 2, 2006, pp. 213-236, p. 216.

¹⁶⁰ *Idem, ibidem*, p. 357-359.

¹⁶¹ ARGENT, Eduardo. *Technocracy and Democracy in Latin America: the experts running government*. New York: Cambridge University Press, 2015., pp. 36-38.

¹⁶² HALPERIN, Morton H. Why Bureaucrats Play Games. *Foreign Policy*, Primavera 1971, n. 2, pp. 70-90, p. 88-89. JONES, Bryan D. Bounded Rationality. *Annual Rev. of Political Science*, vol. 2, 1999, pp. 297-321, p. 306.

¹⁶³ WILSON, James Q. *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books. 1989. p. 95-96

preferência¹⁶⁴. Para Daniel Carpenter, é neste ponto que reside a autonomia burocrática: ela permite a agentes públicos tanto moldar quanto modificar a agenda e as preferências de políticos e mesmo da sociedade civil. O próprio autor pontua, porém, que isso não ocorrerá em todas as situações, na medida em que os próprios burocratas medem o custo do dissenso e decidem onde e como investir esse capital político¹⁶⁵. Com isso, evitam embates desnecessários com políticos principais dotados de competência para restringir, inclusive pela via legislativa, a autonomia de que desfrutam¹⁶⁶.

Carpenter destaca, ainda, que o maior poder de experimentação, aprendizagem e inovação dentro da administração pública recai sobre os funcionários que ocupam cargos intermediários na hierarquia administrativa. De um lado, esses agentes não se encontram tão distantes dos problemas reais enfrentados tanto pelo poder público quanto pelos destinatários da ação governamental e, assim, são capazes de coletar informações sobre aquilo que pode ser aperfeiçoado e cruzar experiências de diferentes setores a que têm acesso. De outro, eles possuem uma visão suficientemente abrangente e poder decisório suficiente para implantar mudanças que consideram relevantes a partir dos dados que coletaram, assumindo uma posição altamente privilegiada dentro da discricionariedade administrativa¹⁶⁷.

Na mesma linha de Carpenter, os pesquisadores brasileiros Pedro Cavalcante, Gabriela Lotta e Erika Yamada analisam o papel de burocratas de médio escalão – entendidos no estudo como ocupantes de cargos em comissão DAS-1 a DAS-5¹⁶⁸ – na administração federal. Os autores concluem que, ao contrário do que prevalece no senso comum, os ocupantes desses postos possuem elevados índices de qualificação técnica e experiência profissional¹⁶⁹. Contudo, apontam que a influência que detêm na formação da decisão administrativa está diretamente

¹⁶⁴ DUNN, Delmer D. Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy-Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility Democracy, Accountability, and Representation. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (ed.). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 297-325. p. 305-306 e 321.

¹⁶⁵ No mesmo sentido, HUBER, John D.; SHIPAN, Charles R. *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. New York: Cambridge University Press, 2002, p. 94. MECHANIC, David. Sources of Power of Lower Participants in Complex Organizations. *Administrative Science Quarterly*, vol. 7, n. 3, dez/1962, pp. 349-364, p. 359-360.

¹⁶⁶ CARPENTER, Daniel P. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: reputations, networks and policy innovation in Executive Agencies (1862-1928)*. Princeton: Princeton University Press. 2001, p. 15.

¹⁶⁷ *Idem. Ibidem*, p. 21-22.

¹⁶⁸ CAVALCANTE, Pedro Luiz; LOTTA, Gabriela Spanghero; YAMADA, Erika Mayumi Kasai. O Desempenho dos Burocratas de Médio Escalão: determinantes do relacionamento e de suas atividades. *Cadernos Ebape.BR*, vol. 16, n. 1, Rio de Janeiro, Jan/Mar 2018, pp. 14-34, p. 15.

¹⁶⁹ *Idem. Ibidem*, p. 28.

ligada à hierarquia do cargo que ocupam¹⁷⁰. Além disso, seu desempenho em geral está ligado tanto a fatores estruturais do governo quanto a características individuais¹⁷¹.

Já Daniel de Bonis e Regina Silvia Pacheco discorrem sobre o papel dos dirigentes públicos na administração brasileira. Os autores conceituam dirigentes públicos como ocupantes de cargos de nível médio-alto na escala hierárquica do poder público, equivalentes aos símbolos DAS-5 e DAS-6 na administração federal, selecionados para essas funções por possuírem competências específicas de gestão e inovação¹⁷². Essas pessoas respondem diretamente a ministros e secretários e possuem significativa responsabilidade na definição e implementação de políticas públicas¹⁷³. Para os autores, dirigentes possuem discricionariedade maior do que a dos servidores em geral, cujo papel se mostra mais ligado a ações de linha de frente¹⁷⁴.

2.6.3 A discricionariedade dos servidores públicos

O espaço criativo dos corpos burocráticos na formação de políticas públicas não se restringe, contudo, às matérias de ordem técnica nem aos servidores de nível intermediário na escala hierárquica do poder público. Mesmo em assuntos cotidianos da Administração Pública, haverá uma margem de discricionariedade para aqueles que atuam na ponta da ação estatal. O cientista político estadunidense Michael Lipsky é autor de famoso estudo na literatura internacional a respeito da relevância e da discricionariedade existente na atuação de burocratas de nível de rua¹⁷⁵.

¹⁷⁰ *Idem. Ibidem*, p. 15.

¹⁷¹ *Idem. Ibidem*, p. 28.

¹⁷² DE BONIS, Daniel; PACHECO, Regina Silvia. Nem Dirigente nem Burocrata: o debate sobre o dirigente público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (orgs.). Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, pp. 318-350, p. 345

¹⁷³ DE BONIS, Daniel; PACHECO, Regina Silvia. Nem Dirigente nem Burocrata: o debate sobre o dirigente público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (orgs.). Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, pp. 318-350, p. 318.

¹⁷⁴ *Idem, ibidem*, p. 325.

¹⁷⁵ No direito, o fenômeno também é percebido por: PALMA, Juliana Bonacorsi de. Agentes Públicos de Linha de Frente: a ponta criadora do Direito Administrativo. Revista de Direito da Administração Pública, v. 1, 2019, pp. 7-32.

Lipsky destaca que servidores da linha de frente têm impacto considerável na vida das pessoas, na medida em que são responsáveis por atender a demandas por serviços públicos muitas vezes essenciais. Esses agentes são responsáveis por determinar a elegibilidade de cidadãos a programas governamentais, aplicar sanções sobre particulares e supervisionar o tratamento que eles recebem em suas interações com o estado¹⁷⁶. Ao fazê-lo, exercem ampla discricionariedade em decisões que dizem respeito aos cidadãos com os quais interagem e determinam a forma como políticas públicas serão efetivadas¹⁷⁷. Como aponta Donald Kettl:

“Policiais podem escolher se irão ou não parar um motorista que trafega a 100km/h em uma via cujo limite de velocidade é de 90km/h. Professores da rede pública decidem se devem ou não enviar um aluno para a diretoria. Bombeiros decidem se precisam quebrar janelas ou derrubar paredes para combater um incêndio, e agentes penitenciários podem determinar se um detento precisa ser submetido a uma ação disciplinar por irregularidades ocorridas dentro de unidades prisionais”¹⁷⁸.

A ação estatal não será resultado nem de mera concretização de comandos legais absolutamente fechados nem uma faixa de discricionariedade exclusiva do político-principal. Ela será, na verdade, um produto de uma espécie de *dinâmica interativa* entre todas as instâncias hierárquicas da Administração, em um processo de concretização do direito que ocorre não necessariamente de maneira vertical hierárquica, mas sim em várias direções, com todos os agentes da escala administrativa contribuindo para a formação da política final.

Não obstante o foco da teoria da agência resida em relações verticais, a discricionariedade e as divergências que dela decorrem também existem em interações horizontalizadas entre pares integrantes de um mesmo nível hierárquico. Dois policiais podem divergir, por exemplo, sobre parar ou não um motorista que trafega a 5km/h acima do limite de velocidade. Dois fiscais sanitários podem chegar a conclusões distintas sobre a adequação do acondicionamento de alimentos em determinado restaurante¹⁷⁹. Dois fiscais de tributos podem discordar sobre uma pequena irregularidade no preenchimento de livros fiscais configurar erro passível de ser objeto de penalização por descumprimento de obrigação acessória. Ou, ainda, dois

¹⁷⁶ LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 2010, p. 04.

¹⁷⁷ *Idem, ibidem*, p. 13.

¹⁷⁸ KETTL, Donald F. Public Bureaucracies. In: RHODES, R.A.W; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. New York: Oxford University Press, 2006. pp. 366-384, p. 368.

¹⁷⁹ HO, Daniel. Does Peer Review Work? An Experiment of Experimentalism. *Stanford Law Review*, vol. 69, jan/2017, pp. 1-119, p. 12.

advogados públicos podem divergir a respeito da melhor estratégia processual em determinada ação judicial.

Nos casos em que cada agente público atua de maneira isolada e razoavelmente autônoma, vontades estatais discrepantes acabam manifestadas para particulares e destinatários de políticas públicas. Isso ocorre quando dois ou mais agentes dotados de poder decisório, em geral servidores públicos de linha de frente, expressam visões diferentes sobre um determinado tema e conseguem fazer valer a sua preferência sem precisar dialogar com seus pares. O mesmo particular ou, ainda, dois particulares sujeitos a circunstâncias fáticas idênticas podem receber respostas estatais opostas a depender da visão do agente público que analisa sua situação ou aprecia seu requerimento¹⁸⁰.

Em países em desenvolvimento, a discricionariedade de burocratas de nível de rua pode ser ainda mais ampla, haja vista a tendência de maior exercício de controle político sobre servidores públicos nessas regiões. A discricionariedade também é favorecida pela maior ambiguidade e incerteza do ordenamento jurídico local, frequentemente marcado por menores taxas de positivação de regras e padronização de comportamentos a serem adotados por agentes públicos¹⁸¹. A escassez de insumos básicos obriga, ainda, que servidores da linha de frente realizem escolhas – por vezes trágicas – quanto à alocação de benefícios sociais, visto que há uma demanda maior por essas políticas do que a estrutura administrativa poderia absorver¹⁸².

O exercício da discricionariedade por burocratas de linha de frente pode ser um importante instrumento de redução ou reprodução de desigualdades, na medida em que, a partir de sua atuação, eles desempenham um papel de *gatekeepers* da alocação de benefícios sociais e serviços públicos em geral¹⁸³. Com base nas visões de mundo que manifestam no exercício de suas funções, podem atuar como maximizadores do acesso de grupos marginalizados a políticas

¹⁸⁰ Ao desenvolver sua Teoria das Autolimitações Administrativas, Alexandre Aragão também identifica a possibilidade de agentes públicos integrantes do mesmo órgão ou pessoa jurídica manifestarem vontades divergentes e coloca expressamente que, nesses casos, há uma violação do dever de coerência administrativa (ARAGÃO, Alexandre Santos de. Teoria das Autolimitações Administrativas: atos próprios, confiança legítima e contradição entre órgãos administrativos. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico – ReDAE*, n. 14, maio/junho/julho 2006, pp. 1-15. p. 5-7).

¹⁸¹ LOTTA, Gabriela; PIRES, Roberto; HILL, Michael; MØLLER, Marie Ostergaard. Recontextualizing street-level bureaucracy in the developing world. *Public Administration and Development*, v. 42, 2021, pp. 3-10, p. 4.

¹⁸² HUPE, Peter; BUFFAT, Aurélien. A Public Service Gap: capturing contexts in a comparative approach of street-level bureaucracy. *Public Management Review*, vol. 16, n. 4, pp. 548-569, p. 556.

¹⁸³ LOTTA, Gabriela; PIRES, Roberto; HILL, Michael; MØLLER, Marie Ostergaard. Recontextualizing street-level bureaucracy in the developing world. *Public Administration and Development*, v. 42, 2021, pp. 3-10, p. 7.

públicas, como aponta Vicent Dubois em estudo sobre a “burocracia dos guichês”¹⁸⁴. Contudo, também é possível que, ao desempenharem suas tarefas, burocratas manifestem vieses ou mesmo preferências excludentes, atuando como reprodutores de estruturas sociais fomentadoras da desigualdade¹⁸⁵.

A manifestação de vontades estatais contraditórias, enviesadas ou incoerentes pode dar azo a uma série de problemas de legitimidade da ação pública. Quando circunstâncias iguais ou muito parecidas são tratadas de forma diferente pelo poder público, há uma quebra da confiança legítima dos cidadãos em relação à atuação administrativa¹⁸⁶. O fortalecimento de instrumentos de *accountability* pode contribuir para corrigir eventuais disparidades de entendimentos e reforçar a validade da conduta administrativa. Como mecanismo de redução de contradições públicas internas, é possível mencionar a realização de reuniões periódicas entre agentes e principais¹⁸⁷, enquanto a ampliação de conselhos participativos, ouvidorias e outras instâncias de controle social do poder público pode atuar como importante instrumento de legitimidade pública¹⁸⁸.

Para além dos possíveis desafios em sua aplicação, a discricionariedade de agentes públicos costuma ser apontada por parcela da literatura como importante ingrediente para motivar servidores públicos e assegurar que eles concluam suas tarefas, especialmente quando estas não são previamente definidas de maneira tão clara. Já outros pesquisadores apontam que o excesso

¹⁸⁴ DUBOIS, Vincent. *La Vie au Guichet: Relation Administrative et Traitement de la Misère, Études politiques*. Paris: Economica, 1999. PIRES, Roberto R. C. Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB*, v. 81, 2017, pp. 5-24. LOTTA, Gabriela. *Burocracia e implementação de políticas públicas: desafios e potencialidades para redução de desigualdades*. Brasília: ENAP, 2021. Embora aponte o papel da burocracia para o acesso a direitos pela população mais vulnerável, Dubois também destaca que as interações entre servidores e usuários de políticas públicas são necessariamente assimétricas e marcadas por uma categorização destes por aqueles, em processos que por vezes se mostram excludentes. Uma análise sobre a obra de Dubois e o papel da burocracia na (re)produção de desigualdades pode ser encontrada em: PIRES, Roberto R. C.; LOTTA, Gabriela S.; TORRES JUNIOR, Roberto Dutra. Burocracias Implementadoras e a (Re)produção de Desigualdades Sociais: perspectivas de análise no debate internacional. In: PIRES, Roberto. LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA/ENAP, 2018, pp. 247-268.

¹⁸⁵ BERTELLI, Anthony M. *et. al.* The (Missing?) Role of Institutions in Behavioral Public Administration: a roundtable discourse. *Journal of Behavioral Public Administration*, vol. 5, n. 1, pp. 1-25, p. 3-7. PIRES, Roberto R. C. *Implementando Desigualdades?* Introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re)produção de desigualdades. *Boletim de Análise Político-Institucional*, v. 13, 2017, pp. 7-14.

¹⁸⁶ Por todos, vide: ARAÚJO, Valter Shuenquener de. *O Princípio da Proteção da Confiança*. Uma nova forma de tutela do cidadão diante do Estado. 2ª ed. Niterói: Impetus, 2016.

¹⁸⁷ DUNN, Delmer D. Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy-Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility Democracy, Accountability, and Representation. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (ed.). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 297-325. p. 313.

¹⁸⁸ GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. *Burocracia e Capacidade Estatal na Pesquisa Brasileira*. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8596>> Acesso em 01.Ago.2022.

de discricionabilidade burocrática pode contribuir para menores taxas de produtividade, maior discriminação de usuários de políticas públicas e aumento de oportunidades de corrupção e, dessa forma, defendem o fortalecimento de instrumentos de monitoramento e o redesenho de incentivos no setor público¹⁸⁹. O item 2.7 deste capítulo irá discutir as dificuldades em se estabelecer uma calibragem entre instrumentos de autonomia e controle burocrático.

2.6.4 O poder de resistência dos servidores públicos

Como visto acima, em organizações grandes e complexas, o principal é incapaz de executar todas as tarefas de maneira direta ou mesmo de supervisionar todas as atividades de seus agentes. O representante político traça diretrizes para o alto escalão da burocracia, que, por sua vez, complementa e detalha essas orientações gerais ao transmiti-las ao médio escalão. Os agentes situados no meio da cadeia esmiuçarão ainda esses comandos ao transferi-los aos servidores da ponta, que ficarão responsáveis pela sua concretização no mundo dos fatos, também com uma margem considerável de criatividade e divergências internas entre si¹⁹⁰.

Servidores públicos não são meros receptores passivos de comandos de seus superiores hierárquicos¹⁹¹. O agente que recebe uma manifestação de vontade de seu principal, ao transmitir a mensagem para os demais elos da cadeia administrativa e implementar os comandos que recebe, pode suprimir elementos de que discorde, adicionar informações que moldem a política pública às suas preferências, procrastinar a transmissão de ordens com as quais não esteja de acordo, ou, ainda, aplicar processos de controle e tramitação internos mais rígidos e literais, de modo a atrasar e dificultar a efetivação do comando.

¹⁸⁹ Para referências de ambas as visões, consultar: RASUL, Imran; ROGGER, Daniel; WILLIAMS, Martin J. Management, Organizational Performance, and Task Clarity: evidence from Ghana's Civil Service. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 31, n. 2, Abr/2021, pp. 259–277. p. 263-264.

¹⁹⁰ LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 2010, p. 13.

¹⁹¹ HALLETT, Tim; VENTRESCA, Marc J. Inhabited institutions: social interactions and organizational forms in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy. *Theory and Society*, v. 35, n. 2, 2006, pp. 213-236, p. 224.

Como aponta Martin Williams, burocracias públicas são atores coletivos, nos quais a ação pública final corresponde a uma cadeia de manifestações de múltiplos agentes¹⁹². A cada elo desta cadeia, o agente responsável precisa preencher lacunas, tomar decisões quanto a prioridades e dar concretude a diretrizes gerais que recebeu. Essa integração de vontade nem sempre é percebida como um ato de insubordinação, sobretudo nos casos em que as diretrizes transmitidas pelo superior hierárquico não foram suficientemente claras ou detalhadas. Além disso, agentes de diferentes níveis hierárquicos costumam focar em diferentes questões ao analisar os cenários em que estão inseridos, o que acaba naturalmente levando a uma filtragem das informações que são transmitidas de um degrau hierárquico para o outro¹⁹³.

Em obra clássica sobre o tema, John Brehm e Scott Gates apresentam três possíveis formas por meio das quais corpos burocráticos influenciam na formulação e implementação de políticas públicas: trabalho (*working*), esquiva (*shirking*) e sabotagem (*sabotagem*)¹⁹⁴. No trabalho, servidores desempenham suas funções, tomam pequenas decisões, integram lacunas e interpretam instruções. Tais comportamentos podem ocorrer tanto quando servidores concordam com os comandos que recebem, quanto quando discordam de seu conteúdo, mas, por alguma razão, entendem que lhes cabe implementar a preferência de seus principais¹⁹⁵.

Contudo, a obediência não é o único comportamento possível em casos de dissenso. A resistência dos agentes é, até algum grau, inevitável¹⁹⁶, visto que sempre haverá divergências entre agentes e principais e, mesmo quando as discordâncias não são tão significativas, as orientações traçadas pelos principais nunca serão exaustivas, sobretudo se levada em

¹⁹² WILLIAMS, Martin J. *Beyond State Capacity: bureaucratic performance, policy implementation and reform*. *Journal of Institutional Economics*, vol. 17, n. 2, abr/2021, pp. 339-357.

¹⁹³ KETTL, Donald F. Public Bureaucracies. In: RHODES, R.A.W; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. New York: Oxford University Press, 2006. pp. 366-384, p. 370. Roberto Pires bem sintetiza o papel de burocratas de médio escalão nessa cadeia de transmissão, pontuando que são “eles que decidem o que sobe e o que não sobe (...). Tal como eles próprios definem, eles ‘fazem a roda girar’”. PIRES, Roberto. Por Dentro do PAC: arranjos, dinâmicas e instrumentos na perspectiva de seus operadores. In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (ed.). *Burocracia de Médio Escalão*. Brasília: ENAP, 2015, p. 217.

¹⁹⁴ BREHM, John; GATES, Scott. *Working, Shirking, and Sabotage. Bureaucratic Response to a Democratic Public*, 4ª ed. Ann Harbor: University of Michigan, 2002.

¹⁹⁵ PETERS, Guy B.; PIERRE, Jon. Populism and Public Administration: confronting the administrative state. *Administration and Society*, vol. 51, n. 10, 2019, pp. 1521-1545, p. 1534-1535.

¹⁹⁶ STEPHENSON, Matthew C. The Qualities of Public Servants Determine the Quality of Public Service. *Michigan Law Review*, Vol. 1177. 2019. pp. 1177-1210, p. 1186-1187. No mesmo sentido: EPSTEIN, David; O’HALLORAN, Sharyn. Administrative Procedures, Information, and Agency Discretion. *American Journal of Political Science*, vol. 38, 1994, pp. 697-722, p. 698. Tim Hallett e outros institucionalistas referem-se na língua inglesa ao fenômeno da resistência burocrática pela expressão “turmoil” (tumulto, em tradução livre). Vide: HALLETT, Tim. The myth incarnate recoupling processes, turmoil, and inhabited institutions in an urban elementary school. *American Sociological Review*, v. 75, n. 1, 2010, pp. 52-74, p. 66.

consideração a assimetria de informação que permeia as relações agente-principal¹⁹⁷. Quanto maior for a distância hierárquica entre agente e principal, ao menos em regra, maior será a assimetria informacional, uma vez que novos elementos terão sido adicionados ou suprimidos a cada elo da cadeia de autoridade. A crescente assimetria de informações permitirá que os agentes adotem mais mecanismos de conformação e resistência à vontade do principal, a qual, ao final do processo, não se traduzirá na vontade estatal manifestada externamente¹⁹⁸.

Servidores públicos podem inovar não só na política pública em si, mas também na sua forma e no seu momento de implementação¹⁹⁹. Caso opte por comportamentos de esquivas, o servidor pode demorar para analisar requerimentos e esgotar o prazo legal ou regimental para análise ainda que, pelo volume de trabalho, pudesse respondê-lo de forma mais ágil. Também é possível que requeira uma série de diligências não essenciais ou aplique parâmetros de controle interno mais rígidos que o de costume, apontando uma série de pequenas falhas no processo e demandando a sua correção com vistas a atrasar – e, possivelmente, engavetar – o andamento da ação estatal. Michael Lipsky traz exemplos ainda mais extremos de resistência burocrática, nos seguintes termos:

“Algumas das formas por meio das quais funcionários de baixo escalão podem atuar de forma não-cooperativa com suas organizações incluem estratégias pessoais para não trabalhar (faltas constantes, pedidos de afastamento), agressão ao patrimônio à organização (pequenos furtos de material, desperdício proposital e desvios em geral) e atitudes negativas que repercutem sobre a qualidade de seu trabalho (alienação, apatia). Funcionários se beneficiam de recursos coletivos para (...) adotar estratégias de não cooperação que contribuem para sua disposição a demonstrar baixos níveis de motivação e exibir desempenho profissional medíocre”²⁰⁰.

Na literatura jurídica, Hely Lopes Meirelles chegou a observar a possibilidade de funcionários subalternos agirem em desconformidade com ordens de seus superiores hierárquicos,

¹⁹⁷ LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 2010, p. 16).

¹⁹⁸ CYRINO, André; MIGUEIS, Anna Carolina. Em Nome de Quem? A teoria agente-principal no direito administrativo. *Revista Interesse Público*, v. 23, n. 127, maio/jun 2021, pp. 129-154, p. 146.

¹⁹⁹ CARPENTER, Daniel P. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: reputations, networks and policy innovation in Executive Agencies (1862-1928)*. Princeton: Princeton University Press. 2001, p. 35.

²⁰⁰ LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 2010, p. 17.

mas destaca que a atitude representaria falta disciplinar ou até mesmo crime de prevaricação²⁰¹. Contudo, o autor deixou de anotar que nem sempre a resistência da burocracia será tão intensa quanto nos exemplos fornecidos por Lipsky. Ela pode ser igualmente sutil e quase imperceptível, como nos casos de supressão de lacunas ou de aplicação literal de regimentos e prazos de análise, de modo a tornar os parâmetros de controle interno mais rigorosos e morosos do que aqueles aplicados quando o servidor é mais simpático à ação administrativa pretendida²⁰². A atuação de servidores para impulsionar a efetivação de políticas públicas afinadas com suas preferências tem sido analisada na literatura a partir da expressão “ativismo burocrático”²⁰³.

Além da esquiva, há casos em que a resistência burocrática se dá de modo menos sutil, por meio da sabotagem e do descumprimento direto de comandos vindos de principais com os quais o agente se encontra em conflito. Nessas hipóteses, ainda que a resistência do servidor ativista seja percebida como um ato de insubordinação, a responsabilização do servidor dissidente torna-se muito difícil de ser efetivada, uma vez que não há elementos probatórios suficientes para caracterizar a falta funcional ou, menos ainda, o tipo penal contra a administração pública. Além disso, a configuração institucional trazida pela Constituição de 1988, ao conferir autonomia e poderes de supervisão a uma série de organismos, assegura outras ferramentas ao servidor público que deseje resistir à vontade de seu principal. O desenho constitucional brasileiro permite ao servidor-agente acionar atores externos ao órgão ou à entidade a que se vincula para a prejudicar a efetivação da vontade do principal ou fazer cessar uma prática já em curso.

Os atores externos, que irão influenciar na formação e efetivação da vontade estatal, podem ser públicos ou privados. Embora existam discussões sobre o ponto ótimo de sua atuação, dentre os atores externos estatais, os órgãos de controle, como o Ministério Público e os Tribunais de Contas, exercem importante papel de limitação à atuação de agentes políticos, assim como membros do Poder Legislativo no exercício de sua função fiscalizatória. Controladores externos podem agir de ofício ou ser provocados tanto por particulares quanto por servidores

²⁰¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 13ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1987, p. 84.

²⁰² DIMOCK, Marshall E. Bureaucracy Self-Examined. *Public Administration Review*, vol. 4, n. 3, Verão 1944, pp. 197-207, p. 202-203.

²⁰³ ABERS, Rebecca Neaera. Ativismo na Burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (ed.). *Burocracia de Médio Escalão*. Brasília: ENAP, 2015. CORTEZ, Ana Claudia Salgado; LOTTA; Gabriela Spanghero. Arranjos Institucionais e Capacidades Estatais em Nível Subnacional: a política de educação em direitos humanos de São Paulo. *Cadernos de gestão Pública e Cidadania*, vol. 27, n. 86, jan/abr 2022, pp. 1-19, p. 14.

integrantes de corpos burocráticos que estejam em desacordo com as ações de seus principais²⁰⁴. Nesse caso, a posição privilegiada dos servidores públicos dentro da administração permitirá que forneçam uma série de informações aptas a municiar a atuação dos controladores.

A mídia também funciona como um importante veículo de controle externo – geralmente privado – por meio do qual agentes expõem práticas de seus principais com as quais não estão de acordo²⁰⁵. Isso pode se dar por meio do vazamento de dados e documentos para a imprensa²⁰⁶, renúncias coletivas comunicadas à imprensa, notas de repúdio e cartas abertas assinadas por servidores do órgão e publicadas em veículos de grande circulação.

Pedidos de exoneração de cargos de chefia por parte de agentes descontentes com a atuação de seus principais podem despertar a atenção da mídia. A veiculação de matérias sobre atos de “renúncia coletiva” ou moções expressas de repúdio de servidores a atitudes de seus dirigentes pode levar a um desgaste da imagem dos representantes políticos junto ao público em geral, bem como a uma eventual abertura de procedimentos investigativos por parte de órgãos de controle. O impacto de pedidos de exoneração em massa, notas de repúdio e cartas abertas pode ser ainda maior em períodos de instabilidade política e institucional, como anos eleitorais ou momentos de crises em setores relevantes para a sociedade, como saúde ou transportes.

Servidores públicos dissidentes podem, ainda, acionar entidades da sociedade civil organizada e organismos internacionais²⁰⁷ para realizar pressões e até mesmo boicotes para que agentes políticos principais revejam suas ações e suas preferências, mais uma vez moldando e conformando a atuação estatal. Essas entidades podem também agir de ofício, mas recebem reforços importantes, tanto a partir de um ponto de vista simbólico quanto informacional, quando agentes públicos se juntam a seus pleitos.

²⁰⁴ LEWIS, David E. *The Politics of Presidential Appointments: political control and bureaucratic performance*. Princeton: Princeton University Press, 2010, p. 42-43. Em relação aos Tribunais de Contas, o artigo 74, § 2º da Constituição da República estabelece que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”. Já em relação ao Ministério Público, o artigo 26, § 5º da Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público) prevê que “toda representação ou petição formulada ao Ministério Público será distribuída entre os membros da instituição que tenham atribuições para apreciá-la, observados os critérios fixados pelo Colégio de Procuradores”.

²⁰⁵ Nesses casos, pode-se afirmar que o servidor público atuaria como uma espécie de *whistleblower*. Para aprofundamento: PEREIRA, Anna Carolina Migueis. Entre a perseguição e o denunciamento: como a regulamentação do *whistleblower* pode reduzir a corrupção entre agentes públicos no Brasil. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*. Belo Horizonte, ano 17, n. 67, p. 9-42, jul/set 2019.

²⁰⁶ LEWIS, David E. *The Politics of Presidential Appointments: political control and bureaucratic performance*. Princeton: Princeton University Press, 2010, p. 34. Vale lembrar que o artigo 5º, XIV da Constituição assegura o direito ao sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.

²⁰⁷ ARGENT, Eduardo. *Technocracy and Democracy in Latin America: the experts running government*. New York: Cambridge University Press, 2015, pp. 25-28.

Segundo Jon Pierre *et. al.*, a sabotagem direta é uma estratégia menos comum de resistência burocrática, sendo mais frequente a adoção de instrumentos mais discretos, como a esquiva, as operações-padrão, as notas de repúdio, as cartas abertas e as denúncias a veículos de imprensa e controladores externos. Nos casos em que a resistência de corpos burocráticos não impede o avanço de lideranças com as quais estes se encontram em profunda dissonância, é possível observar, ainda, a redução de índices de motivação dos agentes públicos e, no limite, o aumento de pedidos de afastamento e desligamento de modo geral²⁰⁸.

2.6.5 Os instrumentos de resposta de agentes políticos

A existência de múltiplos mecanismos de resistência de agentes públicos e sua capacidade de conseguir aliados não significa, contudo, que os políticos-principais não disponham de meios para exercer algum grau de controle sobre corpos burocráticos permanentes. Embora seja bastante difundido, sobretudo na academia estrangeira, o discurso que alerta para os riscos de um estado profundo, formado por uma burocracia “*vasta, dominante e fora de controle*”²⁰⁹, a verdade é que existem diversos mecanismos que permitem o exercício de controle político sobre servidores.

A maioria dos estudos já realizados sobre burocracias públicas aponta para a existência de uma série de instrumentos que permitem a supervisão política destas estruturas, a ponto de B. Dan Wood e Richard Waterman pontuarem ainda em 1991 que as evidências do controle político são tão fortes que a controvérsia deveria não mais recair sobre a sua existência, mas sim sobre os fatores que o influenciam²¹⁰ e o ponto ótimo da mistura entre agentes eleitos e não eleitos na formação de estruturas estatais²¹¹.

²⁰⁸ PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy; BAUER, Michael W.; BECKER, Stefan; YESILKAGIT, Kutsal. Conclusion: Administration and the Rule of Democratic Backsliders. In: BAUER, Michael W.; PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon; YESILKAGIT, Kutsal; BECKER, Stefan (ed.). *Democratic Backsliding and Public Administration*. How Populists in Government Transform State Bureaucracies. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, pp. 267-284, p. 277-281.

²⁰⁹ HUBER, John D.; SHIPAN, Charles R. *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. New York: Cambridge University Press, 2002, p. 9.

²¹⁰ WOOD, B. Dan; WATERMAN, Richard. The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy. *American Political Science Review*, vol. 85, n.3, pp. 801-828, p. 822. Para uma enumeração de estudos sobre a existência de mecanismos de controle político sobre burocracias, vide: HUBER, John D.; SHIPAN, Charles R. *Deliberate*

Na analogia proposta por Barbara Geddes, autonomia burocrática funciona não como uma barreira de total isolamento de servidores, mas sim como uma membrana semipermeável pela qual informações e recursos fluem reciprocamente entre agentes políticos e burocratas, sendo os primeiros capazes de influenciar os segundos, porém não ao ponto de dissolver a célula e desnaturar os objetivos daquela instituição. A autora também compara a autonomia burocrática a um anteparo (*buffering* ou para-choque em tradução literal) contra o excesso de influências políticas, que amortece o impacto em colisões, mas não as evita por completo²¹².

A partir da perspectiva das instituições habitadas, Tim Hallett chega a conclusões semelhantes em estudo de caso sobre a implementação de reformas em uma escola pública estadunidense que ao aprimoramento de sistemas de *accountability*, como testes padronizados de desempenho dos alunos. Na pesquisa, o autor demonstra que os professores dispunham de algum poder de organização para resistir às medidas propostas pela nova diretora contratada pelo Conselho Estudantil Local, mas, ao final, as ações foram efetivadas²¹³.

Em estudo já mencionado sobre os efeitos da erosão democrática sobre a administração pública, Michael Bauer *et al.* apresentam cinco possíveis instrumentos de que lideranças autoritárias podem se valer para exercer controle sobre a burocracia. Não obstante este item se dedique à análise de instrumentos gerais de supervisão política de servidores públicos, os métodos utilizados – embora com menor intensidade – por esses líderes também podem ser aplicados em cenários de normalidade institucional. São eles: (i) mudança de estruturas administrativas, concentrando poderes decisórios em si e seus aliados; (ii) redistribuição de recursos orçamentários e materiais; (iii) purgas de servidores dissidentes, por meio do aumento dos cargos em comissão, da demissão de servidores não estáveis e da remoção de estáveis para lugares longínquos; (iv) exercício de pressões sobre servidores para que atuem em consonância

Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy. New York: Cambridge University Press, 2002, p. 25.

²¹¹ DUNN, Delmer D. Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy-Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility Democracy, Accountability, and Representation. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (ed.). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 297-325. p. 298.

²¹² GEDDES, Barbara. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994, p. 50.

²¹³ HALLETT, Tim. The myth incarnate recoupling processes, turmoil, and inhabited institutions in an urban elementary school. *American Sociological Review*, v. 75, n. 1, 2010, pp. 52-74, p. 12-16 e 18-19.

com os interesses do governo da ocasião; e (v) redução de instrumentos de *accountability*, transparência, participação popular e acesso à informação²¹⁴.

Buscando sistematizar os instrumentos de controle político sobre a burocracia para além de cenários de regressão democrática, Katherine Bersch e Francis Fukuyama apresentam cinco categorias para esses mecanismos: (i) limitações procedimentais sobre a discricionariedade burocrática *ex ante*; (ii) revisão *ex post*; (iii) poder de nomeação; (iv) poder de remoção e exoneração; e (v) intervenções *ad hoc* em decisões burocráticas, incluindo o uso de poderes de emergência²¹⁵.

A primeira categoria se refere à edição de normas que conformam e limitam a ação burocrática de maneira prévia, como leis de processo administrativo e de transparência, e é regida por dilemas próprios da interação entre Executivo e Legislativo, como apontado no item 2.5.1. A segunda diz respeito à possibilidade de controle posterior da atuação de burocratas, que, no Brasil, se concentra no Judiciário e em órgãos de controle autônomos²¹⁶. A quinta categoria concentra uma série de fenômenos distintos, como a concessão de perdão presidencial, a decretação de estado de emergência e golpes militares²¹⁷. Já a terceira e quarta categorias, sobre as quais os itens a seguir se debruçam, tratam da nomeação e da exoneração de ocupantes de cargo em comissão, bem como da remoção servidores de carreiras para novos locais de trabalho.

No Brasil, servidores estatutários possuem a garantia da estabilidade e, portanto, não podem ser livremente demitidos, mas, ainda assim, outros instrumentos de controle político recaem sobre eles, como se verá ao longo das próximas seções. Em estudo empírico sobre o contexto nacional, Gomide, Lins e Machado demonstram que, embora os servidores públicos no país desfrutem de graus de profissionalismo e proteções formais compatíveis com países de maior

²¹⁴ BAUER, Michael W.; PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon; YESILKAGIT, Kutsal; BECKER, Stefan. Introduction: Populists, Democratic Backsliding, and Public Administration. In: BAUER, Michael W.; PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon; YESILKAGIT, Kutsal; BECKER, Stefan (ed.). *Democratic Backsliding and Public Administration*. How Populists in Government Transform State Bureaucracies. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, pp. 1-21, p. 12-14. Tais comportamentos, por sua vez, podem visar a quatro objetivos do líder populista em relação à estrutura administrativa: captura, desmantelamento, reforma ou sabotagem (BAUER, Michael W.; BECKER, Stefan. *Democratic Backsliding, Populism, and Public Administration*. Perspectives on Public Management and Governance, 2020, pp. 1-13, p. 4-5.).

²¹⁵ BERSCH, Katherine; FUKUYAMA, Francis. *Defining Bureaucratic Autonomy*. 2022. *Forthcoming*.

²¹⁶ As relações de servidores com o Poder Judiciário não se inserem no escopo desta tese, embora sejam tangenciadas no item 2.5.1. Já a atuação de órgãos de controle é abordada no item 2.2.3, sob a perspectiva da burocracia que integra essas organizações, e no item 2.6.4, sob a perspectiva do acionamento de controladores externos por servidores que discordem das preferências de agentes políticos.

²¹⁷ Em razão dessa enorme abrangência, os mecanismos em questão também não serão analisados no presente trabalho.

desenvolvimento econômico, a presença de ferramentas de controle político é superior no Brasil do que em nações de renda mais elevada²¹⁸. O objetivo deste item é, assim, mapear os mecanismos de controle político que recaem sobre a burocracia brasileira, divididos entre (i) órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo, (ii) órgãos que possuem autonomia e (iii) servidores públicos individualmente.

2.6.5.1 Instrumentos de controle político em geral

A primeira ferramenta, e talvez mais importante, de controle político de órgãos e entidades da administração pública é a presença de cargos de livre provimento na estrutura administrativa²¹⁹. Servidores de carreira convivem com – e, frequentemente, são chefiados por – uma série de ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança nem sempre indicados com base em critérios de impessoalidade e qualificação técnica, mas sim de acordo com afinidades políticas e pessoais ou, ainda, para atender a compromissos com aliados políticos²²⁰. O comando de um órgão ou entidade é fundamental para a definição do seu efetivo grau de autonomia; organizações comandadas por especialistas desfrutam de independência muito maior do que aquelas chefiadas por agentes que possuem conexões mais estreitas com lideranças políticas²²¹.

A importância estratégica dos cargos de livre provimento para o controle político da administração pública explica uma série de movimentos observados ao longo da história brasileira para manter e ampliar a quantidade de postos de trabalho no setor público excluídos de um sistema impessoal e meritocrático de recrutamento, como será analisado no capítulo 3. A presença de cargos comissionados ocupados por pessoas da confiança do chefe do Poder Executivo lhe assegura que suas preferências serão observadas quando da implementação de

²¹⁸ GOMIDE, Alexandre; LINS, Rafael da Silva; MACHADO, Raphael Amorim. Burocracia e Desempenho da Administração Pública. Em busca de teorias e evidências para reformas administrativas para países em desenvolvimento. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, vol. 26, n. 84, pp. 1-21, p. 10-12.

²¹⁹ LEWIS, David E. *The Politics of Presidential Appointments: political control and bureaucratic performance*. Princeton: Princeton University Press. 2008.

²²⁰ MANNING, John F.; STEPHENSON, Matthew C. *Legislation and Regulation: cases and materials*. Saint Paul: Foundation Press, 4ª ed., 2021, p. 777.

²²¹ GRZYMALA-BUSSE, Anna. *Rebuilding Leviathan*. Party competition and state exploitation in post-communist democracies. New York: Cambridge University Press, 2007, p. 84.

políticas públicas, assim como permite recompensar aliados políticos e gerar empregos para eleitores fiéis.

Agentes comissionados que atuam de maneira suficientemente técnica e profissional podem representar um instrumento importante de oxigenação democrática a organizações burocráticas, na medida em que a troca de liderança a cada ciclo político permite que o órgão reflita as diretrizes políticas do novo governo²²². Contudo, uma atuação dessas lideranças excessivamente partidária e paroquialmente comprometida com a visão ideológica do mandatário da ocasião, bem como a presença de apadrinhados políticos que não possuem formação técnica compatível com as responsabilidades dos cargos que ocupam, são capazes de travar iniciativas de atuação técnica e independente de servidores de carreira e prejudicar o bom andamento de políticas públicas²²³.

Além disso, como a maioria dos ocupantes de cargos em comissão é demissível *ad nutum*, agentes políticos podem simplesmente exonerar e substituir comissionados que venham a manifestar muitas divergências com iniciativas do governo, ainda que o façam a partir de critérios técnicos. No Brasil, dentro do Poder Executivo, a estabilidade no mandato só é assegurada para diretores de agências reguladoras e reitores de universidades públicas. Todos os demais ocupantes de cargos em comissão podem ser exonerados e substituídos a qualquer tempo, sem necessidade de motivação deste ato da administração. A medida garante, assim, aos chefes do Poder Executivo no Brasil um enorme poder de direção da administração direta e indireta²²⁴.

Há casos em que sequer é necessária a substituição de ocupantes de cargos em comissão dissonantes. A mera ameaça de exoneração pode funcionar como instrumento para que esses agentes adotem comportamentos mais alinhados com as preferências do chefe do Executivo²²⁵. Em outras situações, porém, esse poderá se ver compelido a não exonerar um comissionado dissidente, especialmente nos casos em que a medida possa trazer repercussões negativas junto à

²²² DUNN, Delmer D. Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy-Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility Democracy, Accountability, and Representation. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (ed.). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 297-325. p. 319-320.

²²³ STEPHENSON, Matthew C. The Qualities of Public Servants Determine the Quality of Public Service. *Michigan Law Review*, Vol. 1177. 2019. pp. 1177-1210, p. 1185.

²²⁴ LEWIS, David E. *The Politics of Presidential Appointments: political control and bureaucratic performance*. Princeton: Princeton University Press, 2010, p. 7.

²²⁵ MANNING, John F.; STEPHENSON, Matthew C. *Legislation and Regulation: cases and materials*. Saint Paul: Foundation Press, 4^a ed., 2021, p. 778.

opinião pública²²⁶. Isso pode ocorrer, por exemplo, quando o atrito se dá entre o presidente da república e um ministro particularmente popular entre o eleitorado ou, ainda, entre o presidente e um ministro que comande uma pasta considerada pela sociedade especialmente relevante no momento.

Lideranças políticas também dispõem de ferramentas para desencorajar que órgãos e entidades integrantes da Administração Pública manifestem sua discordância em relação às visões e aos valores defendidos pelo governo da ocasião. No Brasil, a centralização da gestão do orçamento público em pastas estratégicas, como Economia, Fazenda ou Planejamento, usualmente comandadas por aliados da confiança do chefe do Poder Executivo, permite-lhe contingenciar a liberação de recursos orçamentários para órgãos e entidades mais desalinhados. O chefe do Executivo também pode apresentar – ou ameaçar apresentar – projetos de lei para emendar a lei orçamentária anual e retirar recursos do orçamento daquele órgão ou entidade²²⁷.

Se, por exemplo, os servidores do Ministério do Meio Ambiente ou do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais expressam publicamente opiniões que desagradam ao Presidente da República a respeito de dados sobre o crescimento do desmatamento no país, esse pode enviar ao Congresso um projeto de alteração da LOA com vistas à redução do orçamento do órgão ou entidade²²⁸. Com o auxílio do Ministério da Economia, o presidente pode também determinar o contingenciamento de recursos para o órgão ou entidade, sem necessidade de aval parlamentar²²⁹.

A chefia do Poder Executivo controla também a abertura de concursos públicos para órgãos e entidades integrantes da administração pública, os quais não têm liberdade para autorizar a realização de processo seletivo de pessoal sem prévio aval do Executivo central. Dessa forma, órgãos e entidades dissonantes também podem sofrer medidas de sucateamento e

²²⁶ PERCIVAL, Robert V. Presidential Management of the Administrative State: the not-so-unitary executive. *Duke Law Journal*, vol. 51, n. 3, Dezembro/ 2001, pp. 963-1013, p. 1004. PILDES, Richard R.; SUNSTEIN, Cass R. Reinventing the Regulatory State. *University of Chicago Law Review*, vol. 62, Winter 1995, pp. 1-129, p. 25.

²²⁷ A disputa por recursos orçamentários nas relações entre burocracias e agentes políticos em um contexto estadunidense é objeto de clássico estudo em: NISKANEN, William. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine, 1971.

²²⁸ SCHNEIDER, Ben Ross. *Politics within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991. GEDDES, Barbara. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994, p. 63. KAUFMAN, Herbert. *The Forest Ranger: a study in administrative behavior*. New York: Routledge, 2006, p. 124.

²²⁹ O uso de restrições orçamentárias como ferramentas de exercício de controle sobre a burocracia no contexto estadunidense é estudado por: STRAUSS, Peter L. The Place of Agencies in Government: separation of powers and the fourth branch. *Columbia Law Review*, vol. 84, n. 33, abril/1984, pp. 573-669, p. 594.

esvaziamento por meio da não autorização para aumento da força de trabalho nem, tampouco, reposição de pessoal que se desligue de seus quadros²³⁰.

Outra medida de retaliação importante é a supressão de competências, sobretudo de órgãos desprovidos de personalidade jurídica própria²³¹. O artigo 84, VI, “a”, da Constituição assegura ao chefe do Poder Executivo a prerrogativa de “*dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos público*”. Com isso, órgãos divergentes podem ter competências suprimidas e transferidas para outros mais alinhados por meio de decretos autônomos. No caso de entidades, a medida não é tão simples, visto que dependeria de lei em sentido estrito, na forma do artigo 37, XIX da Constituição, mas um chefe do Executivo que detenha maioria legislativa também poderia levá-la a efeito.

2.6.5.2 Instrumentos de controle sobre organizações dotadas de autonomia

O uso dos instrumentos de controle político não ocorre de igual maneira em todas as instituições públicas brasileiras. Assim como os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público, os Tribunais de Contas e a Defensoria Pública, órgãos independentes de controle, têm autonomia orçamentária e administrativa assegurada pelo artigo 168 da Constituição de 1988. Portanto, não podem sofrer cortes e contingenciamentos orçamentários nem ter servidores facilmente perseguidos por autoridades políticas externas, já que sua gestão de seu pessoal é feita pelo próprio órgão, inclusive no que se refere à autorização para abertura de concursos públicos. A autonomia administrativa também impede a supressão de competências e o congelamento de concursos públicos em órgãos de controle e integrantes de poderes.

Por outro lado, a escolha do alto comando dessas organizações compete a autoridades eleitas. O presidente da república indica ministros dos tribunais superiores, o Procurador-Geral da República, o Defensor Público Geral da União e parte dos ministros do Tribunal de Contas da

²³⁰ LEWIS, David E. *The Politics of Presidential Appointments: political control and bureaucratic performance*. Princeton: Princeton University Press, 2010, p. 39-40.

²³¹ *Idem, ibidem*, p. 37.

União. Todos devem ser, ainda, sabatinados no senado federal. O Congresso Nacional também é responsável por indicar a outra parcela dos ministros da Corte de Contas²³².

Arranjos institucionais semelhantes existem nos Estados em relação ao Procurador-Geral da Justiça, ao Defensor Público Geral do Estado e a Conselheiros dos Tribunais de Contas²³³. No caso do Ministério Público Estadual, porém, os governadores têm menor margem de escolha, uma vez que o artigo 128, § 3º da Constituição da República e a o artigo 9º da Lei Orgânica do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993) preveem a obrigatoriedade de escolha a partir de lista tríplice formada pelos integrantes da respectiva carreira²³⁴.

Além disso, desde a Emenda Constitucional nº 45/2004, o Ministério Público e o Poder Judiciário estão sujeitos à supervisão administrativa exercida, respectivamente, pelo Conselho Nacional do Ministério Público e pelo Conselho Nacional de Justiça. Ambos os órgãos possuem composição mista e são formados tanto por integrantes das respectivas carreiras quanto por membros externos. Tanto no CNJ quanto no CNMP há dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, e dois cidadãos de notável saber jurídico indicados um pela Câmara dos Deputados e um pelo Senado Federal. Os demais membros do CNJ são indicados pelo Presidente da República e sabatinados pelo Senado Federal, enquanto no CNMP as demais indicações competem ao Ministério Público e ao Poder Judiciário²³⁵.

Mesmo controladores autônomos estão sujeitos a influxos de controle político, na medida em que suas lideranças são escolhidas e chanceladas por detentores de mandato eletivo e existem órgãos responsáveis pela sua supervisão. Esses líderes irão comandar corpos burocráticos permanentes dotados de garantias de independência, mas terão espaço para definir novas diretrizes para a instituição e concentrarão competências decisórias relevantes, inclusive em casos

²³² As regras para escolha destas autoridades constam dos seguintes normativos: Constituição da República, artigo 73 (Ministros do TCU) e 128, § 1º (Procurador-Geral da República); Lei Complementar nº 75/1993, artigo 25 (Procurador-Geral da República) e Lei Complementar nº 80/1994, artigo 6º (Defensor Público Geral).

²³³ As regras gerais para autoridades estaduais constam da Constituição da República, artigo 75 (Conselheiros dos TCEs) e artigo 128, § 3º (Procurador Geral de Justiça). As Defensorias Públicas são regidas por normas estaduais, não havendo regra geral para a nomeação do Defensor Público Geral do Estado nem no artigo 134 da Constituição da República nem na Lei Complementar nº 80/1994, que trata apenas da Defensoria Pública da União.

²³⁴ Em âmbito federal, a lista tríplice é informalmente elaborada pelos membros do Ministério Público Federal e entregue ao Presidente da República, mas não há previsão de vinculação aos nomes ali anotados, conforme artigo 128, § 1º da Constituição da República. A única obrigação, no caso do Ministério Público da União, é que a escolha recaia sobre um membro da carreira.

²³⁵ Constituição da República, artigo 103-B, caput e §§ 1º e 2º e artigo 130-A, caput e § 1º. A análise da atuação do CNJ e do CNMP, porém, não se insere no escopo desta tese. A menção aqui é feita de forma propositalmente superficial apenas para ilustrar a existência de instrumentos de controle sobre poderes e controladores. No caso do CNJ, contudo, o controle político parece ser ainda mais intenso, dada a competência do Presidente da República para indicar parte de seus membros.

politicamente sensíveis. A título de exemplo, somente o Procurador Geral da República pode atuar junto ao STF em processos por crimes comuns contra o presidente da república²³⁶.

Já universidades públicas, agências reguladoras e o Banco Central do Brasil (BACEN), embora sejam autarquias integrantes da administração pública indireta, têm dirigentes que exercem mandato fixo, dificultando a substituição imediata de diretores e reitores insurgentes. Nas agências reguladoras e no BACEN, os dirigentes são indicados pelo chefe do Executivo, mas precisam ser aprovados em sabatina pelo Legislativo²³⁷, ao passo que, ao menos nas universidades federais, a escolha dos reitores pelo Presidente da República deve se dar a partir de lista tríplice organizada pela comunidade universitária²³⁸. Por outro lado, mecanismos como contingenciamento orçamentário e restrições à realização de concursos públicos continuam passíveis de serem empregados²³⁹.

A exigência de sabatina e a estabilidade no mandato influenciam os critérios de escolha dos indicados pelo chefe do Poder Executivo, bem como modificam o grau de responsividade dos dirigentes dessas agências a autoridades eleitas. O chefe do Executivo não poderá indicar livremente pessoas mais alinhadas a seus interesses, na medida em que precisará levar em conta o grau de aceitação de seu indicado pelo Senado, principalmente nos casos de Presidentes que possuem pouco apoio político ou parlamentos muito fragmentados²⁴⁰. Ainda que rejeições a indicações presidenciais sejam bastante raras, a mera possibilidade de que isso ocorra já opera como um moderador das escolhas do chefe do Poder Executivo²⁴¹. Ademais, uma vez que o indicado seja aprovado na sabatina, o exercício de mandato fixo permite que o dirigente se

²³⁶ Constituição da República, artigo 102, I, “b” c/c Lei Complementar nº 75/1993, artigo 46.

²³⁷ A previsão consta da Lei nº 13.848/2019 para as agências reguladoras federais. Agências estaduais e municipais são regidas por leis locais que replicam o modelo federal.

²³⁸ Para as universidades públicas federais, a regra está prevista na Lei nº 9.192/1995, que alterou o artigo 16 da Lei nº 5.540/1968. Universidades estaduais são regidas por normas próprias.

²³⁹ O art. 3º, § 2º, I da Lei nº 13.848/2019 permite apenas que as agências reguladoras solicitem diretamente ao Ministério da Economia autorização para abertura de concursos públicos, mas não permite que a própria agência decida sobre a realização do certame. A ADPF nº 474 requer a extensão da prerrogativa de duodécimos prevista no artigo 168 da Constituição da República também para as universidades públicas, mas ainda resta pendente seu julgamento pelo Supremo Tribunal Federal. Por outro lado, a decisão da ADPF nº 548 representou uma importante vitória para o exercício da liberdade de expressão nas universidades públicas, tendo sido reconhecida a impossibilidade de agentes públicos adentrarem seus espaços para impedir a realização de manifestações políticas (STF, ADPF nº 548, Plenário, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 06.10.2020).

²⁴⁰ MCGARITY, Thomas O. Administrative Law as Blood Sport: policy erosion in a high partisan age. *Duke Law Journal*, vol. 61, 2012, pp. 1671-1762, p. 1714-1716.

²⁴¹ BONICA, Adam; CHEN, Jowei; JOHNSON, Tim. Senate Gate Keeping, Presidential Staffing of Inferior Offices and the Ideological Composition of Appointments to the Public Bureaucracy. *Quarterly Journal of Political Science*, vol. 10, 2015, pp. 5-40.

descolec das preferências do representante do Executivo central e possa atuar com maior liberdade²⁴².

Os mecanismos de controle político se aplicam, portanto, de forma diferente de uma instituição pública para outra. Órgãos e entidades que não possuem instrumentos jurídicos de autonomia estão mais sujeitas à influência do Poder Executivo central do que aqueles aos quais a Constituição assegura ferramentas de independência técnica, financeira e orçamentária. Não obstante, o controle político está presente em toda a burocracia estatal, inclusive nos órgãos de controle independentes.

2.6.5.3 Instrumentos de controle sobre servidores públicos

Além do controle político que incide sobre órgãos e entidades, há também instrumentos que recaem sobre servidores públicos de maneira individual. Gabriela Lotta *et. al.* dividem as ferramentas de controle político sobre a burocracia em formais e informais. O controle formal é aquele que é exercido dentro de ferramentas jurídicas formais, como a exoneração de funções de confiança e a remoção de ofício. Já o controle informal ocorre por meio de mecanismos externos ao direito positivo, como campanhas difamatórias da burocracia de modo geral ou de determinados servidores em específico junto à imprensa e à própria Administração, elaboração de listas de servidores indesejáveis e ações intimidatórias de modo geral²⁴³.

No âmbito do controle político formal, embora a garantia da estabilidade impeça a demissão de servidores que atuam em desconformidade com representantes políticos, o principal poderá exonerá-los de eventuais funções gratificadas ou de confiança que ocupem, nomeando outros servidores mais simpáticos a seus interesses. Se a posição for de livre provimento, o principal poderá também nomear ocupantes de cargos em comissão extraquadro que sejam de sua confiança pessoal. Em alguns casos, o principal conseguirá retaliar de maneira ainda mais direta

²⁴² ACKERMAN, Bruce. The New Separation of Powers. *Harvard Law Review*, vol. 113, n. 3, jan./2000, pp. 633-729, p. 700-701.

²⁴³ LOTTA, Gabriela Spanghero; LIMA, Iana Alves de; PEDOTE, João Paschoal; SILVEIRA, Mariana Costa; FERNANDEZ, Michelle; GUARANHA, Olívia Landi Corrales. Burocracia na Mira doo Governo: os mecanismos de opressão operados para moldar a burocracia. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso; SILVA, Frederico A. Barbosa da; AGUIAR, Monique Florencio de; SANDIM, Tatiana Lemos (org.). Assédio Institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do estado. Campina Grande: EDUEPB, 2022, pp. 457-483.

os agentes que contrariem seus interesses. Nos órgãos que adotem avaliações de seus membros para fins de promoções por mérito, percepção de gratificações salariais ou outros benefícios, a vendeta poderá se dar por meio de avaliações negativas pouco justificadas²⁴⁴.

Em outras circunstâncias, o exercício de controle de principais sobre agentes pode se materializar por remoções de ofício para lotações mais longínquas, de menor prestígio ou que não tenham relação com a expertise daquele agente²⁴⁵. Por exemplo, um biólogo servidor de uma autarquia ambiental com especialidade em animais marinhos que expresse discordância com projetos do governo voltados para o incentivo ao turismo em determinada região – por considerar, a partir de sua expertise técnica, que há risco de o aumento na circulação de pessoas interferir negativamente no equilíbrio daquele ecossistema – pode ser removido de ofício para outra lotação daquela mesma carreira situada no interior do país, a milhares de quilômetros da costa. De modo semelhante, um policial federal empenhado em investigar um possível esquema de corrupção que envolva agentes políticos influentes e seus familiares pode ser transferido para um posto distante e pouco movimentado, condenado a uma espécie de ostracismo institucional.

Quando a simples remoção do agente não é possível, o principal pode ainda esvaziar informalmente as atividades desenvolvidas pelo dissidente, nomeando outro servidor mais afinado ou mesmo um comissionado extraquadro para realizar as tarefas antes desempenhadas pelo agente em desalinho²⁴⁶. Requerimentos discricionários também podem entrar na mira do principal que deseje retaliar agentes dissidentes. Isso pode ocorrer por meio de negativas a pedidos do servidor de remoções a pedido, licenças para estudo, licenças sem vencimentos e quaisquer outros espaços de discricionariedade estabelecidos pelos estatutos de regência de cada carreira. Sendo o ato administrativo de deferimento discricionário e sabendo-se da crônica escassez de pessoal em uma série de órgãos e entidades da administração pública brasileira, é difícil imaginar que o ato de indeferimento não possa ser razoavelmente justificado pela autoridade competente.

Além disso, é importante ter em mente que não existem apenas servidores estatutários na administração pública. Contratados por prazo determinado, ocupantes de cargos em comissão e

²⁴⁴ CYRINO, André; MIGUEIS, Anna Carolina. Em Nome de Quem? A teoria agente-principal no direito administrativo. *Revista Interesse Público*, v. 23, n. 127, maio/jun 2021, pp. 129-154, p. 149.

²⁴⁵ LEWIS, David E. *The Politics of Presidential Appointments: political control and bureaucratic performance*. Princeton: Princeton University Press, 2010, p. 32-34.

²⁴⁶ LEWIS, David E. *The Politics of Presidential Appointments: political control and bureaucratic performance*. Princeton: Princeton University Press, 2010, p. 36.

empregados públicos cedidos de entidades de direito privado também podem ser encontrados nos corredores das pessoas de direito público. Agentes públicos não sujeitos às garantias do regime estatutário estão sujeitos de maneira ainda mais intensa a ferramentas de controle político, uma vez que temporários podem não ter seus contratos renovados, comissionados podem ser exonerados *ad nutum* e empregados públicos não contam com a proteção de emprego nos mesmos moldes dos servidores estatutários. A busca pela maximização da supervisão política sobre a burocracia é um dos motivos que podem levar gestores públicos a desenvolverem arranjos institucionais que fujam do regime estatutário, como se verá no capítulo 4.

Ciente da existência de instrumentos de controle sobre sua atuação, o servidor irá sopesar o peso de sua desobediência aos comandos fornecidos pelo político. O principal tolera algum grau de não conformidade não só porque reconhece que os agentes têm maior expertise técnica, mas também porque, como visto, a resistência burocrática é até certo ponto inevitável e favorecida pelo desenho institucional público. Assim, o representante político sabe que dificilmente encontrará um agente totalmente alinhado às suas preferências para substituir dissidentes moderados.

No entanto, a tolerância ao desvio burocrático atinge seu limite quando a desconformidade do agente impede a concretização de ações que sejam particularmente caras ao agente político²⁴⁷. Quando isso ocorre, o principal se torna disposto sancionar ou retaliar o agente, bem como substituí-lo por outros que sejam mais simpáticos às suas preferências²⁴⁸. Dessa forma, o servidor-agente precisa ponderar quando resistir e quando seguir as instruções que recebe. Há, em suma, espaço para resistência burocrática, mas a dissidência é um recurso limitado.

2.7 Calibragem entre autonomia e controle

²⁴⁷ LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 2010, p. 23.

²⁴⁸ LEWIS, David E. *The Politics of Presidential Appointments: political control and bureaucratic performance*. Princeton: Princeton University Press, 2010, p. 55-56.

Como demonstrado ao longo do capítulo, a existência de um corpo burocrático relativamente livre de influências políticas e recrutado a partir de critérios objetivos e meritocráticos é identificada por diversos autores como um importante ingrediente para o desenvolvimento econômico, o combate à corrupção, a formação de instituições estatais sólidas e níveis maiores de apoio da sociedade civil a formas democráticas de governo²⁴⁹.

Além disso, autores destacam a importância de que as carreiras dos servidores sejam dissociadas das de agentes políticos. Como apontam Dahlström e Lapuente, os incentivos para a atuação e a progressão funcional de servidores de carreira devem ser distintos e dissociados daqueles apresentados a representantes políticos. Caso contrário, ainda que recrutados meritocraticamente, servidores terão sua vida funcional excessivamente atrelada aos sabores dos ventos políticos, dificultando sua atuação profissional e eficiente²⁵⁰.

Viu-se também que, no ordenamento jurídico brasileiro, embora servidores públicos sejam dotados de um regime jurídico que lhes assegura uma atuação profissional e proteções contra influências políticas, esse insulamento não é completo. De um lado, servidores públicos (agentes) são capazes de influenciar e até modificar as preferências manifestadas por representantes políticos (principais), seja por meio do domínio que possuem em assuntos de natureza técnica, seja a partir do considerável nível de discricionariedade de que gozam ao atuar na linha de frente da implementação de políticas públicas. De outro, ainda que servidores sejam dotados de garantias como o ingresso por concurso público, o regime de direito público e a estabilidade, seus principais possuem diversos mecanismos para exercer algum grau de controle político tanto sobre órgãos e entidades públicos quanto sobre servidores individualmente.

Para além de a existência de instrumentos de controle político da burocracia ser inegável, autores apontam que algum grau de controle de representantes políticos sobre aparatos burocráticos se mostra igualmente desejável para a capacidade do poder público de desenvolver

²⁴⁹ Uma síntese dos argumentos apresentados nas seções anteriores do capítulo pode ser encontrada em: PECCI, Alketa; FRANZESE, Cibele; LOPEZ, Felix Garcia; SECCHI, Leonardo; DIAS, Thiago Ferreira. A Nova Reforma Administrativa: o que sabemos e para onde vamos? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, vol. 26, n. 84, pp. 1-12, p. 5-6. Especificamente em relação aos índices de desenvolvimento econômico, estudos mais recentes questionam a metodologia de análises tradicionais e encontram relações menos robustas – embora ainda existentes – entre a presença de burocracias weberianas e desenvolvimento econômico (Para análise crítica recente, vide: CORNELL, Agnes; KNUTSEN, Carl Henrik; TEORELL, Jan. Bureaucracy and Growth. *Comparative Political Studies*, vol. 53, n. 14, 2020, pp. 2246-2282. Para estudo seminal, consultar: EVANS, Peter; RAUCH, James E. Bureaucracy and Growth: a cross-national analysis of the effects of Weberian state structures on economic growth. *American Sociological Review*, vol. 64, n. 5, 1999, pp. 748-765).

²⁵⁰ DAHLSTRÖM, Carl; LAPUENTE, Victor. *Organizing Leviathan: politicians, bureaucrats, and the making of good government*. New York: Cambridge University Press, 2017. p. 135.

políticas públicas de qualidade. Francis Fukuyama analisa a relação entre autonomia burocrática e eficácia estatal como uma curva em U, concluindo que tanto a falta quanto o excesso de autonomia de servidores deterioram a capacidade estatal²⁵¹.

O autor destaca, porém, que o excesso de controle político é mais nocivo para a qualidade da atuação estatal, na medida em que dificulta o surgimento de inovações e atrasa a resposta estatal a problemas urgentes e complexos²⁵². No mesmo sentido, Jon Pierre *et. al.* apontam que um número muito elevado de cargos de livre provimento na administração pode dificultar a atuação de corpos burocráticos como agentes de promoção e defesa do estado democrático de direito²⁵³. Por outro lado, Dahlström e Lapuente anotam que a ausência completa de controle também pode produzir consequências indesejadas ao reduzir níveis de *accountability* dos servidores, com incentivos muito baixos para uma atuação eficiente²⁵⁴. No contexto brasileiro, Roberto Pires também chega a conclusões semelhantes, apontando para evidências de benefícios na combinação de instrumentos gerenciais e experimentalistas de controle burocrático para a qualidade de políticas públicas²⁵⁵.

Encontrar o ponto ótimo entre autonomia burocrática e controle político não é tarefa simples, especialmente porque este equilíbrio pode mudar de um ordenamento jurídico para outro e mesmo de uma organização para outra. Para Fukuyama, quanto maiores os níveis de capacitação profissional de uma organização, maior a autonomia de que seus servidores podem desfrutar para que o órgão produza o máximo possível de sua capacidade, ao passo que organismos que contam com quadros menos profissionalizados devem estar sujeitos a maiores índices de supervisão²⁵⁶.

²⁵¹ FUKUYAMA, Francis. What Is Governance? *Governance*, vol. 26, n. 3, jul/2013, pp. 347–368, p. 357-358. No mesmo sentido: DAHLSTRÖM, Carl; LAPUENTE, Victor. *Organizing Leviathan: politicians, bureaucrats, and the making of good government*. New York: Cambridge University Press, 2017. p. 21.

²⁵² FUKUYAMA, Francis. What Is Governance? *Governance*, vol. 26, n. 3, jul/2013, pp. 347–368, p. 359.

²⁵³ PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy; BAUER, Michael W.; BECKER, Stefan; YESILKAGIT, Kutsal. Conclusion: Administration and the Rule of Democratic Backsliders. In: BAUER, Michael W.; PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon; YESILKAGIT, Kutsal; BECKER, Stefan (ed.). *Democratic Backsliding and Public Administration*. How Populists in Government Transform State Bureaucracies. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, pp. 267-284, p. 276.

²⁵⁴ DAHLSTRÖM, Carl; LAPUENTE, Victor. *Organizing Leviathan: politicians, bureaucrats, and the making of good government*. New York: Cambridge University Press, 2017. p. 150. As dificuldades dessa calibragem também são tratadas por: LEWIS, David E. *The Politics of Presidential Appointments: political control and bureaucratic performance*. Princeton: Princeton University Press, 2010, p. 5-6.

²⁵⁵ PIRES, Roberto R. C. Burocracia, discricionarietà e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. In: PIRES, Roberto R. C.; CARDOSO JUNIOR, José Celso (orgs.). *Gestão Pública e Desenvolvimento: Desafios e perspectivas*. Brasília: IPEA, 2011, pp. 197-2014.

²⁵⁶ FUKUYAMA, Francis. What Is Governance? *Governance*, vol. 26, n. 3, jul/2013, pp. 347–368, p. 360-361.

O principal ingrediente da calibragem entre esses dois elementos é o grau de maturidade das demais instituições responsáveis pela promoção e defesa do estado democrático de direito no país. Representantes políticos mais bem preparados e comprometidos com valores democráticos tendem a utilizar ferramentas de controle sobre corpos burocráticos com maior parcimônia e a permitir uma maior contribuição de servidores para a implementação de políticas públicas de sua expertise²⁵⁷.

Por outro lado, autoridades políticas com preferências predatórias ou autoritárias terão incentivos para reduzir a autonomia e o protagonismo dos aparatos burocráticos que comandam. David Lewis aponta quatro motivos pelos quais chefes do executivo podem desejar ampliar o controle político sobre corpos burocráticos: (i) elevado grau de divergência entre principal e agentes; (ii) percepção de que as atividades desenvolvidas pelo órgão são irrelevantes e, por isso, podem ser enfraquecidas com o aparelhamento da organização; (iii) dissonância entre Legislativo e Executivo, o que pode fazer com que parlamentares pressionem pela indicação de mais apadrinhados para cargos em agências estatais; e (iv) acomodação de aliados em órgãos cujas pautas possuem maior afinidade natural com as preferências do principal e seu entorno²⁵⁸.

Com vistas a evitar um controle político excessivo que leve ao aparelhamento estatal, maiores níveis de autonomia burocrática tendem a ser mais desejáveis quando outros atores – especialmente representantes políticos – apresentam baixos índices de capacidade institucional ou de comprometimento democrático. De maneira paradoxal, a independência política de servidores públicos se revela mais estratégica justamente quando se encontra mais ameaçada.

2.8 Conclusões Parciais

O presente capítulo apresentou os principais fundamentos teóricos que norteiam a presente tese. Nele, foram debatidos o papel dos servidores públicos na promoção e defesa do

²⁵⁷ PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy; BAUER, Michael W.; BECKER, Stefan; YESILKAGIT, Kutsal. Conclusion: Administration and the Rule of Democratic Backsliders. In: BAUER, Michael W.; PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon; YESILKAGIT, Kutsal; BECKER, Stefan (ed.). *Democratic Backsliding and Public Administration*. How Populists in Government Transform State Bureaucracies. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, pp. 267-284, p. 281-284.

²⁵⁸ LEWIS, David E. *The Politics of Presidential Appointments: political control and bureaucratic performance*. Princeton: Princeton University Press, 2010, p. 62-63 e 66-71.

estado democrático de direito e as limitações inerentes à sua atuação. Além disso, foram explorados os conflitos que decorrem das relações travadas entre servidores de carreira e representantes políticos, principalmente nas situações em que suas preferências se encontram mais desalinhadas.

Corpos burocráticos permanentes podem contribuir para moderar a atuação de lideranças políticas, inclusive – mas não somente – aquelas com tendências autoritárias, adotando estratégias de resistência às preferências desses agentes políticos. Essa resistência se materializa com maior frequência por meios mais sutis, como a integração de lacunas no trabalho, a esquivia ou o retardamento do cumprimento de comandos, mas, por vezes, pode se dar em ações mais ostensivas, como a sabotagem e o descumprimento direto de ordens. Já em cenários de estabilidade democrática, a formação de uma memória institucional e a pluralidade política dos servidores podem calibrar o discurso de lideranças políticas e trazer a concretização da ação estatal para um caminho intermediário preferível por parcela considerável (e até majoritária) da população, na medida em que, nas eleições majoritárias, o sistema de *winner-takes-all* desconsidera os votos dos candidatos derrotados, mesmo por margens pequenas.

Por outro lado, as teorias da agência e das instituições habitadas ensinam que a emergência de conflitos entre agentes e principais dentro uma organização é inevitável. Muito embora servidores-agentes possuam instrumentos para resistir à vontade do mandatário-principal, as ferramentas de que representantes políticos dispõem lhes asseguram uma posição de dominância em relação aos agentes públicos, em especial quando o principal mostra pouco apreço pelo diálogo e pelas contribuições técnicas e institucionais de corpos burocráticos permanentes.

Ainda que servidores públicos contem com instrumentos formais de autonomia e mecanismos sutis de resistência burocrática, a existência de ferramentas de controle político sobre organizações públicas reduz o seu efetivo grau de autonomia. O desenho institucional da administração pública brasileira faz com que servidores de carreira sejam frequentemente chefiados por ocupantes de cargos em comissão, apontados por agentes políticos que nem sempre buscam lideranças competentes e tecnicamente preparadas, mas sim atender a demandas clientelistas e empreguistas. Autoridades políticas podem também impor sérias restrições a órgãos e entidades desalinhados com suas preferências, como cortes orçamentários, proibição de abertura de concursos públicos e supressão de competências.

O Brasil possui um corpo burocrático relativamente independente, marcado pela presença ambígua de instrumentos de autonomia e controle político. De um lado, é inegável que autonomia relativa não deixa de representar alguma independência²⁵⁹. De outro, a existência de múltiplas ferramentas que possibilitam o controle político sobre a burocracia brasileira dificulta o estabelecimento do ponto ótimo entre independência e controle. Quando o binômio autonomia-controle se mostra desequilibrado, soluções alternativas ao regime formal tendem a emergir. Esse descompasso entre as normas do regime da função pública e a realidade de seu funcionamento sempre esteve presente na história brasileira, como se passa a analisar no próximo capítulo.

²⁵⁹ SCHRANK, Andrew. Imported Institutions. *In*: BRINKS, Daniel M.; LEVITSKY, Steven; MURILLO, María Victoria (ed.). *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. pp. 235-252, p. 250.

CAPÍTULO 3: FORMAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS NO BRASIL: UMA CRÔNICA DE TENTATIVAS DE ESTRUTURAÇÃO, ESFORÇOS DE RESISTÊNCIA E SOLUÇÕES IMPROVISADAS

3.1. Introdução

A história do regime jurídico da função pública brasileira pode ser narrada sobre uma perspectiva de tentativas de construção de um corpo burocrático sólido e profissionalizado, esforços de resistência e soluções desenvolvidas para atender a questões do momento sem planejamento. Os resultados parciais de iniciativas abrangentes de construção e reforma do regime jurídico da função pública deixaram uma série de demandas desatendidas, especialmente pela manutenção de espaços de patronagem e empreguismo, levando à adoção de medidas pontuais que buscavam mitigar problemas pontuais sem que houvesse uma preocupação com seus efeitos no conjunto do regime jurídico dos servidores públicos.

O objetivo principal do presente capítulo é demonstrar que, ao longo da história brasileira, houve uma série de tentativas de se construir um regime da função pública que assegurasse a formação de uma burocracia estatal profissional, independente e capacitada para realizar políticas públicas. No entanto, normas que disciplinam o regime jurídico dos servidores foram frequentemente descumpridas ou excepcionadas por meio de movimentos que com frequência se originam de fenômenos descritos no capítulo anterior de disputa por controle e instrumentalização política de corpos burocráticos²⁶⁰. Como resultado, iniciativas de organização e reconstrução do regime jurídico dos servidores públicos apresentaram resultados parciais, deixando um rastro de normas não implementadas e consequências não antecipadas²⁶¹.

Esse apanhado histórico é importante para que se possa compreender os erros e acertos de iniciativas pretéritas e os caminhos percorridos até se chegar ao atual regime jurídico dos

²⁶⁰ Conclusões semelhantes podem ser encontradas em: NUNES, Edson de Oliveira. *A Gramática Política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2017.

²⁶¹ Não se pretende realizar uma análise histórica aprofundada nem, muito menos, exaustiva do tema, mas apenas apresentar em linhas gerais as principais transformações sofridas pelo regime jurídico dos servidores públicos no Brasil, com ênfase nos resultados parciais das reformas já realizadas e na prevalência da dissonância entre normas legais e práticas da realidade.

servidores. A partir desse conhecimento, o presente capítulo lança as bases para que os seguintes possam explorar as origens das transformações que a função pública brasileira vem sofrendo nos últimos anos e alternativas para seu aperfeiçoamento.

Para tanto, este capítulo será dividido em introdução, dez seções de desenvolvimento e conclusões parciais. A primeira seção aborda o início da estruturação da função pública no país durante os Brasil Império e a República Velha. A segunda parte trata da Era Vargas e dos primeiros esforços de profissionalização da burocracia brasileira por meio da criação do Departamento de Administração do Serviço Público – DASP. A terceira seção discorre sobre o período democrático entre 1945 e 1964. Já a quarta seção analisa o período da ditadura militar no país, enfatizando a reforma administrativa de 1967, os valores de desburocratização que a orientaram e seus resultados para o estado brasileiro. Na quinta seção discorre-se sobre o regime jurídico introduzido a partir da redemocratização e da Constituição de 1988, enquanto a sexta seção analisa as origens weberianas do atual regime jurídico e a natureza compromissória da Carta de 1988. A sétima parte trata das críticas que o modelo burocrático weberiano enfrenta. A oitava seção discute as ideias do *New Public Management* e a reforma administrativa conduzida nos anos 1990. A nona seção analisa os resultados da reforma Bresser Pereira. Já décima e última seção de desenvolvimento faz um breve balanço sobre a função pública brasileira do início dos anos 2000 até os dias de hoje.

3.2. Os primórdios do regime jurídico dos servidores públicos

Desde o período imperial, é possível identificar a ausência de sistematização e o casuísmo que até hoje marcam a função pública brasileira, com normas pontuais e diversas para carreiras específicas e criação e preenchimento de cargos conforme as necessidades iam surgindo, sem muito planejamento prévio²⁶². Também se pode observar, já no Segundo Reinado (1840-1889), uma dupla função nas burocracias estatais brasileiras: o planejamento e a execução de

²⁶² SILVA, Domingos Carvalho da. O Servidor Público na Legislação do Primeiro Reinado. *Revista do Servidor Público*, Brasília, n. 108, vol. 1. jan/abr. 1973. Ainda durante o Império, Visconde de Uruguai já observava a desorganização no setor público brasileiro (URUGUAI, Visconde do. *Ensaio Sobre o Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1960. p. 117-125).

políticas públicas por uma parcela do setor público mais profissionalizada e a distribuição de cargos e empregos a aliados políticos²⁶³. Essa dualidade entre, de um lado, expertise e autonomia e, de outro, patronagem e controle político, irá acompanhar o funcionalismo público ao longo de toda sua história, como se verá ao longo do capítulo, e apresenta reflexos até os dias atuais.

A burocracia estatal desempenhava, no período imperial, um papel de assessoramento do Imperador e planejamento da ação estatal, principalmente por meio do Conselho de Estado, órgão consultivo formado em sua maioria por funcionários experientes e política e socialmente bem relacionados. Esses foram denominados por Oliveira Vianna “homens de mil”²⁶⁴, em uma alusão ao fato de que, em tese, cada um possuir conhecimentos equivalentes aos de mil homens. Por outro lado, o funcionalismo público era também um importante distribuidor de empregos que garantiam apoio político e social à monarquia, em um país cuja economia escravocrata carecia do dinamismo necessário à geração de postos de trabalho no setor privado²⁶⁵.

As primeiras normas a tratar de maneira esparsa sobre auxiliares e outras espécies de agentes públicos existentes à margem do sistema da função pública começam a surgir em 1823, logo após a independência brasileira. Ao longo do Segundo Reinado, porém, vão se expandindo e formando uma colcha de retalhos composta por extranumerários, tarefeiros, mensalistas, diaristas, contratados, serventes e uma série de outros postos criados de maneira improvisada e casuística²⁶⁶.

Com a chegada da República, o sistema oligárquico e estadualizado que se estabeleceu durante os anos da República Velha (1889-1930) fez com que a patronagem crescesse e se tornasse ainda mais importante para sustentar a política do coronelismo, fortemente baseada na dominância de lideranças regionais, cujo apoio era garantido, dentre outras medidas mais diretas de intimidação e violência, por meio de nomeações para cargos nas administrações públicas

²⁶³ ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinicius. A Formação da Burocracia Brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (orgs.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 29.

²⁶⁴ OLIVEIRA VIANNA, Francisco José. *Instituições políticas brasileiras*. Niterói: UFF, 1987, p. 308-329.

²⁶⁵ ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinicius. A Formação da Burocracia Brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (orgs.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 28-29. No dizer de Joaquim Nabuco, o funcionalismo público era a “profissão nobre e a vocação de todos” (NABUCO, Joaquim. *O Abolicionismo*. São Paulo: Progresso, p. 158).

²⁶⁶ José Augusto de Carvalho e Melo cita uma série de exemplos de atos normativos do período do império que criavam extranumerários com regimes específicos de acordo com as tarefas que desempenhavam. Vide: MELO, José Augusto de Carvalho e. Extranumerário. *Revista de Direito Administrativo - RDA*, Rio de Janeiro-São Paulo, vol. 1, jan. 1945, pp. 347-358, p. 347-348.

locais, estaduais federais²⁶⁷. Durante o período, consolidaram-se duas categorias diversas de agentes públicos: os funcionários públicos, distribuídos em carreiras e cargos, e os extranumerários, que desempenhavam funções não organizadas em cargos e regidas por vínculos precários²⁶⁸. Ainda sob a Constituição de 1891, foi editado o Decreto Legislativo nº 5.426/1928, que alterava o Código de Contabilidade Pública com vistas a organizar o regime da função pública brasileira, até então regido por um emaranhado de normas esparsas que se amontoavam desde o período monárquico²⁶⁹.

Um dos pontos importantes da nova legislação foi estabelecer, pela primeira vez, uma definição legal de funcionário público em âmbito federal²⁷⁰. No entanto, expressamente são excluídos deste regime aqueles que exercessem atividades não permanentes, a exemplo dos “*mensalistas, diaristas e empregados subalternos nos serviços da União*”, cuja situação seria definida “*nos respectivos regulamentos*” (artigo 8º, caput). Desde a origem das primeiras normas sobre função pública, houve iniciativas de resistência que buscavam excluir de uma burocracia mais organizada e profissionalizada determinadas categorias consideradas, dentro de uma lógica bacharelista até hoje presente no estado brasileiro, como “*subalternas*”.

Ainda em 1928, foi editado o Decreto nº 18.088, segundo o qual “*todos os que executarem serviços necessários à administração pública, permanentes ou não, diaristas, mensalistas e serventes, sem cargos criados em leis, serão contratados diretamente por portaria do ministro ou pelos diretores e chefes de serviço*”. Reforçando a exclusão de determinados postos de trabalho no setor público de um regime mais estruturado, a norma também deixava claro que o recrutamento de extranumerários seria feito sem qualquer processo seletivo ou método que assegurasse profissionalização ou impessoalidade, abrindo caminho para o uso político dessas contratações.

²⁶⁷ LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 63-70.

²⁶⁸ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. Os Regimes Jurídicos dos Servidores Públicos no Brasil e suas Vicissitudes Históricas. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*. Belo Horizonte, nº 50, pp. 143-169, jan/jul 2007. p. 146.

²⁶⁹ MELO, José Augusto de Carvalho e. Extranumerário. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro-São Paulo, vol. 1, jan. 1945, pp. 347-358, p. 351.

²⁷⁰ De acordo com seu artigo 8º, parágrafo único, “serão para todos os efeitos considerados funcionários públicos federais, além dos já nomeados em virtude de leis e regulamentos anteriores, todos aqueles que exercerem funções permanentes de cargos federais criados por lei e forem nomeados nos termos dos regulamentos expedidos de acordo com o disposto neste artigo”.

3.3. Era Vargas: o início da estruturação burocrática brasileira

A Revolução de 1930, associada a conjecturas internacionais²⁷¹, propiciou a criação de uma indústria brasileira, a partir da adoção de um modelo desenvolvimentista, baseado na substituição de importações, que se estendeu da Era Vargas (1930-1945) até o regime militar²⁷². A implantação do modelo nacional-desenvolvimentista se baseava fortemente na presença do Estado²⁷³, seja por meio da criação de grandes empresas estatais, como a Companhia Siderúrgica Nacional (1941) e a Companhia Vale do Rio Doce (1942), hoje já privatizadas, seja por meio da concessão de vantagens, subsídios e outras medidas protecionistas a industriais privados, muitas das quais administradas por recém-criadas autarquias, como o Instituto do Açúcar e do Alcool (1933) e do Instituto Nacional do Pinho (1941)²⁷⁴.

Para que Getúlio Vargas pudesse concretizar seus objetivos de desenvolvimento e industrialização do Brasil, o país precisaria de uma burocracia forte e profissionalizada, que pudesse dotar o estado de capacidade para realizar de maneira efetiva atividades de planejamento, condução de políticas econômicas e mesmo desempenhar atividades finalísticas em entidades estatais²⁷⁵. Faltava à burocracia federal da época a expertise técnica para dar conta de ideais desenvolvimentistas, mas, ao mesmo tempo, a administração varguista também percebia que era impossível eliminar por completo a patronagem que servia de lubrificação política para o regime do mesmo modo que funcionara para seus antecessores²⁷⁶. Assim, Vargas e seus aliados

²⁷¹ A dificuldade de acesso a mercados estrangeiros durante as duas grandes guerras mundiais (1914-1918 e 1939-1945) e a queda das exportações de café durante depressão econômica dos anos 1930 também impulsionaram a política desenvolvimentista de substituição de importações. Para maiores considerações sobre o contexto em que se fortalece o desenvolvimentismo varguista, vide: COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública, 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, nº 42. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Set/out 2008, p. 841-846.

²⁷² SCHNEIDER, Ben Ross. The Desarrollista State in Brazil and Mexico. In: WOO-CUMINGS, Meredith (ed.). *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press, 1999, p. 283.

²⁷³ NUNES, Edson de Oliveira. A Gramática Política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. 5ª ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2017, p. 138-142.

²⁷⁴ CASTOR, Belmiro Valverde Jardim. Os contornos do Estado e da Burocracia no Brasil. In: CASTOR, Belmiro Valverde Jardim et. al. *Burocracia e Reforma do Estado*. Cadernos Adenauer II (2001), ° 3. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, julho 2001. p. 15-17.

²⁷⁵ BARIANI, Edson. DASP: entre a norma e o fato. In: ANDREWS, Christina W.; BARIANI, Edson. *Administração Pública no Brasil: breve história política*. São Paulo: Editora UNIFESP, 2010. p. 42.

²⁷⁶ GEDDES, Barbara. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994, p. 51-52.

buscaram construir soluções intermediárias que permitissem, ao mesmo tempo, atender a acordos políticos e formar uma elite tecnicamente preparada dentro do funcionalismo público.

A Constituição de 1934, nossa primeira a ter um capítulo dedicado aos funcionários públicos²⁷⁷, trata de servidores concursados e não concursados, trazendo normas muito menos impessoais e meritocráticas do que o sistema atual. O concurso só era exigido para cargos efetivos, podendo ser dispensado no caso de nomeações interinas, extranumerários e todas as demais figuras existentes na época à margem do regime da função pública. Mesmo obrigatório, o certame poderia consistir em mera análise curricular denominada concurso de títulos. Servidores não concursados também poderiam ser protegidos por regras de estabilidade.

Em 1936, foram aprovadas duas leis que pretendem reduzir o número de agentes públicos contratados fora do regime da função pública e sistematizar o departamento de pessoal do estado varguista²⁷⁸. A Lei nº 183 vedou novas admissões de contratados, com exceção de cargos técnicos que não pudessem ser incluídos no funcionalismo e serviços de natureza transitória com duração inferior a um ano (artigo 12). Já a Lei nº 284 buscou estabelecer um sistema de classificação de cargos na administração federal e prevê que os serviços públicos civis serão prestados por funcionários ocupantes de cargos efetivos e por pessoal extranumerário.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto critica especialmente a Lei nº 284/1936, sustentando que o diploma dava aos extranumerários um lamentável foco de legalidade, muito embora não passassem de *“terrível fruto do empreguismo”*²⁷⁹. De fato, a manutenção de contratados e extranumerários, admitidos sem qualquer critério de impessoalidade ou transparência, demonstra a existência de uma permanente demanda por cargos de livre nomeação que pudessem servir de moeda de troca por apoio político em um sistema marcado por instituições frágeis e fragmentação política e cuja fidelidade dos ocupantes pudesse ser acompanhada de perto por agentes políticos.

²⁷⁷ COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública, 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, nº 42. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. Set/out 2008. p. 845 e OLIVEIRA, Gercina Alves de. A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira. *Revista de Administração Pública*, nº 4. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Jul/dez. 1970. p. 63.

²⁷⁸ O Decreto nº 872, de 1º de junho de 1936, que regulamenta o artigo 7º da Lei nº 183/1936 e dispõe sobre classificação e remuneração de pessoal contratado, reconhece expressamente a situação de completa desorganização do regime da época, dispondo em seus ‘Considerandos’ que há uma necessidade inadiável de regularizar a situação dos contratados e que “a falta de ordem, quanto ao processo de admissão e fixação de estipêndios e denominações dos serventuários contratados, criou um estado de verdadeira confusão”.

²⁷⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1990, p. 13.

Ainda na Era Vargas, a Carta de 1937, símbolo da ditadura do Estado Novo, igualmente dedicou um capítulo ao funcionalismo público (artigos 156 a 159), que também previa a necessidade de a primeira investidura em cargo efetivo ocorrer após aprovação em concurso de provas ou de títulos. O Decreto-Lei nº 240/1938 tentou organizar as diferentes categorias de extranumerários, dividindo-os em: contratados, mensalistas, diaristas e tarefeiros²⁸⁰. A norma previu, ainda, a possibilidade de admissão de pessoal para obras, não classificado como extranumerário e não sujeito às suas disposições²⁸¹. Trata-se, aqui, de uma espécie “desvio do desvio” do regime jurídico estabelecido para os funcionários públicos: se os extranumerários representavam um desvio das regras da função pública, os contratados para obras representavam uma fuga do próprio sistema de extranumerários.

A Polaca – como ficou conhecida a Constituição de 1937 – previa, em seu artigo 67, a criação de um departamento administrativo vinculado à Presidência da República com competências de organização do serviço público no país. Em 1938, o Decreto-Lei nº 579 criou o DASP, com incumbências de racionalizar e estruturar os serviços públicos, elaborar a execução do orçamento federal, selecionar candidatos ao funcionalismo público, fixar normas de gestão de pessoal, como promoções, transferências e medidas disciplinares²⁸².

O DASP representa a primeira tentativa brasileira de estruturação de uma burocracia fundada no mérito e na profissionalização, voltada para a produção de políticas públicas em larga escala e para uma atuação como motor do desenvolvimento nacional²⁸³. Sua estruturação foi

²⁸⁰ O contratado seria admitido mediante a assinatura de um contrato bilateral, registrado no Tribunal de Contas, para o desempenho de função reconhecidamente especializada, e para a qual, a critério da Comissão de Eficiência, não houvesse nos quadros do funcionalismo pessoa devidamente habilitada e disponível no local. O mensalista era admitido mediante portaria do ministro de Estado para suprir temporariamente deficiências dos quadros do funcionalismo, recebendo um salário mensal. Já o diarista era admitido pelo diretor da repartição para o desempenho de funções auxiliares ou transitórias, com percepção de salário por dia trabalhado. O tarefeiro seria a pessoa admitida pelo diretor da repartição para o desempenho de determinadas funções, percebendo salário na base da produção por unidade.

²⁸¹ Mais comentários sobre o Decreto-Lei nº 240/1938 e sobre as normas complementares que o sucederam podem ser encontrados em: MELO, José Augusto de Carvalho e. Extranumerário. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro-São Paulo, vol. 1, jan. 1945, pp. 347-358, p. 354-355.

²⁸² CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. *O Brasil não é para Amadores*. Curitiba: Travessa dos Editores. 2ª. Ed. 2004. p. 155-156. SIEGEL, Gilbert. The strategy of public administration reform: the case of Brazil. *Public Administration Review*, v. 26, n. 1, Mar. 1966, 48.

²⁸³ ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinicius. A Formação da Burocracia Brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (orgs.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 33.

abertamente inspirada nas experiências do serviço civil (*civil service*) estadunidense²⁸⁴. Por outro lado, não se pode ignorar a origem autoritária do departamento, cuja dualidade bifronte iria acompanhá-lo durante toda sua existência. Já em sua origem tratava-se de entidade criada com a finalidade de desenvolver um corpo burocrático profissional e racionalizado, porém embebida em um contexto antidemocrático²⁸⁵. O DASP possuía, inclusive, ramificações nos estados federativos, denominados “DASPinhos”, responsáveis por supervisionar o recrutamento e a gestão de pessoas nos estados da federação, garantindo que dissidentes seriam afastados do setor público também em sede local, em sintonia com o mote autoritário e centralizador do Estado Novo²⁸⁶.

Além disso, a criação do DASP não impediu a perpetuação de categorias de agentes públicos que operavam à parte de seu sistema meritocrático. Continuaram a existir na administração brasileira grandes quantidades de extranumerários, agentes que não faziam parte dos quadros de pessoal pensados pelo super-órgão de planejamento, e interinos, nomeados em tese para atender a situações temporárias ou de emergência, mas que na prática se perpetuavam no aparato estatal. Como não integravam os quadros permanentes, os interinos eram frequentemente admitidos sem concurso público, pagos por meio de verbas especiais e mantinham vínculos precários com o estado²⁸⁷. Ao lado dos extranumerários, a presença dos interinos também representava importante desvio de uma função pública profissionalizada e politicamente independente. Se fosse necessário acomodar algum indicado político nos quadros da administração ou, ainda, se o agente político da ocasião não tivesse particular interesse em realizar um certame aberto a qualquer interessado para preencher um cargo permanente, poderia

²⁸⁴ Beatriz Wahrlich explica que “o próprio artigo da lei da que criou o DASP foi literalmente copiado de duas seções de uma lei americana de 1921 e que foi muito utilizada por Roosevelt” (WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. Entrevista à Profª. Margarida Batista. In: BATISTA, Margarida. *Modernização Administrativa no Brasil: depoimentos*. Brasília: Funcep, 1988, pp. 209-224, p. 230).

²⁸⁵ NUNES, Edson de Oliveira. *A Gramática Política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2017, p. 81. ANDREWS, Christina W.; BARIANI, Edson. *Administração Pública no Brasil: breve história política*. São Paulo: Editora UNIFESP, 2010. p. 52-53. No mesmo sentido, LAMBERT, Francis. Tendências da Reforma Administrativa. Rio de Janeiro: *Revista de Administração Pública*, vol. 4, n. 1, jan/jun 1970. pp. 135-158. p. 142-147.

²⁸⁶ ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinicius. A Formação da Burocracia Brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (orgs.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 37-38.

²⁸⁷ CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. *O Brasil não é para Amadores*. Curitiba: Travessa dos Editores. 2ª. Ed. 2004. p. 156. GEDDES, Barbara. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994, p. 53.

lançar mão da contratação interina sem precisar observar critérios mais rígidos de isonomia ou impessoalidade.

No ano seguinte à criação do DASP, foi editado no país do Decreto-Lei nº 1.713/1939, primeira norma geral que trazia um estatuto consolidado dos funcionários públicos civis da União Federal. O estatuto previa três formas de provimento de cargos do serviço civil: efetivo, em comissão ou interino. O preenchimento efetivo dependia de prévia aprovação em concurso de provas, de títulos ou provas e títulos, ao passo que o provimento em comissão se destinava a *“cargo isolado que, em virtude de lei, deva assim ser preenchido”* (artigo 14). Já o provimento interino poderia ocorrer para suprir ausência do ocupante efetivo (por exemplo, no caso de licença) ou se não houvesse candidato apto a ser nomeado para provimento efetivo.

O servidor nomeado para provimento efetivo após aprovação em concurso deveria cumprir dois anos de estágio probatório e, então, passaria a gozar de estabilidade. Contudo, diferentemente do sistema atual, a estabilidade não era reservada a servidores concursados, estendendo-se também a comissionados e interinos que contassem com dez anos de serviço público. A própria norma já resiste à construção de um corpo burocrático meritocrático e evidencia a tendência à perpetuação das nomeações a princípio precárias, na medida em que reconhece de antemão a possibilidade de o ocupante de cargo em comissão ou interino permanecer durante uma década no exercício de suas funções e passar a ser considerado estável no cargo.

3.4. O Respiro Democrático e o Desmonte das Estruturas Vargasistas

Após o fim da Era Vargas, estabeleceu-se no Brasil um período democrático de quase duas décadas (1945-1964). Durante este período, a política desenvolvimentista continuou ditando as regras do jogo político, com a criação da Petrobras (1953), no segundo governo Vargas (1951-1954), e o lema do governo de Juscelino Kubistchek (1956-1961) de avançar *“cinquenta anos em cinco”*, que tem na construção de Brasília seu epítome.

O período democrático vivenciado pelo país entre 1945 e 1964 representou o ocaso do DASP, com aumento de contratações temporárias, indicações de apadrinhados políticos e

restrições orçamentárias à realização de concursos públicos²⁸⁸. Embora o departamento só tenha sido formalmente extinto em 1986, seu orçamento começa a encolher consideravelmente a partir do fim da Era Vargas²⁸⁹. O sistema de extranumerários e nomeações interinas prosperou ainda mais durante essas duas décadas²⁹⁰. Houve, no período, um desmonte do ideal varguista de uma burocracia meritocrática, personificado no DASP, e um aprofundamento de práticas empreguistas que existiam desde os primórdios da fundação do estado brasileiro.

Em 1946, um ano após a redemocratização, foi aprovada uma nova Constituição, que continha uma série de dispositivos que expressamente admitiam a existência de cargos e empregos em entidades autárquicas²⁹¹. Não existia, portanto, a exigência hoje prevista na Constituição de 1988 de criação de um regime jurídico único para as pessoas de direito público de cada ente federativo, coexistindo diversas espécies de vínculos de trabalho dentro da administração.

Os artigos 188 e 189 da Constituição de 1946 trazem redação curiosa, na medida em que o primeiro exige a realização de concurso para a “*primeira investidura em cargo de carreira*”, ao passo que o segundo dispõe que os funcionários públicos nomeados por concurso seriam estáveis depois de dois anos de exercício e, aqueles empossados sem concurso, após cinco anos. O próprio constituinte não somente permitia a nomeação para cargos públicos sem prévia aprovação em concurso público, como também reduzia pela metade o prazo para aquisição de estabilidade por não concursados de dez anos, previsto anteriormente no Decreto-Lei nº 1.713/1939.

Em disposição que mais uma vez ilustra o longo histórico de pressões políticas para fugas ao sistema de mérito na função pública brasileira e que anos mais tarde serviria de inspiração para o Constituinte de 1988, o art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta de 1946 ainda equiparou aos funcionários públicos, inclusive para fins de estabilidade, os extranumerários e os interinos que exercessem funções permanentes há mais de cinco anos. No plano infraconstitucional, a disposição é regulamentada pelas Leis nº 525-A e nº 488/1948, que equiparou os vencimentos de extranumerários aos dos servidores efetivos. Pouco a

²⁸⁸ GRINDLE, Merilee Serrill. *Jobs for the boys: patronage and the state in comparative perspective*. Cambridge, Massachusetts and London, England: Harvard University Press, 2012, p. 206.

²⁸⁹ “O orçamento do DASP encolheu de 2,2% do PIB do Brasil em 1945 para 0,3% em 1962” (*Idem, ibidem*, p. 207).

²⁹⁰ GEDDES, Barbara. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994, p. 55.

²⁹¹ Constituição de 1946, art. 141, § 31, art. 180, § 3º e art. 209, IV.

pouco, o novo regime incorporou os extranumerários aos quadros permanentes da administração pública.

Iniciativas de concessão de estabilidade de servidores não concursados continuaram pelos anos subsequentes, com a aprovação de novas normas concedendo efetividade e estabilidade a interinos, extranumerários e funcionários admitidos por qualquer tipo de vínculo. A Lei nº 3.780/1960 enquadrava os interinos, extranumerários e equiparados no novo sistema de cargos do serviço civil (artigo 19). Já a Lei nº 4.069/1962 concedia aumentos a servidores públicos e assegurava o enquadramento do regime jurídico da função pública de todos aqueles que exercessem funções na administração pública há pelo menos cinco anos. Gilberto Guerzoni Filho comenta as sucessivas fugas do regime da função pública experimentadas no período:

Estes princípios foram, no entanto, sistematicamente burlados em toda uma série de diplomas legais posteriores, donde se destaca a Lei nº 4.069, de 11 de junho de 1962, que representou o último grande e, talvez, definitivo golpe no sistema de mérito para acesso e desenvolvimento no Serviço Público, cuja implantação foi tentada pelo DASP, a partir de sua criação em 1938.

Esta Lei, denominada pelo eminente jurista e ministro do Supremo Tribunal Federal Evandro Lins e Silva, em julgamento proferido sobre a matéria, de Lei de Favor, determinou o enquadramento, como servidores públicos, de todos aqueles que contassem, na data de sua publicação, com cinco anos de serviço público, independente da forma de admissão ou contratação, e coroou um processo que teve início com a estabilização concedida aos interinos e extranumerários pela Carta de 1946. As consequências de Lei nº 4.069, de 1962, foram mais graves na medida em que ensejaram o enquadramento, como servidores públicos, de boa parte dos contratados para trabalhar na estrutura administrativa extraordinária e paralela à máquina regular, montada pelo Governo Federal para a construção e instalação da nova Capital Federal. Todo este processo fez com que, no início da década de 1960, estivesse a Administração Federal inchada e incapaz de realizar, de forma eficiente e eficaz, as suas obrigações²⁹².

Durante a vigência da Carta de 1946, foi também aprovada a Lei nº 1.711/1952, segundo estatuto dos servidores civis no Brasil, que vigorou até a edição da Lei nº 8.112/1990. A Lei nº 1.711/1952 manteve o sistema de provimento de cargo efetivo, em comissão ou interino. A nomeação interina não deveria ultrapassar dois anos, mas o próprio estatuto previa que funcionários nomeados sem concurso adquiriam estabilidade após cinco anos de exercício. Por sua vez, os concursados passariam a ser estáveis após dois anos de exercício (artigos 12, § 1º c/c 82).

²⁹² GUERZONI FILHO, Gilberto. Tentativas e perspectivas de formação de uma burocracia pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, jan./abr. 1996, pp. 41-66, p. 42-43.

Caio Tácito, em texto escrito à época de sua edição, afirma que o novo regramento representava um novo esforço de valorização do sistema de mérito no serviço público e de expurgo do ranço autoritário deixado pelo contexto em que o Estatuto de 1939 havia sido lançado²⁹³. Entretanto, aponta que as principais inovações do estatuto de 1952 tinham caráter pecuniário, visando apenas “*ao enriquecimento do patrimônio jurídico dos funcionários*”²⁹⁴. A análise de Tácito sobre a Lei nº 1.711/1952 toca, assim, em outro ponto que marca o funcionamento do estado brasileiro: a forte presença do corporativismo entre servidores públicos, que produz desigualdades tanto em relação ao setor privado quanto dentro do próprio funcionalismo público.

O governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) se inicia com intensa pressão para aumento de nomeações políticas, dada sua fraca base de apoio no Congresso Nacional. No entanto, motivado pelo bom momento econômico, Kubitschek também tinha seus próprios planos desenvolvimentistas cuja concretização dependia de uma burocracia estruturada. A solução encontrada para que o governo pudesse “*dar um jeito de contornar obstáculos criados pelo tradicional jogo eleitoral*”²⁹⁵ foi desenvolver bolsões de eficiência em áreas estratégicas do governo, deixando espaço para patronagem política em suas franjas mais marginais²⁹⁶.

Mudanças pontuais no regime da função pública foram aprovadas. A Lei nº 3.780/1960 reorganizou os cargos da administração federal e acabou com os extranumerários, muito embora tenha mantido a figura da nomeação interina e transformado aqueles que já exerciam funções de extranumerários em “*especialistas temporários*”²⁹⁷. A norma também criou ferramentas de registro formal de servidores públicos e previu o instituto da ascensão funcional, que permitia que servidores realizassem concursos internos, de participação restrita àqueles já integrantes dos quadros da administração, para assumirem posições mais altas na estrutura do poder público.

²⁹³ TÁCITO, Caio. O Estatuto de 1952 e suas Inovações. Rio de Janeiro: *Revista de Direito Administrativo – RDA*, vol. 34. 1953. pp. 1-13. p. 2.

²⁹⁴ *Idem, ibidem*, p. 4.

²⁹⁵ GEDDES, Barbara. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994, p. 81.

²⁹⁶ WAHRLICH, Beatriz. *Administração de Pessoal: princípios e técnicas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964. p. 37. EVANS, Peter B. *Embedded Autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995, p. 61. Algumas dessas ilhas burocráticas eram o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE), o Banco do Brasil, a Petrobrás e o Itamaraty (GEDDES, Barbara. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994, p. 61-69).

²⁹⁷ Lei nº 3.780/1960, artigos 2º, 22 e 26.

Contudo, segundo Florivaldo Dutra de Araújo, tentativas de sistematizar o regime jurídico dos servidores públicos e dar fim aos abusos da administração na área de pessoal novamente não foram adiante. Continuou a ocorrer a admissão ilegal de servidores que não se enquadravam em nenhuma das categorias existentes à época, simplesmente pagos mediante recibo, sem qualquer registro nos sistemas formais de RH do estado e ao arrepio da Lei nº 3.780/1960²⁹⁸.

A atrapalhada renúncia de Jânio Quadros em agosto de 1961, poucos meses após assumir a Presidência da República, deu início a um período de ainda maior instabilidade política no país, com uma série de forças opondo-se à posse de João Goulart, seu Vice-Presidente²⁹⁹. Goulart assumiu o cargo, mas a sua base no Parlamento era ainda menor e mais instável do que a de seus antecessores e sua busca por apoio se tornava especialmente urgente. Apesar de tentativas iniciais de organização das finanças públicas, Jango autorizou aumentos para servidores federais, concedeu estabilidade a funcionários interinos e promoveu milhares de nomeações para cargos em comissão, inclusive em entidades até então consideradas ilhas de excelência excluídas dos sistemas de nomeações políticas, como o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários – IAPI, o BNDE (hoje BNDES) e a Petrobrás³⁰⁰. Como resposta, amplos setores do funcionalismo público organizado e profissionalizado apoiaram o golpe militar de 31 de março de 1964³⁰¹.

3.5. Burocracia Brasileira na Ditadura Militar

Com o golpe de 1964, tem início o período de ditadura civil-militar, que irá se estender até 1985. Já no período da ditadura militar, a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº

²⁹⁸ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. Os Regimes Jurídicos dos Servidores Públicos no Brasil e suas Vicissitudes Históricas. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*. Belo Horizonte, nº 50, pp. 143-169, jan/jul 2007. p. 155.

²⁹⁹ Para uma análise aprofundada sobre o período histórico em questão, vide: GASPARI, Elio. *Ditadura Envergonhada – Volume 1: as ilusões armadas*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2ª ed. 2015.

³⁰⁰ GEDDES, Barbara. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994, p. 77.

³⁰¹ *Idem, ibidem*, p. 78.

1/1969 são expressas ao se referirem à possibilidade de existência de cargos estatutários e empregos celetistas em todos os níveis da administração direta e indireta³⁰².

O regime, também marcado por ideais nacionais-desenvolvimentistas, promoveu, por meio do Decreto-Lei nº 200/1967, uma ampla reforma na estrutura administrativa brasileira, estabelecendo princípios de planejamento e coordenação, organizou os órgãos e as entidades que a compunham e definiu diretrizes gerais para um novo plano de cargos e salários. Após as reformas estruturadas a partir do DASP, esse é o segundo movimento que buscou profundas transformações na organização do estado brasileiro e no regime jurídico da função pública.

A reforma administrativa de 1967 surge como resposta institucional a demandas de grupos empresariais próximos do regime militar e livre de pressões populares em razão do governo autoritário, que busca se legitimar com um discurso antipolítica, anticomunista e modernizador próprio dos movimentos de autoritarismo burocrático que marcaram as ditaduras militares em países como Chile e próprio Brasil, como visto no capítulo 2³⁰³. A reforma nascida dentro desse contexto de autoritarismo burocrático rejeita ideais que nortearam a reforma “daspiana” dos anos 1930 e introduz na administração pública procedimentos gerenciais típicos do direito privado, com a abertura de sociedades de economia mista ao capital privado, a descentralização da administração e o fortalecimento de entidades de direito privado (empresas estatais e fundações de direito privado) sujeitas ao regime celetista e desobrigadas de realizar concursos públicos e licitações³⁰⁴.

O movimento propunha identificar, redistribuir e até mesmo dispensar servidores estatutários ociosos, criando centros de redistribuição e aproveitamento de pessoal e impedindo novos concursos públicos enquanto houvesse servidores em disponibilidade³⁰⁵. Com vistas a organizar e uniformizar as carreiras federais, foi aprovada a Lei nº 5.645/1970, que estabeleceu diretrizes para a classificação do serviço civil federal. O diploma, contudo, manteve o instituto da

³⁰² Constituição de 1967, art. 150, § 11. Outros dispositivos falam de cargos e empregos em autarquias e empresas estatais: art. 97, § 2º e art. 152, § 2º, “F”. A Emenda Constitucional nº 1/1969 contém previsão similar em seu art. 151, III e art. 153, § 11.

³⁰³ ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinicius. A Formação da Burocracia Brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (orgs.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 44.

³⁰⁴ SILVA, Leonardo Barbosa e. A Reforma Administrativa de 1967. In: ANDREWS, Christina W.; BARIANI, Edson. *Administração Pública no Brasil: breve história política*. São Paulo: Editora UNIFESP, 2010. p. 66-76.

³⁰⁵ *Idem, ibidem*, p. 77.

ascensão funcional³⁰⁶, que cresceu ao ponto de, em alguns casos, somente ser autorizada a abertura de concurso de ampla concorrência se houvesse vagas remanescentes de processo interno³⁰⁷.

A Constituição de 1967 repete a prática adotada pela sua antecessora em 1946 e concede estabilidade a todos os “*atuais servidores da União, dos Estados e dos Municípios, da Administração centralizada ou autárquica, que, à data da promulgação desta Constituição, contem com, pelo menos, cinco anos de serviço público*” (artigo 177, § 2º). Mais uma vez, o cronômetro é zerado e se legitimam violações ao regime jurídico do funcionalismo público ocorridas nos anos anteriores à promulgação do novo texto constitucional.

Durante o regime militar, também é possível observar um aumento substancial na quantidade de empregados públicos celetistas nos quadros da administração. De início, a Constituição de 1967 trata os celetistas como excepcionais, admitindo a sua contratação em situações bem delimitadas. Dois anos mais tarde, porém, a Emenda Constitucional nº 01/1969 adota uma redação ainda mais ampla do que a sua antecessora, dispondo que “*o regime jurídico dos servidores admitidos em serviços de caráter temporário ou contratados para funções de natureza técnica especializada será estabelecido em lei especial*”. Com base no permissivo constitucional, a Lei nº 6.185/1974 passou a prever a possibilidade de os servidores da administração direta e autárquica serem regidos por disposições estatutárias ou pela legislação trabalhista.

A Lei nº 6.185/1974 reservava o regime estatutário a “*atividades inerentes ao Estado, sem correspondência no setor privado*”, enquanto para as demais previa que somente seriam admitidos trabalhadores celetistas, vedados, contudo, os direitos de greve e sindicalização³⁰⁸. De acordo com Gilberto Guerzoni Filho, o regime estatutário ficaria reservado apenas aos servidores “*das áreas de Segurança Pública, Diplomacia, Tributação, Arrecadação e Fiscalização de Tributos Federais e Contribuições Previdenciárias, e os do Ministério Público*”³⁰⁹. A ideia de restringir o regime estatutário apenas às carreiras típicas de estado aparece anos mais tarde na

³⁰⁶ A Lei nº 5.645/1970 substituiu o antigo plano de cargos da União, aprovado anteriormente pela Lei nº 3.780/1960, que também previa a possibilidade da ascensão funcional.

³⁰⁷ GUERZONI FILHO, Gilberto. Tentativas e perspectivas de formação de uma burocracia pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, jan./abr. 1996, pp. 41-66, p. 46.

³⁰⁸ Lei nº 6.185/1974, arts. 2º e 3º. O art. 4º da lei ainda permitia que servidores estatutários, a critério do Poder Executivo, optassem por migrar para o regime celetista.

³⁰⁹ GUERZONI FILHO, Gilberto. Tentativas e perspectivas de formação de uma burocracia pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, jan./abr. 1996, pp. 41-66, p. 44.

reforma Bresser Pereira e, como se verá no capítulo 5, até hoje é discutida por reformadores da função pública brasileira.

Um dos nortes da reforma promovida pelos militares era esvaziar a burocracia da administração direta, revestida de garantias de acesso pelo mérito, estabilidade e mecanismos de controle remuneratório, para dar lugar a uma administração cujo regime de pessoal fosse eminentemente privado, considerado mais dinâmico e moderno³¹⁰. Entretanto, impulsionadas pela ausência de mecanismos transparentes e democráticos de fiscalização, velhas práticas clientelistas e empreguistas de resistência à construção de uma burocracia profissionalizada e impessoal continuaram florescendo, sobretudo na administração indireta³¹¹, e se substituindo aos propósitos de racionalização e dinamismo que em tese inspiravam as reformas.

Militares também criaram centenas de novas entidades da administração indireta, algumas com competências sobrepostas em relação a outras já existentes. Em 1985, o primeiro governo civil a ser empossado em mais de duas décadas verificou que havia mais de 20.000 entidades na administração federal indireta, incluindo 897 cujo objeto era coordenar outros órgãos e entidades³¹². Diversas entidades da administração indireta serviam na prática apenas para intermediar mão-de-obra celetista, contratada sem concurso público e fora do regime estatutário, para trabalhar na administração direta³¹³. Durante o período em que os militares estiveram no poder, a burocracia federal, incluindo todos os tipos de vínculos públicos das administrações direta e indireta, havia saltado de 700.000 funcionários para 1,6 milhão³¹⁴.

O empacotamento da administração com aliados políticos foi facilitado pelo fato de as exigências de admissão por concurso público na época serem bem menos rígidas do que as de hoje. Mesmo para estatutários, os concursos poderiam ser de provas ou de títulos, com possibilidade de sua não realização em caso de provimento interino. A contratação pelo regime celetista era possível nas pessoas de direito público, e a sua adoção dispensava a prévia

³¹⁰ CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. *O Brasil não é para Amadores*. Curitiba: Travessa dos Editores. 2ª. Ed. 2004. p. 160-163.

³¹¹ SILVA, Leonardo Barbosa e. A Reforma Administrativa de 1967. In: ANDREWS, Christina W.; BARIANI, Edson. *Administração Pública no Brasil: breve história política*. São Paulo: Editora UNIFESP, 2010. p. 74. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1990, p. 15.

³¹² GRINDLE, Merilee Serrill. *Jobs for the boys: patronage and the state in comparative perspective*. Cambridge, Massachusetts and London, England: Harvard University Press, 2012, p. 210.

³¹³ GUERZONI FILHO, Gilberto. Tentativas e perspectivas de formação de uma burocracia pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, jan./abr. 1996, pp. 41-66, p. 45.

³¹⁴ SCHNEIDER, Ben Ross. *Politics within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política, Universidade da Califórnia, Berkeley. 1987, p. 44, 109 e 575.

aprovação em concurso público. Na admissão de pessoal nas empresas públicas e sociedades de economia mista também era automaticamente dispensada da realização de concursos.

Com isso, houve um aumento exponencial do número de celetistas não concursados na administração pública durante o período iniciado com a redemocratização em 1945, e que perdurou durante os anos da ditadura militar³¹⁵. Na prática, a enorme maioria dos novos funcionários públicos estava sujeita ao regime de emprego: quando a nova ordem constitucional entrou em vigor, em 05 de outubro de 1988, cerca de oitenta por cento dos funcionários públicos da União eram celetistas admitidos sem concurso público³¹⁶.

3.6. Os Servidores Públicos na Constituição de 1988³¹⁷

3.6.1 Universalização do concurso público e construção de um sistema de mérito

A Constituição de 1988 promove uma retomada de ideais burocráticos presentes nos intelectuais do DASP, ligados à ideia de construção de um sistema de mérito³¹⁸ e valorização da

³¹⁵ De acordo com estudo de Francis Lambert publicado em 1970, naquela época apenas 17,8% dos funcionários públicos federais haviam ingressado pelo sistema de mérito (LAMBERT, Francis. Tendências da Reforma Administrativa. Rio de Janeiro: *Revista de Administração Pública*, vol. 4, n. 1, jan/jun 1970. pp. 135-158. p. 137-138, p. 149).

³¹⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32 ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 84, de 2.12.2014. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 272. Numericamente, apenas cerca de 150.000 de um total de 700.000 servidores da administração direta da União eram estatutários regidos pela Lei nº 1.711/1952 (GUERZONI FILHO, Gilberto. Tentativas e perspectivas de formação de uma burocracia pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, jan./abr. 1996, pp. 41-66, p. 44).

³¹⁷ Como o próprio título sugere, a seção se foca nas disposições do regime jurídico dos servidores públicos inaugurado pela Constituição de 1988, especificamente em seus artigos 37 a 41. Outros aspectos mais gerais da organização do estado brasileiro na atual ordem constitucional também impactam a burocracia brasileira, a exemplo do fortalecimento dos órgãos de controle, da ampliação dos instrumentos de participação social e da descentralização federativa. Estes pontos aparecem de maneira pontual ao longo trabalho, mas sua análise aprofundada não se insere no escopo desta tese. Para considerações sobre o tema, vide: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Do Insulamento Burocrático à Governança Democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES, Roberto. LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA/ENAP, 2018, pp. 59-84.

³¹⁸ Em que pesem as críticas mais recentes à ideia de meritocracia, optou-se aqui por manter o equivalente em português à expressão “system of merits”, utilizada na academia estrangeira para se referir a burocracias profissionalizadas e politicamente independentes, em contraposição ao “system of spoils” (MASHAW, Jerry L. *Creating the Administrative Constitution. The lost one hundred years of American Administrative Law*. New Haven:

profissionalização e da impessoalidade na função pública. Ela enrijece o regime jurídico das empresas estatais e das fundações públicas ao estabelecer a submissão das entidades da administração indireta ao concurso público, às licitações e aos órgãos de controle, bem como positiva uma série de regras e proteções aos servidores públicos estatutários³¹⁹.

Uma de suas mais importantes disposições com vistas a garantir um sistema de mérito na função pública brasileira foi a obrigatoriedade de realização de concursos públicos para o preenchimento de quaisquer cargos e empregos públicos, tanto na administração direta quanto na indireta, inclusive nas empresas públicas e sociedades de economia mista (artigo 37, II e III)³²⁰. Assim, o concurso pela primeira vez tornou-se obrigatório não só para servidores estatutários, nas pessoas jurídicas de direito público, mas também para empregados públicos celetistas, nas pessoas jurídicas de direito privado integrantes da administração indireta.

Os concursos públicos passam a ser apenas de provas ou provas e títulos, acabando-se com as seleções exclusivamente por títulos – ou seja, meras análises de currículos – que existiam em constituições anteriores. Além disso, foram vedadas a ascensão funcional e a realização de concursos internos: o servidor somente pode ser investido em novo cargo não integrante da sua carreira original se aprovado em novo certame aberto a qualquer interessado³²¹. A medida pretendia restringir práticas empreguistas que permitiam a designação de agentes públicos exclusivamente a partir de suas conexões políticas e pessoais, sem qualquer preocupação com o preparo profissional do indivíduo para realizar as tarefas de sua competência.

Em estudo empírico sobre a burocracia da República Dominicana, Virginia Oliveros e Christian Schuster concluem que o ingresso por meio de concurso público é um mecanismo eficiente para assegurar a valorização da capacidade técnica na administração, reduzir corrupção

Yale University Press, 2012. p. 227-282. MARKOVITS, Daniel. *The Meritocracy Trap: how America's foundational myth feeds inequality, dismantles the middle class, and devours the elite*. New York: Penguin Press, 2019). Para uma análise crítica sobre a ideia de meritocracia em concursos públicos, vide: FONTAINHA, Fernando de Castro. Meritocracia e Concursos Públicos. *Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, v. 63, p. 52-66, 2014.

³¹⁹ Constituição da República de 1988, artigos 22, XXVII (aplicação das licitações à administração direta e indireta); 37, II (aplicação do concurso público à administração direta e indireta); 70 e 71, II e III (submissão da administração direta e indireta ao controle externo) e 39 a 41 (regime jurídico dos servidores públicos).

³²⁰ Guerzoni Filho narra a consolidação do entendimento do que a exigência do concurso público se aplica também a empresas públicas e sociedades de economia mista nos primeiros anos de vigência da Constituição de 1988, após um período de hesitação inicial (GUERZONI FILHO, Gilberto. Tentativas e perspectivas de formação de uma burocracia pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, jan./abr. 1996, pp. 41-66, p. 51-52).

³²¹ Em 2015, o STF aprovou a Súmula Vinculante nº 43: é inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido. A SV 43 é fruto da conversão da Súmula STF nº 685, aprovada em 2003. Desde 1992, porém, a corte já havia fixado o entendimento de que a ascensão funcional não havia sido recepcionada pela Constituição de 1988 (vide: ADI nº 231, ADI nº 266 e ADI nº 837).

no setor público, evitar influência política na atuação dos funcionários públicos e selecionar agentes mais motivados para a realização das atividades administrativas³²². A expansão dos concursos parece ter sido, assim, um ponto central para que, nas mais de três décadas de vigência do texto constitucional, o Brasil tenha conseguido desenvolver um aparato burocrático relativamente forte, estruturado, politicamente independente e tecnicamente capacitado. Para Merilee Grindle, a burocracia brasileira, sobretudo a federal, é a mais bem equipada da América Latina³²³, contando com níveis de profissionalização maiores do que os corpos burocráticos de outros países de renda per capita semelhante, como Grécia, África do Sul e Croácia³²⁴.

3.6.2 Estabilidade nos cargos estatutários

A estabilidade é regulada pelo artigo 41 da Constituição de 1988, segundo o qual o servidor estatutário é considerado estável após três anos de efetivo exercício e aprovação em avaliação especial. Uma vez adquirida a proteção da estabilidade, o estatutário somente pode perder o cargo por: (i) sentença judicial transitada em julgado; (ii) processo administrativo com ampla defesa; ou (iii) desempenho insuficiente em avaliação de desempenho. Esta terceira hipótese deveria ser regulamentada por uma lei complementar até hoje não editada, de modo que apenas as duas primeiras são hoje efetivamente aplicadas³²⁵.

Sob o prisma da neutralidade política, a estabilidade serve precipuamente para evitar intromissões de governantes de ocasião no desenvolvimento técnico de políticas públicas e ações

³²² OLIVEROS, Virginia; SCHUSTER, Christian. Merit, Tenure, and Bureaucratic Behavior: Evidence from a Conjoint Experiment in the Dominican Republic. *Sage Journals*. Comparative Political Studies. 2017. pp. 1-34. p. 16.

³²³ GRINDLE, Merilee Serrill. *Jobs for the boys: patronage and the state in comparative perspective*. Cambridge, Massachusetts and London, England: Harvard University Press, 2012, p. 143-151. No mesmo sentido, BERSCH, Katherine. *When Democracies Deliver: governance reform in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2019, p. 26.

³²⁴ OREIRO, José Luís; FERREIRA-FILHO, Helder Lara. A PEC 32 da Reforma Administrativa: uma análise crítica, *Revista de Economia Política*, vol. 41, no 3, julho-setembro/2021, pp. 487-506, p. 495-496. Em sentido semelhante: GOMIDE, Alexandre; LINS, Rafael da Silva; MACHADO, Raphael Amorim. Burocracia e Desempenho da Administração Pública. Em busca de teorias e evidências para reformas administrativas para países em desenvolvimento. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, vol. 26, n. 84, pp. 1-21.

³²⁵ O artigo 169 da Constituição também permite a perda do cargo pelo servidor público estável no caso de o ente federativo a que ele se vincula exceder os limites para despesas com pessoal previstos na própria Constituição e na Lei de Responsabilidade Fiscal. Trata-se aqui de uma hipótese de perda do cargo ligada a fatores financeiros e orçamentários muito mais amplos do que a conduta individual do servidor.

de Estado, na medida em que blindava servidores públicos contra eventuais dispensas arbitrárias ocasionadas por meras divergências políticas. Ademais, a estabilidade serve de anteparo para que os servidores de determinado órgão não sejam pressionados para tomar decisões que agradem às lideranças da ocasião nem, tampouco, substituídos quando da vitória de um novo grupo político em processos eleitorais. A garantia impede a instituição de um sistema de patronagem em que boa parte das indicações para ocupar cargos públicos estivessem ligadas a afinidades políticas, ideológicas ou simplesmente pessoais – ainda que, por vezes, o indicado não possuísse qualificações compatíveis com a função a ser desempenhada.

3.6.3 Regime de direito público

Dentro do regime jurídico inaugurado pela Constituição de 1988, os servidores públicos no Brasil são sujeitos a um regime de direito público. Isso significa que esse regime é estabelecido por lei, com pouco ou nenhum espaço para inovação ou flexibilização de suas regras fora do diploma legal. Cada ente federativo edita a lei que irá reger as relações jurídicas que irá manter com seus servidores a partir das regras gerais previstas na Constituição Administrativa, complementando-as no que couber.

As normas constitucionais a respeito de servidores públicos são bastante detalhadas, trazendo uma série de minúcias sobre o regime da função pública, tais como regras sobre acumulação de cargos públicos, exercício de mandato eletivo por funcionários de carreira e tempo de contribuição e idade mínima para fins de aposentadoria. Para Patrícia Baptista e João Pedro Accioly, a constitucionalização do regime jurídico de servidores tem por objetivo a ossificação de regras mais vantajosas para empregados do setor público, podendo ser encarada como uma manifestação do patrimonialismo e do corporativismo até hoje presentes no estado brasileiro³²⁶.

Nos estatutos aprovados por cada ente federativo para disciplinar o regime de seus próprios servidores, há regras sobre promoções, férias, licenças, hipóteses de afastamento do cargo, gratificações e adicionais que serão pagos ao servidor, em que valor e circunstâncias,

³²⁶ BAPTISTA, Patrícia; ACCIOLY, João Pedro. A Administração Pública na Constituição de 1988, Trinta anos depois: disputas, derrotas e conquistas. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 277, maio/ago 2018. p. 59-61.

direitos e deveres do servidor, exercício de poder disciplinar pela Administração, aplicação de sanções de natureza administrativa a servidores que violem seus deveres, hipóteses de desligamento do servidor, como a aposentadoria, a exoneração e a demissão, dentre outros tópicos. Além disso, leis próprias disciplinam carreiras específicas, estabelecendo atribuições do cargo, requisitos para investidura, os níveis e classes em que a carreira se divide, a remuneração de cada um desses estratos e, eventualmente, regras especiais em relação aos estatutos gerais.

3.6.4 O Regime Jurídico Único

O Constituinte de 1988 buscou também promover a isonomia no funcionalismo público, uma vez que, na ordem constitucional anterior, era comum haver servidores desempenhando funções semelhantes ou mesmo idênticas, mas submetidos a regimes jurídicos distintos³²⁷. Em seus discursos, membros da Assembleia Constituinte expressamente destacaram o fato de que a unificação do regime jurídico do funcionalismo público pretendia impedir que “*se aumentasse o fosso, as diferenças entre as categorias funcionais mais qualificadas, mais organizadas e mais aguerridas e aquelas menos preparadas*”³²⁸.

A redação do dispositivo que veio a se tornar o artigo 39, *caput*, foi aprimorada ao longo de sua tramitação, mas documentos mostram que, desde a versão original do documento, já constava a expressão “regime jurídico único”³²⁹. O regime jurídico único - RJU diz respeito às espécies de vínculos que os agentes públicos podem assumir em cada ente da Federação, aplicando-se às pessoas de direito público: entes federativos e entidades autárquicas, como autarquias e fundações públicas de direito público. Não há incidência do RJU para as pessoas de direito privado que integram a administração indireta, como empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado. No entanto, o significado da expressão

³²⁷ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. Os Regimes Jurídicos dos Servidores Públicos no Brasil e suas Vicissitudes Históricas. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*. Belo Horizonte, nº 50, pp. 143-169, jan/jul 2007. p. 158. No mesmo sentido, ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinicius. A Formação da Burocracia Brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (orgs.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 53.

³²⁸ Discurso do Sr. José Fogaça (PMDB/RS) publicado no Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Ano II, nº 194, 02.03.1988, p. 472.

³²⁹ A gênese do artigo 39 da Constituição de 1988 pode ser encontrada em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/GeneseConstituicao/pdf/genese-cf-1988-1.pdf>> Acesso em 16.11.2020.

desperta divergências entre autores, sendo possível identificar três grandes correntes de pensamento sobre o tema³³⁰.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello³³¹ e Alexandre Santos de Aragão³³², o regime jurídico único significa que cada ente federativo deve adotar o mesmo conjunto de regras para as diferentes pessoas jurídicas de direito público que integram a sua administração direta e indireta. Não seria possível que os servidores de uma autarquia fossem submetidos a um regramento distinto daqueles que atuam na administração direta ou mesmo em outra entidade autárquica daquele ente da Federação. Entretanto, consideram os dois professores que, dentro dessa uniformidade, é possível que cada ente federativo opte pelo regime estatutário ou de emprego público.

Embora Celso Antônio Bandeira de Mello destaque que o regime estatutário – dotado de maiores regras de proteção para os servidores – seria mais desejável para o exercício de funções típicas de estado, o autor discorda de maneira expressa da ideia de que o regime jurídico único deve ser necessariamente estatutário. Além disso, sustenta que, mesmo no caso de entes que sigam um regime estatutário, seria possível a adoção do regime de emprego público celetista para agentes que desempenham “*serviços materiais subalternos, próprios dos serventes, motoristas, artifices, jardineiros, ou mesmo de mecanógrafos, digitadores, etc.*”³³³. Para fundamentar esta ideia, enumera dispositivos constitucionais que se referem a “*cargos, empregos e funções*” dentro da Administração Pública direta e autárquica³³⁴.

³³⁰ Toshio Mukai adotava um quarto entendimento em obra publicada em 1989. Para Mukai, dentro de cada ente federativo seria possível a adoção de um regime para a administração direta e outro para autarquias e fundações (MUKAI, Toshio. *Administração Pública na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 62). No entanto, a ausência de edições atualizadas da obra levou-nos a optar por não incluir este entendimento no rol das correntes atualmente existentes sobre o significado do regime jurídico único. Por motivos semelhantes, optou-se também por não mencionar a posição de Hely Lopes Meirelles, já que, como o autor faleceu em 1990, os entendimentos atualizados de sua obra refletem, na verdade, as preferências de seus atualizadores.

³³¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32 ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 84, de 2.12.2014. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 266-272. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Regime Constitucional dos Servidores Públicos da Administração Direta e Indireta*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2ª ed. revista, atualizada e ampliada. 199, p. 104-112.

³³² ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2ª ed., 2013, p. 531-533. Além de reproduzir argumentos similares ao de Celso Antônio Bandeira de Mello, Aragão embasa também seu entendimento nos princípios da proporcionalidade (em sua vertente da necessidade), eficiência e economicidade.

³³³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32 ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 84, de 2.12.2014. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 271.

³³⁴ *Idem, ibidem*, p. 270-271. Exemplos são os artigos 51, IV; 52, XIII e e o art. 61, § 1º, II, “a” da Constituição de 1988.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro³³⁵, em versões mais atuais de sua obra, tem defendido que o regime jurídico único deve ser obrigatoriamente estatutário, seguindo o entendimento manifestado por autores como Hely Lopes Meirelles, Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Marçal Justen Filho³³⁶. A própria autora relembra que, em edições anteriores, entendia que o regime jurídico único poderia ser celetista ou estatutário, contanto que adotado o mesmo conjunto de regras para toda a administração direta e autárquica de cada ente federativo. No entanto, argumenta que, desde a ADI nº 2.310, o Supremo Tribunal Federal entende que atividades típicas de estado somente podem ser executadas por servidores estatutários, o que impediria sua coexistência com celetistas em pessoas jurídicas de direito público³³⁷.

Já Adilson Abreu Dallari, Ivan Barbosa Rigolin e José dos Santos Carvalho Filho³³⁸ defendem que cada ente da Federação pode escolher entre adotar um regime jurídico único estatutário ou celetista, desde que siga as mesmas regras para todas as suas pessoas de direito público. Como pontua Carvalho Filho, esse é o entendimento que prevalece na prática, visto que diversos Municípios brasileiros que optam pela submissão de seus servidores à CLT³³⁹⁻³⁴⁰.

Nada obstante, uma interpretação histórica da Constituição de 1988 revela que a intenção do constituinte – ou, ao menos, parte dos membros da Assembleia Nacional cujos discursos ficaram registrados nos anais do documento – era acabar com a existência de empregados celetistas nas pessoas de direito público e instituir um regime unificado estatutário, reservando o regramento da CLT apenas para empresas privadas, empresas públicas e sociedades

³³⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 708-712.

³³⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 14ª ed., 1989, p. 358. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1990, p. 52. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 8ª ed. revista ampliada e atualizada. 2012. p. 827.

³³⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Op. Cit.* p. 709-710.

³³⁸ DALLARI, Adilson Abreu. *Regime Constitucional dos Servidores Públicos*. 2.ª ed. rev. e at. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. RIGOLIN, Ivan Barbosa. *O Servidor Público na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 126-127. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Atlas, 28ª ed. Revista, ampliada e atualizada até 31.12.2014. 2015. p. 630-632.

³³⁹ O Superior Tribunal de Justiça – STJ possui diversos julgados no sentido de que no caso de entes federativos que adotam regime jurídico único celetista para seus servidores, a justiça competente para dirimir conflito envolvendo esses agentes é a trabalhista. Vide, por exemplo: STJ, AgRg no CC nº 116.308/SP. Rel. Min Castro Meira. 1ª Seção. DJ 08.02.2012. E também: STJ, CC nº 55.277/SP, Rel. Min Eliana Calmon. 1ª Seção. DJ 06.06.2006.

³⁴⁰ Um exemplo de Município que adota regime jurídico único celetista é Salto/SP. Seu estatuto de servidores está disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/salto/lei-ordinaria/2007/282/2814/lei-ordinaria-n-2814-2007-institui-o-plano-de-carreiras-cargos-e-salarios-dos-servidores-municipais-da-prefeitura-da-est-ncia-turistica-de-salto-sp-bem-como-da-outras-providencias-2007-05-16-versao-original>> Acesso em 14.nov.2020.

de economia mista³⁴¹. Pode-se afirmar, assim, que a adoção de um RJU celetista por alguns entes federativos já é, por si só, um improviso em relação à intenção original do constituinte. No entanto, os maiores entes federativos do país – inclusive a União Federal, por meio da Lei Federal nº 8.112/90 – adotam o regime jurídico estatutário para seus servidores, muito embora tenham encontrado outros caminhos para contorná-lo, como será visto no próximo capítulo³⁴².

3.7. A Influência de Max Weber no Atual Regime da Função Pública Brasileira

3.7.1 Características Weberianas

É possível identificar no regime jurídico dos servidores públicos inaugurado pela Constituição de 1988 uma forte inspiração na obra de Max Weber, sociólogo alemão considerado o grande teórico das burocracias modernas. Para Weber, a formação da burocracia estatal deveria ser orientada de modo a assegurar racionalidade, profissionalização e pouca (idealmente, nenhuma) interferência política no funcionamento da máquina pública. Esses objetivos seriam alcançados por meio de rigorosa seleção, obediência a critérios racionais e profissionais especializados³⁴³.

Buscando compreender o funcionamento das estruturas burocráticas modernas, Weber apresenta as características do que considera o tipo burocrático ideal. Apesar do nome, o tipo

³⁴¹ Em pelo menos duas oportunidades, o Sr. Humberto Lucena (PMDB/PB) deixa clara essa intenção: “No capítulo dos servidores públicos, estabeleço o regime jurídico único para os servidores públicos. Isso significa a extinção da Consolidação das Leis do Trabalho na administração direta, pois ressalvo que a CLT continuará existindo nas empresas públicas e nas sociedades de economia mista” (Diário da Assembleia Nacional Constituinte, ano I, nº 54, 06.05.1987, p. 10). Em sentido semelhante: Diário da Assembleia Nacional Constituinte, ano I, nº 127, 17.08.1987, p. 102.

³⁴² Abrucio *et. al.* oferecem interessante análise a respeito da Lei nº 8.112/90. Para os autores, o Estatuto dos Servidores Cíveis Federais traria normas excessivamente corporativistas, sendo fruto de um contexto de “salve-se quem puder” estabelecido no setor público como reação ao discurso do governo Fernando Collor (1990-1992) de “caça a marajás”, inchaço da máquina pública e desconfiança do funcionalismo. ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinicius. A Formação da Burocracia Brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (orgs.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 55.

³⁴³ WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. v.2, trad. de Régis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa, Brasília, Ed. UnB, 2000, p. 176.

weberiano é um ideal descritivo, que busca tão-somente descrever de maneira hipotética as características de organizações que adotassem à risca o modelo burocrático, sem necessariamente trazer aspirações normativas de que esse modelo organizacional seria sempre desejável ou adequado. A ideia do tipo weberiano como uma abstração descritiva será desenvolvida com maior profundidade na próxima seção. Ademais, embora as ideias se aproximem, a enumeração trazida pelo sociólogo varia ligeiramente ao longo de sua obra. Em *Fundamentos da Organização Burocrática: uma construção do tipo ideal*, o autor apresenta, de forma sintética, dez características essenciais dos funcionários em uma organização burocrática:

- 1) “São individualmente livres e sujeitos à autoridade apenas no que diz respeito a suas obrigações oficiais.
- 2) Estão organizados numa hierarquia de cargos, claramente definida.
- 3) Cada cargo possui uma esfera de competência, no sentido legal, claramente determinada.
- 4) O cargo é preenchido mediante uma livre relação contratual. Assim, em princípio há livre seleção.
- 5) Os candidatos são selecionados na base de qualificações técnicas. Nos casos mais racionais, a qualificação é testada por exames, dada como certa por diplomas que comprovam a instrução técnica, ou utilizam-se ambos os critérios. Os candidatos são nomeados e não eleitos.
- 6) São remunerados com salários fixos em dinheiros, na maioria das vezes com direito a pensões. Somente em determinadas circunstâncias a autoridade empregadora, especialmente nas organizações privadas, tem o direito de rescindir o contrato. Mas o funcionário é sempre livre para demitir-se. A escala salarial é inicialmente graduada de acordo com o nível hierárquico; além desse critério, a responsabilidade do cargo e as exigências do *status* social do ocupante podem ser levadas em conta.
- 7) O cargo é considerado como a única ou, pelo menos, principal ocupação do funcionário.
- 8) O cargo estabelece os fundamentos de uma carreira. Existe um sistema de ‘promoção’ baseado na antiguidade, no merecimento ou em ambos. A promoção depende do julgamento dos superiores.
- 9) O funcionário trabalha inteiramente desligado da propriedade dos meios de administração e não se apropria do cargo.
- 10) Está sujeito a uma rigorosa e sistemática disciplina de controle no desempenho do cargo”³⁴⁴.

A autoridade burocrática weberiana é essencialmente legal e, por isso, depende de normas escritas e formais que disciplinam até as minúcias da atuação daquela organização³⁴⁵. É

³⁴⁴ WEBER, Max. Os Fundamentos da Organização Burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo (organização, introdução e tradução). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 4ª edição, 1978, p. 20-21.

³⁴⁵ *Idem, ibidem*, p. 46.

também uma estrutura pautada em regras de hierarquia, com organização dos cargos em carreiras marcadas por uma clara definição de papéis a serem desempenhados pelos ocupantes de cada nível hierárquico e fluxos verticais de informações de um estrato para outro.

Além da formalidade, duas outras características exercem papel central no tipo ideal: a impessoalidade e a seleção e atuação pautadas em critérios técnicos³⁴⁶. Esses três pontos buscam concretizar o ideal weberiano da racionalidade decisória e a garantir o isolamento das burocracias em relação a fatores políticos externos. Grande parte dos atributos do tipo ideal weberiano encontra-se presente no regime jurídico dos servidores públicos no país, como a organização em carreiras com competências definidas em lei e estruturadas em níveis hierárquicos; a seleção por meio de procedimentos impessoais abertos a todos os interessados e que visam a aferir a capacitação técnica para o exercício do cargo (os concursos públicos); a remuneração fixada em lei; restrições e proibições ao exercício de outras atividades, inclusive cumulação de cargos públicos; critérios de promoção por antiguidade ou mérito previstos em lei; e a existência de mecanismos de controle do trabalho desses funcionários, a exemplo dos sistemas de controle interno, incluindo os processos disciplinares, e externo³⁴⁷.

O regime jurídico dos servidores públicos no Brasil é inteiramente definido por lei, a qual disporá sobre as atribuições dos cargos públicos, os níveis em que a carreira se divide, os requisitos para progressão funcional, os direitos e deveres do servidor e o exercício de poder disciplinar pela Administração. As burocracias brasileiras são, portanto, organizadas de acordo com uma hierarquia entre cargos e funções, com clara divisão de tarefas, especialização do trabalho e regras pré-definidas para os funcionários, em evidente inspiração weberiana.

O acesso por concurso público tem por objetivo selecionar candidatos para o exercício das funções de forma impessoal, técnica e livre para quaisquer interessados, concretizando, ideais de mérito e profissionalização da atividade administrativa. Na mesma esteira, a garantia da estabilidade pretende assegurar a neutralidade política dessa burocracia e a continuidade de uma

³⁴⁶ *Idem, ibidem*, p. 51.

³⁴⁷ O caráter “*contratual*” da relação entre o funcionário e a organização apontado por Weber não deve ser entendido no sentido aplicado pelo direito público brasileiro contemporâneo, como uma oposição ao regime estatutário dos servidores públicos em sentido estrito. Na verdade, o termo pode ser apreendido com maior precisão no sentido de uma relação *voluntária*, em que o funcionário escolhe livremente ingressar nos quadros daquela pessoa jurídica e ali permanecer, e *regida com um instrumento jurídico pré-estabelecido*, o qual definirá as atribuições, os direitos, os deveres e a remuneração daquele funcionário (KETTL, Donald F. Public Bureaucracies. In: RHODES, R.A.W; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. The *Oxford Handbook of Political Institutions*. New York: Oxford University Press, 2006. pp. 366-384, p. 371).

atuação técnica e imparcial, independentemente de alternâncias de poder e de divergências políticas entre gestores e servidores³⁴⁸.

Outras características do tipo weberiano também podem ser identificadas na burocracia brasileira, como a liberdade de permanência do servidor público. O servidor público brasileiro está sujeito a um regime jurídico previsto em lei, mas, salvo raríssimas hipóteses, conta com a proteção da estabilidade e tem liberdade para permanecer no cargo pelo tempo que desejar. Ademais, os deveres impostos pelo regime jurídico de direito público têm relação com o exercício das atividades funcionais do servidor, não se estendendo, em regra, para sua vida privada³⁴⁹. O regime brasileiro também se preocupa em assegurar que o cargo será a única ou principal ocupação do servidor. A Constituição prevê hipóteses restritas de acumulação de cargos e empregos públicos e muitas carreiras proíbem ou regulam a atuação privada paralela de seus membros.

Os estatutos de servidores e demais normas de direito administrativo preveem, ainda, ferramentas para controlar a sua atuação, as quais formam sistemas de controle interno e externo. O controle interno é aquele realizado pela própria administração, a exemplo das corregedorias e controladorias. Um importante mecanismo de controle interno é o exercício do poder disciplinar pelo Estado sobre seus servidores, permitindo-lhe a aplicação de penalidades, inclusive a demissão, sobre aqueles que se desviem de seus deveres funcionais.

3.7.2 O tipo weberiano como abstração e as características não weberianas do regime brasileiro

³⁴⁸ WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Vol. 2. São Paulo: Editora Universidade de Brasília. 1999. p. 203. Estudiosos contemporâneos também apontam a estabilidade, ao lado do recrutamento meritocrático, como mecanismo relevante para a concretização do ideal weberiano de autonomia política da burocracia e redução de índices de corrupção no setor público (OLIVEROS, Virginia; SCHUSTER, Christian. Merit, Tenure, and Bureaucratic Behavior: Evidence from a Conjoint Experiment in the Dominican Republic. *Sage Journals*. Comparative Political Studies. 2017. pp. 1-34. p. 17).

³⁴⁹ Por este fundamento, decisões judiciais declaram inconstitucional restrições à liberdade individual de candidatos em editais de concursos públicos, como, por exemplo, proibições de tatuagens, salvo se o desenho representar incitação à violência, ao crime organizado, racismo ou qualquer tipo de preconceito. O tema foi pacificado no Supremo Tribunal Federal no âmbito do Tema nº 838 da Repercussão Geral (RE nº 898.450. Rel. Min. Luiz Fux. Plenário. DJ 17.08.2016).

Como apontado na seção anterior, o tipo burocrático ideal de Max Weber enumera, em abstrato, características que existiriam em uma entidade hipotética que adotasse o máximo possível do modelo burocrático, sem que necessariamente se incluía nessa listagem um juízo de valor sobre ser desejável ou não que organizações reais contenham tais características. Na prática, dificilmente uma organização do mundo real possuirá todos os atributos do tipo ideal weberiano. O próprio autor não pretende que seu tipo ideal seja um modelo prescritivo, mas sim uma ferramenta para ajudar a descrever organizações reais a partir de suas características que as aproximam e afastam de um tipo ideal hipotético³⁵⁰.

Em organizações reais, as características do tipo ideal não operam, portanto, em sistemas de tudo ou nada, em que um corpo burocrático somente poderia ser considerado weberiano se atendesse integralmente a todos os itens apresentados pelo sociólogo alemão³⁵¹. Como explica Ben Nefzger, esses atributos devem ser vistos como gradações: uma burocracia pode ser estruturada de acordo com o tipo ideal weberiano, e sua prática estará mais próxima do tipo ideal quanto mais consiga se aproximar desse arquétipo. Similarmente, Evans e Rauch trabalham com a ideia de uma “escala weberiana” para analisar burocracias de países em desenvolvimento, concluindo que a maior presença de características weberianas pode ser relacionada a maiores índices de desenvolvimento econômico³⁵².

Dentro dessa lógica, burocracias não precisam alcançar o tipo ideal em sua plenitude para que possam ser consideradas weberianas. É necessário apenas que elas sejam organizadas tendo como norte as características apontadas por Weber – se não em sua integralidade, pelo menos em sua maioria. O funcionamento desses corpos burocráticos no mundo real poderá estar

³⁵⁰ Essa é a análise realizada por uma série de estudiosos da obra weberiana. Por todos, vide: NEFZGER, Ben. The Ideal-Type: Some Conceptions and Misconceptions. *The Sociological Quarterly*, Vol. 6, Vol. 2, Spring, 1965, pp. 166-174. EVANS, Peter; RAUCH, James E. Bureaucracy and Growth: a cross-national analysis of the effects of Weberian state structures on economic growth. *American Sociological Review*, v. 64, n. 5, Out/1999, pp. 748-765.

³⁵¹ Weber reconhece a gradação de seu tipo ideal burocrático quando trata da possibilidade de organizações mistas, que possuam tanto características de um tipo quanto de outro, como, por exemplo, uma organização com componentes burocráticos e carismáticos. Vide: WEBER, Max. Os Fundamentos da Organização Burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo (organização, introdução e tradução). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 4ª edição, 1978, p. 19.

³⁵² EVANS, Peter; RAUCH, James E. Bureaucracy and Growth: a cross-national analysis of the effects of Weberian state structures on economic growth. *American Sociological Review*, v. 64, n. 5, Out/1999, pp. 748-765.

mais próximo ou mais distante do tipo ideal, mas ainda assim o desenho institucional será considerado weberiano quando concebido de acordo com as lições daquele autor³⁵³.

Peter Evans também aponta a burocracia brasileira pós 1988 como, ao menos em parte, weberiana. O autor destaca que, desde que alguns atributos weberianos se façam presentes, um aparato burocrático não precisa preencher integralmente as características do ideal proposto por Max Weber para prestar serviços de qualidade e que dificilmente estruturas reais conseguirão atingir esse ideal:

Em primeiro lugar, a experiência brasileira é testemunha do fato de que somente uma reprodução mais distante do tipo ideal weberiano é suficiente para trazer vantagens. Mesmo estados desenvolvimentistas são apenas aproximações do tipo ideal, mas estados intermediários mostram que um modelo burocrático básico pode ser mais dilatado e ainda assim obter resultados. Apesar da permanência de falhas e distorções, uma burocracia weberiana pode ser encontrada em um vasto espectro de agências estatais no país³⁵⁴.

O regime jurídico da função pública inaugurado pela atual ordem constitucional é, de fato, construído sob pilares weberianos de mérito, impessoalidade e regime jurídico de direito público, com carreiras cujos critérios de promoção e atribuições são regidos por lei. Autores como Gercina Alves de Oliveira e James Q. Wilson, que consideravam a burocracia brasileira como majoritariamente não weberiana³⁵⁵, escreveram seus argumentos em contextos consideravelmente diferentes daquele inaugurado a partir da Constituição de 1988. Suas ponderações podem continuar válidas para o recrutamento de cargos em comissão e livre provimento em muitas partes do país, mas o ingresso em cargos efetivos e empregos públicos desde a Constituição de 1988 passou a se dar obrigatoriamente por meio de concurso público, o que significativamente o espaço para a patronagem no recrutamento da função pública brasileira³⁵⁶.

³⁵³ GOULDNER, Alvin. *Studies in Leadership*. New York: Harper and Bros., 1950, p. 53-54. Conclusões semelhantes também podem ser encontradas em: NEFZGER, Ben. The Ideal-Type: Some Conceptions and Misconceptions. *The Sociological Quarterly*, Vol. 6, Vol. 2, Spring, 1965, pp. 166-174. p. 168.

³⁵⁴ EVANS, Peter B. *Embedded Autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995, p. 64.

³⁵⁵ OLIVEIRA, Gercina Alves de. A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira. *Revista de Administração Pública*, nº 4. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Jul/dez. 1970, pp. 47-74. p. 67-68. WILSON, James Q. *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books. 1989. p. 309.

³⁵⁶ FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, Jan/2018, pp. 71- 88, p. 74.

Como visto acima, quando a Constituição de 1988 entrou em vigor, 80% da força de trabalho estatal era composta por celetistas nomeados sem concurso público³⁵⁷. Em 2019, o percentual havia mais que se invertido: 86,95% dos funcionários públicos eram estatutários, tendo o ápice do regime estatutário ocorrido em 2004, quando 90,06% dos vínculos públicos eram estatutários³⁵⁸. Essa transformação é fundamental para que se possa perceber a administração pública brasileira dos dias atuais como majoritariamente weberiana.

Não obstante, o regime jurídico da função pública brasileira também apresenta características que fogem ao tipo ideal de Max Weber. Essa constatação não implica necessariamente uma crítica ao modelo brasileiro, visto que o próprio tipo weberiano possui natureza descritiva. Algumas de suas divergências com o tipo weberiano derivam de preocupações legítimas em assegurar alguma flexibilidade e responsabilidade fiscal à função pública brasileira em um cenário de crescente complexidade e surgimento de normas que positivam valores de equilíbrio fiscal, como será estudado no capítulo 4.

Outras, porém, decorrem de demandas políticas que concorrem com a profissionalização do estado brasileiro. Com vistas a ampliar as ferramentas de controle político sobre a burocracia e distribuir empregos para aliados e selar alianças eleitorais³⁵⁹, atores políticos pressionam pelo aumento do número de cargos de livre provimento, como visto no capítulo 2. O país tem, ainda, dificuldades com a ideia de que o servidor não se apropria do cargo, bem como com o aperfeiçoamento dos mecanismos de avaliação do desempenho profissional de agentes públicos. De igual modo, a confusão entre público e privado também se faz presente na forma como parcela do funcionalismo enxerga suas posições no Estado como parte de seu patrimônio pessoal.

Como aponta Edson de Oliveira Nunes, a formação história do estado brasileiro é composta por quatro gramáticas políticas que se entrelaçam: clientelismo, corporativismo, universalismo de procedimentos (ligado à ideia de impessoalidade) e insulamento burocrático. Para o autor, os períodos de maior estabilidade política e crescimento econômico do país ocorreram justamente quando essas quatro forças opostas se encontravam em maior equilíbrio, ao passo que momentos de maior instabilidade e perturbação teriam se dado durante governos que

³⁵⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32 ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 84, de 2.12.2014. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 272.

³⁵⁸ Dados do Atlas do Estado Brasileiro produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/72>> Acesso em 18.Out.2021.

³⁵⁹ GRINDLE, Merilee Serrill. *Jobs for the boys: patronage and the state in comparative perspective*. Cambridge, Massachusetts and London, England: Harvard University Press, 2012, p. 214.

buscavam valorizar uma ou mais gramáticas em detrimento das demais³⁶⁰. Sob essa perspectiva, a persistência de características não weberianas na burocracia brasileira seria um instrumento de balanceamento das duas primeiras gramáticas na administração pública, já que o tipo weberiano estaria mais conectado à promoção das duas últimas.

3.7.3 Compromissos da Constituição “Chapa Branca”

A Constituição de 1988 faz também concessões a antigas práticas de patronagem e empreguismo. A principal delas foi a concessão de estabilidade, pelo artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, aos servidores que haviam ingressado nos quadros da Administração sem concurso público nos cinco anos anteriores à promulgação do novo texto constitucional³⁶¹. Nos anais da Constituinte, chama a atenção a ambivalência dos parlamentares em relação ao dispositivo: ao mesmo tempo em que é referido como mais um “trem da alegria”³⁶², reconhece-se a necessidade de regularizar a situação daqueles que já possuíam anos de serviços prestados ao poder público³⁶³.

O artigo 19 do ADCT da Carta Cidadã – aqui, mais para Chapa Branca³⁶⁴ – representou mais um episódio da história brasileira de desvios ao regime jurídico dos servidores públicos,

³⁶⁰ NUNES, Edson de Oliveira. *A Gramática Política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2017, p. 167-169.

³⁶¹ Esses servidores passaram a ser protegidos pela estabilidade, muito embora não sejam dotados de efetividade. Assim, desfrutaram de proteção de suas posições na administração, mas não de progressões funcionais e outros benefícios, como o regime próprio da previdência social, assegurados apenas a servidores efetivos, ocupantes de cargos criados e regidos por lei. O *leading case* do Supremo Tribunal Federal distinguindo estabilidade de efetividade para fins dos direitos de que gozam os servidores estabilizados pelo artigo 19 do ADCT foi o seguinte: STF, RE nº 167.635, Rel. Min. Maurício Corrêa, 2ª Turma, DJ 17.09.1996. Desde então, o entendimento tem sido mantido pela Suprema Corte brasileira. Vide os seguintes julgados: STF AgRg no ARE nº 1.069.876, Rel. Min. Dias Toffoli, 2ª Turma, DJ 27.10.2017. STF AgRg no ARE nº 981.424, Rel. Min. Edson Fachin, 2ª Turma, DJ 18.12.2018.

³⁶² Expressão utilizada no jargão do funcionalismo público para se referir a medidas que permitem uma série de benefícios a determinado grupo, em geral percebidos como excessivos ou pouco merecidos.

³⁶³ Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Ano II, nº 254, 02.06.1988, p. 33, 194, 312 e 491.

³⁶⁴ A expressão “Constituição chapa branca” é empregada por Carlos Ari Sundfeld para se referir ao processo de negociação e acomodação de diversos interesses políticos durante a elaboração e a aprovação da Constituição de 1988. No presente caso, a estabilização de milhares de servidores admitidos sem concurso público representava uma acomodação de interesses de políticos responsáveis pela indicação daqueles funcionários, e que queriam manter a influência que possuíam no estado brasileiro. Vide: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para Céticos*. São Paulo: Malheiros, 2017, 2ª ed. p. 347-349.

seguindo a tradição de posterior constitucionalização de esforços de resistência à formação de um corpo burocrático impessoal e meritocrático já observada nas Cartas de 1946 e 1967. O pessimismo com a repetição da história fez com que, nos primeiros anos de vigência da Constituição de 1988, autores como Wolgran Ferreira e Guerzoni Filho especulassem que a universalização do concurso público seria mais um dispositivo constitucional desprovido de efetividade e que, na revisão constitucional programada para 1993, uma nova estabilização de não concursados aconteceria³⁶⁵.

Entretanto, as previsões de Wolgran Ferreira e Guerzoni Filho não se concretizaram. A revisão de 1993, assim como as dezenas de emendas constitucionais que se seguiram, não estabilizaram mais nenhum servidor admitido sem concurso público. Rompendo com o padrão estabelecido no país até a edição da atual Constituição, o concurso tornou-se efetivamente o mecanismo primordial de acesso a cargos efetivos e empregos públicos no Brasil. Não só a exigência de ingresso por meio de concurso de provas ou provas e títulos foi prevista no texto constitucional aprovado em 1988, como também – e principalmente – foi colocada em prática.

A abertura dos processos seletivos a quaisquer interessados permitiu a formação e a expansão de uma burocracia politicamente independente. É inegável que a atual Constituição representou um verdadeiro divisor de águas no que se refere ao recrutamento e à composição do funcionalismo público brasileiro. Por outro lado, a rigidez do desenho constitucional estabelecido a partir de 1988 impediu novos episódios de “trens da alegria” tão amplos e irrestritos, mas não eliminou as demandas que fizeram com que eles se consolidassem ao longo do século XX.

Como visto no capítulo 2, demandas por controle político de corpos burocráticos e cargos de livre provimento continuam a fazer parte do cotidiano da formação de coalizões políticas, e o Brasil permanece como um dos países da América Latina com o maior número de cargos em comissão³⁶⁶. O capítulo 4 explora com maior profundidade as pressões existentes nos dias de hoje para que se desenvolvam alternativas à função pública e os caminhos criados nos últimos anos para estabelecer fugas mais sutis ao regime inaugurado pela Constituição de 1988,

³⁶⁵ FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários à Constituição de 1988*. São Paulo: Julex, 1989, p. 1236-1237. No mesmo sentido, RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Comentários ao Regime Único dos Servidores Civis*, São Paulo: Saraiva, 1992, p. 65. Gilberto Guerzoni Filho chega a afirmar que o trem da alegria da Constituição de 1988 levou à formação de uma “pseudoburocracia”, formada pela estabilização artificial dos quadros anteriores admitidos na maior parte das vezes sem rigor meritocrático (GUERZONI FILHO, Gilberto. Tentativas e perspectivas de formação de uma burocracia pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, jan./abr. 1996, pp. 41-66, p. 54-56).

³⁶⁶ SCHNEIDER, Ben Ross. The Desarrollista State in Brazil and Mexico. In: WOO-CUMINGS, Meredith (ed.). *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press, 1999, p. 291-293.

enquanto o capítulo 5 analisa possíveis caminhos para o aperfeiçoamento do atual regime da função pública.

3.8. Críticas ao Tipo Ideal Weberiano e ao Regime de 1988

Sendo Weber o mais proeminente estudioso das organizações burocráticas, é natural que haja um número considerável de estudos sobre sua obra – inclusive aqueles que apontam imperfeições na teoria weberiana. Robert Merton apresenta quatro possíveis disfuncionalidades que podem emergir em organizações estruturadas de acordo com as premissas de Weber: incapacidade treinada, desalinhamento de objetivos, corporativismo e despersonalização de relações. Na incapacidade treinada (*trained incapacity*), o elevado grau de especialização de um funcionário acaba por levar a soluções inadequadas para novas situações ou pontos cegos, com dificuldade de se enxergar e solucionar problemas não antecipados em treinamentos prévios ou que não façam parte do escopo de atuação daquele funcionário ou daquela organização, em um fenômeno atualmente conhecido como visão de túnel³⁶⁷.

O desalinhamento de objetivos ou excesso de conformidade (*displacement of goals* ou *overconformity*) ocorre quando a adesão a regras, originalmente concebida como um meio, se transforma em um fim em si mesmo. A disciplina, aqui entendida como a observância de normas independentemente da situação em contrato, transforma-se em um valor na vida funcional do burocrata³⁶⁸. A disciplina do tipo weberiano levaria à formação de uma personalidade burocrática fundada na transformação de regras de meios em fins, no formalismo e no tecnicismo³⁶⁹, em um processo que o autor descreve como santificação de regras (*process of sanctification*)³⁷⁰. A conjugação deste fenômeno com a incapacidade treinada pode tornar estruturas burocráticas particularmente resistentes a mudanças e dificultar sua reação diante de novos eventos e contextos.

³⁶⁷ MERTON, Robert K. Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces*, Vol. 18, n. 4, maio/1940, pp. 560-568, p. 562.

³⁶⁸ *Idem, ibidem*, p. 563.

³⁶⁹ MERZ, Felix. *Max Weber's Theory of Bureaucracy and its negative consequences*. Munich: Grin Verlag. 2011. p. 17.

³⁷⁰ MERTON, Robert K. Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces*, Vol. 18, n. 4, maio/1940, pp. 560-568, p. 565.

O corporativismo (*esprit de corps*) surge na medida em que os funcionários possuem os mesmos interesses, especialmente porque, nas organizações weberianas, há relativamente pouca competição por promoções, visto que ao menos parte delas se baseia na antiguidade. Há, assim, um sentimento entre os membros daquela organização de que eles possuem uma espécie de *destino em comum*. O corporativismo que se desenvolve sob tais circunstâncias frequentemente leva esses funcionários a defender seus próprios interesses, em vez daquilo que seria preferível para usuários de serviços públicos ou agentes políticos eleitos³⁷¹.

Já a despersonalização de relações (*dispersonalization of relationships*) está relacionada com a preocupação de burocratas em seguir regras e sua tendência a categorizar situações concretas a partir de uma mera subsunção dos fatos que lhes são apresentados às normas de regência³⁷². Dessa forma, peculiaridades ou necessidades especiais trazidas por determinado cidadão podem não ser levadas em conta, gerando expectativas contraditórias entre burocratas e sua clientela³⁷³.

O próprio Max Weber vislumbra possíveis consequências negativas da estrutura burocrática, o que reforça mais uma vez o caráter não prescritivo de seu tipo ideal. Em *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, o autor alerta para o risco de a rigidez dessas organizações transformá-las em uma “jaula de ferro” (*iron cage* ou *stahlhartes Gehäuse*, no original³⁷⁴). Weber também pontua que o fortalecimento da burocracia poderia entrar em rota de colisão com ideais de democracia, uma vez que tende a reproduzir formas de oligarquia social, com consolidação de poder em elites tecnocráticas, em detrimento de governos populares³⁷⁵.

3.9. O *New Public Management* e a Reforma Bresser-Pereira

³⁷¹ MERTON, Robert K. Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces*, Vol. 18, n. 4, maio/1940, pp. 560-568, p. 564.

³⁷² *Idem, ibidem*, p. 565.

³⁷³ MERZ, Felix. *Max Weber's Theory of Bureaucracy and its negative consequences*. Munich: Grin Verlag. 2011. p. 18.

³⁷⁴ A tradução literal da expressão em alemão *stahlhartes Gehäuse* mais se aproxima de “rija crosta de aço”. O sociólogo estadunidense Talcott Parsons foi quem cunhou a expressão *iron cage* ao traduzir *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo* (*Die Protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*) para o inglês em 1930 (WEBER, Max. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. MACEDO, José Marcos Mariani de. (trad.) São Paulo: Companhia das Letras, 2004. p. 19-20).

³⁷⁵ WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Vol. 2. São Paulo: Editora Universidade de Brasília. 1999. p. 225.

Além dos críticos mais tradicionais ao tipo burocrático weberiano, na segunda metade do século XX diversos países promoveram reformas em seus regimes da função pública baseadas nas reflexões e ponderações do *New Public Management* - NPM³⁷⁶, movimento surgido no Reino Unido e exportado para outros países da *common Law*, como Estados Unidos da América e Nova Zelândia, para a Escandinávia³⁷⁷ e, posteriormente, para o Brasil.

O ponto central do NPM – ao menos em sua vertente original³⁷⁸ – é aplicar ideias da gestão de organizações privadas a instituições públicas, deslocando o eixo de análise dos processos para os resultados e ampliando a responsividade dos agentes públicos às necessidades da população, que passam a ser vistos como consumidores de serviços estatais³⁷⁹. Além disso, bebendo da fonte da famosa obra de Albert Hirschman *Exit, Voice and Loyalty*, publicada originalmente em 1970, pretende-se transformar o cidadão em cliente, dotando-o de maior poder de escolha sobre a forma e o prestador de serviços públicos. Em vez de serviços públicos serem monopolizados pelo Estado, o poder público assumiria um papel de regulador de prestadores privados³⁸⁰, que competiriam entre si pela preferência do cidadão-cliente, o qual recompensaria bons prestadores com sua lealdade e puniria provedores em declínio com o exercício de seu direito de saída³⁸¹.

³⁷⁶ Alguns dos princípios do *New Public Management* são: (i) busca pela eficiência por meio de controle financeiro e privatizações, (ii) horizontalização e descentralização decisória, (iii) busca pela excelência e maior participação dos funcionários na inovação e produção de novas soluções “de baixo para cima”, e, em sua variável mais à esquerda, (iv) valorização da qualidade do serviço prestado e ênfase na participação e *accountability* (ANDREWS, Christina W. DA; Da Década Perdida à Reforma Gerencial: 1980-1998. In: ANDREWS, Christina W.; BARIANI, Edson. *Administração Pública no Brasil: breve história política*. São Paulo: Editora UNIFESP, 2010. p. 95-97.

³⁷⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público - RSP*, Ano 47, V. 120, N.1, jan./abril 1996, pp. 07-39, p. 11.

³⁷⁸ As versões mais atuais do NPM são mais focadas em elementos de transparência e *accountability*, além de buscarem uma relação mais equilibrada entre setor público, mercado e sociedade civil (CAVALCANTE, Pedro Luiz; LOTTA, Gabriela Spanghero; YAMADA, Erika Mayumi Kasai. O Desempenho dos Burocratas de Médio Escalão: determinantes do relacionamento e de suas atividades. *Cadernos Ebape.BR*, vol. 16, n. 1, Rio de Janeiro, Jan/Mar 2018, pp. 14-34, p. 18).

³⁷⁹ GRINDLE, Merilee Serrill. *Jobs for the boys: patronage and the state in comparative perspective*. Cambridge, Massachusetts and London, England: Harvard University Press, 2012, p. 262.

³⁸⁰ A ideia do estado regulador está presente, por exemplo, na obra de Osborne e Gaebler, criadores da expressão “*steering not rowing*” (dirigir, não remar). Vide: OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Penguin, 1992.

³⁸¹ HIRSCHMAN, Albert O. *Exit, Voice and Loyalty: responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge, Massachusetts and London, England: Harvard University Press, 1970.

No Brasil, a versão estadunidense do *New Public Management*, fundada em conceitos de redução do tamanho do estado e incremento de eficiência³⁸², ganhou adeptos dentro do governo do ex-Presidente da República Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), em especial o ministro de administração e reforma do Estado Luiz Carlos Bresser Pereira. Em artigo publicado em 1996, o então ministro reconhece que a estabilidade foi instituída no país para coibir o empreguismo e conferir racionalidade e continuidade à administração pública, evitando a demissão em massa de todos os funcionários a cada troca de governo e a paralisia institucional.

No entanto, para Bresser Pereira, a criação de um regime unificado, que garante estabilidade ampla e irrestrita a todas as categorias de servidores, não levaria em consideração as peculiaridades das diferentes funções desempenhadas pelo Estado e teria resultado em um sistema contraditório e ineficiente³⁸³. Servidores públicos excessivamente protegidos pela estabilidade e por planos de carreira que previam remunerações iniciais mais altas do que os de mercado, porém sem grandes progressões funcionais e salariais ao longo da carreira, acabariam desmotivados de exercer suas funções com empenho e dedicação, desinteressados em aceitar posições de chefia que não lhes trarão aumento salarial proporcional às responsabilidades assumidas e dependentes de gratificações criadas apenas para lhes assegurar aumentos remuneratórios disfarçados.

A partir desse diagnóstico, Bresser Pereira propõe uma ampla reforma administrativa no Brasil, pautada nos pilares de descentralização, desburocratização e controle financeiro do Estado. Na frente da descentralização, pretendia o ministro, de um lado, fortalecer as atividades estratégicas da administração, por meio da criação de agências reguladoras e agências executivas e, de outro, a partir da ideia de subsidiariedade, privatizar empresas estatais e adotar novas formas de prestação de serviços públicos por entidades privadas, como organizações sociais e concessionárias.

Ao longo da segunda metade da década de 1990, foram aprovadas uma série de normas dedicadas a implantar um novo modelo de administração gerencial, a exemplo da Lei nº

³⁸² Na América Latina, os críticos da burocracia – muitos dos quais se juntam a governos liberais assumindo postos tecnocráticos – costumam ser associados a movimentos neoliberais, defendendo a redução do tamanho do estado, cortes de pessoal e orçamento, e outros elementos do consenso de Washington. Para uma análise sobre o papel de tecnocratas na implementação de ideais neoliberais, vide: SCHNEIDER, Ben Ross. *The Material Bases of Technocracy: investor confidence and neoliberalism in Latin America*. In: CENTENO, Miguel A; SILVA, Patricio (ed.). *The Politics of Expertise in Latin America*. New York: St. Martin's Press, 1998.

³⁸³ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público - RSP*, Ano 47, V. 120, N.1, jan./abril 1996, pp. 07-39, p. 14-15.

8.987/1995 (Lei de Concessões), da Lei nº 9.637/1998 (Lei das Organizações Sociais) e da Lei nº 9.790/1999 (Lei da OSCIP). Essas leis criaram um cardápio de opções de desestatização, seja por meio da celebração de contratos de concessão ou permissão de serviços públicos (outorga contratual) com sociedades empresárias e consórcios de empresas, seja por contratos de gestão ou termos de parceria (outorga social) com entidades sem fins lucrativos.

Na frente da desburocratização, o plano mirava na reforma do regime jurídico dos servidores públicos. Propunha-se a extinção do regime jurídico único e a admissão de funcionários públicos celetistas em pessoas jurídicas de direito público, inclusive nos entes federativos, para desempenhar atividades estatais não exclusivas, bem como a criação de mecanismos para fortalecer a responsividade dos servidores estatutários, em especial as avaliações periódicas de desempenho. Ademais, pretendia-se restringir o número de extraquadros nomeados para cargos em comissão, incumbindo-se ao legislador infraconstitucional a tarefa de editar lei que estabelecesse percentual dessas posições destinado a servidores de carreira.

O ápice do movimento de desburocratização foi a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998 que, de forma bastante simbólica, introduziu a eficiência no rol de princípios da Administração Pública, e consagrou importantes alterações no texto constitucional, como (i) o fim do regime jurídico único, (ii) a criação das agências executivas, (iii) a possibilidade de perda do cargo, pelo servidor estável, por avaliação de desempenho insuficiente, (iv) o aumento do prazo de estágio probatório de dois para três anos, (v) a exigência de aprovação em avaliação especial para a aquisição de estabilidade e (vi) a necessidade de estabelecimento de critérios para provimento de cargos em comissão e reserva de parcela desde a servidores de carreira³⁸⁴.

No âmbito do controle das finanças do estado, as principais ações pretendidas eram a realização de reformas no regime próprio de previdência social, a partir de uma percepção de que suas regras muito protetivas e generosas em comparação ao regime geral dificultavam o equilíbrio das contas públicas e a criação de mecanismos de limitação de endividamento e gastos públicos. A EC nº 19/1998 alterou o artigo 169 da Constituição para estabelecer (i) normas mais duras de planejamento para a abertura de concursos públicos, criação de cargos, empregos e funções públicas ou concessão de aumento a servidores públicos; e (ii) mecanismos para evitar

³⁸⁴ O rol aqui citado se refere aos seguintes dispositivos da Constituição de 1988: art. 39, caput; art. 37, § 8º; art. 41, § 1º, III; art. 41, caput; art. 41, § 4º e art. 37, V.

que entes federativos extrapolem limites de despesas com pessoal, admitindo-se, inclusive, a perda do cargo por servidor estável, na hipótese de ações de redução de despesas com cargos em comissão e funções de confiança e exoneração de servidores não estáveis não se revelarem suficientes.

Já a Emenda Constitucional nº 20/1998 modificou o artigo 20 do texto constitucional para prever novas regras para o sistema de aposentadorias e pensões dos servidores públicos. Algumas das inovações mais importantes dessa reforma previdenciária foram a previsão de idade mínima para aposentadorias por tempo de contribuição, a proibição de ocupantes de cargos em comissão serem segurados do regime próprio e a possibilidade de os entes federativos instituírem regimes complementares de previdência para seus servidores. Na esfera infraconstitucional, foi aprovada a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que traz uma série de normas relativas a controle e planejamento de gastos públicos, como limites para despesas de pessoal e a obrigatoriedade de planos plurianuais.

3.10. Resultados da Reforma Bresser Pereira

Passados vinte e dois anos da aprovação da reforma gerencial, é possível fazer um balanço ambíguo dessas iniciativas, com algumas tendo avançado mais do que outras³⁸⁵. Em que pesem as possíveis ressalvas³⁸⁶, no plano estritamente descritivo, as mudanças dedicadas à descentralização ganharam tração ao longo dessas mais de duas décadas. Empresas estatais foram

³⁸⁵ GAETANI, Francisco; PALOTTI, Pedro; PIRES, Roberto Rocha C. Public Administration in Brazil: the elusive state? Eighty years attempting to build a professional and responsive public service. In: PETERS, Guy; TERCEDOR, Carlos; RAMOS, Conrado (org.). *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America*. 1ed. London: Emerald Publishing, 2021, v. 1, pp. 53-80, p. 71-73.

³⁸⁶ Frederico Lustosa da Costa traz contraponto mais cético às reformas gerenciais em: COSTA, Frederico Lustosa da. Estado, Reforma do Estado e Democracia no Brasil da Nova República. Rio de Janeiro: *Revista de Administração Pública*, vol. 32, n. 4, pp. 71-82, jul/ago 1998, p. 80. O objetivo desde trabalho é meramente descritivo, não se busca fazer um juízo de valor sobre os caminhos escolhidos pela reforma Bresser-Pereira, mas tão-somente analisar se, dentro daquilo que os reformadores propunham, quais objetivos foram ou não alcançados. Mesmo dentre institutos que foram de fato implantados, há estudos sobre o baixo grau de autonomia de que as agências reguladoras brasileiras efetivamente desfrutaram e sobre os baixos valores de alienação das ações de empresas como a Vale durante a sua privatização. Vide: MOREIRA, Egon Bockmann. Passado, Presente e Futuro da Regulação Econômica no Brasil. *Revista de Direito Público da Economia*, vol. 11, n. 44, out/dez 2013, pp. 87-118. SCHIRATO, Vitor Rhein. A Deterioração do Sistema Regulatório Brasileiro. *Revista de Direito Público da Economia*, vol. 11, n. 44, out/dez 2013, pp. 249-272.

privatizadas, agências reguladoras foram criadas, organizações sociais se expandiram, concessões foram implantadas e posteriormente expandidas pela Lei nº 11.079/2004, que criou duas espécies de concessões especiais, a patrocinada e a administrativa. Além disso, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade dos modelos de agências reguladoras³⁸⁷ e organizações sociais³⁸⁸.

Políticas de controle das despesas públicas tiveram resultados parciais. A Lei de Responsabilidade Fiscal, de fato, representou uma importante inflexão na gestão do orçamento público, passando a exigir muito mais planejamento e profissionalização do que previamente à sua edição. Por outro lado, gastos públicos continuaram não completamente equacionados, o que levou à aprovação do teto de gastos pela Emenda Constitucional nº 95/2016³⁸⁹. A reforma previdenciária da EC nº 20/1998 não foi suficiente para equilibrar o sistema previdenciário brasileiro, já tendo sido realizadas novas alterações ao regime previdenciário brasileiro, sem que se tenha alcançado uma solução mais definitiva. As limitações às despesas com pessoal, somadas à queda da receita dos entes federativos frente a um cenário de instabilidade econômica, têm levado entes federativos a buscarem outras soluções para garantir a prestação de serviços públicos, como será analisado no capítulo 4.

As medidas voltadas para a desburocratização parecem ter sido as que menos avançaram. Poucas agências executivas³⁹⁰ foram implantadas, a lei complementar que deveria regulamentar as avaliações de desempenho e a lei ordinária que deveria disciplinar os cargos em comissão nunca foram editadas, as avaliações especiais ao final do período de estágio probatório para aquisição de estabilidade mostram-se pouco rigorosas ou mesmo inexistentes³⁹¹. E, sobretudo, o regime jurídico único foi formalmente restabelecido por decisão do STF em 2007, como se passará a ver.

³⁸⁷ STF, ADI nº 1.949, Plenário, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 18.11.1999.

³⁸⁸ STF, ADI nº 1.923, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 16.04.2015.

³⁸⁹ Vide artigos 106 e seguintes do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A análise aprofundada do mecanismo não se insere no escopo desta tese.

³⁹⁰ As agências executivas estão previstas no artigo 37, § 8º da Constituição de 1988, que prevê a possibilidade de órgãos e entidades da administração pública ampliarem sua autonomia gerencial, orçamentária e financeira em troca do cumprimento de determinadas metas de desempenho. O dispositivo é regulamentado pela Lei nº 13.934/2019, que busca ampliar a sua utilização prática.

³⁹¹ O risco de inobservância do dever de submissão do servidor público a uma avaliação especial como condição para a aquisição de estabilidade é objeto de preocupação do Enunciado nº 37, aprovado na I Jornada de Direito Administrativo do Conselho da Justiça Federal, cujo texto afirma que “não há estabilização automática em virtude do tempo, sendo o resultado positivo em avaliação especial de desempenho uma condição indispensável para a aquisição da estabilidade”.

Ao analisar a medida cautelar requerida na ADI nº 2.135, a maioria dos ministros do Supremo Tribunal Federal considerou formalmente inconstitucional a alteração promovida no artigo 39, caput, da Constituição pela Emenda Constitucional nº 19/1998, que extinguiu o regime jurídico único. Com isso, foi concedida a cautelar pretendida para restabelecer, com efeitos *ex nunc*, a redação originária do dispositivo e, conseqüentemente, a exigência de instituição de regime jurídico único pelas pessoas jurídicas de direito público.

O voto vencedor, conduzido pelo Ministro Néri da Silveira, argumentou que a alteração normativa em questão continha vício formal insanável, que representava manifesta violação ao devido processo legislativo. Dada a ausência de consenso em torno do tema, a proposta de nova redação para o artigo 39, caput, da Constituição, a qual acabava com a exigência do regime jurídico único, havia sido destacada do texto principal da Proposta de Emenda à Constituição nº 173/1995, que deu origem à EC nº 19/1998, para ser votada isoladamente após a discussão do texto principal, na forma do artigo 162 do Regime Interno da Câmara dos Deputados.

No momento de sua votação isolada, o Destaque para Votação em Separado – DVS nº 9, que analisava somente a proposta de alteração do caput do artigo 39, recebeu em primeiro turno apenas 298 votos, dez a menos do que os 308 necessários para atingir o quórum de três quintos exigido para a aprovação de emendas ao texto constitucional. Não obstante a rejeição à alteração do caput, a proposta de nova redação para os parágrafos do dispositivo foi aprovada em plenário durante a votação geral da PEC nº 173/1995. O Deputado Moreira Franco, relator da PEC, teria aproveitado para transplantar a redação do parágrafo 2º – devidamente aprovada em plenário – para o caput do artigo 39, levando à extinção do regime jurídico único.

Para o Ministro Néri da Silveira, a manobra teria representado uma violação ao devido processo legislativo³⁹². A maioria da Corte acatou o argumento apresentado por Néri da Silveira de que a manobra representou uma violação ao devido processo legislativo e, dessa forma, concedeu parcialmente a medida cautelar requerida para reconhecer a inconstitucionalidade formal da alteração do artigo 39, caput, da Constituição.

³⁹² O voto vencido, iniciado pelo Ministro Nelson Jobim e acolhido pelos Ministros Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa argumentava que, na verdade, a Redação do Vencido elaborada pelo Deputado Moreira Franco havia sido posteriormente submetida à votação plenária no segundo turno, em que acabou aprovada. Na sequência, a proposta de redação para o artigo 39 que acabou refletida pela EC nº 19/1998 foi também votada e aprovada, em dois turnos, no Senado Federal. Dessa forma, Jobim destaca não vislumbrar violação ao devido processo legislativo na tramitação da PEC nº 173/1995 e vota pelo indeferimento da medida cautelar.

O mérito da ADI nº 2.135, contudo, até hoje não foi definitivamente analisado pelo Supremo Tribunal Federal. Em 2020, a atual relatora, Ministra Cármen Lúcia, juntou aos autos do processo o seu voto no sentido de referendar a cautelar concedida em 2007 e reconhecer, de forma definitiva, a inconstitucionalidade formal da alteração do artigo 39, caput, da Constituição pela EC nº 19/98. Em 2021, porém, o Ministro Gilmar Mendes apresentou seu voto opinando pela improcedência da ação direta de inconstitucionalidade e pela manutenção da alteração constitucional que promoveu o fim do RJU³⁹³. Logo após a juntada do voto por Gilmar Mendes, o Ministro Nunes Marques pediu vista do processo e o julgamento se encontra interrompido. Caso o STF acompanhe o voto de Mendes e forme maioria pela constitucionalidade da EC nº 19/1998, o regime jurídico único será novamente extinto.

3.11. De Bresser-Pereira aos dias atuais

Como visto no capítulo 2, a Constituição de 1988 optou por um modelo maximalista de democracia, afinado com a ideia de constitucionalismo social³⁹⁴ e marcado por um forte estado de bem-estar social. É evidente em seu texto a preocupação com a efetivação de liberdades individuais, direitos sociais e coletivos, bem como com a inclusão de grupos marginalizados e a redução de desigualdades. Não obstante seu caráter compromissório, a atual ordem constitucional se volta muito mais para a transformação do *status quo* do que para sua manutenção³⁹⁵.

Com a conquista de um cenário de estabilidade política e monetária a partir do Plano Real (1994), a administração pública federal conseguiu pôr em prática iniciativas que buscavam

³⁹³ O ministro fundamenta seu voto no fato de que o DVS nº 9 abrangia apenas a proposta de nova redação para o caput do artigo 39 trazida pela PEC nº 173/1995, ao passo que seus parágrafos permaneceram incluídos na votação em bloco. A proposta de alteração dos parágrafos do artigo 39 durante a votação em bloco acabou recebendo o número de votos necessário para ser considerada aprovada, enquanto o caput, incluído no DVS nº 9, não atingiu três quintos de votos. Para evitar a aprovação de um artigo 39 sem caput, a Comissão Especial responsável pela tramitação da PEC nº 173/1995, valendo-se de sua prerrogativa concedida pelo artigo 197 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, teria decidido transpor o parágrafo 2º do artigo 39 – aprovado na sessão plenária juntamente com o restante da proposta de emenda à Constituição – para o caput do dispositivo, dando origem à redação que acabou promulgada na EC nº 19/1998.

³⁹⁴ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional*. Teoria, História e Métodos de Trabalho. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 83.

³⁹⁵ *Idem, ibidem*, p. 313.

dar conta desses ambiciosos objetivos constitucionais³⁹⁶. Durante os governos comandados pelo Partido dos Trabalhadores (2003-2016), especialmente durante os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), o país experimentou um salto quantitativo e qualitativo no funcionalismo público nacional, impulsionado pelo contexto econômico favorável, com aumento de arrecadação tributária e consequente redução das constrições trazidas pelos limites de despesas com pessoal impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal³⁹⁷.

Entre 1985 e 2016, houve um aumento superior a 100% na quantidade total de servidores públicos no Brasil, com um salto de 4,84 milhões para 11,26 milhões³⁹⁸. Embora proporcionalmente este aumento não tenha sido tão robusto quanto em termos absolutos³⁹⁹, o fato de grande parte desses servidores atuar diretamente na prestação de serviços essenciais, como saúde, educação e segurança⁴⁰⁰, representa um aumento da capacidade estatal nestas áreas finalísticas consideradas prioritárias pelo constituinte de 1988.

O aumento na quantidade de servidores efetivos trouxe agentes tecnicamente mais qualificados para os quadros da administração brasileira. De acordo com o Atlas do Estado Brasileiro, em 1985 apenas cerca de 916 mil servidores públicos possuíam ensino superior completo, somando-se as três esferas federativas. Já em 2016 esse número havia subido para

³⁹⁶ GAETANI, Francisco; PALOTTI, Pedro; PIRES, Roberto Rocha C. Public Administration in Brazil: the elusive state? Eighty years attempting to build a professional and responsive public service. In: PETERS, Guy; TERCEDOR, Carlos; RAMOS, Conrado (org.). *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America*. 1ed. London: Emerald Publishing, 2021, v. 1, pp. 53-80, p. 62 e 73-76.

³⁹⁷ GAETANI, Francisco; PALOTTI, Pedro; PIRES, Roberto Rocha C. Public Administration in Brazil: the elusive state? Eighty years attempting to build a professional and responsive public service. In: PETERS, Guy; TERCEDOR, Carlos; RAMOS, Conrado (org.). *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America*. 1ed. London: Emerald Publishing, 2021, v. 1, pp. 53-80, p. 74.

³⁹⁸ Vide: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/75>> Acesso em 18 out. 2021.

³⁹⁹ Em termos proporcionais, o país saiu de cerca de 9% dos postos de trabalho situados no setor público para menos de 12%. A expansão numérica da quantidade de servidores públicos possui, assim, relação com outros fatores, como o aumento da população brasileira e das vagas no mercado de trabalho público e privado no período. Vide: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>> Acesso em 30.Mar.2022. E também: LOPEZ, Félix; CARDOSO JUNIOR, José Celso. *Cadernos da Reforma Administrativa*. Caderno 4: a verdade sobre os números do emprego público e o diferencial de remunerações frente ao setor privado no Brasil. Brasília: FONACATE, 2020, p. 3 e 6. A média do emprego público no Brasil permanece, ainda, inferior à média dos países-membros da OCDE (CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Do Insulamento Burocrático à Governança Democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES, Roberto. LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA/ENAP, 2018, pp. 59-84, p. 73).

⁴⁰⁰ Nos estados, quase 50% dos servidores públicos atuam nas áreas de educação, saúde ou segurança. Nos Municípios, cerca de metade atua na educação ou na saúde. Embora o percentual de servidores nas áreas de educação, saúde e segurança seja menor em nível federal (20%), é importante ter em mente que servidores federais representam apenas cerca de 9% do funcionalismo público brasileiro. Vide: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/filtros-series/36/carreiras-e-ocupacoes-no-setor-publico>> Acesso em 18.Out.2021.

cerca de 4,78 milhões com ensino superior completo, dos quais 213,8 mil possuíam mestrado ou doutorado⁴⁰¹. Proporcionalmente, 7% dos servidores públicos possuem mestrado e 9,8% têm doutorado, ao passo que na população em geral apenas 0,8% possuem mestrado e 0,2% possuem doutorado⁴⁰². Não obstante este dado não represente uma garantia absoluta da qualidade do trabalho desenvolvido por esses agentes, é um indicador importante do aprimoramento da formação e especialização profissional dos integrantes da Administração Pública.

Embora não tenha sido realizada uma reforma administrativa organizada durante o governo Lula – como foi, por exemplo, a reforma gerencial – a gestão do petista trouxe importantes transformações na administração federal⁴⁰³. Uma das mais importantes foi a consolidação de instituições de *accountability* horizontal e vertical. Na dimensão horizontal, aprofundou-se o processo de fortalecimento de órgãos de controle iniciado em 1988 com a criação de novas organização e o reforço das já existentes, a exemplo, respectivamente, da Controladoria-Geral da União, instituída pela Lei nº 10.683/2003, e da expansão do quadro de pessoal do Tribunal de Contas da União. Já na dimensão vertical, ampliaram-se mecanismos de participação da sociedade civil, como as ouvidorias, os conselhos participativos e as audiências públicas⁴⁰⁴.

No mesmo período, também é possível observar a implementação de medidas de caráter fiscalista ou voltadas para uma maior abertura da economia brasileira ao setor privado. Em 2003, por exemplo, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 41, que, visando a reduzir gastos com

⁴⁰¹ Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/91>> Acesso em 18.Out.2021.

⁴⁰² OREIRO, José Luís; FERREIRA-FILHO, Helder Lara. A PEC 32 da Reforma Administrativa: uma análise crítica, *Revista de Economia Política*, vol. 41, no 3, julho-setembro/2021, pp. 487-506, p. 500.

⁴⁰³ ABRAMOVAY, Pedro; LOTTA, Gabriela. A Democracia Equilibrada: políticos e burocratas no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2022, p. 43-46.

⁴⁰⁴ GAETANI, Francisco; PALOTTI, Pedro; PIRES, Roberto Rocha C. Public Administration in Brazil: the elusive state? Eighty years attempting to build a professional and responsive public service. In: PETERS, Guy; TERCEDOR, Carlos; RAMOS, Conrado (org.). *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America*. 1ed. London: Emerald Publishing, 2021, v. 1, pp. 53-80, p. 60. CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Do Insulamento Burocrático à Governança Democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES, Roberto. LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA/ENAP, 2018, pp. 59-84, p. 71. Ainda que tenham sido caracterizados pelo fortalecimento de órgãos de controle, também não se pode perder de vista que os governos petistas foram também marcados por importantes escândalos de corrupção, como o mensalão e os desdobramentos da Operação Lava Jato (ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e Ordem Democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, Roberto. LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA/ENAP, 2018, pp. 23-58, p. 47).

pessoal inativo, promoveu uma profunda reforma no regime próprio de previdência social⁴⁰⁵. No ano seguinte, foi editada a Lei nº 11.079/2004 (Lei de PPPs), que criou duas modalidades de concessões especiais: patrocinada e administrativa.

Não obstante a considerável expansão do funcionalismo público durante o período, a desigualdade permanece até os dias de hoje como um dos principais problemas do setor público brasileiro, tanto em matéria remuneratória quanto em relação aos níveis de capacidade estatal. De acordo com o Atlas do Estado Brasileiro, em 2019, os salários de servidores públicos na União Federal eram em média de R\$ 10,23 mil mensais, nos Estados, R\$ 5,24 mil e nos Municípios, R\$ 3 mil⁴⁰⁶. Nos Poderes, a menor remuneração mensal média ocorre no Executivo municipal (R\$ 2,97 mil), enquanto as maiores se dão no Judiciário federal (R\$ 15,27 mil) e estadual (R\$ 10,2 mil), este último seguido de perto pelo Legislativo federal (R\$ 9,3 mil)⁴⁰⁷.

Em todos os poderes da União, os salários de servidores públicos, turbinados por aumentos durante as administrações petistas, superam as médias de remuneração do setor privado. O mesmo não necessariamente ocorre nas esferas estaduais e municipais⁴⁰⁸, onde se concentram cerca de 90% dos servidores públicos brasileiros⁴⁰⁹. Salários mais elevados na esfera federal são possíveis devido às profundas assimetrias do federalismo brasileiro, em que a União é responsável pela maior parcela da arrecadação tributária, bem como ao fato de os servidores federais serem bem menos numerosos do que os estaduais e municipais⁴¹⁰.

Já as discrepâncias salariais dos Poderes Judiciário e Legislativo, bem como de membros de órgãos de controle autônomos, podem ser explicadas pela autonomia financeira assegurada pela Constituição de 1988⁴¹¹ e pelo maior poder de barganha política de suas

⁴⁰⁵ A medida extinguiu a paridade e a integralidade das aposentadorias e pensões de servidores estatutários e admitiu que entes federativos instituíssem regimes complementares de previdência para seus servidores.

⁴⁰⁶ Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/118>> Acesso em 26. Out.2021.

⁴⁰⁷ O documento está disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/atlasestado/>> Acesso em 29.Ago.2021.

⁴⁰⁸ MARCONI, Nelson. Uma Radiografia do Emprego Público no Brasil: Análise e Sugestões de Políticas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (ed.). *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para o Estado Democrático no Século XXI*, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, pp. 219-276.

⁴⁰⁹ Especialmente a esfera municipal passou por um crescimento de impressionantes 317% desde a Constituição de 1988, o que pode ser explicado pela franca opção do constituinte de centralizar a execução de serviços públicos fundamentais, como saúde e educação básicas, na esfera local (BRAUNERT, Mariana Bettiga; BERNARDO, Kelen Aparecida da Silva; BRIDI, Maria Aparecida da Cruz. Impactos da Reforma Administrativa sobre as Formas de Contratação e a Estabilidade no Setor Público. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, vol. 26, n. 84, pp. 1-19, p. 15).

⁴¹⁰ Servidores federais representam menos de 10% do total do funcionalismo público brasileiro, conforme dados do Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/67>> Acesso em 27.Out.2021.

⁴¹¹ Constituição da República de 1988, artigos 2º, 99 e 168.

corporações em relação a outras categorias de servidores mais distantes dos centros de poder. Embora numericamente menores, carreiras dotadas de maior força política com frequência formam grupos de interesses robustos, que se engajam para ver atendidos seus pleitos financeiros e incrementar suas fontes de ganhos estatais, em processo conhecido na literatura como *rent-seeking*⁴¹².

As carreiras públicas ligadas à área jurídica são as que desfrutam de maiores remunerações do funcionalismo. Das dez carreiras mais bem remuneradas do país, sete estão na União e oito no Poder Judiciário; apenas uma – auditor-fiscal da Receita Federal – não exige formação em direito⁴¹³. Estudos demonstram, ainda, a persistência de remunerações que superam o teto remuneratório previsto no artigo 37, XI da Constituição, embora em números absolutos baixos e proporções inferiores àquelas observadas em anos anteriores. Em 2010, ano do pico dos “supersalários”, 6.553 servidores federais receberam vencimentos superiores ao limite do funcionalismo público, a um custo de cerca de R\$ 600 milhões ao ano. Já em 2018 este número havia caído para 1.248 servidores, a um custo anual de cerca de R\$ 235 milhões⁴¹⁴.

Há, também, diferentes níveis de capacidade estatal em todo o território nacional, como mostram as enormes diferenças salariais entre poderes e esferas de governo⁴¹⁵. Enquanto a União desfruta de um corpo mais qualificado e uniforme de servidores, nos Estados e nos Municípios, o crescimento do número de servidores se concentrou sobretudo na parcela que presta serviços diretamente à população, como profissionais de saúde, professores e agentes de segurança⁴¹⁶.

⁴¹² NISKANEN, William A. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine, 1971, p. 36-42.

⁴¹³ NUNES, Wellington; TELES, José. A Elite Salarial do Funcionalismo Público Federal: sugestões para uma reforma administrativa eficiente. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, vol. 26, n. 84, pp. 1-24, p. 6-7. Em números absolutos, o cargo com maior remuneração na esfera federal é o de Procurador Regional da República, com um salário médio de R\$ 37.372 mensais (p. 9).

⁴¹⁴ NUNES, Wellington; TELES, José. A Elite Salarial do Funcionalismo Público Federal: sugestões para uma reforma administrativa eficiente. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, vol. 26, n. 84, pp. 1-24, p. 15-16.

⁴¹⁵ FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, Jan/2018, pp. 71- 88, p. 82.

⁴¹⁶ 40% dos servidores públicos municipais estão diretamente ligados ao núcleo duro dos serviços públicos de educação e saúde, sendo compostos por professores, médicos, enfermeiros e agentes de saúde. Nos Estados, somando-se ainda os profissionais da segurança pública (policiais civis, militares, bombeiros e agentes penitenciários), o percentual de servidores que participam da tríade do núcleo essencial dos serviços públicos (segurança, saúde e educação) chega a 60% (OREIRO, José Luís; FERREIRA-FILHO, Helder Lara. A PEC 32 da Reforma Administrativa: uma análise crítica, *Revista de Economia Política*, vol. 41, no 3, julho-setembro/2021, pp. 487-506, p. 502).

O crescimento de servidores que atuam dentro da Administração, no desenvolvimento e monitoramento de políticas públicas, mostra-se bem mais tímido⁴¹⁷, o que limita a consolidação de uma ampla capacidade de planejamento e profissionalização estatal⁴¹⁸. Subsistem, ainda, discrepâncias dentro da esfera federativa. Enquanto alguns órgãos e entidades são conhecidos como bolsões de eficiência e desfrutam de elevados níveis de capacidade técnica e independência política, outros sofrem com realidades antagônicas⁴¹⁹.

Por si só, a expansão das carreiras que atuam diretamente na prestação de serviços à população não foi capaz de produzir efeitos consideráveis na percepção dos usuários sobre a qualidade dessas atividades. Em estudo realizado pela OCDE no qual usuários de diversos países eram convidados a dar notas de zero a 100 para utilidades públicas, brasileiros atribuíram nota 31 à saúde pública, 48 à educação, 42 ao sistema judiciário e 45 à polícia local⁴²⁰. Todas as pontuações foram inferiores à média do bloco e coincidem com os resultados do país em avaliações mais objetivas, como o índice de PISA, que afere a qualidade de sistemas educacionais⁴²¹.

Uma possível explicação para o fenômeno tem ligação direta com a persistente desigualdade no setor público brasileiro. A maioria desses serviços é prestada por servidores de

⁴¹⁷ NOGUEIRA, Roberto Passos. CARDOSO JUNIOR, José Celso. Tendências e Problemas de Ocupação no Setor Público Brasileiro: conclusões parciais e recomendações de pesquisa. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso (org.). *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*. Vol. 5: Diálogos para o Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011, p. 429-431. Iniciativas mais recentes buscaram ampliar a capacidade de formulação e monitoramento de políticas públicas do estado brasileiro, principalmente por meio da criação e da valorização de cargos de especialistas em políticas públicas e gestão governamental – EPPGG, porém nos últimos anos o ingresso de novos servidores nessas carreiras desacelerou (CRUZ, Rachel. Carreiras Burocráticas e suas Transformações: o caso dos gestores governamentais do Brasil. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (orgs.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, pp. 296-319, p. 304-314).

⁴¹⁸ GEDDES, Barbara. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994. EVANS, Peter B. *Embedded Autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995, p. 60-66. BRINKS, Daniel M.; LEVITSKY, Steven. MURILLO, María Victoria. *Understanding Institutional Weakness*. Cambridge: Cambridge University Press. 2019. p. 20-23. FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, Jan/2018, pp. 71- 88, p. 78.

⁴¹⁹ BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M.; State Capacity, Bureaucratic Politization, and Corruption in the Brazilian State. *Governance*, vol. 30, n. 1, jan/2017, pp. 105-124.

⁴²⁰ Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. *Government at a Glance 2017: OECD Indicators*. Paris: OECD Publications, 2017.

⁴²¹ Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*. Paris: OECD Publications, 2015. Em 2015, a média do Brasil no índice de PISA era 395, abaixo da média da América Latina (411) e dos países emergentes (429).

nível de rua vinculados a estados e municípios⁴²², que não foram tão impactados pelas medidas voltadas à construção de capacidade estatal adotadas pela administração federal durante os anos 2000. Nas esferas estadual e municipal, o aumento expressivo da quantidade de servidores temporários, um dos principais indicativos de deterioração da capacidade financeira estatal, como se verá no próximo capítulo, já começa a acontecer desde 2005⁴²³.

Em âmbito federal, a piora da situação política e econômica do país em anos mais recentes também tem contribuído para a degradação da capacidade estatal. Desde o governo Dilma Rousseff, inicia-se uma redução das taxas de ingresso de novos servidores e dos reajustes salariais de agentes que já fazem parte dos quadros da administração⁴²⁴. O processo começa a se acelerar em 2013, com o aprofundamento da instabilidade política e econômica no país. Não obstante a quantidade de temporários na administração federal também venha aumentando desde 2005, a explosão dessa espécie de vínculo se dá sobretudo a partir de 2013, quando as restrições financeiras sobre a União tornam-se mais severas⁴²⁵. O próximo capítulo irá explorar com maior profundidade essa e outras transformações recentes da função pública brasileira, suas origens e alguns de seus efeitos para a capacidade estatal de desenvolver políticas públicas.

3.12. Conclusões Parciais

⁴²² ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e Ordem Democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, Roberto. LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA/ENAP, 2018, pp. 23-58, p. 45-46. CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Do Insulamento Burocrático à Governança Democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES, Roberto. LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA/ENAP, 2018, pp. 59-84, p. 68-70.

⁴²³ Dados do Atlas do Estado Brasileiro disponíveis em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/download/154/tres-decadas-de-funcionalismo-brasileiro-1986-2017>> Acesso em 28.Jul.2022.

⁴²⁴ GAETANI, Francisco; PALOTTI, Pedro; PIRES, Roberto Rocha C. Public Administration in Brazil: the elusive state? Eighty years attempting to build a professional and responsive public service. In: PETERS, Guy; TERCEDOR, Carlos; RAMOS, Conrado (org.). *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America*. 1ed. London: Emerald Publishing, 2021, v. 1, pp. 53-80, p. 75.

⁴²⁵ Dados do Atlas do Estado Brasileiro disponíveis em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/download/154/tres-decadas-de-funcionalismo-brasileiro-1986-2017>> Acesso em 28.Jul.2022. Houve um aumento significativo de temporários na União Federal em 2010, mas este se deve precipuamente às contratações por prazo determinado realizadas naquele ano para realizar o censo populacional. Devido à excepcionalidade do evento, considera-se apenas o aumento expressivo de contratações temporárias a partir dos anos subsequentes.

As primeiras legislações sobre servidores públicos começaram a surgir no Brasil ainda no período imperial, embora ainda de forma difusa e pouco organizada. Desde os primórdios da função pública brasileira, é possível observar a criação de um regime para funcionários de carreira e outro aplicável a agentes públicos admitidos a título precário, por meio de soluções desenvolvidas de maneira improvisada e casuística, usualmente para atender a demandas empreguistas de aliados políticos ou a necessidades específicas de uma administração pouco profissionalizada.

O DASP representou a primeira tentativa organizada de formação de uma burocracia nacional pautada por ideais de profissionalização e valorização do mérito, que pudesse pôr em prática os ideais desenvolvimentistas do governo varguista. Apesar de avanços pontuais e da formação de “bolsões de eficiência” na administração brasileira, esforços de resistência ao projeto burocrático “daspiiano” levaram à aprovação de uma série de atos normativos que criavam e ampliavam exceções ao regime oficial da função pública, como os interinos e extranumerários.

Já a reforma administrativa de 1967, segunda grande reforma administrativa no país, também realizada durante período autoritário da história brasileira, fundou-se em ideias de flexibilização e implantação de valores do setor privado dentro do estado. Ao longo do período militar, porém, observa-se uma substituição de propostas tecnocráticas por necessidades de acomodação de aliados políticos em cargos públicos. Práticas clientelistas e de esvaziamento do regime estatutário fizeram com que o funcionalismo público federal ganhasse quase um milhão de novos agentes, sendo cerca de 80% regidos pela CLT e admitidos sem concurso público.

A derrocada da ditadura militar e a Nova República representam um momento de ampla refundação do estado brasileiro e de seu pacto democrático. A Constituição de 1988 foi um importante divisor de águas para a formação, a partir de forte inspiração weberiana, de um regime jurídico dos servidores públicos mais meritocrático e em sintonia com valores caros à nova ordem democrática, como a impessoalidade e a expertise técnica.

Ainda que o constituinte tenha se utilizado do tipo ideal weberiano para desenhar esse novo regime da função pública, o modelo proposto por Max Weber possui natureza meramente descritiva. O tipo weberiano apenas enumera traços de uma organização hipotética que adotasse em sua totalidade os preceitos burocráticos, sem necessariamente embutir um juízo de valor ou um caráter prescritivo sobre essas características. O elemento descritivo do arquétipo weberiano é

importante para aliviar a carga valorativa tanto de eventuais divergências de suas características em organizações reais quanto de reformas que busquem mitigar esses traços.

A rigidez do regime da função pública inaugurado em 1988 foi objeto de uma reforma administrativa que pretendia tornar o estado brasileiro mais dinâmico. Ainda na década de 1990, influenciada pelo movimento do *New Public Management*, a equipe do ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira propôs uma ampla reforma gerencial, pautada nas ideias de administração de resultados e aplicação de princípios da gestão privada ao setor público. No entanto, essa reforma também não conseguiu dar conta dos descompassos que existiam no texto original de 1988, além de ter criado outras distorções a partir de suas inovações.

A partir dos 2000, especialmente durante o governo Lula, houve uma série de esforços na administração federal voltados para o fortalecimento da capacidade estatal, sobretudo por meio da expansão e da valorização remuneratória do funcionalismo federal, da criação e da consolidação de órgãos de controle e mecanismos de transparência e participação social. Essas iniciativas, contudo, tiveram pouca penetração nos níveis estadual e municipal, que, embora tenham assistido a um aumento considerável na quantidade de vínculos públicos, permaneceram embebidos em uma realidade de salários mais modestos e pouco pessoal em áreas estratégicas de planejamento e monitoramento de políticas públicas. Na última década, a administração federal também tem experimentado um processo de deterioração da densidade de vínculos de trabalho, movido principalmente pelo contexto de instabilidade política e econômica.

O apanhado histórico realizado neste capítulo demonstra que a função pública brasileira foi construída a partir de movimentos contraditórios de busca pela construção de uma burocracia profissionalizada e capaz de efetivar projetos ambiciosos políticos de desenvolvimento nacional e, ao mesmo tempo, demandas por espaços de patronagem e clientelismo que permitissem a construção de alianças políticas e o controle da ação estatal por grupos aliados. Nas palavras de Edson de Oliveira Nunes, quatro gramáticas políticas – clientelismo, corporativismo, universalismo de procedimentos e insulamento burocrático – se misturam e se confundem no estado brasileiro. Enquanto as duas primeiras guardam relações com velhas práticas patrimonialistas do cenário nacional, as duas últimas se relacionam com esforços de um corpo burocrático impessoal, independente e profissionalmente capacitado⁴²⁶.

⁴²⁶ NUNES, Edson de Oliveira. *A Gramática Política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2017, p. 159-171.

Os próximos capítulos se debruçam sobre a dualidade que se mantém no regime jurídico dos servidores públicos. De um lado, a Constituição de 1988 representou avanços indiscutíveis, mas, de outro, não foi capaz de solucionar problemas de desigualdade, ausência de responsabilidade e ingerências políticas indevidas que subsistem na função pública.

CAPÍTULO 4: AS RECENTES TRANSFORMAÇÕES NO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS E A PERSISTÊNCIA DO DESCOMPASSO ENTRE NORMA CONSTITUCIONAL E REALIDADE

4.1. Introdução

Como visto no capítulo anterior, a Constituição de 1988 representou um considerável avanço do regime estatutário. Quando entrou em vigor, 80% da força de trabalho estatal era composta por celetistas nomeados sem concurso público. Em 2022, a cifra se inverteu, com estatutários somando cerca de 85% do funcionalismo público brasileiro⁴²⁷. Nas últimas três décadas, o regime estatutário tornou-se a regra-padrão (*default rule*) da função pública.

Não obstante, transformações relevantes na função pública podem ser observadas em anos mais recentes. O Atlas do Estado Brasileiro mostra uma queda no percentual de servidores estatutários. Em 2004, ano do auge percentual deste regime, 90,06% dos servidores eram estatutários, cinco pontos percentuais a mais do que em relação a 2022⁴²⁸. Ao mesmo tempo, cresce o percentual de agentes públicos que detêm outros tipos de vínculos de trabalho no setor público para além do estatutário, tais como temporários, celetistas, bolsistas, médicos residentes e agentes comunitários de saúde⁴²⁹.

⁴²⁷ BRASIL, Ministério da Economia. Painel Estatístico de Pessoal. Atualização realizada em 17 de janeiro de 2022. Disponível em:

<<http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>> Acesso em 26.Jan.2022.

⁴²⁸ Em âmbito estadual e municipal, a queda nos números e nos percentuais de servidores estatutários começou a ocorrer alguns anos antes. Nos municípios, estatutários caíram de 65% para 61,4% entre 1999 e 2014, enquanto nos estados a redução foi de 137.268 funcionários, uma diminuição de 5,9 pontos percentuais (DRUCK, Graça. A Terceirização na Saúde Pública: Formas Diversas de Precarização do Trabalho. *Rev. Trabalho, Educação e Saúde*, v. 14, nov. 2016, pp. 15-43, p. 22).

⁴²⁹ CASALECCHI, Alessandro. Retrato das Despesas de Pessoal no Serviço Público Federal Civil (Parte 1). Instituição Fiscal Independente – IFI, *Estudos Especiais* n° 11, 23.Dez.2019, p. 26. Por possuir peculiaridades próprias, o regime jurídico a que se submetem os médicos residentes não será analisado neste trabalho. Uma análise de alguns desses vínculos alternativos pode ser encontrada em: PARISIO, Isabela de Oliveira. Revendo a Interpretação do Art. 37 da Constituição Federal: arranjos jurídicos em recursos humanos para a Prefeitura de São Paulo. Dissertação apresentada à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito e Desenvolvimento. 127f. 2022.

Dentro do regime estatutário, outros movimentos também têm contribuído para o enfraquecimento da uniformidade de suas regras. Nesses casos, servidores públicos permanecem regidos por estatutos que lhes asseguram efetividade e estabilidade, mas outras diretrizes trazidas pelo texto constitucional para a instituição do regime estatutário pelos entes federativos são quebradas, sobretudo com o avanço das leis específicas para determinadas carreiras.

O presente capítulo investiga as transformações informais que o regime jurídico dos servidores públicos vem enfrentando para lidar com seus dilemas de agência, assim como outros desafios que despontaram nos últimos anos. Parte das questões aqui analisadas guarda relação com efeitos da reforma Bresser Pereira sobre a administração pública brasileira, ao passo que outras decorrem de fatores mais amplos, tais como a deterioração das contas públicas e a evolução tecnológica. Não se pretende fazer, porém, uma análise exaustiva de todos os movimentos que têm modificado a função pública brasileira. O objetivo é oferecer um panorama geral para que se possa compreender que, não obstante as diretrizes constitucionais do regime permaneçam as mesmas desde a reforma gerencial dos anos 1990, transformações importantes têm ocorrido no plano de seu funcionamento, com consequências para a consolidação do estado democrático de direito⁴³⁰.

O capítulo é dividido em cinco seções de desenvolvimento e se encerra com uma síntese de suas conclusões parciais. Na primeira seção, são exploradas as origens das transformações simultâneas e desconcertadas da função pública brasileira. Na segunda seção, as recentes mudanças do regime jurídico da função pública brasileira são analisadas sob a perspectiva das transformações institucionais graduais. A partir dessa visão, a terceira seção apresenta o regime jurídico dos servidores públicos no Brasil como uma instituição fraca, ao passo que a quarta seção investiga a licitude das transformações experimentadas pelo regime da função pública. Por fim, na quinta seção, são analisadas quatro possíveis consequências indesejáveis das transformações analisadas: irracionalidade organizacional; redução da transparência e

⁴³⁰ Como ensina Udy, mesmo burocracias weberianas possuem atributos informais tão relevantes para a compreensão de seu funcionamento quanto normas de direito positivo (UDY JUNIOR, Stanley H. Burocracia e Racionalidade na Teoria Weberiana da Organização: um estudo empírico. In: CAMPOS, Edmundo (organização, introdução e tradução). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 4ª edição, 1978, p. 55-58). Em sentido semelhante: BLAU, Peter M. *Bureaucracy in Modern Societies*. New York: Random House, 1956, p. 34-36. RUDOLPH, Lloyd I; HOEBER-RUDOLPH, Susanne. Authority and Power in Bureaucratic and Patrimonial Administration: A Revisionist Interpretation of Weber on Bureaucracy. *World Politics*, Vol. 31, No. 2, Jan/1979), pp. 195-227, p. 199.

enfraquecimento do *rule of law*; precarização do trabalho no setor público e redução da autonomia burocrática; e aumento da desigualdade dentro do estado.

4.2. Origens dessas transformações

O primeiro passo para se compreender mais a fundo as transformações experimentadas pelo regime jurídico da função pública no Brasil nos últimos anos é entender os motivos que levam a transformações deste regime. As origens das mudanças aqui apresentadas serão agrupadas em quatro grupos: gerenciais, fiscais, políticas e tecnológicas⁴³¹. Os grupos são divididos de acordo com a natureza das pressões que levam ao surgimento dessas inovações. Enquanto os três primeiros representam razões para mudanças no regime dos servidores que já podem ser verificadas com maior intensidade nos dias de hoje, o quarto grupo traz reflexões sobre uma fonte de transformações que já começam a ocorrer, mas tendem a se intensificar nos próximos anos.

A divisão apresentada neste trabalho se diferencia de classificações apresentadas por outros autores, que costumam se debruçar sobre o primeiro e o segundo grupo de razões⁴³², apresentando dois motivos adicionais que também podem levar a transformações atuais e futuras

⁴³¹ A influência de elementos não jurídicos na interpretação e nas transformações do direito administrativo é apontada por: JORDÃO, Eduardo. The Three Dimensions of Administrative Law. Belo Horizonte: *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, ano 19, nº 75, janeiro a março/2019, pp. 21-38. O autor destaca que, além da dimensão jurídico-positiva, o direito administrativo possui também dimensões gerenciais e políticas. As duas facetas são exploradas neste trabalho e complementadas pelas dimensões fiscal e tecnológica. Embora sob uma classificação distinta, parte das mudanças analisadas neste trabalho, tais como os efeitos da LRF e da evolução tecnológica sobre a prestação de serviços públicos, já era apontada de forma pioneira por: VAZ, José Carlos. A Delicada Disputa pelas Cabeças na Evolução do Serviço Público no Brasil Pós-redemocratização. In: ENAP 20 anos: caminhos de uma escola de governo. Brasília: ENAP, 2006, pp. 37-44, p. 40-42.

⁴³² Para uma análise de razões gerenciais e fiscais no âmbito da saúde, vide: MELLO, Ana Cláudia Chaves. *A precariedade institucionalizada dos vínculos do trabalhador na saúde: um estudo exploratório*. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação Profissional em Saúde) – Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2012, p. 71-78. KOSTER, Isabella. *A gestão do trabalho e o contexto da flexibilização no Sistema Único de Saúde*. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2008, p. 128-129. Para uma análise de razões gerenciais: DRUCK, Graça. A Terceirização na Saúde Pública: Formas Diversas de Precarização do Trabalho. *Rev. Trabalho, Educação e Saúde*, v. 14, nov. 2016, pp. 15-43, p. 18-20. FAGUNDES, Máisa Cristina Dante. *A flexibilidade de RH como motivo de adoção de modelos de gestão da saúde pública alternativos ao estatutário: as experiências dos Estados da Bahia, do Paraná e de São Paulo*. Tese (CDAPG) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2018, p. 89-100 e 101-114.). Já para uma análise de causas fiscais, consultar: FERREIRA, Denize Cristina Kaminski. A reestruturação produtiva e a contratação temporária de docentes nas redes públicas no Brasil. *Rev. Labor*, Fortaleza/CE, No. 22, Vol. 01, jul./Dez 2019, pp. 44-64, p. 48-49.

nas relações de trabalho na administração pública. Além disso, optou-se por agrupar dentro da categoria das questões gerenciais aspectos relacionados tanto a demandas por flexibilidade no regime de pessoal do setor público quanto por novas políticas públicas. Não obstante seja possível sua análise em separado⁴³³, considera-se aqui que ambos estão, de forma mais ampla, relacionados a buscas por novos modelos de gestão de pessoas na administração pública, como se verá a seguir.

Cada uma das causas para estes fenômenos não deve ser compreendida de maneira isolada em relação às demais. É possível que diferentes fontes de pressão para mudanças incidam sobre o mesmo caso concreto. Um gestor público pode, por exemplo, dar início a um processo de contratação temporária para atender simultaneamente a demandas gerenciais e fiscais. No entanto, a classificação em quatro grupos tem por objetivo facilitar a compreensão das recentes transformações da função pública brasileira, como se passa a analisar.

4.2.1. Questões Gerenciais

O primeiro movimento que será analisado são as demandas gerenciais por maior flexibilidade na gestão de pessoas do setor público, que emergem como estratégia suprir lacunas de alocação de pessoal e, principalmente, reduzir problemas de agência na administração por meio de um maior alinhamento de incentivos entre servidores-agentes e mandatários-principais, como visto no capítulo 2.

O grau de flexibilidade na gestão de pessoas em uma organização costuma ser analisado a partir de quatro eixos principais: (i) numérico, relativo à capacidade de o empregador ajustar a quantidade de trabalhadores e as horas de trabalho à demanda no momento; (ii) funcional, referente à possibilidade de o empregador reorganizar e redistribuir tarefas tanto horizontal quanto verticalmente na organização; (iii) contratual, ligada a formas de contratação mais

⁴³³ PARISIO, Isabela de Oliveira. Precariedade e Flexibilidade nas Contratações Temporárias do Setor Público: como decide o TJ-SP? In: SUNDFELD, Carlos Ari. TRISTÃO, Conrado (org.). *Vínculos Públicos e Formas de Seleção*: diagnósticos jurídicos para a modernização do RH do Estado. Série sbdp: Direito Público dos Recursos Humanos Vol. 1. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, 2021, p. 44.

flexíveis e desburocratizadas; e (iv) salarial, relativa à existência de mecanismos de compensação de diferentes competências e graus de dedicação dos funcionários⁴³⁴.

O regime jurídico da função pública brasileira é bastante rígido em todas essas dimensões. O ingresso e o desligamento de novos servidores são demorados e custosos, já que a entrada nos quadros permanentes da administração somente é admitida por concurso público e a penalidade de demissão somente pode ser aplicada nas hipóteses previstas no texto constitucional. As atribuições e as remunerações dos cargos são estabelecidas por lei e não podem ser rápida e facilmente reorganizadas. Com vistas a contornar essa rigidez, gestores públicos têm, nos últimos anos, desenvolvido iniciativas que buscam (i) imprimir maior flexibilidade ao regime estatutário; (ii) ampliar vínculos não estatutários dentro da administração pública; ou (iii) expandir a delegação da prestação de serviços públicos (contratualização) para atores privados.

4.2.1.1. Flexibilização dentro do regime estatutário

Embora o percentual de vínculos do regime estatutário venha caindo nos últimos anos, ele ainda responde pela enorme maioria dos vínculos de trabalho na administração pública. Como visto nos capítulos anteriores, o regime estatutário possui regras desenhadas para promover valores caros ao republicanismo, como profissionalização, mérito, impessoalidade e segurança jurídica. Contudo, a rigidez de suas disposições também pode trazer dificuldades para a gestão de pessoas no setor público. Diante disso, não raro, gestores públicos procuram saídas para trazer mais flexibilidade dentro do regime estatutário.

Uma delas é a nomeação de servidores para cargos em comissão apenas com vistas a garantir um incremento remuneratório⁴³⁵. Como visto, os vencimentos de servidores estatutários

⁴³⁴ LONGO, Francisco. *Mérito e Flexibilidade*. A gestão das pessoas no setor público. São Paulo: Edições Fundap, 2007, p. 35.

⁴³⁵ No passado, era possível inclusive a incorporação de gratificações relativas ao exercício de cargos em comissão nos proventos de aposentadoria de servidores públicos. A prática passou a ser vedada com a edição da EC nº 20/1998, que alterou a redação do artigo 40, § 2º da Constituição para dispor que proventos de aposentadoria e pensão não poderiam exceder os vencimentos do servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou a fixação da pensão. A fim de deixar ainda mais clara a proibição e acabar com quaisquer discussões sobre o tema, a EC nº 103/2019 incluiu o § 9º ao artigo 39 da Constituição para prever a vedação da incorporação de vantagens de

somente podem ser fixados ou reajustados por meio de lei específica. Dadas as restrições políticas e orçamentárias para a aprovação dessas normas, a nomeação de servidores efetivos para cargos em comissão pode acontecer não para que estes passem a desempenhar atividades de direção, chefia e assessoramento, mas sim para lhes assegurar recomposições e aumentos salariais. Com isso, gestores podem recompensar financeiramente servidores mais alinhados às suas preferências, lubrificando as relações de agência no setor público.

Outro caso concreto interessante ocorre no Estado do Rio de Janeiro. Não obstante a Constituição da República estabeleça que os vencimentos dos servidores públicos somente podem ser fixados por lei específica, no estado em questão a concessão e a fixação do valor da chamada Gratificação de Encargos Especiais - GEE são administradas caso a caso pelos secretários estaduais⁴³⁶. O titular da pasta define quais servidores irão receber a GEE e qual será o valor atribuído a cada agente, o que permite uma individualização da política remuneratória no funcionalismo público, também contribuindo para recompensar agentes públicos dedicados e leais.

Há também casos em que regras constitucionais do regime estatutário são reinterpretadas por normas específicas de modo a flexibilizar seu âmbito de incidência. É o que ocorre, por exemplo, com a Lei Complementar nº 1.270/2015, do Estado de São Paulo. A norma, que estabelece a Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, foi objeto de ação direta de inconstitucionalidade por regulamentar a realização de avaliação periódica de desempenho dos procuradores estaduais (artigos 17, V e 27, V), prevendo a possibilidade de demissão por “*ineficiência no serviço*” (artigo 135, IV, “d”), em que pese a ausência de lei complementar de caráter nacional que discipline a realização de avaliações de desempenho para fins de perda do cargo por servidor estável, na forma do artigo 41, § 1º, III da Constituição.

Ao julgar a ADI nº 5.437⁴³⁷, o Supremo Tribunal Federal entendeu que não havia inconstitucionalidade na lei paulista. Para a Corte, a previsão em lei estadual da realização de avaliações periódicas de desempenho e a posterior abertura de processo administrativo disciplinar

caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo. Não obstante a proibição de sua incorporação a proventos de aposentadoria e pensão, cargos em comissão ainda podem ser utilizados para turbinar vencimentos de servidores ativos, recompensar o bom trabalho daqueles mais dedicados e premiar aliados dentro da carreira. Da mesma forma, a exoneração destes postos pode ser também utilizada como forma de punição a desafetos, haja vista o caráter *ad nutum* de seu provimento.

⁴³⁶ Decreto-Lei nº 220/1975 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado do Rio de Janeiro), artigo 24, VIII c/c Decreto nº 14.407/1990.

⁴³⁷ STF, ADI nº 5.437/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ 23.11.2020.

com vistas à demissão de servidores que apresentem performance insatisfatória não se enquadra na exigência de lei nacional prevista no texto constitucional, uma vez que eventual pena de demissão seria aplicada com fundamento no inciso II (processo administrativo com ampla defesa), e não no inciso III (avaliação de desempenho por si só).

Decisões do Supremo Tribunal Federal têm também validado outras medidas que buscam estimular a produtividade de servidores estatutários e alinhar incentivos com vistas a reduzir dilemas de agência na administração pública, em sintonia com as complexidades de gestão pública analisadas no capítulo 2. Em 2020, ao apreciar a ADI nº 6.159, Corte considerou constitucional a percepção de honorários advocatícios por advogados públicos⁴³⁸. Já em 2022, na ADI 6.562, o STF julgou constitucional o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e da Auditoria-fiscal do Trabalho⁴³⁹.

Em ambos os casos, a Suprema Corte entendeu que não havia violação aos dispositivos constitucionais que determinam que as respectivas carreiras sejam remuneradas por subsídio pago em parcela única, uma vez que se trata de instrumentos que pretendem incentivar os servidores a desempenharem suas tarefas com afinco, em sintonia com o princípio da eficiência. A partir de uma perspectiva de agência, o pagamento de honorários a advogados públicos e bônus de produtividade a auditores fiscais pretende alinhar incentivos entre agentes (os servidores) e principais (a Administração Pública) para que ambos tenham interesse em uma atuação pública mais eficientes e exitosa⁴⁴⁰. Por outro lado, o STF destacou também a necessidade de observância do teto remuneratório do funcionalismo público, na forma do artigo 37, XI da Constituição.

4.2.1.2. Alternativas ao regime estatutário dentro da administração pública

⁴³⁸ STF, ADI nº 6.159/PI, Plenário, Rel. Min. Roberto Barroso, DJ 24.08.2020. No mesmo sentido: ADIs 6.165, 6.178, 6.181, 6.197, Rel. Min. Alexandre de Moraes, e ADI 6.053, Rel. para acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgadas na Sessão Virtual de 12.06.2020 a 19.06.2020.

⁴³⁹ STF, ADI nº 6.562/DF, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 09.03.2022.

⁴⁴⁰ O argumento contrário a essa visão seria de que os bônus poderiam levar a uma mercantilização da atuação de agentes públicos, assim como incentivar ajuizamento de ações e atuações fiscais pouco responsáveis. Os riscos de desalinhamento de incentivos em programas de bonificação mal desenhados serão analisados com maior profundidade no capítulo 5.

Uma vez que um servidor estatutário ingressa nos quadros da administração, não é permitido o seu desligamento caso a demanda por aquela função desapareça ou se reduza drasticamente. O aproveitamento em cargo diverso, previsto no artigo 41, § 3º da Constituição, é possui difícil aplicação prática e é cabível apenas aos casos de extinção de cargo público, deixando descobertas as hipóteses em que a existência do cargo ainda é necessária, porém em quantitativos inferiores aos de períodos anteriores. Esse engessamento na quantidade e na alocação de servidores estatutários traz uma série de desafios para gestores públicos.

Assim, a opção por outros tipos de vínculos além do estatutário pode ocorrer para fugir de suas amarras, com o objetivo de trazer maior flexibilidade à movimentação numérica e funcional de pessoas no setor público, tornando possível o desligamento ou a transferência de agentes públicos para outras funções a partir das mudanças que naturalmente ocorrem nas necessidades do poder público. Tais ações podem ocorrer em três frentes principais: a expansão do regime celetista, das contratações temporárias e das nomeações para cargos em comissão.

Um primeiro mecanismo de que administradores públicos podem lançar mão para buscar maior dinamismo em seus departamentos de pessoal é a expansão do regime celetista dentro da administração pública⁴⁴¹, o qual permite com maior facilidade o desligamento de empregados, já que não assegura estabilidade. Essa expansão pode se dar por meio da criação de entidades da administração indireta com personalidade de direito privado, como empresas estatais e fundações de direito público, bem como por medidas de flexibilização do regime jurídico único, adotando-se o regime celetista em entidades de direito público.

A criação de entidades da administração indireta dotadas de personalidade de direito privado para desempenhar atividades típicas de estado recebeu importante aval em 2020, com a aprovação do Tema nº 532 da repercussão geral (caso BH-Trans), segundo o qual “*é constitucional a delegação do poder de polícia, por meio de lei, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta de capital social majoritariamente público que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial*”⁴⁴².

⁴⁴¹ A medida não é nova e, como visto no capítulo anterior, vem recebendo chancela em importantes decisões do Supremo Tribunal Federal. Belmiro Valverde Jobim Castor relata que, desde os anos 1930, administradores públicos no Brasil já recorriam amplamente à criação de entidades de direito privado da administração indireta como forma de fugir das amarras do regime público. Vide: CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. *O Brasil não é para Amadores*. Curitiba: Travessa dos Editores. 2ª. Ed. 2004. p. 160-163.

⁴⁴² STF, RE nº 633.782, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 26.10.2020.

No mês seguinte, a Corte julgou constitucional a criação, pelo Estado do Rio de Janeiro, de fundação pública de direito privado para prestar serviços públicos de saúde sob o regime de emprego público (ADI nº 4.247)⁴⁴³. A justificativa para o projeto de lei que resultou na lei de criação da Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro⁴⁴⁴ prevê expressamente que o motivo que levou à criação da fundação foram as dificuldades de contratação e retenção de pessoal na saúde pública estadual sob o regime estatutário e a necessidade de se criarem instrumentos para garantir a oferta de salários de mercado a esses profissionais:

“A rede hospitalar estadual encontra-se defasada, sem equipamentos e desprovida de mão de obra qualificada.

Mais de 60% dos médicos aprovados nos últimos concursos realizados no Estado do Rio de Janeiro já deixaram seus cargos por estarem descontentes com seus rendimentos e pela falta de perspectiva de ascenderem profissionalmente.

O projeto de criação das Fundações Públicas de Direito Privado inspira-se em propostas já implementadas por outros Estados da Federação, tais como Sergipe e Bahia.

A ideia é permitir que os profissionais da área de saúde recebam salários de mercado e sejam remunerados de acordo com sua produtividade, ou seja, aquele que se dedicar mais ao serviço público perceberá uma remuneração mais adequada”⁴⁴⁵.

Como anota a própria justificativa da lei fluminense, o modelo de fundações públicas criadas para prestar serviços públicos, especialmente na área da saúde, não é exclusivo do Rio de Janeiro. Outros estados, como Sergipe, Bahia e Paraná, também possuem fundações estaduais em moldes similares. Na União, a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares exerce funções semelhantes. A experiência paranaense é estudada por Maísa Cristina Dante Fagundes, que conclui, na mesma linha do caso do Rio de Janeiro, que a maior flexibilidade na gestão de pessoal é o motivo determinante para a criação dessas entidades⁴⁴⁶.

⁴⁴³ Uma visão contrária ao modelo pode ser encontrada em: MELLO, Ana Claudia Chaves. *A precariedade institucionalizada dos vínculos do trabalhador na saúde: um estudo exploratório*. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação Profissional em Saúde) – Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2012, p. 71-78.

⁴⁴⁴ Projeto de Lei nº 1.014/2007, convertido na Lei nº 5.164/2007, posteriormente complementada pela Lei nº 6.304/2012.

⁴⁴⁵ Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro0711.nsf/e00a7c3c8652b69a83256cca00646ee5/867f2f22923e7a158325737d0070ba15?OpenDocument&CollapseView>> Acesso em 26.Jan.2022.

⁴⁴⁶ FAGUNDES, Maísa Cristina Dante. *A flexibilidade de RH como motivo de adoção de modelos de gestão da saúde pública alternativos ao estatutário: as experiências dos Estados da Bahia, do Paraná e de São Paulo*. Tese (CDAPG) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2018, p. 79-89 e 101-114.

A adoção do regime celetista em entidades com personalidade de direito público também tem avançado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. No julgamento conjunto das ADC nº 36, ADI nº 5.367 e ADPF nº 367, o STF considerou constitucionais leis que estabeleceram o regime celetista em conselhos profissionais, afirmando se tratar de pessoas jurídicas de direito público *sui generis*. O voto vencido do Min. Edson Fachin pretendia admitir os empregos públicos apenas naqueles conselhos cujas leis de criação não prevejam expressamente uma natureza autárquica para essas entidades. Porém, a tese vencedora não traz qualquer limitação à possibilidade de os conselhos profissionais, mesmo aqueles que sejam caracterizados como autarquias, optarem pelo regime de emprego público. Dessa forma, não apenas a Corte autorizou o exercício de poder de polícia por empregados públicos, como também a adoção do regime celetista em entidades de direito público (autarquias).

Outro passo importante nesta direção ocorreu com as Lei Complementares do Estado de São Paulo nº 1.074/2008 e 1.202/2013, que, mesmo após o restabelecimento do regime jurídico único por medida cautelar deferida na ADI nº 2.135, criaram empregos públicos celetistas na Universidade de São Paulo – USP, autarquia de regime especial integrante da administração indireta paulista. As normas foram consideradas constitucionais pelo STF na ADI nº 5.615, julgada em maio de 2020. A Corte entendeu que, como o estatuto dos servidores de São Paulo (Lei nº 10.261/1968) é anterior à Constituição de 1988, o Estado não teria instituído seu regime jurídico único. Assim, embora os ministros tenham destacado que a mora legislativa configura uma situação indesejada, considerou-se juridicamente possível a criação de empregos celetistas em pessoas de direito público vinculadas à administração paulista.

Há também alterações legislativas que (ainda) não foram objeto de decisão do Supremo Tribunal Federal. É o caso, por exemplo, da Lei nº 13.822/2019, que alterou o artigo 6º, § 2º da Lei nº 11.107/2005 (Lei de Consórcios Públicos) para prever que tanto os consórcios públicos com personalidade de direito público quanto os de direito privado têm o seu regime de pessoal sujeito à CLT. A expressa admissão da existência de empregados públicos em consórcios públicos de direito público é importante flexibilização do regime jurídico único – um dos maiores pilares do regime jurídico da função pública brasileira –, mas até o momento tem permanecido abaixo do radar de tribunais e teóricos do direito administrativo.

Em que pese o aumento recente das possibilidades de utilização dos vínculos celetistas na administração pública, o número total de empregados públicos vem caindo nas últimas

décadas. Em 1997, havia 972 mil celetistas na administração pública brasileira, ao passo que, em 2017, este número havia diminuído para 545 mil, um decréscimo de 44%⁴⁴⁷. Sem dúvidas, o tipo de vínculo público que apresenta maior crescimento nos anos mais recentes é a contratação temporária. É este segundo tipo de vínculo alternativo dentro da administração pública que se passa a analisar.

De acordo com o Atlas do Estado Brasileiro, entre 1994 e 2017, houve um aumento do número de servidores temporários nos três níveis federativos. Na média nacional, os vínculos de natureza temporária subiram de 1,1% para 7,4% do total do funcionalismo público brasileiro⁴⁴⁸. Em números absolutos, o país saiu de 90 mil contratados temporariamente em 1994 para mais de 840 mil em 2017, um aumento de quase 830%⁴⁴⁹. Nos Estados, os números podem ser ainda maiores. Dados do Banco Mundial demonstram que, em 2016, 41% dos servidores do Mato Grosso eram temporários; em 2017, o percentual em Santa Catarina chegava a 32% e, em 2018, era de 20% no Paraná⁴⁵⁰. Considerando a média dos estados, entre 1994 e 2017, o número de temporários saltou de 2% para 8%, mesmo percentual encontrado nos municípios⁴⁵¹.

As contratações temporárias crescem ainda mais nos setores da saúde e da educação⁴⁵². Na saúde, cerca de 34% dos médicos que atuam no Sistema Único de Saúde são contratados

⁴⁴⁷ BRAUNERT, Mariana Bettega; BERNARDO, Kelen Aparecida da Silva; BRIDI, Maria Aparecida da Cruz. Impactos da Reforma Administrativa sobre as Formas de Contratação e a Estabilidade no Setor Público. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, vol. 26, n. 84, pp. 1-19, p. 9.

⁴⁴⁸ LOPEZ, Félix; GUEDES, Erivelton. Atlas do Estado Brasileiro: três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017). IPEA, 2017. O estudo pode ser encontrado em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/download/154/tres-decadas-de-funcionalismo-brasileiro-1986-2017>> Acesso em 23.nov.2020. Merilee Serrill Grindle cita que, especificamente no ano de 2001, 10.597 temporários foram contratados pela administração pública brasileira, enquanto apenas 660 servidores efetivos foram empossados no mesmo período (GRINDLE, Merilee Serrill. *Jobs for the boys: patronage and the state in comparative perspective*. Cambridge, Massachusetts and London, England: Harvard University Press, 2012, p. 214).

⁴⁴⁹ BRAUNERT, Mariana Bettega; BERNARDO, Kelen Aparecida da Silva; BRIDI, Maria Aparecida da Cruz. Impactos da Reforma Administrativa sobre as Formas de Contratação e a Estabilidade no Setor Público. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, vol. 26, n. 84, pp. 1-19, p. 9.

⁴⁵⁰ BANCO MUNDIAL, Gestão de Pessoas e Folhas de Pagamento no Direito Público Brasileiro: o que os dados dizem? 2019, p. 69. A mesma conclusão consta de auditoria do Tribunal de Contas da União realizada em 2013 para avaliar escolas públicas estaduais: “algumas redes estaduais de ensino contavam com altos índices de contratação de professores temporários, chegando ao patamar de onze estados apresentarem índices de contratação temporária de professor na faixa entre 40 e 67%” (TCU. Plenário, Acórdão nº 2018/2019, p. 83. TC 033.286/2018- 3, DJ 28.Ago.2019).

⁴⁵¹ Vide: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/download/154/tres-decadas-de-funcionalismo-brasileiro-1986-2017>> Acesso em 26.Jan.2022.

⁴⁵² BRAUNERT, Mariana Bettega; BERNARDO, Kelen Aparecida da Silva; BRIDI, Maria Aparecida da Cruz. Impactos da Reforma Administrativa sobre as Formas de Contratação e a Estabilidade no Setor Público. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, vol. 26, n. 84, pp. 1-19, p. 10.

temporariamente, enquanto apenas 12% são estatutários e 13% celetistas⁴⁵³. Já na área da educação, o número de temporários passou por um crescimento bastante significativo nos últimos anos. Entre 2011 e 2018, a quantidade de professores temporários em estabelecimentos federais de ensino situados na região centro-oeste do país aumentou três vezes mais do que a de efetivos⁴⁵⁴. Dados do Censo Escolar de 2012, última edição que contou com estatísticas sobre os tipos de vínculos de todos os professores da rede pública e não apenas dos diretores de unidades escolares, indicavam que em sete Estados do Brasil havia mais professores temporários do que efetivos: Espírito Santo (71%), Mato Grosso (66,1%), Acre (62,9%), Ceará (60,2%), Mato Grosso do Sul (60,1%), Santa Catarina (59,8%) e Paraíba (51,9%). A média nacional à época era de 27% de vínculos temporários na área da educação pública⁴⁵⁵.

Os principais motivos apontados por estudiosos para o crescimento das contratações temporárias são a deterioração das contas públicas em uma série de entes federativos e a preferência de autoridades públicas por políticas fiscalistas, como se verá adiante. No entanto, vínculos alternativos ao regime estatutário também podem ser utilizados para garantir a continuidade de serviços públicos em cenários em que não seja possível a realização de concursos públicos. Como a abertura de concursos públicos deve ser autorizada por órgãos centrais de planejamento, o órgão ou entidade que sofre com déficit de pessoal nem sempre tem liberdade para dar início à seleção de novos servidores efetivos⁴⁵⁶. Se a instância de planejamento não autoriza o certame, a contratação temporária pode ser uma solução, ainda que imperfeita, para atender a necessidades reais de prestação de serviços públicos à população⁴⁵⁷.

⁴⁵³ MACHADO, Maria Helena; OLIVEIRA, Eliane dos Santos de; MOYSES, Neuza Maria Nogueira. Tendências do Mercado de Trabalho em Saúde no Brasil. In: PIERANTONI, Celia; DAL POZ, Mario Roberto; FRANÇA, Tania (Org.). *O Trabalho em Saúde: abordagens quantitativas e qualitativas*. 1ª.ed. Rio de Janeiro: CEPESC, UERJ, 2011, v. 1, pp. 103-116. Os números já foram ainda piores. De acordo com o Atlas do Estado Brasileiro, em 2003, 75% dos funcionários do Ministério da Saúde eram temporários (vide referência na nota acima).

⁴⁵⁴ FERREIRA, Denize Cristina Kaminski. A reestruturação produtiva e a contratação temporária de docentes nas redes públicas no Brasil. *Revista Labor*, Fortaleza/CE, No. 22, Vol. 01, jul./Dez 2019, pp. 44-64, p. 54.

⁴⁵⁵ O Censo Escolar é realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP e seus relatórios encontram-se disponíveis em: <<http://portal.inep.gov.br/censo-escolar>> Acesso em 23.nov.2020. O Censo Escolar de 2019 mostra que 20,6% dos diretores de escolas da rede pública de ensino mantêm contratos temporários com o poder público, não sendo disponibilizadas estatísticas quanto aos professores de modo geral.

⁴⁵⁶ NOGUEIRA, Roberto Passos. CARDOSO JUNIOR, José Celso. Tendências e Problemas de Ocupação no Setor Público Brasileiro: conclusões parciais e recomendações de pesquisa. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso (org.). *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*. Vol. 5: Diálogos para o Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011, pp. 415-442, p. 437.

⁴⁵⁷ Fernando Fontainha et. al. descrevem as dificuldades enfrentadas pelo Ministério da Saúde e pelo INSS para obter autorização do Ministério do Planejamento para a realização de concursos públicos. Vide: FONTAINHA, Fernando de Castro et. al. *Processos Seletivos para a Contratação de Servidores Públicos: Brasil, o país dos concursos?* Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2014, p. 68-85.

De igual modo, há casos em que a realização de concurso público não é possível porque os cargos de provimento efetivo já estão preenchidos, mas os seus ocupantes encontram-se no gozo de licenças prolongadas, como licença-prêmio, licença-maternidade, licenças para estudo no exterior ou licenças não remuneradas para tratar de assuntos pessoais⁴⁵⁸. Em designações mais afastadas ou, por algum motivo, pouco desejadas por servidores efetivos, essa escassez de funcionários de carreira pode acabar se tornando crônica, dependendo-se de maneira quase que permanente de agentes temporários para a prestação de serviços públicos. Nessas hipóteses, a contratação por prazo determinado pode servir de anteparo contra a falta de pessoal permanente⁴⁵⁹, bem como para garantir a continuidade de atividades administrativas em órgãos particularmente afetados pelo afastamento de servidores efetivos⁴⁶⁰.

Além de garantir a prestação de atividades cotidianas do poder público, contratações por prazo determinado também podem ser utilizadas para viabilizar a implantação de programas experimentais, nos quais ainda não há certeza sobre os resultados e a manutenção a médio e longo prazos. O Município de Niterói (RJ), por exemplo, empregou temporários para tirar o papel programa-piloto de *trainees* em gestão pública. As contratações temporárias nesse caso foram realizadas a partir de processo seletivo de ampla concorrência, conduzido em parceria com entidades do terceiro setor e com o aval do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro⁴⁶¹.

A terceira espécie de vínculo público que pode se expandir como alternativa mais flexível ao regime estatutário são os cargos de provimento em comissão. Usualmente, os cargos em comissão são concebidos como instrumentos de governabilidade e gestão democrática e renovação política no funcionalismo público, permitindo a agentes políticos recompensar aliados

⁴⁵⁸ BANCO MUNDIAL, *Gestão de Pessoas e Folhas de Pagamento no Direito Público Brasileiro: o que os dados dizem?* 2019, p. 68.

⁴⁵⁹ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. *Non-Standard Employment Around the World: understanding challenges, shaping prospects*. Geneva: OIT, 2016, p. 159. O documento utiliza o termo em inglês “buffer”, que pode ser traduzido literalmente como para-choque.

⁴⁶⁰ PARISIO, Isabela de Oliveira. *Precariedade e Flexibilidade nas Contratações Temporárias do Setor Público: como decide o TJ-SP?* In: SUNDFELD, Carlos Ari. TRISTÃO, Conrado (org.). *Vínculos Públicos e Formas de Seleção: diagnósticos jurídicos para a modernização do RH do Estado*. Série sbdp: Direito Público dos Recursos Humanos Vol. 1. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, 2021, p. 52.

⁴⁶¹ A experiência é documentada por: PALMA, Juliana Bonacorsi de; ISSA, Rafael Hamze; NASCIMENTO, Julia Maria Lillo do. *Contratação de Servidores Temporários para Implementação de Políticas Públicas: o Caso “Programa trainee de Gestão Pública”*, 2020. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Artigo-Academico-Juridico_-_18.12.2019.pdf> Acesso em 01.Fev.2022. Embora este trabalho acolha a ideia de juridicidade do programa niteroiense, as razões aqui adotadas diferem daquelas expostas no citado estudo. Enquanto Palma et. al. destacam aspectos que consideram potencialmente negativos nos concursos públicos e no regime estatutário, a justificativa aqui trazida é mais simples e, até certo ponto, positivista: a criação de um programa piloto, de caráter experimental, parece atender ao comando constitucional de que contratações temporárias somente devem ser utilizadas para atender a necessidades transitórias da administração.

e nomear ocupantes de sua confiança⁴⁶². De maneira geral, porém, comissionados extraquadro tendem a ter menores índices de escolarização e capacitação profissional do que servidores efetivos⁴⁶³. Da mesma forma, órgãos públicos que possuem números desproporcionalmente elevados de comissionados tendem a possuir níveis menores de capacidade técnica do que aqueles que possuem mais servidores efetivos⁴⁶⁴.

Contudo, em contextos de carência crônica de servidores efetivos, ocupantes de cargos em comissão podem servir também para garantir a continuidade de atividades administrativas em órgãos e entidades em que há escassez de servidores efetivos⁴⁶⁵. Muitas das posições de livre provimento na administração pública são ocupadas por pessoas comuns, sem grandes padrinhos políticos, que desempenham funções ordinárias, e mesmo subalternas, na estrutura da máquina pública⁴⁶⁶. Especialmente nos estados e nos municípios, que, como visto no capítulo anterior, em geral possuem corpos burocráticos menos profissionalizados do que a União Federal, é comum que recepcionistas, motoristas, agentes administrativos e burocratas de modo geral não sejam servidores de carreira, mas, na verdade, agentes extraquadro, muito embora suas atividades nada tenham de direção, chefia nem assessoramento. O Estado do Tocantins possui um caso quase anedótico, com a aprovação de lei – posteriormente declarada inconstitucional pelo STF⁴⁶⁷ – que criava um número de cargos em comissão superior à totalidade dos cargos efetivos existentes naquela unidade da federação.

4.2.1.3. Contratualização de serviços públicos (*contracting-out* ou *outsourcing*)

⁴⁶² LEWIS, David E. *The Politics of Presidential Appointments: political control and bureaucratic performance*. Princeton: Princeton University Press, 2010, p. 213.

⁴⁶³ *Idem, ibidem*, p. 4.

⁴⁶⁴ BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M.; State Capacity, Bureaucratic Politization, and Corruption in the Brazilian State. *Governance*, vol. 30, n. 1, jan/2017, pp. 105-124.

⁴⁶⁵ LEWIS, David E. *The Politics of Presidential Appointments: political control and bureaucratic performance*. Princeton: Princeton University Press, 2010, p. 58. TORAL, Guillermo. How Patronage Delivers: political appointments, bureaucratic accountability, and service delivery in Brazil. *Forthcoming*. 2022. Disponível em: <https://www.guillermotoral.com/benefits_of_patronage.pdf> Acesso em 05.Out.2022.

⁴⁶⁶ Em estudo empírico sobre o setor de saúde no oeste do Paraná, por exemplo, constatou-se que, de um total de 141 pessoas que trabalhavam em atividades de apoio e manutenção em hospitais, 31 eram ocupantes de cargos em comissão. EBERHARDT, Leonardo Dresch; CARVALHO, Manoela de; MUROFUSE, Neide Tiemi. Vínculos de trabalho no setor saúde: o cenário da precarização na macrorregião Oeste do Paraná. *Saúde em Debate*, v. 39, mar. 2015, pp. 18–29, p. 23.

⁴⁶⁷ STF, ADI nº 4.125/TO, Plenário, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ 10.06.2010.

Além das buscas por mudanças dentro do regime estatutário e por novos vínculos de trabalho dentro da administração pública, outro caminho que pode ser adotado por gestores públicos em busca de maior flexibilização da gestão de pessoal na administração pública é a delegação de serviços públicos e atividades administrativas a particulares, em sintonia com ideais do *New Public Management*, como analisado no capítulo 3 ⁴⁶⁸. Essa contratualização (*contracting-out* ou *outsourcing*) se dá por meio da celebração de contratos de prestação de serviços, contratos de gestão com organizações sociais ou contratos de concessão de serviços públicos. Neles, atividades deixam de ser desempenhadas diretamente por servidores públicos e passam a ser executadas por empregados contratados pelas entidades particulares selecionadas pelo estado.

Ocorre aqui um fenômeno similar àquele descrito pela professora portuguesa Maria João Estorninho de “fuga para o direito privado”. Gestores públicos se afastam dos regimes estatais de prestação de serviços públicos e contratação de pessoal, dando preferência a arranjos mais próximos do direito privado ⁴⁶⁹, com funcionários contratados por entidades particulares para desempenhar atividades administrativas. Similarmente ao que ocorre no Brasil em relação às contratualizações de serviços públicos, Estorninho aponta que o fenômeno português está relacionado a objetivos como a redução do leque de atividades do estado, diminuição da despesa pública, criação de receitas a partir do patrimônio do estado, aumento da qualidade de serviços

⁴⁶⁸ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de gerência pública. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 2, abr. 2008, p. 391-410, p. 397. DÄHLSTROM, Carl; LAPUENTE, Victor. *Organizing Leviathan: politicians, bureaucrats, and the making of good government*. New York: Cambridge University Press, 2017, p. 158. Embora a contratualização seja defendida como uma das medidas do NPM, movimento mais tradicionalmente associado a ideias neoliberais, evidências sugerem que tanto governos de direita quanto de esquerda se valem de terceirizações e outras estratégias defendidas pelo movimento, como sistemas de remuneração de servidores por performance (DÄHLSTROM, Carl; LAPUENTE, Victor. *Organizing Leviathan: politicians, bureaucrats, and the making of good government*. New York: Cambridge University Press, 2017, p. 162 e 173. POTTER, Rachel Augustine. Macro Outsourcing: Evaluating Government Reliance on the Private Sector. *University of Chicago Journal of Politics*, vol. 84, n. 2, abr/2022). Entretanto, administrações mais afinadas com as ideias do NPM em geral tendem a buscar ampliar os instrumentos de controle político sobre aparatos burocráticos (LEWIS, David E. *The Politics of Presidential Appointments: political control and bureaucratic performance*. Princeton: Princeton University Press, 2010, p. 203).

⁴⁶⁹ Maria João Estorninho descreve situações de “miscelânea” na administração e a diluição das fronteiras tradicionais entre o direito público e o privado. A autora, porém, destaca a necessidade de observância de princípios do direito público, como a consecução do interesse público e a vinculação a direitos fundamentais (ESTORNINHO, Maria João. *A Fuga para o Direito Privado*. Contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública. Coimbra: Al Medina, 1996, p. 152-158, 167-173 e 223-240).

públicos a partir da introdução de mecanismos de concorrência e viabilização da economia por meio do tecido empresarial privado⁴⁷⁰.

A possibilidade de a administração pública celebrar contratos de terceirização de atividades-meio, de apoio, há tempos é sedimentada na jurisprudência brasileira⁴⁷¹. Atualmente, a Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu artigo 48, que “*poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade*”, deixando claro que apenas atividades secundárias podem ser objeto de terceirização.

Muito embora a terceirização em tese só possa ocorrer nas chamadas atividades-meio da Administração Pública, com frequência ela atinge também atividades finalísticas. Relatório produzido pela Fundação Getúlio Vargas descreve em detalhes dois estudos de casos, um no Ministério da Saúde e outro no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Em ambos, são narradas as dificuldades enfrentadas por gestores destes órgãos para substituir, por servidores efetivos, funcionários terceirizados que desempenhavam atividades centrais após anos sem autorização para a realização de concursos públicos⁴⁷². Corroborando essas informações, o Atlas do Estado Brasileiro aponta que, até 2005, o Ministério do Planejamento informou ao Tribunal de Contas da União ter substituído 24.306 agentes terceirizados, contratados por meio de empresas, organismos internacionais ou fundações particulares, por concursados⁴⁷³. Em 2009, este número havia subido para 28.567 profissionais⁴⁷⁴.

Antes de essa substituição em massa ocorrer, dados de 2004 mostram a força que a terceirização possuía na administração pública federal. Na época, as despesas do então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, despesas com pessoal terceirizado representavam

⁴⁷⁰ ESTORNINHO, Maria João. *A Fuga para o Direito Privado*. Contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública. Coimbra: Al Medina, 1996, p. 7.

⁴⁷¹ Vide Súmula TST nº 331. Para considerações doutrinárias: ZYMLER, Benjamin. Contratação indireta de mão-de-obra versus terceirização. *Revista do Tribunal de Contas da União*, v. 29, n. 75, 1998.

⁴⁷² As dificuldades na realização de concursos públicos na área da saúde também são descritas por FONTAINHA, Fernando de Castro *et. al.* *Processos Seletivos para a Contratação de Servidores Públicos*: Brasil, o país dos concursos? Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2014, p. 81-85.

⁴⁷³ Os concursos foram fruto de termo de ajustamento de conduta celebrado pela União com o Ministério Público do Trabalho. Vide: GRINDLE, Merilee Serrill. *Jobs for the boys: patronage and the state in comparative perspective*. Cambridge, Massachusetts and London, England: Harvard University Press, 2012, p. 214. O relato pode ser encontrado em páginas oficiais do governo federal. Vide: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/planejamento/concursos-recuperam-forca-de-trabalho-e-substituem>> Acesso em 01.dez.2020.

⁴⁷⁴ NOGUEIRA, Roberto Passos. CARDOSO JUNIOR, José Celso. Tendências e Problemas de Ocupação no Setor Público Brasileiro: conclusões parciais e recomendações de pesquisa. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso (org.). *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*. Vol. 5: Diálogos para o Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011, p. 420.

410% das despesas com pessoal próprio; no Ministério do Turismo esse percentual era de 185%; no Ministério dos Esportes, 159%; nos Ministérios de Desenvolvimento Social e do Comércio, 110%; e no Ministério da Defesa, 82%⁴⁷⁵. Nesses casos, os elevados gastos com terceirizados sinalizam uma alta probabilidade de emprego dessa mão-de-obra não apenas em atividades de apoio, mas também na área finalística dos respectivos ministérios, contrariando as balizas em que a terceirização pode ser utilizada no direito administrativo brasileiro.

Não obstante seu uso frequente na administração brasileira, a terceirização é proporcionalmente menos relevante na realidade nacional do que em outros ordenamentos. Em 2017, a União Federal despendeu R\$ 184 bilhões com remunerações de servidores federais ativos e apenas R\$ 500 milhões com o pagamento de trabalhadores terceirizados. Em comparação, nos EUA, o orçamento para terceirizações no governo federal estadunidense atualmente é de 250 bilhões de dólares anuais, valor semelhante às despesas com todo o funcionalismo público daquele país⁴⁷⁶. Já no Reino Unido, estima-se que metade das atividades governamentais sejam desenvolvidas por trabalhadores terceirizados⁴⁷⁷.

Além das terceirizações, outro fenômeno comum nas últimas décadas é o crescimento da celebração de contratos de gestão com organizações sociais (OS) prestadoras de serviços de interesse social e serviços públicos não exclusivos. Os contratos de gestão são uma espécie de delegação de atividades estatais em todas as suas etapas, não se restringindo às atividades-meio, possuindo escopo mais amplo do que as terceirizações.

Grande parte das OSs atua na gestão de unidades públicas de saúde, como hospitais, unidade de pronto-atendimento, mas é também possível encontrá-las em outras áreas. No Estado de São Paulo, por exemplo, mais de quarenta equipamentos culturais públicos, como museus, bibliotecas e companhias de dança são administrados por organizações sociais⁴⁷⁸. No

⁴⁷⁵ AMORIM, Helder Santos. *Terceirização no serviço público: à luz da nova hermenêutica constitucional*. São Paulo: LTr, 2009, p. 73.

⁴⁷⁶ VERKUIL, Paul R. *Valuing Bureaucracy: the case for professional government*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 47. Entre 2005 e 2015, o percentual de terceirizados em relação ao total de pessoas que trabalham na administração pública em todos os três níveis de governo naquele país cresceu de 6,2% para 11,9%. No mesmo período, o número total de agentes públicos não sujeitos ao civil service system subiu de 10,1% para 15,8% (p. 46).

⁴⁷⁷ CALDEIRA, Luiza Barbosa; CALDEIRA Pedro Zany. Comparação de Custos com Motoristas em Universidade Federal: servidores públicos vs. terceirizados. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, vol. 53, n. 4, jul-ago/2019, pp. 780-790, p. 782-783.

⁴⁷⁸ FRANZESE, Cibele. Introducing alternative service delivery arrangements as the part of public sector reform in Brazil. In: NEMEC, Juraj; PORTIER, Vincent; VRIES, Michael S. (Org.). *Alternative Service Delivery*. 1ed. Paris: IASIA/IIAS, 2018, pp. 96-103, p. 102.

âmbito da saúde pública, por exemplo, a contratualização ganhou força, dentre outros motivos, para possibilitar o pagamento de salários competitivos de mercado a profissionais de saúde e, conseqüentemente, a retenção desses profissionais no SUS⁴⁷⁹.

No caso das Organizações Sociais, a atuação de contratados pela entidade do terceiro setor na prestação direta de serviços público não importa um desvio de finalidade do modelo, tendo em vista que o Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 1.923⁴⁸⁰, rechaçou expressamente a tese dos requerentes de que as OSs representariam uma terceirização indevida de atividades finalísticas do poder público. Por outro lado, embora os contratos de gestão sejam considerados constitucionais, representam uma fuga – ainda que lícita – do regime jurídico dos servidores públicos⁴⁸¹.

As concessões de serviços públicos são mais um instrumento de delegação de atividades até então desempenhadas diretamente pelo poder público e seus servidores para a iniciativa privada, na forma das Leis nº 8.987/1995 e 11.079/2004. Embora menos comuns do que as terceirizações e a celebração de contratos de gestão com organizações sociais, as concessões comuns ou especiais (parcerias público-privadas) permitem que empresas ou grupos de empresas passem a executar um serviço público de titularidade estatal.

Por exemplo, um hospital público até então gerido pelo estado pode ser objeto de uma concessão administrativa, nos termos da Lei nº 11.079/2004. Nesse caso, o concessionário passará a contratar profissionais que desempenharão tarefas previamente realizadas por servidores públicos. O mesmo ocorre no caso de concessões de arenas esportivas até então administradas por secretarias de esportes ou autarquias estaduais. A administração de hospital público por meio de concessão especial foi adotada pelo Estado da Bahia para gestão do Hospital

⁴⁷⁹ FAGUNDES, Maísa Cristina Dante. *A flexibilidade de RH como motivo de adoção de modelos de gestão da saúde pública alternativos ao estatutário: as experiências dos Estados da Bahia, do Paraná e de São Paulo*. Tese (CDAPG) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2018, p. 81.

⁴⁸⁰ STF, ADI nº 1.923/DF, Plenário, Rel. Min. Ayres Britto, Red. p/ acórdão Min. Luiz Fux, DJ 16.04.2015.

⁴⁸¹ O objetivo deste capítulo, contudo, não é discutir os limites e as possibilidades das Organizações Sociais. Estudos, em geral, apontam resultados ambíguos de sua atuação. Alguns contratos de gestão produzem ganhos de eficiência nos serviços públicos que administram, enquanto outros acabam gerando uma redução nesta qualidade. Os fatores que levam ao sucesso ou ao insucesso de um contrato de gestão, na prática, não fazem parte do escopo deste trabalho. Para estudos de casos de Organizações Sociais, vide por exemplo: NASCIMENTO, José Orcelio; *et. al.* Gestão Privada na Saúde Pública em São Paulo: um estudo de caso de organização social de saúde. *Revista Práticas de Administração Pública*, vol. 1, n. 2, mai/ago 2017, pp. 71-88. BRITO GUERRA, Lenin Cavalcanti; *et. al.* Práticas de Gestão em Organizações Sociais: um estudo de caso do MLST/RN. *Revista Ciências Administrativas*, vol. 18, n. 1, jan/jun 2012, p. 268-300. MELLO, Ana Claudia Chaves. *A precariedade institucionalizada dos vínculos do trabalhador na saúde: um estudo exploratório*. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação Profissional em Saúde) – Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2012.

do Subúrbio. Estudo realizado por Maísa Cristina Dante Fagundes aponta a busca por maior flexibilidade na gestão de pessoas como o principal motivo que também levou à adoção do modelo de OSs⁴⁸².

Nem toda concessão levará à substituição de servidores por empregados privados. Há casos em que o serviço costumava ser terceirizado antes de passar para o domínio das concessões, como ocorria com uma série de atividades de conservação urbana e tratamento de resíduos sólidos antes da edição da Lei nº 14.026/2020 (Novo Marco Legal do Saneamento Básico). Em outras situações, a delegação exclui parte das atividades daquele empreendimento, as quais permanecem sob execução de servidores públicos por serem consideradas típicas de estado, como é o caso das concessões da administração de presídios, que não incluem as atividades de segurança de unidades penais, guarda e custódia de presos, reservadas aos agentes penitenciários.

Os resultados da contratualização para a qualidade da gestão pública não são tão claros. Uma série de estudos associa a celebração de contratos de gestão e outros instrumentos de delegação, especificamente na área da saúde pública, à precarização dessas utilidades, como se verá adiante neste capítulo⁴⁸³. Outros atentam para o risco de perda de expertise na realização de atividades diretamente pela administração pública⁴⁸⁴, bem como para as dificuldades de coordenação de múltiplos contratos e a perda de controle, pelo poder público, de seus gastos totais com terceirizações e instrumentos afins⁴⁸⁵.

Mais um risco associado a práticas de *outsourcing* é a ausência, em boa parte desses contratos, de mecanismos que assegurem a efetiva medição, pelo poder público, da qualidade dos

⁴⁸² FAGUNDES, Maísa Cristina Dante. *A flexibilidade de RH como motivo de adoção de modelos de gestão da saúde pública alternativos ao estatutário: as experiências dos Estados da Bahia, do Paraná e de São Paulo*. Tese (CDAPG) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2018, p. 69-79 e 101-114.

⁴⁸³ Vide, por exemplo: DRUCK, Graça. A Terceirização na Saúde Pública: Formas Diversas de Precarização do Trabalho. *Rev. Trabalho, Educação e Saúde*, v. 14, nov. 2016, pp. 15-43. BORGES, Ângela Maria. Carvalho. Reforma do Estado, Emprego Público e a Precarização do Mercado de Trabalho. Salvador: *Caderno CRH*, v. 17, n. 41, 2004, pp. 255-268.

⁴⁸⁴ SIMONI, Vera Luzia Dessanti. *Análise Crítica do Modelo de Cálculo dos Custos na Contratação do Serviço Terceirizado: o caso do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso*. Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto para a obtenção do grau de Mestre em Contabilidade e Finanças. 102f., 2018, p. 22.

⁴⁸⁵ ESPÍRITO SANTO, Ivanise Hosana do. *Terceirização de Serviços Públicos e Reforma Gerencial: o caso da Secretaria de Fazenda de Pernambuco*. Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – EBAPE da Fundação Getúlio Vargas como requisito para a obtenção do título de mestre em Administração Pública, Rio de Janeiro, 136f., 2010, p. 66-67.

serviços prestados pelos delegatários⁴⁸⁶. Mesmo nos instrumentos em que há cláusulas que tratam da medição dos serviços prestados, a literatura aponta para a existência de problemas de agência – explorados com maior profundidade no capítulo 2 – que podem dificultar a ação fiscalizatória da administração-principal, notadamente a assimetria de informação em relação ao delegatário-agente e a divergência de interesses entre ambos⁴⁸⁷. Nesses casos, o agente pode se engajar em processos de *gaming*, como é denominada a prática de manipulação intencional de dados com vistas à obtenção de avaliações mais favoráveis às que de fato seriam compatíveis com a sua atuação⁴⁸⁸.

Por outro lado, alguns pesquisadores argumentam que a contratualização pode permitir que a administração concentre seus maiores esforços em suas tarefas mais importantes, delegando para terceiros a execução de atividades intermediárias⁴⁸⁹. Aponta-se também para evidências de que a terceirização pode reduzir o número de dias faltosos dos funcionários, o que, ao menos em tese, pode contribuir para uma melhora na qualidade final do serviço prestado aos usuários⁴⁹⁰.

Pesquisas realizadas em unidades de saúde geridas por organizações sociais concluíram também que estas tendem a ser mais eficientes, com menores taxas de mortalidade e mais rotatividade de leitos, do que hospitais geridos pela administração direta. Contudo, os mesmos estudos apontam para um aumento de cerca de 20% no custo da gestão por OSs em comparação à administração direta. Ademais, nem sempre a complexidade dos atendimentos e a infraestrutura desses estabelecimentos podem ser consideradas comparáveis, o que pode sugerir a existência de outras causas para os melhores indicadores apresentados pelas unidades geridas por organizações

⁴⁸⁶ COELHO, Silvana Pinheiro Santos. A Governança Neoliberal na Saúde Pública: análise dos indicadores presentes nos contratos de terceirização da gestão de hospitais públicos. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, vol. 26, n. 85, p. 1-20.

⁴⁸⁷ MIRANDA, Cristina Blum. *O Problema de Agência nos Contratos de Gestão*: as organizações sociais de saúde no Estado do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas como requisito parcial para obtenção ao título de Mestre em Administração Pública. Rio de Janeiro. 155f., 2015, p. 125.

⁴⁸⁸ PERDICARIS, Priscilla Reinisch. *Contratualização de Resultados e Desempenho no Setor Público*. A experiência do contrato programa nos hospitais da administração direta no Estado de São Paulo. Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP), em cumprimento aos requisitos para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo, São Paulo, 133f., 2012, p. 41-46.

⁴⁸⁹ SIMONI, Vera Luzia Dessanti. *Análise Crítica do Modelo de Cálculo dos Custos na Contratação do Serviço Terceirizado*: o caso do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso. Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto para a obtenção do grau de Mestre em Contabilidade e Finanças. 102f., 2018, p. 23.

⁴⁹⁰ CALDEIRA, Luiza Barbosa; CALDEIRA Pedro Zany. Comparação de Custos com Motoristas em Universidade Federal: servidores públicos vs. terceirizados. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, vol. 53, n. 4, jul-ago/2019, pp. 780-790, p. 787.

sociais para além do modelo em si, como o foco em pacientes de baixa gravidade e a administração de unidades mais novas e bem aparelhadas⁴⁹¹.

4.2.2. Questões Políticas

Transformações do regime jurídico dos servidores públicos também têm ocorrido por razões de ordem política. Como visto no capítulo 2, o atual regime da função pública possui limitações para o exercício de controle político sobre servidores públicos, na medida em que detentores de mandato eletivo têm à sua disposição poucos cargos de livre exoneração e provimento. Assim, representantes políticos buscam ampliar espaços de patronagem para consolidar suas bases de apoio político.

Em paralelo, como também apontado naquele capítulo, servidores públicos também possuem seus próprios interesses, seja de aumentar seus ganhos pecuniários, seu espaço de protagonismo ou simplesmente de manter *o status quo*. A mobilização política de determinadas categorias de servidores públicos dotados de maior proximidade com centros decisórios de poder permite que essas carreiras conquistem para si regimes jurídicos que lhes trazem vantagens não disponíveis para outros grupos de servidores. Os itens abaixo se dedicam à análise de ambos os fenômenos, que, juntos, representam pressões de ordem política para transformações do regime jurídico dos servidores públicos.

4.2.2.1. Formações de bases de apoio político

A nomeação de aliados políticos para cargos de livre provimento é parte importante das negociações políticas para formação das bases de apoio aos Chefes do Poder Executivo no Poder

⁴⁹¹ PERDICARIS, Priscilla Reinisch. *Contratualização de Resultados e Desempenho no Setor Público*. A experiência do contrato programa nos hospitais da administração direta no Estado de São Paulo. Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP), em cumprimento aos requisitos para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo, São Paulo, 133f., 2012, p. 53-58.

Legislativo, especialmente quando estes dialogam com lideranças de outros partidos além de seu próprio⁴⁹². O sistema político brasileiro é altamente fragmentado, revelando-se muito difícil que o partido do Chefe do Executivo possua, sozinho, a maioria dos assentos no Legislativo. Assim, a construção de uma aliança com outros partidos é fundamental para a aprovação de projetos de lei de interesse do governo e, de modo mais amplo, garantir estabilidade institucional.

Nas constituições brasileiras anteriores, o ingresso por concurso público era exigido apenas para cargos, sendo dispensado no caso de empregos públicos. Mesmo nos casos em que eram exigidos, os certames poderiam ser apenas de títulos. Ademais, durante muito tempo funcionários de carreira conviveram com extranumerários, interinos e outras espécies de agentes públicos revestidos de vínculos precários. Na ordem jurídica inaugurada em 1988, por outro lado, o ingresso em cargos e empregos públicos depende de prévia aprovação em concurso de provas ou provas e títulos, o que dificulta a utilização de posições permanentes na estrutura administrativa como moeda de negociação política.

Havia, assim, em ordens constitucionais anteriores, muito mais ferramentas para viabilizar nomeações de caráter político do que aquelas oferecidas pela Carta de 1988. Não obstante, demandas políticas por cargos de livre provimento continuar a existir dentro do sistema político brasileiro, profundamente marcado pela fragmentação político-partidária e pelo presidencialismo de coalizão⁴⁹³. Cargos em comissão acabam funcionando como uma das poucas válvulas de escape existentes hoje dentro do setor público para acomodação de aliados políticos, o que gera pressões para o aumento da quantidade dessas posições no setor público.

Além de elevados índices de fragmentação política, cientistas políticos costumam elencar dois motivos adicionais para a ampliação das posições de livre provimento na administração. O primeiro está ligado a baixas taxas de escolaridade e capacitação profissional da população local, o que dificulta a geração de empregos no setor privado e amplia a demanda por postos de trabalho no setor público. Já o segundo se refere à maior ou menor tolerância da

⁴⁹² PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RAILE, Eric. Presidencialismo de Coalizão e Recompensas Paralelas. In: INÁCIO, Magda; RENNÓ, Lucio. *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009, pp. 207-234. P, 211-214. MAINWRITTING, Scott. Presidentialism, Multipartidarism, and Democracy: the difficult combination. *Comparative Political Studies*, vol. 26, n. 2, jul/1993, pp. 198-228.

⁴⁹³ ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

sociedade com práticas clientelistas: quanto mais aberta uma sociedade se mostra à patronagem, mais ela irá florescer⁴⁹⁴.

A Constituição de 1988, contudo, pretendia que a criação e o preenchimento destas posições dentro da administração fosse objeto de regulamentação legal. De acordo com seu artigo 37, V, com redação dada pela EC nº 19/1998, os cargos em comissão destinam-se apenas às funções de direção, chefia e assessoramento e deveriam ser preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei. No entanto, passados mais de vinte anos de vigência da emenda, uma lei geral ainda não foi editada – possivelmente por ausência de interesse dos próprios agentes políticos que se beneficiam da ausência de critérios claros para a criação e o preenchimento dessas posições⁴⁹⁵.

Alguns números podem ajudar a compreender a relevância histórica dos cargos em comissão para a consolidação da administração pública no país. Em 2004, os cargos em comissão de livre nomeação e exoneração representavam 9,52% do total dos cargos da Administração Pública federal⁴⁹⁶. Segundo o Atlas do Estado Brasileiro, em 2003, 95% da força de trabalho do Ministério do Meio-Ambiente era composta por terceirizados e comissionados⁴⁹⁷.

Nos últimos anos, porém, o número de comissionados na administração federal vem caindo. O Painel Estatístico de Pessoal do Ministério da Economia aponta que, em janeiro de 2022, havia cerca de 23 mil agentes comissionados na administração federal direta, autárquica e fundacional, o que corresponde a cerca de 4% dos servidores destes órgãos e entidades⁴⁹⁸⁻⁴⁹⁹.

⁴⁹⁴ SCHRANK, Andrew. Imported Institutions. In: BRINKS, Daniel M.; LEVITSKY, Steven; MURILLO, María Victoria (ed.). *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. pp. 235-252, p. 248.

⁴⁹⁵ A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal busca preencher espaços deixados pela ausência de uma lei geral sobre cargos em comissão (STF, RE nº 1.041.210/SP, Plenário, Rel. Min. Dias Toffoli, DJ 27.09.2018).

⁴⁹⁶ GRINDLE, Merilee Serrill. *Jobs for the boys: patronage and the state in comparative perspective*. Cambridge, Massachusetts and London, England: Harvard University Press, 2012, p. 147.

⁴⁹⁷ LOPEZ, Félix; GUEDES, Erivelton. Atlas do Estado Brasileiro: três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017). IPEA, 2017. O estudo pode ser encontrado em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/download/154/tres-decadas-de-funcionalismo-brasileiro-1986-2017>> Acesso em 23.nov.2020. O Supremo Tribunal Federal possui alguns julgados em que busca fixar critérios para a criação de cargos em comissão (vide: STF, RE 1.041.210, Rel. Min. Dias Toffoli, DJ 28.09.2018).

⁴⁹⁸ BRASIL, Ministério da Economia. Painel Estatístico de Pessoal. Atualização realizada em 17 de janeiro de 2022. Disponível em:

<<http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>> Acesso em 26.Jan.2022.

⁴⁹⁹ O formato atual do Painel Estatístico de Pessoal não inclui empresas públicas nem sociedades de economia mista. Em 2010, porém, Daniel de Bonis e Regina Silvia Pacheco apontavam que havia cerca de 77 mil cargos em comissão em toda a administração federal, incluindo-se administração direta e indireta, de direito público e privado. (DE BONIS, Daniel; PACHECO, Regina Silvia. Nem Dirigente nem Burocrata: o debate sobre o dirigente público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (orgs.). *Burocracia e Política no*

Além disso, em 2021, a União editou a Lei nº 14.204, cujo artigo 13 determina que 60% dos cargos em comissão da administração federal sejam preenchidos por servidores de carreira. Em sede federal, desde 2005 normas infralegais já reservavam percentuais de cargos comissionados para servidores efetivos⁵⁰⁰, embora em 2010 estudiosos relatassem um percentual relativamente baixo de cargos em comissão de alto escalão preenchidos por servidores de carreira⁵⁰¹. Ainda assim, o número de cargos em comissão no Brasil permanece consideravelmente superior ao de outros países. Nos EUA, por exemplo, o número no Poder Executivo federal é de cerca de 3.000, enquanto na França, Grã-Bretanha e Alemanha esse número oscila entre 100 e 200⁵⁰².

Por outro lado, ainda persiste uma ampla utilização dessas posições nas administrações estaduais e locais. Pode ser difícil até mesmo calcular a quantidade de comissionados nos entes subnacionais, já que nem todos os estados mantêm cadastros unificados sobre o número total de cargos de livre provimento. No Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, frequentemente são editados decretos que desmembram um cargo em comissão de nível elevado em diversos cargos de nível mais inferior, não existindo um quadro consolidado do total de cargos em comissão existentes na administração estadual. O Decreto nº 47.519/2021 chegou a transformar um cargo de Superintendente, símbolo DG, em 65 cargos de Adjunto II, símbolo DAI-2 (artigo 4º).

Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, pp. 318-350, p. 347). Os autores extraem o dado do antigo Boletim Estatístico de Pessoal nº 153, de janeiro de 2009. De acordo com informações do próprio portal eletrônico do Ministério da Economia, o Painel Estatístico de Pessoal, tabela dinâmica atualizada constantemente, substituiu desde 2017 os boletins antes publicados periodicamente (Vide: < <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/servidores/servidores-publicos/painel-estatistico-de-pessoal>> Acesso em 26.Jan.2022). Há também informações sobre anos anteriores em: GAETANI, Francisco; PALOTTI, Pedro; PIRES, Roberto Rocha C. Public Administration in Brazil: the elusive state? Eighty years attempting to build a professional and responsive public service. In: PETERS, Guy; TERCEDOR, Carlos; RAMOS, Conrado (org.). *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America*. 1ed. London: Emerald Publishing, 2021, v. 1, pp. 53-80, p. 63-66.

⁵⁰⁰ DE BONIS, Daniel; PACHECO, Regina Silvia. Nem Dirigente nem Burocrata: o debate sobre o dirigente público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (orgs.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, pp. 318-350, p. 350.

⁵⁰¹ De acordo com Daniel De Bonis e Regina Silvia Pacheco, somente 32% dos cargos DAS-6 e 45% dos cargos DAS-5 eram ocupados por servidores de carreira (DE BONIS, Daniel; PACHECO, Regina Silvia. Nem Dirigente nem Burocrata: o debate sobre o dirigente público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (orgs.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, pp. 318-350, p. 346).

⁵⁰² (LEWIS, David E. *The Politics of Presidential Appointments: political control and bureaucratic performance*. Princeton: Princeton University Press, 2010, p. 3).

A existência de cargos em comissão é importante para garantir responsabilidade na administração pública⁵⁰³. É natural que, a cada ciclo político, representantes eleitos possam selecionar pessoas de sua confiança para trabalhar em seus gabinetes e auxiliar na implantação do projeto político vencedor no processo democrático. No entanto, quando posições de livre provimento são criadas em desproporção ao número de servidores de carreira, para desempenhar tarefas ordinárias da administração ou apenas como medida de recomposição salarial, há um franco descompasso com o artigo 37, V da Constituição.

Com isso, ocorrem prejuízos tanto à profissionalização e à neutralidade da burocracia⁵⁰⁴, os dois pilares do sistema weberiano, quanto à preservação da memória institucional da administração pública, na medida em que as experiências pretéritas se perdem a cada troca de comando e substituição de quase todo o corpo burocrático, como visto no capítulo 2⁵⁰⁵. Em última análise, a própria efetivação de serviços públicos fundamentais no estado democrático de direito pode ficar comprometida por sucessivas substituições em massa de pessoal ou nomeação de ocupantes pouco qualificados para o exercício das atribuições do cargo.

Além dos cargos em comissão, existem ainda outros mecanismos por meio dos quais gestores públicos se valem para ampliar o seu poder de livre nomeação. Contratações temporárias, por exemplo, não exigem a realização de concursos públicos para seleção de pessoal. Em âmbito federal, em regra é feito um processo seletivo simplificado que envolve análise curricular e, eventualmente, provas escritas, mas este procedimento pode ser dispensado em determinados casos⁵⁰⁶. Dessa forma, é muito mais fácil que apadrinhados de agentes políticos sejam selecionados nesses processos do que em concursos públicos para servidores estatutários, servindo os postos de trabalho por prazo determinado como moedas de troca por apoio político

⁵⁰³ TORAL, Guillermo. How Patronage Delivers: political appointments, bureaucratic accountability, and service delivery in Brazil. *Forthcoming*, 2022. Disponível em: <https://www.guillermotoral.com/benefits_of_patronage.pdf> Acesso em 05.Out.2022.

⁵⁰⁴ DE BONIS, Daniel; PACHECO, Regina Silvia. Nem Dirigente nem Burocrata: o debate sobre o dirigente público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (orgs.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, pp. 318-350, p. 348.

⁵⁰⁵ VERKUIL, Paul R. *Valuing Bureaucracy: the case for professional government*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 22 e 94. EVANS, Peter B. *Embedded Autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995, p. 62. SIMON, Herbert A. Bounded Rationality and Organizational Learning, *Organization Science*, Vol. 2, N. 1, Special Issue: Organizational Learning: Papers in Honor of (and by) James G. March. 1991, pp. 125- 134, p. 128.

⁵⁰⁶ O processo seletivo simplificado pode ser dispensado para contratações temporárias que visem a atender a calamidades públicas, emergências ambientais e emergência em saúde pública (Lei nº 8.745/1993, art. 3º, § 1º). Nas demais hipóteses, pode envolver análise curricular, provas escritas e outras etapas previstas no edital (Lei nº 8.745, art. 3º e Decreto nº 4.748/2003).

para a construção de coalizões e a geração de empregos para aliados em locais de economias desaquecidas.

Contratações temporárias também não asseguram estabilidade aos funcionários. Os direitos dos empregados serão aqueles previstos no próprio contrato por prazo determinado, o que torna mais fácil o desligamento de trabalhadores que não desempenhem suas funções de modo satisfatório ou se mostrem críticos do governo da ocasião. Agentes políticos com inclinações autoritárias podem, assim, se valer dessa flexibilidade para substituir servidores temporários que manifestem preferências ideológicas contrárias às suas.

Há, ainda, casos em que terceirizações são utilizadas para atender a demandas por postos de trabalho passíveis de serem preenchidos por aliados e apadrinhados políticos⁵⁰⁷. Como terceirizados são funcionários de empresas privadas, não se enquadram na vedação à prática de nepotismo. Com isso, gestores públicos poderiam, com alguma facilidade, entrar em contato as empresas terceirizadas e pedir a seus dirigentes que contratem uma lista pré-selecionada de funcionários indicados por agentes políticos influentes. A prática, porém, passou a ser expressamente proibida com a edição da Lei nº 14.133/2021, cujo artigo 48, I estabelece ser vedado à administração pública e seus agentes, “*na contratação do serviço terceirizado, indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado*”. Sua previsão de maneira explícita e categórica na Nova Lei de Licitações pode ser um indicativo da frequência com que ocorria, a ponto de se tornar uma preocupação do legislador.

Ainda que tenham sido escolhidas a partir de processo licitatório hígido e imparcial, as empresas contratadas podem se ver compelidas a aceitar estes pedidos, uma vez que seus dirigentes têm medo de sofrer com atrasos de pagamentos devidos pelo poder público contratante⁵⁰⁸. Em casos mais graves, ilícitos ocorridos dentro de processos licitatórios podem

⁵⁰⁷ Sobre a prática no contexto estadunidense, vide: VERKUIL, Paul R. *Valuing Bureaucracy: the case for professional government*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 15.

⁵⁰⁸ Nos contratos administrativos, a Lei nº 14.133/2021 (artigo 137, § 2º, IV) dispõe que o contratado somente terá direito à extinção do contrato no caso de “*atraso superior a 2 (dois) meses, contado da emissão da nota fiscal, dos pagamentos ou de parcelas de pagamentos devidos pela Administração por despesas de obras, serviços ou fornecimentos*”. Sob a égide da Lei nº 8.666/1993, este prazo era ainda maior, permitindo-se atrasos de até noventa dias nos pagamentos devidos pela administração (artigo 78, XV). Ao negociar indicações políticas com as empresas, gestores públicos poderiam se valer deste permissivo legal para suspender pagamentos até o último dia do prazo permitido por lei. Em hipóteses extremas, esse atraso poderia até mesmo ultrapassar o prazo legal, visto que a empresa descontente com retenções indevidas de seus pagamentos teria dificuldades de cobrar, ainda que judicialmente, esses valores. Isso se dá na medida em que dívidas do poder público são pagas dentro do regime de precatórios e bens públicos não são passíveis de penhora.

fazer com que a própria vitória daquele contratado no certame tenha sido previamente condicionada pelo licitante à futura contratação de apadrinhados políticos para postos de trabalho.

Indicações políticas também podem se fazer presentes em outras entidades privadas que atuam em parceria com o poder público, como organizações sociais e concessionárias de serviços públicos. Nesses casos, autoridades políticas buscam exercer influência nas escolhas de contratação de funcionários pela própria entidade particular, inclusive com possíveis promessas de tratamento preferencial nas relações destas organizações com o poder público.

4.2.2.2. Poder de Mobilização de Servidores Públicos

No caso de entes federativos que optem pelo regime estatutário, suas regras deverão, em tese, ser uniformes para todos os servidores daquela esfera. Contudo, não raro são aprovadas leis aplicáveis apenas a certas carreiras que criam normas específicas e até contrárias às disposições do estatuto geral de servidores daquele ente federativo. Estudiosos chegam a apontar para a existência de 309 carreiras distintas somente dentro da administração pública federal, cada uma disciplinada por regras próprias⁵⁰⁹.

Esses estatutos podem refletir o poder de mobilização política de determinadas carreiras de servidores públicos que atuam junto à chefia do Poder Executivo para a apresentação de projetos de leis que lhes sejam mais favoráveis e, posteriormente, ao Legislativo, para que aprove tais normas⁵¹⁰. São inúmeros os casos de leis que, ao trazerem regras para determinada carreira, concedem férias superiores a 30 dias por ano, requisitos distintos para promoções, gratificações próprias daquela carreira, reajustes salariais mais vantajosos e outros benefícios.

Dessa forma, não são apenas agentes políticos que buscam minar a implantação de sistemas de mérito no funcionalismo público e manter vivas práticas de empreguismo e patrimonialismo. O regime jurídico da função pública estabelecido pela Constituição também

⁵⁰⁹ ABRÃO, Ana Carla; FRAGA NETO, Armínio; SUNDFELD, Carlos Ari. A Reforma do RH do Governo Federal. Série Panorama Brasil. *Oliver Wyman*. Disponível em: <<https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliverwyman/brazil/A-Reforma-Do%20Rh-Do-Governo-Federal.pdf>> Acesso em 27.Jan.2022.

⁵¹⁰ O artigo, 61, § 1º, II, “c” da Constituição de 1988 prevê que são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo projetos de lei que disponham sobre regime jurídico de servidores públicos. Sendo assim, mudanças no regime jurídico de determinada carreira somente podem acontecer a partir de projetos de lei apresentados pela chefia do Executivo.

pode sofrer transformações motivadas pela ação rentista de grupos de interesses formados por servidores públicos em busca de maximizar suas vantagens pessoais, não apenas do ponto de vista pecuniário, mas também pela concentração de competências que lhes assegurem maior poder político.

Nem sempre, porém, leis próprias significarão privilégios indevidos para certas carreiras mais bem posicionadas politicamente. Há situações em que as normas específicas apenas refletirão alguma peculiaridade no modo de trabalho de um determinado grupo de agentes públicos. É o caso, por exemplo, do regime de plantões aplicável a profissionais de saúde e agentes de segurança. Leis que regulem aspectos como funcionamento desses regimes, tais como duração dos plantões, intervalo mínimo entre eles, hipóteses em que este intervalo pode ser flexibilizado, regras de compensação específicas para tais exceções, dentre outros aspectos, são normas que, a princípio, apenas refletem as peculiaridades de uma determinada carreira⁵¹¹.

4.2.3. Questões Fiscais

A ideia de que restrições de ordem financeira limitam a atuação estatal se faz bastante presente nos ideais do *New Public Management*, estudados no capítulo anterior. Com base nessas ideias, uma das vertentes da reforma administrativa realizada a partir do final da década de 1990 foi o estabelecimento e a ampliação de mecanismos de controle financeiro-orçamentário da administração pública. Nessa época, ganharam espaço estudos sobre os custos das atividades administrativas⁵¹². Parte relevante desses custos refere-se justamente ao pagamento de servidores públicos responsáveis pela efetivação e proteção de direitos fundamentais.

Um dos principais pilares do sistema de austeridade que se desenvolveu no Brasil a partir da reforma Bresser Pereira é a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de

⁵¹¹ Outras situações passíveis de menção seriam normas que disciplinam a aquisição de armas de fogo por agentes de segurança, buscando conciliar as peculiaridades dessas carreiras com a necessidade de se evitar o uso indevido de tais equipamentos. Ou, ainda, regras sobre férias de professores e profissionais da educação, prevendo-se, por exemplo, a obrigatoriedade de que seus períodos de descanso coincidam com as férias escolares, de modo a não prejudicar o funcionamento das escolas e o aprendizado dos alunos.

⁵¹² ALONSO, Marcos. Custos no Serviço Público. *Revista do Serviço Público*, ano 50, n. 1, jan/mar 1999, pp. 37-63. HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The Cost of Rights: why liberty depends on taxes*. New York: WW Norton, 2000, p. 14-15.

Responsabilidade Fiscal (LRF), que regulamenta o artigo 169 da Constituição e traz uma série de outras normas relativas a controle e planejamento de gastos públicos, como a obrigatoriedade de edição de planos plurianuais e de estimativa dos impactos financeiro-orçamentários de novas políticas públicas. Mais recentemente, o sistema de austeridade pública ganhou reforços importantes, com a aprovação do “teto de gastos” pela Emenda Constitucional nº 95/2016 e a inclusão dos artigos 167-A a 167-G pela Emenda Constitucional nº 109/2021⁵¹³.

A Lei de Responsabilidade Fiscal surge em um contexto de endividamento público e escalada dos gastos públicos com o pagamento de servidores⁵¹⁴. A fim de trazer maior controle financeiro aos entes federativos nesse ponto em especial, a LRF impõe limites às despesas que os entes federativos podem ter com pagamento de pessoal⁵¹⁵. Como a violação de suas normas pode configurar crime de responsabilidade⁵¹⁶, os chefes do Poder Executivo não podem simplesmente deixar de observar suas disposições.

Por outro lado, o regime jurídico da função pública, especialmente o estatutário, tende a gerar pressões sobre os gastos públicos. Embora a questão não seja unânime, estudos apontam que, entre 2003 e 2016, os gastos da União com pagamento de servidores federais ativos, inativos e pensionistas cresceram 56%⁵¹⁷. Em 2015, 13,1% do PIB do país se destinava a despesas com

⁵¹³ Vide também artigos 106 e seguintes do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Ambas as medidas impõem ainda mais restrições sobre a expansão de gastos públicos, inclusive com o pagamento de pessoal. Embora sua análise não se insira no escopo desta tese, é possível que essas normas criem pressões pelo surgimento de novas alternativas para garantir a continuidade de serviços públicos que levem a ainda mais transformações no regime jurídico dos servidores públicos.

⁵¹⁴ FERREIRA, Denize Cristina Kaminski. A reestruturação produtiva e a contratação temporária de docentes nas redes públicas no Brasil. *Revista Labor*, Fortaleza/CE, No. 22, Vol. 01, jul./Dez 2019, pp. 44-64, p. 48. FIGUEIREDO, Carlos Maurício e NÓBREGA, Marcos Antônio Rio da. A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Limite Prudencial: os limites máximos transitórios In: NASCIMENTO, C. V. do (coord.). *Lei de Responsabilidade Fiscal: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002, pp. 1-24. Sobre gastos dos entes federativos com despesas de pessoal, consultar: NOGUEIRA, Roberto Passos. CARDOSO JUNIOR, José Celso. Tendências e Problemas de Ocupação no Setor Público Brasileiro: conclusões parciais e recomendações de pesquisa. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso (org.). *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*. Vol. 5: Diálogos para o Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011, pp. 415-442, p. 433-434.

⁵¹⁵ De acordo com o artigo 19 da LRF, em cada período de apuração, a União somente pode gastar até 50% de sua receita corrente líquida, enquanto Estados e Municípios ficam limitados a 60% de sua receita corrente líquida.

⁵¹⁶ Lei nº 1.079/1950, artigo 4º, VI.

⁵¹⁷ ABRÃO, Ana Carla; FRAGA NETO, Armínio; SUNDFELD, Carlos Ari. A Reforma do RH do Governo Federal. Série Panorama Brasil. *Oliver Wyman*. Disponível em: <<https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliverwyman/brazil/A-Reforma-Do%20Rh-Do-Governo-Federal.pdf>> Acesso em 27.Jan.2022. O Atlas do Estado Brasileiro traz um número parecido para o crescimento das despesas com servidores ativos em todas as esferas de governo, na faixa dos 59% no mesmo período (Vide: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/95>>. Acesso em 30.Mar.2022). Outros, porém, apontam para uma tendência de estabilidade nos gastos com servidores ativos. Vide: LOPEZ, Félix; CARDOSO JUNIOR, José Celso. *Cadernos da Reforma Administrativa*. Caderno 4: a verdade sobre os números do emprego público e o diferencial de remunerações frente ao setor privado no Brasil. Brasília: FONACATE, 2020, p. 12.

servidores ativos, inativos e pensionistas, percentual próximo ao da França (12,9%), mas consideravelmente superior ao da Alemanha (7,5) e do Chile (6,4)⁵¹⁸.

Isso ocorre, em primeiro lugar, devido à previsão constitucional de um regime próprio de previdência aplicável aos servidores estatutários que, embora já tenha passado por diversas alterações desde a redação originária da Constituição de 1988, no geral ainda possui regras mais benéficas do que o regime geral de previdência social. Em termos numéricos, em 2017, cerca de 50% das despesas públicas com pessoal já correspondiam a benefícios previdenciários⁵¹⁹.

Além disso, a jurisprudência dos tribunais superiores sobre servidores públicos com frequência contribui para o agravamento das pressões financeiras do regime estatutário. É o caso, por exemplo, da ADI nº 2.238, em que o STF declarou inconstitucional a redução salarial de servidores públicos como medida de adequação de despesas com pessoal aos limites da LRF, ainda que ocorresse em caráter temporário e fosse acompanhada de redução proporcional da jornada de trabalho⁵²⁰. Outro caso relevante foi o julgamento do Recurso Especial nº 1.878.849, no qual o Superior Tribunal de Justiça considerou ilegal a não concessão de progressão funcional a servidor público quando atendidos todos os requisitos legais, a despeito de superados os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que a progressão seria direito subjetivo do servidor⁵²¹.

Mesmo entes que sofrem com despesas de pessoal muito próximas dos limites legais enfrentam demandas pela expansão e continuidade de serviços públicos⁵²². Espremidos entre

⁵¹⁸ ABRÃO, Ana Carla; FRAGA NETO, Armínio; SUNDFELD, Carlos Ari. A Reforma do RH do Governo Federal. Série Panorama Brasil. *Oliver Wyman*. Disponível em: <<https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliverwyman/brazil/A-Reforma-Do%20Rh-Do-Governo-Federal.pdf>> Acesso em 27.Jan.2022. O Atlas do Estado Brasileiro, porém, traz um dado diferente: no ano de 2015, o documento aponta um gasto de 10,28% do PIB brasileiro com o custeio de servidores públicos ativos. Vide: < <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/95>> Acesso em 30.Mar.2022.

⁵¹⁹ ABRÃO, Ana Carla; FRAGA NETO, Armínio; SUNDFELD, Carlos Ari. A Reforma do RH do Governo Federal. Série Panorama Brasil. *Oliver Wyman*. Disponível em: <<https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliverwyman/brazil/A-Reforma-Do%20Rh-Do-Governo-Federal.pdf>> Acesso em 27.Jan.2022.

⁵²⁰ STF, ADI nº 2.238/DF, Plenário, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJ 24.06.2020.

⁵²¹ STJ, REsp nº 1.878.849/TO, 1ª Seção, Rel. Min. Manoel Erhardt (desembargador convocado TRF), DJ 24.02.2022 (Tema 1.075).

⁵²² De acordo com o Atlas do Estado Brasileiro, em 2017 os municípios brasileiros gastaram em média 46,22% de sua receita corrente líquida (RCL) com pagamento de servidores ativos. Considerando que a estatística não inclui pagamento de inativos e pensionistas, é bastante provável que a maioria destes entes se encontre bem próximo do limite de 60% da RCL estabelecido pela LRF para despesas de pessoal. Nos estados, essa média é de 36,81%, mas o número de inativos tende a ser maior do que nos municípios, dada a tendência de municipalização iniciada pela Constituição de 1988. Na união, 24,2% da RCL são destinados a servidores ativos, percentual mais confortável do que nos entes subnacionais. Vide: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/filtros-series/38/despesas-com-vinculos-ativos>> Acesso em 07.Fev.2022.

austeridade fiscal e demandas quase infinitas, gestores públicos desenvolvem soluções que buscam assegurar o atendimento à população sem violar frontalmente as normas da LRF. Nesse contexto, ganham espaço contratações de espécies de agentes públicos menos custosas para os cofres públicos do que o regime estatutário, em especial os temporários e os comissionados.

Com frequência, as leis que disciplinam as contratações temporárias asseguram remunerações mais baixas, menor proteção no emprego e menos benefícios aos funcionários temporários. Além disso, como permanecerão apenas por poucos anos na Administração Pública, esses trabalhadores não terão vínculos previdenciários futuros com o poder público, diferentemente dos servidores de carreira, os quais são segurados do regime próprio de previdência social, que costuma contar com regras mais protetivas do que o regime geral⁵²³.

Muito embora a Constituição estabeleça que as contratações temporárias somente podem ser utilizadas para atender a necessidades transitórias, é comum que, na prática, contratações temporárias sejam utilizadas para realizar tarefas ordinárias da administração. Esse fenômeno, que sempre existiu em setores do estado brasileiro que padecem de crônica escassez de pessoal, como saúde e educação públicas, tem crescido de maneira significativa em anos mais recentes, como visto acima, impulsionado sobretudo pela deterioração da situação fiscal dos entes federativos.

Assim como os temporários, ocupantes de cargo exclusivamente em comissão também não formam vínculos permanentes com a administração pública e são segurados do regime geral de previdência social⁵²⁴, não representando um gasto previdenciário de longo prazo para o regime próprio. No caso de estados e municípios, suas aposentadorias e pensões sequer serão custeadas pelos entes subnacionais, já que a administração do regime geral compete ao Instituto Nacional da Seguridade Social – INSS, autarquia federal. O regime jurídico dos comissionados é, na maior parte das vezes, ainda mais precarizado, uma vez que não contam nem com as proteções da CLT nem com regras estatutárias específicas⁵²⁵. Com isso, criam-se também incentivos de ordem

⁵²³ Roberto Passos Nogueira e José Celso Cardoso Junior consideram o regime próprio de previdência como o maior custo do regime estatutário (NOGUEIRA, Roberto Passos. CARDOSO JUNIOR, José Celso. Tendências e Problemas de Ocupação no Setor Público Brasileiro: conclusões parciais e recomendações de pesquisa. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso (org.). *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*. Vol. 5: Diálogos para o Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011, pp. 415-442, p. 424).

⁵²⁴ Desde a Emenda Constitucional nº 20/1998, o art. 40 da Constituição não mais permite que ocupantes de cargo exclusivamente em comissão (extraquadro) contribuam para o regime próprio de previdência.

⁵²⁵ O STF assegura apenas alguns direitos constitucionais aos ocupantes de cargos em comissão, como férias remuneradas, 13º salário e licença-maternidade. Vide, por exemplo, RE nº 570.908, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ 16.09.2009.

fiscal para o aumento da quantidade de comissionados na administração, inclusive desempenhando tarefas cotidianas não necessariamente ligadas a atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Restrições orçamentárias também podem levar à expansão dos movimentos de contratualização⁵²⁶. Isso porque trabalhadores contratados por empresas terceirizadas⁵²⁷, OSs⁵²⁸ e concessionárias de serviços públicos são empregados particulares e, como tal, estão sujeitos às regras do regime geral de previdência, submetem-se à CLT, não possuem proteção de emprego e têm a sua remuneração definida pelo seu empregador, o qual deverá respeitar apenas o piso salarial aplicável à categoria. Assim, tendem a representar uma mão-de-obra mais barata do que servidores estatutários, que contam com um regime mais protetivo e benefícios não extensíveis a trabalhadores privados, como a estabilidade e, em alguns casos, adicionais por tempo de serviço.

Não obstante limitações orçamentárias e medidas de austeridade com frequência sejam utilizadas por gestores públicos para justificar a delegação de serviços públicos, não há evidências suficientes de que a prática efetivamente reduza os custos totais do poder público com a prestação do serviço. Muito embora a contratualização possa representar uma redução das despesas com pessoal, ela pode levar a um aumento de outros tipos de gastos públicos com modelagem e fiscalização de contratos administrativos, realização de licitações e processos seletivos simplificados e assessoramento jurídico para esses procedimentos⁵²⁹. Na mesma linha,

⁵²⁶ ALONSO, José M.; CLIFTON Judith; DÍAZ-FUENTES, Daniel. The Impact of Government Outsourcing on Public Spending: evidence from European Union countries. *Journal of Policy Modeling*, vol. 39, n. 2, 2017, pp. 333-348, p. 334.

⁵²⁷ Contratos de terceirização que impliquem substituição de servidores estatutários e empregados públicos são contabilizados como despesas de pessoal, no campo “Outras Despesas de Pessoal”, conforme artigo 18, § 1º da LRF. Contudo, como os salários dos terceirizados costumam ser mais baixos do que aqueles pagos a servidores e empregados públicos e, sobretudo, terceirizados são segurados do regime geral de previdência, ainda assim é possível que a terceirização gere uma redução das despesas com pessoal do ente público contratante.

⁵²⁸ NOGUEIRA, Roberto Passos. CARDOSO JUNIOR, José Celso. Tendências e Problemas de Ocupação no Setor Público Brasileiro: conclusões parciais e recomendações de pesquisa. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso (org.). *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*. Vol. 5: Diálogos para o Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011, pp. 415-442, p. 435.

⁵²⁹ CALDEIRA, Luiza Barbosa; CALDEIRA Pedro Zany. Comparação de Custos com Motoristas em Universidade Federal: servidores públicos vs. terceirizados. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, vol. 53, n. 4, jul-ago/2019, pp. 780-790, p. 784-785. SIMONI, Vera Luzia Dessanti. *Análise Crítica do Modelo de Cálculo dos Custos na Contratação do Serviço Terceirizado: o caso do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso*. Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto para a obtenção do grau de Mestre em Contabilidade e Finanças. 102f., 2018, p. 52-59.

estudos comparados também revelam uma tendência de aumento geral do custo da prestação de serviços públicos terceirizados em relação àqueles prestados diretamente pelo poder público⁵³⁰.

Ainda que possa aumentar o custo global do serviço, como a contratualização tende a reduzir especificamente despesas públicas com pessoal ativo e inativo⁵³¹, em entes federativos pressionados pelo aumento dos gastos com pessoal⁵³², a delegação de serviços públicos muitas vezes pode ser uma alternativa viável para garantir a continuidade de atividades essenciais sem exceder – ao menos formalmente – os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal para gastos de pessoal⁵³³.

4.2.4. Questões Tecnológicas

O regime jurídico dos servidores públicos também pode se transformar a partir de inovações tecnológicas e do aprofundamento das tecnologias de governo digital (*e-government* ou simplesmente *e-gov*) pela administração pública brasileira. As habilidades esperadas desses agentes para o exercício das atividades ligadas aos cargos que ocupam se transformam à medida

⁵³⁰ ALONSO, José M.; CLIFTON Judith; DÍAZ-FUENTES, Daniel. The Impact of Government Outsourcing on Public Spending: evidence from European Union countries. *Journal of Policy Modeling*, vol. 39, n. 2, 2017, pp. 333-348, p. 344.

⁵³¹ A redução de despesas com inativos ocorre apenas no longo prazo, na medida em que a contratualização faz com que menos servidores ingressem nos quadros estatutários da função pública, gerando no futuro um volume menor de aposentados e pensionistas do regime próprio de previdência. Entretanto, pode haver no curto prazo um aumento de gastos com inativos, tendo em vista que a não-entrada de novos servidores segurados do regime próprio de previdência pode torná-lo mais deficitário, demandando maior complementação do poder público (ESPÍRITO SANTO, Ivanise Hosana do. *Terceirização de Serviços Públicos e Reforma Gerencial: o caso da Secretaria de Fazenda de Pernambuco*. Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – EBAPE da Fundação Getúlio Vargas como requisito para a obtenção do título de mestre em Administração Pública, Rio de Janeiro, 136f., 2010, p. 67).

⁵³² LOPEZ, Félix GUEDES, Erivelton. *Atlas do Estado Brasileiro: três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017)*. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. O estudo pode ser encontrado em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/download/154/tres-decadas-de-funcionalismo-brasileiro-1986-2017>> Acesso em 23.nov.2020. Ver também: SANTOS, Josenildo dos; *et. al.* Gestão dos gastos de pessoal na administração pública brasileira: avanços após a implementação da lei de responsabilidade fiscal. *Revista Administração em Diálogo*, vol. 8, n. 1, 2006, pp. 1-16. ESPÍRITO SANTO, Ivanise Hosana do. *Terceirização de Serviços Públicos e Reforma Gerencial: o caso da Secretaria de Fazenda de Pernambuco*. Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – EBAPE da Fundação Getúlio Vargas como requisito para a obtenção do título de mestre em Administração Pública, Rio de Janeiro, 136f., 2010, p. 68.

⁵³³ Críticas a contratações temporárias como medidas de “contabilidade pública criativa” podem ser encontradas em: MOTTA, Fabrício. A contratação de pessoal por prazo determinado e a lei de responsabilidade fiscal. *Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP*, Belo Horizonte, ano 1, n. 11, nov. 2002.

que novas tecnologias são incorporadas ao setor público⁵³⁴, gerando efeitos tanto nas demandas quantitativas quanto qualitativas da administração em relação a seus servidores.

Transformações tecnológicas já estão presentes na administração pública brasileira e tendem a se acelerar nos próximos anos, com a incorporação e a expansão de uma série de tecnologias de inteligência artificial e algoritmos. Softwares poderão ser desenvolvidos para substituir trabalhos repetitivos e massificados, como análise de documentos e redação de manifestações padronizadas⁵³⁵. Máquinas e sistemas de informação poderão, igualmente, substituir tarefas mecânicas e braçais realizadas por servidores de menor escolaridade, como motoristas, serventes e auxiliares de biblioteca⁵³⁶. Em alguns órgãos e entidades, essa automação já é realidade; o Tribunal de Contas da União, por exemplo, utiliza uma ferramenta de inteligência artificial para analisar os processos de aquisição da administração pública, comparando os preços cotados nesses editais com outros bancos de dados⁵³⁷.

De acordo com estudo realizado pela Escola Nacional de Administração Pública, 20% dos servidores do executivo federal – percentual correspondente a 104.670 funcionários em junho de 2020 – ocupam cargos altamente propensos à automação nos próximos anos⁵³⁸. Alguns dos cargos mais propensos à substituição por máquinas seriam: motorista, auxiliar de biblioteca, trabalhador agropecuário, assistente administrativo, auxiliar de escritório, datilógrafo, pedreiro e carpinteiro⁵³⁹. Por outro lado, os cargos menos propensos à automação seriam aqueles ligados às áreas de saúde, da engenharia e das ciências sociais, como economistas e geógrafos⁵⁴⁰.

⁵³⁴ BRYNJOLFSSON; Erick; MCAFEE, Andrew. *The Second Machine Age. Work, Progress and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*. New York: WW Norton & Company, 2014, p. 14-38.

⁵³⁵ FREY, Carl B.; OSBORNE, Michael A. The Future of Employment: how susceptible are jobs to computerisation? *Technological forecasting and social change*, v. 114, 2017, pp. 254-280, p. 255 e 261.

⁵³⁶ ARNTZ, Melanie; GREGORY, Terry; ZIERAHN, Ulrich. Revisiting the risk of automation. *Economics Letters*, v. 159, pp. 157-160, 2017. GAETANI, Francisco; LOTTA, Gabriela. É Hora de Investir nas Equipes do Serviço Público. *Jota*. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/hora-de-investir-nas-equipes-do-servico-publico-25032022>> Acesso em 28.Mar.2022.

⁵³⁷ OCDE. Revisões da OCDE sobre a Transformação Digital: a Caminho da Era Digital no Brasil. Paris: OECD Publishing, 2020, p. 103.

⁵³⁸ ADAMCZYK, Willian Boschetti. *Impacto da Automação no Executivo Federal do Brasil*. Brasília: ENAP, 2020, p. 22. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6313/2/Relatório%20%20Versão%20Final.pdf>> Acesso em 8.Fev.2022. No setor privado, o autor aponta que o percentual de empregos formais hoje existentes no país e passíveis de desaparecerem com a automação chega a 54,5% (p. 7). Para uma análise mais aprofundada sobre os impactos da automação no mercado de trabalho brasileiro, vide: ALBUQUERQUE, Pedro Henrique Melo; SAAVEDRA, Cayan Atreio Portela Bárcena.; MORAIS, Rafael Lima de; PENG, Yaohao. The Robot from Ipanema goes Working: Estimating the Probability of Jobs Automation in Brazil, *Latin American Business Review*, vol. 20, n. 3, 2019, pp. 227-248.

⁵³⁹ ADAMCZYK, Willian Boschetti. *Impacto da Automação no Executivo Federal do Brasil*. Brasília: ENAP, 2020, p. 23-25.

⁵⁴⁰ *Idem, ibidem*, p. 26.

A evolução tecnológica trará uma série de desafios éticos e jurídicos sobre os limites da atuação de máquinas e algoritmos nas atividades administrativas, mas também produzirá impactos sobre a gestão de pessoas no setor público. Ao mesmo tempo em que desaparece a demanda por certos profissionais nos quadros públicos, surgem demandas por novas competências e profissões⁵⁴¹. Com a difusão em massa dos computadores, por exemplo, datilógrafos deixaram de ser necessários, mas especialistas em tecnologia da informação passaram a ser requisitados em número e expertise muito maiores. Como aponta Jane Fountain em trabalho seminal sobre o tema, essas novas categorias de servidores públicos desempenham papéis fundamentais no desenvolvimento e na implantação de políticas de *e-government*⁵⁴².

De igual maneira, o fim dos processos físicos reduz a demanda por servidores integrantes de quadros de apoio administrativo, responsáveis por autuar, tramitar e arquivar antigos calhamaços de papel, mas amplia a necessidade por funcionários familiarizados com programas de computador. A evolução dos instrumentos de inteligência artificial e a crescente digitalização da vida demandarão do poder público a contratação de programadores, especialistas em proteção de dados, dentre outras especialidades⁵⁴³. Em 2019, a União despendeu 0,23% de seu orçamento com tecnologia da informação, percentual que tende a subir nos próximos anos⁵⁴⁴.

Willian Boschetti Adamczyk, autor do estudo realizado pela ENAP, considera que o curso natural de aposentadorias poderá reduzir a necessidade de remanejamento de pessoal ativo no setor público por motivos de incorporação de novas tecnologias⁵⁴⁵. A partir de estudo empírico, o autor conclui que em 2030 somente 9,8% dos servidores ativos ocuparão cargos com

⁵⁴¹ MANYIKA, James *et. al.*. A future that works: Automation, employment, and productivity. Bruxelas: *Mckinsey Global Institute*, 2017. Disponível em: <<https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/featured%20insights/Digital%20Disruption/Harnessing%20automation%20for%20a%20future%20that%20works/MGI-A-future-that-works-Full-report.ashx>> Acesso em 08.Fev.2022. Para Willian Boschetti Adamczyk, habilidades técnicas (*hard skills*) importantes nos próximos anos serão domínio de idiomas estrangeiros, avaliação de monitoramento de políticas públicas, conhecimentos em programação, bem como *soft skills* ligadas ao desenvolvimento de relacionamentos interpessoais e à gestão de pessoas (ADAMCZYK, Willian Boschetti. *Impactos da Automação no Executivo Federal do Brasil: aspectos sociodemográficos e previdenciários*. Brasília: ENAP, 2020, p. 40-41. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6313/3/Relatório%203%20-%20Versão%20Final.pdf>> Acesso em 08.Fev.2022).

⁵⁴² FOUNTAIN, Jane E. Building de Virtual State: informational technology and institutional change. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2001, p. 200.

⁵⁴³ OCDE. Revisões da OCDE sobre a Transformação Digital: a Caminho da Era Digital no Brasil. Paris: OECD Publishing, 2020, p. 122.

⁵⁴⁴ *Idem, ibidem*, p. 244-246.

⁵⁴⁵ Relatório da OCDE também apresenta conclusão semelhante (*Idem, ibidem*, p. 94).

alta propensão à automação, quantidade que cairá para 7% em 2040 e 2,3% em 2050⁵⁴⁶. Com as aposentadorias de seus ocupantes, os cargos que puderem ser substituídos por máquinas poderão ser extintos ou remanejados para outras estruturas dentro da administração.

No entanto, até que essas aposentadorias ocorram, gestores públicos terão de reorganizar quadros de servidores ao longo dos próximos anos. Será necessário extinguir ou transformar cargos obsoletos, modificar o rol de competências exigidas para ingresso em outros cargos e criar novos cargos para atender a demandas criadas a partir da evolução tecnológica. É possível que servidores já integrantes dos quadros da administração precisem ser postos em disponibilidade em razão da extinção do cargo que ocupavam. Administradores precisarão também decidir quais dessas novas atividades deverão ser desempenhadas por servidores públicos e quais serão objeto de terceirização e contratação de entidades altamente especializadas, especialmente nos casos de tecnologias mais restritas ou de maior complexidade⁵⁴⁷.

Além de questões ligadas à alocação de pessoal, a transformação tecnológica do poder público traz desafios no âmbito da discricionariedade de servidores públicos de linha de frente, analisada no capítulo 2. Com a informatização da administração pública, os burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*) passam a ser acompanhados de *screen-level bureaucrats* e *system-level bureaucrats*. Os *screen-level bureaucrats* são servidores que trabalham em frente a telas, muitos exercendo discricionariedade sobre a alocação de políticas públicas em nível digital, enquanto os *system-level bureaucrats* são agentes responsáveis pelo desenvolvimento de sistemas e programas de tecnologia da informação utilizados pelas demais categorias de servidores em seu dia-a-dia⁵⁴⁸. As atividades desenvolvidas por esses agentes, especialmente os burocratas de sistemas, possuem uma margem própria de discricionariedade, cujo exercício pode agravar situações de desigualdade por meio de mecanismos de discriminação algorítmica⁵⁴⁹. A fim de

⁵⁴⁶ ADAMCZYK, Willian Boschetti. *Impactos da Automação no Executivo Federal do Brasil: aspectos sociodemográficos e previdenciários*. Brasília: ENAP, 2020, p. 32.

⁵⁴⁷ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. *Non-Standard Employment Around the World: understanding challenges, shaping prospects*. Geneva: OIT, 2016, p. 158. VERKUIL, Paul R. *Valuing Bureaucracy: the case for professional government*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 54.

⁵⁴⁸ BOVENS, Mark; STRAVOS, Zouridis. *From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control*. *Public Administration Review*, vol. 62, n. 2, 2002, pp. 174–84.

⁵⁴⁹ BUFFAT, Aurélien. *Street-Level Bureaucracy and E-Government*. *Public Management Review*, vol. 17, n. 1, pp. 149–61, 2013. Considerações sobre os riscos de discriminação algorítmica do Judiciário brasileiro podem ser encontradas em: FERRARI, Isabela. *Discriminação algorítmica e Poder Judiciário: limites à adoção de sistemas de*

mitigar esses riscos, a administração deverá aperfeiçoar mecanismos de *accountability* não apenas de servidores públicos, como também de sistemas de tecnologia da informação⁵⁵⁰.

Segundo Persson e Goldkuhl, iniciativas de *e-government* representam a fusão das burocracias weberianas com as propostas do *New Public Management*, ambas analisadas no capítulo anterior. Os autores consideram que a maior virtualização pode facilitar e baratear o acesso a políticas públicas, sem abrir mão de valores weberianos de profissionalismo e neutralidade⁵⁵¹. Já Jae Moon e Darell West salientam que o governo digital pode, ainda, contribuir para o incremento da transparência e da *accountability* na administração, facilitando o acesso à informação e a interação de cidadãos com o poder público⁵⁵².

Em uma sociedade tão desigual quanto a brasileira, contudo, não se pode perder de vista os riscos de que indivíduos particularmente vulneráveis, que enfrentam maiores dificuldades no acesso e no manuseio de ferramentas tecnológicas, sejam deixados para trás⁵⁵³. Para que a crescente evolução tecnológica represente efetivo um instrumento de inclusão social e aumento da capacidade estatal é fundamental que a sua incorporação pelo poder público seja acompanhada de acesso dessas populações às ferramentas digitais⁵⁵⁴.

A Covid-19 parece ter acelerado o processo de digitalização de serviços públicos – e os desafios que ela traz a reboque. No que se refere ao acesso à justiça, por exemplo, Luciana Jordão aponta que, no primeiro ano da pandemia, houve aumento de, pelo menos, 13% no número de processos distribuídos pelas Defensorias Públicas estaduais junto ao STF⁵⁵⁵. Contudo, ao analisar

decisões algorítmicas no judiciário brasileiro. 2022. 318f. Tese (Doutorado) – Curso de Direito, Programa de Pós-Graduação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022, p. 279.

⁵⁵⁰ FOUNTAIN, Jane E. *Building de Virtual State: informational technology and institutional change*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2001, p. 49.

⁵⁵¹ PERSSON, Anders; GOLDKUHL, Göran. *Government Value Paradigms: bureaucracy, New Public Management, and e-government*. *Communications of the Association for Information Systems*, vol. 27, 2010, pp. 45–62.

⁵⁵² MOON, Jae. *The Evolution of E-Government among Municipalities: rhetoric or reality?* *Public Administration Review*, vol. 62, n. 4, Jul/Ago 2002, pp. 424-433, p. 425. WEST, Darell M. *E-government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes*. *Public Administration Review*, vol. 64, n. 1, Jan/Fev 2004, pp. 15-27, p. 16.

⁵⁵³ A preocupação com o possível aumento da desigualdade a partir da incorporação de tecnologias no setor público em geral também aparece em: MAZET, Pierre. *Conditionnalités implicites et productions d'inégalités : les coûts cachés de la dématérialisation administrative*. *La Revue Française du Services Social*, v. 264, n. 1, 2017, p. 41–48.

⁵⁵⁴ A inclusão digital e o acesso a serviços públicos digitais podem ser maximizados por meio de medidas como planos de internet populares, aplicativos de celular acessíveis independentemente de o usuário possuir créditos ativos em aparelhos celulares pré-pagos, disponibilização de atendimento presencial nos Centros de Referência de Assistência Social, dentre outras (FRANCO, Angela Halen Claro. *Políticas Públicas de Informação: um olhar para o acesso à Internet e a inclusão digital no cenário brasileiro*. *Revista Em Questão*, vol. 27, n. 4, 2021, pp. 61/83).

⁵⁵⁵ A depender da base de dados utilizada – o próprio *site* do STF ou o diário de justiça eletrônico – a autora encontrou resultados diferentes para o aumento das demandas propostas pelas defensorias estaduais. No diário de justiça eletrônico, o aumento de publicações foi de 23,67%, ao passo que, no repositório do STF, o crescimento foi de 13,10% (CARVALHO, Luciana Jordão da Motta Armiliato de. *A Desmaterialização do Acesso à Justiça Durante*

a atuação da Defensoria Pública de cada unidade da federação de maneira individualizada, a pesquisadora constatou que alguns órgãos enfrentaram maiores dificuldades na migração para plataformas digitais, registrando menores taxas de distribuição de processos em relação a períodos anteriores à pandemia.

4.3. Processos de Transformação Institucional

As transformações que o regime jurídico dos servidores públicos no Brasil vem experimentando nos últimos anos podem ser analisadas sob a perspectiva das teorias institucionalistas que estudam mudanças institucionais graduais. Para este movimento, instituições podem ser formais ou informais. Instituições formais são regras formalmente estabelecidas, como leis, constituições e direitos de propriedade. Já instituições informais são regras não escritas ou não formais que regulam um determinado grupo social, como costumes, tradições e tabus⁵⁵⁶.

Como visto na seção de definições do capítulo introdutório deste trabalho, é possível compreender o regime jurídico dos servidores públicos como uma instituição, na medida em que se trata de um conjunto de regras formais, escritas e definidas em uma série de atos normativos que prescrevem direitos e obrigações para servidores públicos, os atributos dos cargos que ocupam e as atividades que deverão desempenhar, bem como consequências para a inobservância de seus deveres funcionais e condições para o exercício do poder disciplinar pela administração. Assim, considerações teóricas sobre processos de transformação institucional também podem ser aplicadas às mudanças experimentadas pelo regime da função pública e ainda não adequadamente analisadas pela literatura jurídica nacional.

Em síntese, instituições se modificam quando ocorrem redistribuições de poder entre seus destinatários. Grupos que se sentem prejudicados pelas regras em vigor passam a advogar por mudanças desse regramento e, uma vez que adquirem força suficiente, passam a implementar

a Pandemia do Covid-19: a atuação da Defensoria Pública no Supremo Tribunal Federal. *No Prelo*. Brasília: STF, 2022, p. 17-18).

⁵⁵⁶ NORTH, Douglass C. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, n. 1, Winter 1991, pp. 97-112, p. 97.

modificações de seu interesse⁵⁵⁷. Essas mudanças podem se dar por dois caminhos principais: reformas radicais ou processos incrementais.

As transformações radicais ocorrem a partir de um evento externo marcante, como grandes crises econômicas, conflitos armados e edição de novas constituições, enquanto as mudanças incrementais acontecem gradualmente, a partir de alterações nas regras que disciplinam o funcionamento da instituição ou na forma como elas são interpretadas⁵⁵⁸. Mudanças institucionais graduais são mais prováveis de ocorrer em duas circunstâncias: (i) defensores do *status quo* possuem grandes poderes de veto; ou (ii) as regras em vigor possuem maiores margens para reinterpretação. No primeiro caso, reformas abrangentes podem ser bloqueadas por atores com poderes de veto e passam a não se mostrar viáveis, restando apenas o caminho das mudanças graduais. No segundo, reformas mais profundas podem não ser necessárias, visto que *policymakers* vislumbram em novas aplicações para regras já existentes um caminho mais simples para alcançar as mudanças que desejam⁵⁵⁹.

No caso do regime jurídico dos servidores públicos no Brasil, é possível identificar quatro momentos em que foram realizadas transformações profundas, como parte de processos organizados de reforma: a criação do DASP em 1938, a edição do Decreto-Lei nº 200/1967, a promulgação da Constituição de 1988 e a aprovação da Emenda Constitucional nº 19/1998. Entre esses períodos, diversas mudanças graduais ocorreram e se somaram em uma colcha de retalhos raramente organizada e planejada, como visto no capítulo 3.

Fenômeno similar também vem ocorrendo nos anos que se seguiram desde a reforma Bresser Pereira. Na gestão Lula, houve importantes mudanças no funcionalismo público federal, com estruturação de carreiras e ampliação de concursos públicos, como também apontado no capítulo 3. Contudo, essas transformações não foram estruturadas em um plano formalizado,

⁵⁵⁷ MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (eds.). *Explaining Institutional Change. Ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp. 1-37, p. 14.

⁵⁵⁸ STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (eds.). *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 5-6. MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (eds.). *Explaining Institutional Change. Ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp. 1-37, p. 4-7. BRINKS, Daniel M.; LEVITSKY, Steven. MURILLO, María Victoria. *Understanding Institutional Weakness*. Cambridge: Cambridge University Press. 2019. p. 5.

⁵⁵⁹ MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (eds.). *Explaining Institutional Change. Ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp. 1-37, p. 18-22.

como ocorreu em períodos anteriores⁵⁶⁰, nem, tampouco, se expandiram para estados e municípios. Desde os anos 2000, reformas mais amplas têm sido dificultadas pela ação de grupos de interesses e outras forças que serão discutidas na próxima seção.

Ao mesmo tempo em que a plasticidade das normas de regência da função pública permitiu, nos anos 2000, uma maior estruturação da administração federal brasileira, ao longo da última década, tem possibilitado que demandas não atendidas pela reforma Bresser Pereira, surgidas após ou mesmo a partir de suas inovações sejam endereçadas. Essa acomodação se dá por meio de arranjos improvisados, impulsionados por um cenário de busca por maior liberdade de gestão de pessoas no setor público, restrições orçamentárias e tolerância de tribunais com experimentos recentes, como visto neste capítulo.

A fim de contribuir para a organização teórica destas transformações graduais da função pública brasileira, a presente seção apresenta as cinco principais espécies de mudança incremental estudadas hoje por autores institucionalistas: camadas, conversão, desvio, desalojamento e by-pass. Optou-se por uma tradução livre das expressões oriundas do inglês para facilitar a compreensão do leitor; porém, como se trata de conceitos pouco difundidos na literatura brasileira, as expressões originais foram deixadas entre parênteses nos subtítulos.

Não se ignoram as críticas sofridas por esta categorização quanto à ausência de clareza em sua definição e à sua intercambialidade, reconhecendo-se que um fenômeno pode dar origem a outro ou, ainda, a mesma situação pode ser interpretada de maneira diversa por dois estudiosos⁵⁶¹. No entanto, muito mais do que promover uma categorização estanque de eventos complexos, considera-se que estas ferramentas são úteis para auxiliar na visualização e na compreensão de movimentos de transformação institucional gradual.

4.3.1. Camadas (*layering*)

⁵⁶⁰ Por isso, considera-se aqui que não se trata de uma reforma, mas sim de um processo de transformação institucional gradual. Para uma análise sobre as mudanças na administração pública brasileira durante as administrações petistas, vide: GAETANI, Francisco; PALOTTI, Pedro; PIRES, Roberto Rocha C. Public Administration in Brazil: the elusive state? Eighty years attempting to build a professional and responsive public service. In: PETERS, Guy; TERCEDOR, Carlos; RAMOS, Conrado (org.). *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America*. 1ed. London: Emerald Publishing, 2021, v. 1, pp. 53-80.

⁵⁶¹ HACKER, Jacob S. Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States. *The American Political Science Review*, Vol. 98, n. 2, Maio 2004, pp. 243-260, p. 246-249.

O termo *layering* não possui equivalência exata no português, podendo ser traduzido como “surgimento de camadas”. *Layering* se refere a processos de transformação institucional gradual em que novos elementos são adicionados a instituições já existentes. Esses novos traços não substituem a instituição pré-existente, mas se somam a ela e aos poucos a transformam⁵⁶².

No regime jurídico da função pública, o *layering* se manifesta quando são editadas novas regras que mantêm a sua espinha dorsal, mas estabelecem um número crescente de exceções, adendos ou revisões à sua incidência. Isso ocorre, por exemplo, com a aprovação de estatutos específicos que criam regras mais favoráveis para determinadas carreiras ou normas que criam empregos públicos celetistas em pessoas jurídicas de direito público, não obstante o ente federativo em questão adote um regime estatutário. Em todos esses casos, regras previstas na Constituição de 1988 – especialmente o regime jurídico único – não são alteradas, mas, ao revés, excepcionadas por meio da edição de normas especiais de incidência mais restrita.

4.3.2. Conversão (*conversion*)

A conversão (*conversion*) ocorre quando instituições pré-existentes são redirecionadas para novos propósitos, aproveitando-se das ambiguidades de suas regras⁵⁶³. As regras permanecem as mesmas, mas a instituição passa a servir a novas finalidades⁵⁶⁴. Há casos em que surgem tantas exceções às normas de uma instituição, que ela acaba tendo a sua finalidade convertida, em um exemplo de *layering* que se aprofunda e conduz a um processo de conversão⁵⁶⁵.

⁵⁶² MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (eds.). *Explaining Institutional Change. Ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp. 1-37, p. 16-17.

⁵⁶³ STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (eds.). *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 26-29 e 31. MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (eds.). *Explaining Institutional Change. Ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp. 1-37, p. 17-18.

⁵⁶⁴ THELEN, Kathleen. Timing and Temporality in the Analysis of Institutional Evolution and Change. *Studies in American Political Development*, vol. 14, Primavera 2000, pp. 101-108, p. 107-108.

⁵⁶⁵ BOAS, Taylor C. Conceptualizing Continuity and Change. The composite-standard model of path dependence. *Journal of Theoretical Politics*, vol. 19, n. 1, pp. 33-54, p. 50-51.

Das transformações do regime jurídico da função pública analisadas neste trabalho, é possível destacar a criação de entidades de direito privado integrantes da administração indireta para realizar atividades típicas de estado ou fornecer mão-de-obra celetista para outros órgãos e entidades públicos como exemplos de processos de conversão institucional. Empresas públicas e sociedades de economia mista, organizações cujo propósito tradicional é realizar atividades econômicas ou prestar serviços públicos com finalidade lucrativa, passam a também ser empregadas no desempenho de atividades próprias do estado, como o poder de polícia. Da mesma forma, fundações públicas de direito privado passam não só a servir à finalidade de executar atividades de interesse público, mas também a atividades relativas à intermediação de mão-de-obra. Em ambos os casos, as regras que disciplinam essas entidades permanecem as mesmas, mas seu propósito é expandido, inclusive com a validação do Supremo Tribunal Federal.

4.3.3. Desvio (*drift*)

Drift, expressão em inglês que neste contexto parece ser mais bem traduzida como desvio, é o fenômeno que ocorre quando os impactos de determinada instituição são modificados a partir de mudanças no ambiente externo. As estruturas da instituição em si permanecem formalmente inalteradas, mas a mudança nas circunstâncias em que ela opera faz com que os efeitos que ela produz no mundo concreto se modifiquem⁵⁶⁶.

O desvio pode ocorrer por dificuldades na aprovação de novas regras que atualizem a instituição ou, ainda, como parte de uma estratégia consciente para barrar, ou ao menos desacelerar, processos mais amplos de transformação social⁵⁶⁷. A consequência mais extrema de processos de desvio institucional é a sua erosão gradual, que ocorre quando, diante de sua

⁵⁶⁶ STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (eds.). *Beyond Continuity*. Institutional Change in Advanced Political Economies. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 24-26. MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (eds.). *Explaining Institutional Change*. Ambiguity, agency and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp. 1-37, p. 17.

⁵⁶⁷ HACKER, Jacob S. Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States. *The American Political Science Review*, Vol. 98, n. 2, Maio 2004, pp. 243-260, p. 248.

incapacidade de responder a demandas inegavelmente presentes, a instituição encolhe até desaparecer ou tornar-se total ou parcialmente irrelevante⁵⁶⁸.

Dentre as situações analisadas neste trabalho, o aumento das contratações temporárias parece se enquadrar como o melhor exemplo de desvio. A Constituição autoriza a contratação de agentes públicos por prazo determinado apenas “*para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público*”. Entretanto, demandas gerenciais e restrições fiscais têm levado a uma crescente utilização do instituto para atender a necessidades ordinárias da administração. A crescente complexidade da gestão de pessoas no setor público e a edição de normas que impõem restrições financeiro-orçamentárias sobre os entes federativos modificaram contexto em que a administração opera e presta serviços à população, fazendo com que a contratação temporária passe a ser utilizada para novos propósitos além daqueles literalmente previstos no texto constitucional.

4.3.4. Desalojamento (*displacement*)

O desalojamento (*displacement*) refere-se a situações em que novos modelos emergem e se difundem, ao ponto de se consolidarem em substituição a formas de organizações pré-existentes e até então dominantes⁵⁶⁹. No *displacement*, a nova instituição surge de maneira gradativa e em paralelo às antigas, mas acaba desbancando e substituindo suas alternativas anteriores. É neste ponto que ela se diferencia das espécies de transformação institucional estudadas até aqui, visto que nos casos de camadas, conversão e desvio as instituições anteriores permanecem em vigor, ao menos de maneira parcial ou simbólica.

Por outro lado, o desalojamento parece ser mais uma consequência de outro mecanismo de mudança institucional gradual, especialmente um acúmulo de camadas, do que um

⁵⁶⁸ STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (eds.). *Beyond Continuity*. Institutional Change in Advanced Political Economies. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 29-30.

⁵⁶⁹ STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (eds.). *Beyond Continuity*. Institutional Change in Advanced Political Economies. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 19. MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (eds.). *Explaining Institutional Change*. Ambiguity, agency and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp. 1-37, p. 15-16.

instrumento autônomo⁵⁷⁰. A possibilidade de desaparecimento de uma instituição que sofre profundos processos de desalojamento faz com que o instrumento se assemelhe a movimentos de colapso institucional, em oposição à sua transformação. As transformações estudadas no presente trabalho podem conduzir à conclusão de que há partes do regime jurídico único ameaçadas de desaparecer a partir do aprofundamento de processos de *displacement*.

Isso não ocorre em relação à totalidade da função pública brasileira; servidores públicos continuarão a existir e determinadas carreiras continuarão a desfrutar de grande força e prestígio institucional. Contudo, uma série de outras carreiras passa por processos de esvaziamento nos últimos anos. Atividades de apoio, como limpeza, vigilância e copeiragem, passam a ser executadas por trabalhadores terceirizados e antigas carreiras de servidores são extintas, em processos de desalojamento institucional do regime estatutário para o desempenho dessas atividades. Já na área de saúde pública, a redução do número de vínculos estatutários é acompanhada do crescimento de celetistas empregados de fundações públicas, organizações sociais e concessionárias. O caso da saúde parece se enquadrar como uma espécie de erosão institucional, visto que não há uma substituição completa do regime estatutário pelo celetista, mas há uma redução de seus quadros⁵⁷¹.

De modo mais amplo, o regime jurídico único, embora formalmente restabelecido em 2007, pode acabar desaparecendo, haja vista o acúmulo de exceções criadas às suas regras em processos de *layering*. A criação – e a validação pela Corte Constitucional – de regras próprias para determinadas carreiras de estatutários, empregos celetistas em consórcios públicos de direito público, empregos celetistas em conselhos profissionais de natureza autárquica, empregos públicos em entes que tenham adotado regime estatutário por estatutos anteriores a 1988⁵⁷² e uma série de outras exceções se somam a esvaziar o regime unificado até o ponto em que, no futuro, seja possível que ele deixe de existir na prática.

⁵⁷⁰ STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (eds.). *Beyond Continuity*. Institutional Change in Advanced Political Economies. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 24.

⁵⁷¹ STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (eds.). *Beyond Continuity*. Institutional Change in Advanced Political Economies. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 29-30.

⁵⁷² Empregos celetistas em consórcios públicos de direito público foram autorizados pela Lei nº 13.822/2019. Empregos celetistas em conselhos profissionais de natureza autárquica foram considerados constitucionais pelo STF no julgamento conjunto das ADC nº 36, ADI nº 5.367 e ADPF nº 367. Já empregos públicos em entes que tenham adotado regime estatutário por estatutos anteriores a 1988 foram referendados pela Corte na ADI nº 5.615, referente ao Estado de São Paulo. O tema foi tratado em maiores detalhes no capítulo 6.

4.3.5. By-Pass

O *by-pass* institucional é uma forma alternativa de prestação de serviços públicos que pretende corrigir disfuncionalidades existentes em um instrumento originário, porém sem desfazê-lo. Ele surge como uma modalidade alternativa de prestação de um serviço público em um mesmo território, dando a seus usuários a possibilidade de escolha entre o antigo e o novo prestador. O *by-pass* necessariamente possui instrumentos próprios de governança e não contraria normas do ordenamento em que é implementado⁵⁷³⁻⁵⁷⁴.

Muito embora a teoria do *by-pass* trate do surgimento de novos prestadores de serviços públicos como alternativas paralelas a fornecedores tradicionais, o fenômeno pode ajudar a compreender algumas das transformações sofridas pelo regime jurídico dos servidores públicos. O surgimento das Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) é estudado por Mariana Mota Prado e Michael Trebilcock como um caso de *by-pass* institucional⁵⁷⁵. Os autores argumentam que as UPAs foram criadas como uma alternativa aos hospitais públicos tradicionais, sem que eles tenham deixado de existir, cabendo a pacientes com quadros leves ou moderados decidir entre procurar uma Unidade de Pronto Atendimento ou a emergência de um hospital comum. O direito de escolha assegurado ao usuário e a coexistência de dois modelos distintos de prestação do serviço de saúde seriam elementos fundamentais do *by-pass*.

O foco do presente trabalho recai não sobre modalidades de prestação de serviços públicos, mas sobre modelos de gestão de pessoas. Contudo, partindo do pressuposto de que as UPAs geralmente são administradas por organizações sociais que contratam seu próprio

⁵⁷³ PRADO, Mariana Mota; TREBILCOCK, Michael J. *Institutional Bypasses: a strategy to promote reforms for development*. Cambridge: Cambridge University Press. 2018, p. 28.

⁵⁷⁴ Por se tratar de modalidade de transformação institucional proposta por autores diferentes, o *by-pass* trabalha com um conceito de instituições distinto daquele aplicado nas modalidades descritas até agora. Enquanto os quatro primeiros movimentos foram inicialmente catalogados pela cientista política do *Massachusetts Institute of Technology (MIT)* Kathleen Thelen e posteriormente elaborados em trabalhos conjuntos de Thelen com James Mahoney e Wolfgang Streeck, o último fenômeno aqui descrito foi desenvolvido pelo trabalho de Mariana Mota Prado e Michael Trebilcock. Os primeiros fenômenos partem da visão clássica de Douglass North, que considera instituições como “regras do jogo”, ao passo que o *by-pass* trabalha com um conceito mais restrito, segundo o qual instituições são organizações encarregadas de executar normas ou realizar políticas públicas (PRADO, Mariana Mota; TREBILCOCK, Michael J. *Institutional Bypasses: a strategy to promote reforms for development*. Cambridge: Cambridge University Press. 2018, p. 29).

⁵⁷⁵ *Idem, ibidem*, p. 76-83.

peçoal⁵⁷⁶, é possível argumentar que as razões para o *by-pass* vão além da racionalização da prestação de serviços públicos. Parece haver também elementos de gestão de pessoas que influenciam a escolha do gestor público em criar caminhos alternativos para a prestação de serviços públicos, permitindo-se uma maior flexibilização também dos mecanismos de seleção e administração de profissionais fora do regime estatutário.

4.4. O regime jurídico dos servidores públicos como instituição fraca

Processos de transformação institucional não ocorrem de maneira uniforme. Enquanto algumas instituições são marcadas por níveis elevados de estabilidade, outras são mais suscetíveis a constantes modificações, tanto pela revisão formal de suas regras, quanto pelo seu descumprimento informal⁵⁷⁷. Instituições sujeitas a mudanças frequentes têm sido denominadas instituições fracas, as quais podem ser definidas como aquelas que produzem poucas conquistas, na medida em que não são capazes de alcançar objetivos ambiciosos para os quais foram criadas ou foram propositalmente desenhadas para não modificar de fato o *status quo*⁵⁷⁸. Neste último caso, recebem também o nome de instituições insignificantes⁵⁷⁹. A presença de instituições majoritariamente fracas em uma determinada sociedade prejudica sua estabilidade política, seu desenvolvimento econômico e seus indicadores sociais⁵⁸⁰.

O regime jurídico dos servidores públicos no Brasil pode ser considerado uma espécie de instituição fraca. Ele foi instituído pela Constituição com objetivos de instituir um modelo burocrático weberiano no país, que promovesse valores como impessoalidade, mérito e organização racional, mas não foi capaz de atingi-los em sua integralidade. Houve avanços

⁵⁷⁶ Vide, por exemplo, as informações do portal de transparência do Estado do Rio de Janeiro, unidade da federação em que se iniciou o modelo das UPAs, conforme narrado por PRADO, Mariana Mota; TREBILCOCK, Michael J. *Institutional Bypasses: a strategy to promote reforms for development*. Cambridge: Cambridge University Press. 2018, p. 80. Link para o portal: < <https://www.saude.rj.gov.br/organizacaoes-sociais-de-saude/upas>> Acesso em 11.Fev.2022.

⁵⁷⁷ BRINKS, Daniel M.; LEVITSKY, Steven. MURILLO, María Victoria. *Understanding Institutional Weakness*. Cambridge: Cambridge University Press. 2019, p. 5.

⁵⁷⁸ *Idem, ibidem*, p. 8

⁵⁷⁹ *Idem, ibidem*, p. 13-16.

⁵⁸⁰ ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. *Why Nations Fail: the origins of power, prosperity and poverty*. New York: Currency, 2012.

importantes na universalização dos concursos públicos e no recrutamento e na retenção de profissionais mais qualificados para cargos públicos. No entanto, não só práticas empreguistas continuam a existir no estado brasileiro, como também regras do próprio regime são frequentemente alteradas, reinterpretadas, contornadas ou simplesmente ignoradas.

Surgem cada vez mais exceções ao regime jurídico único, o papel das entidades de direito privado na administração indireta é revisitado e ampliado, a contratualização de serviços públicos permite a gestores escapar do regime público, contratações temporárias e nomeações para cargos em comissão são utilizadas em situações que extrapolam o permissivo constitucional. Ademais, como visto no capítulo 2, instrumentos de controle político incidentes diretamente sobre servidores públicos ou sobre as organizações de que fazem parte reduzem o grau de autonomia e capacidade técnica de que desfrutam os agentes públicos.

Brinks, Levitsky e Murillo apontam três diferentes tipos de fraqueza institucional: (i) descumprimento de normas, ocasionado tanto porque o estado não possui a força necessária para fazer valer a lei devido a baixos níveis de *state capacity* ou alto grau de resistência social, quanto porque o próprio poder público não deseja vê-la cumprida; (ii) instabilidade e substituição serial de instituições; e (iii) interpretação judicial, por meio da qual cortes podem validar desvios institucionais e outras práticas limítrofes⁵⁸¹.

É possível identificar no contexto da função pública brasileira as três espécies de fraqueza institucional mencionadas pelos pesquisadores. Normas do regime jurídico da função pública não são cumpridas tanto por ausência de interesse político, quanto por impossibilidade fática frente a restrições financeiro-orçamentárias e demandas de gestão não respondidas pelo modelo constitucional vigente. Regras mudam com frequência, com novos estatutos e exceções surgindo a cada dia. E, ainda, decisões judiciais com frequência legitimam interpretações pouco ortodoxas de regras do regime constitucional, como visto acima.

Os autores prosseguem seu estudo pontuando quatro diferentes fontes de instabilidade institucional: (i) instabilidade econômica; (ii) instabilidade política e volatilidade eleitoral; (iii) armadilhas de instabilidade (*instability traps*), nas quais a mudança frequente faz com que atores políticos já esperem que normas e iniciativas vigorem por pouco tempo e se mostrem menos propensos a implementá-las, reforçando ciclos viciosos em que a instabilidade se retroalimenta; e

⁵⁸¹BRINKS, Daniel M.; LEVITSKY, Steven. MURILLO, María Victoria. *Understanding Institutional Weakness*. Cambridge: Cambridge University Press. 2019, p. 16-29.

(iv) quebra de ciclos de inativação institucional, que ocorre quando determinados grupos, que se sentem contrariados por medidas, tiram do papel instituições até então adormecidas na prática e decidem transformar a instituição recém implementada⁵⁸².

No Brasil, podem ser encontradas todas as fontes de instabilidade institucional destacadas por Brinks *et. al.*, especialmente razões de ordem econômica e política. Como pontuado no item anterior, restrições fiscais e alianças políticas instáveis têm levado a transformações do regime jurídico dos servidores públicos no Brasil. Armadilhas de instabilidade também encontram terreno fértil em um ordenamento cuja Constituição já sofreu mais de 100 emendas em três décadas.

A instabilidade institucional brasileira, de um lado, dificulta a aprovação de reformas mais estruturadas e, de outro, permite o surgimento de uma série de soluções para demandas reais do estado brasileiro à margem do regime jurídico dos servidores, por meio de exceções, reinterpretações e, até mesmo, atropelo de suas diretrizes constitucionais, como visto na seção anterior. A próxima seção irá analisar a licitude desses movimentos sob um olhar mais jurídico.

4.5. Essas transformações são ilícitas?

Cada uma das transformações ao regime jurídico da função pública aqui analisadas tem as suas próprias características. A partir de uma perspectiva institucionalista, modificações frequentes, criação de exceções a regras gerais, reinterpretação de normas e outras estratégias de transformação institucional colaboram para a perpetuação de instituições fracas. No entanto, isso não quer dizer que todas essas mudanças devam ser consideradas ilícitas do ponto de vista jurídico.

Alguns institutos que representam mudanças no regime da função pública são utilizados dentro dos exatos limites de suas leis de criação, como, por exemplo, na hipótese dos contratos de gestão celebrados com organizações sociais, regidos pela Lei nº 9.637/1998. É também o caso

⁵⁸² BRINKS, Daniel M.; LEVITSKY, Steven. MURILLO, María Victoria. *Understanding Institutional Weakness*. Cambridge: Cambridge University Press. 2019, p. 41-47.

das terceirizações de atividades-meio, amplamente admitidas pela jurisprudência nacional, e das concessões de serviços públicos, reguladas pelas Leis nº 8.987/1995 e 11.079/2004.

Em outras circunstâncias, porém, um instituto existente no direito brasileiro é, de fato, utilizado de maneira contrária à sua finalidade prevista em lei. Isso ocorre, por exemplo, quando contratações temporárias ou cargos em comissão são empregados para atender a demandas ordinárias da administração. Não obstante sejam frequentes, ambos os casos representam um abuso das disposições do artigo 37, incisos IX e V da Constituição de 1988, segundo os quais as contratações por prazo determinado somente podem ser utilizadas “*para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público*”, ao passo que cargos em comissão “*destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento*”.

Há, ainda, situações que não se enquadram com exatidão em nenhum dos casos acima descritos. Trata-se de espécie de meio termo entre seguir e contrariar normas legais, em que regras de direito positivo são interpretadas de maneira mais elástica para comportar determinada circunstância a princípio não contemplada em sua redação literal. É o caso da criação de empresas públicas e sociedades de economia mista para desempenhar atividades típicas de estado ou da criação de fundações públicas de direito privado apenas para selecionar empregados públicos celetistas para prestar serviços públicos.

A vocação natural das empresas estatais é desempenhar atividades econômicas ou prestar serviços públicos a partir de uma organização empresarial, replicando condições de mercado⁵⁸³. Sua criação para desempenhar atividades típicas de estado contraria lições tradicionais sobre organização administrativa sintetizadas desde o Decreto-Lei nº 200/1967, segundo o qual autarquias são a espécie de entidade da administração indireta criada, com personalidade de direito público, para realizar atividades próprias do estado.

De modo semelhante, a criação de fundações públicas de direito privado⁵⁸⁴ que têm como objeto quase que exclusivamente a contratação de empregados públicos celetistas para atuarem em equipamentos estatais poderia causar estranheza a teóricos do direito administrativo

⁵⁸³ Celso Antônio Bandeira de Mello, contudo, entende que empresas públicas somente poderiam prestar serviços públicos, considerando que a realização de atividades econômicas somente seria compatível com sociedades de economia mista (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32 ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 84, de 2.12.2014. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 191-197).

⁵⁸⁴ Existe controvérsia no direito brasileiro quanto ao regime jurídico das fundações públicas. Prevalece, porém, que elas poderão ter um regime de direito público ou privado, a depender do que dispuser a sua lei de criação. Para maiores informações, vide: DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 30. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 560-568.

acostumados a ideias como desvio de finalidade e regime jurídico único⁵⁸⁵. No entanto, viu-se que ambos os fenômenos foram recentemente cancelados por decisões do Supremo Tribunal Federal, que entendeu não haver incompatibilidade com o texto constitucional em ambos os casos.

Essa situação limítrofe ocorre, ainda, quando são editadas normas que admitem, em determinadas entidades de direito público, a contratação de empregados públicos celetistas, em que pese a adoção, pelo ente federativo em questão, de um regime jurídico único estatutário. Isso ocorre, por exemplo, no caso dos conselhos profissionais de natureza autárquica e nos consórcios públicos com personalidade de direito público. Nesses casos, embora haja uma evidente flexibilização do regime jurídico único, o STF também optou por julgar constitucionais normas que criam empregos públicos dentro de estruturas de direito público.

A mesma prática pode, ainda, se enquadrar em uma ou outra hipótese, a depender do contexto. Contratações temporárias utilizadas para atender a demandas excepcionais e transitórias estão em sintonia com o comando constitucional, enquanto aquelas realizadas para dar conta do volume de trabalho padrão da administração extrapolam seus limites. Já leis de carreiras que regulem peculiaridades de um determinado grupo de servidores não podem ser analisadas da mesma maneira que leis que criem diferenciações injustificáveis. De igual modo, a criação e o preenchimento de cargos em comissão para atividades de chefia, direção e assessoramento atende a comandos constitucionais, ao passo que sua utilização para realizar atividades ordinárias da administração ou apenas para acomodar aliados políticos esbarra na literalidade normativa.

Nada obstante, a utilização de institutos de maneira não abrangida pelo texto constitucional pode acabar assumindo um papel importante para garantir a prestação de serviços públicos em cenários de escassez de recursos e engessamento na gestão de pessoas do setor público. Simplesmente declarar a sua inconstitucionalidade sem atentar para as causas que levaram à reinterpretação do regime jurídico dos servidores públicos estabelecido pela

⁵⁸⁵ O artigo 5º, IV do Decreto-Lei nº 200/1967 define fundação pública como “a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes”. Ainda que hoje prevaleça que as fundações públicas podem ter personalidade de direito público ou privado, subsiste a ideia de que elas devem ser criadas para realizar diretamente atividades de interesse público, e não apenas para intermediar mão-de-obra. Em paralelo, o artigo 39, *caput*, da Constituição determina a instituição de um regime jurídico único para as pessoas de direito público do mesmo ente federativo. A criação de fundação pública apenas com o propósito de fornecer mão-de-obra celetista para atuar em órgãos e entidades de direito público poderia ser considerada tanto um RJU quanto um desvio à finalidade para a qual fundações deveriam ser criadas.

Constituição e as consequências da invalidação dessas soluções pode produzir mais prejuízos do que benefícios.

Além disso, o reconhecimento da ilicitude de determinada prática não faz com que ela instantaneamente desapareça. Se as causas que levaram a seu surgimento permanecerem presentes, experiências semelhantes continuarão a ocorrer. É possível, ainda, o surgimento de novas práticas no lugar daquelas repetidamente consideradas ilícitas. Em muitos hospitais públicos, por exemplo, médicos cooperativados foram substituídos não por servidores estatutários, mas sim por trabalhadores temporários e celetistas ligados a fundações públicas de direito privado ou organizações sociais. As necessidades e as limitações do mundo real acabam, assim, se sobrepujando às normas desenhadas em abstrato pelo constituinte e pelo legislador.

4.6. Efeitos dessas transformações

A ascensão das recentes transformações do regime dos servidores públicos produz resultados ambíguos. De um lado, essas mudanças silenciosas permitem que a administração pública possa atender minimamente a demandas de flexibilidade na gestão de pessoas do setor público e garantir a continuidade de atividades administrativas em cenários de limitações orçamentárias e de pessoal. Interpretações mais flexíveis do STF sobre o RJU, por exemplo, trazem alguma oxigenação da função pública brasileira frente aos amplos objetivos que ela busca realizar e às complexidades da sociedade contemporânea, assim como contratações temporárias e terceirizações permitem a prestação de serviços públicos essenciais em lugares distantes e entes federativos em grave crise financeira.

A existência de espaços de oxigenação do regime é particularmente relevante nos contextos em que a realização de reestruturações mais profundas e estruturadas se mostra pouco provável. Como será visto em maiores detalhes no próximo capítulo, reformas do regime jurídico dos servidores públicos são particularmente difíceis de serem aprovadas, seja pela forte disputa ideológica em torno do tema, pela resistência que enfrentam oriunda sobretudo de grupos de interesses ligados a servidores públicos ou outros motivos que serão analisados adiante. Nesse cenário, transformações informais podem se mostrar o único caminho para que a função pública

consiga atender a uma série de demandas da contemporaneidade e, com isso, não se torne uma instituição cada vez mais dissociada da realidade.

No entanto, a consolidação dessas transformações de maneira desorganizada e errática produz também quatro efeitos indesejáveis para o próprio regime e, de modo mais amplo, para o estado democrático de direito no país: (i) aumento da irracionalidade organizacional; (ii) redução da transparência e o enfraquecimento do *rule of law*; (iii) precarização do trabalho, queda de índices de qualidade de serviços públicos e redução da autonomia burocrática; e (iv) aprofundamento da desigualdade na administração pública. Cada um dessas consequências irá afetar diretamente o papel da servidores públicos na promoção e na defesa do estado democrático de direito no Brasil. Em sua maioria, os fenômenos aqui estudados levam a um enfraquecimento da autonomia burocrática e da capacidade de servidores públicos atuarem como promotores de direitos fundamentais e moderadores de lideranças políticas, como se passa a detalhar.

4.6.1. Irracionalidade Organizacional

Alterações pontuais da função pública, levadas a efeito de maneira casuística por determinado ente federativo, ainda que tragam inovações interessantes e sejam posteriormente chanceladas pelo STF, contribuem para o aumento da irracionalidade organizacional da administração pública como um todo, tendo em vista que criam distinções locais injustificadas. Mesmo iniciativas afinadas com recomendações de estudiosos do tema, como a implantação das avaliações de desempenho em São Paulo, produzem resultados limitados, na medida em que não fazem parte de planos mais amplos e estruturados.

A expansão desordenada de diferentes espécies de relações de trabalho na administração pública também contribui para uma situação de irracionalidade e deterioração do ambiente de trabalho na administração pública. Imagine-se, por exemplo, o caso de um estado da federação que tenha médicos estatutários, celetistas concursados de uma fundação pública de direito privado e, ainda, contratados por organizações sociais ou concessionárias privadas. Em uma mesma unidade de saúde, é possível que haja colegas de plantão realizando as mesmas atividades sob três vínculos absolutamente distintos: estatutário, emprego público e emprego privado.

Essa multiplicidade de vínculos dentre de uma mesma organização pública, cada um com seu próprio regime jurídico e sua própria política remuneratória, pode gerar dificuldades na gestão de pessoas do setor público. Como não há critérios racionais para a escolha do vínculo mais adequado ao desempenho de cada função e agentes submetidos a regimes distintos realizam as mesmas funções, cresce a insatisfação daqueles que se sentem menos valorizados.

Há na literatura relatos de servidores estatutários mais antigos que buscam exercer um papel de superioridade em relação a colegas celetistas e contratados, delegando a estes últimos tarefas mais trabalhosas ou de menor prestígio⁵⁸⁶. Em outros casos, os celetistas e contratados por OSs e concessionárias recebem remunerações muito superiores àquelas percebidas pelos estatutários, que respondem com maiores taxas de absenteísmo e pedidos de exoneração, principalmente quando sentem que a garantia da estabilidade não compensa os menores salários⁵⁸⁷.

Nesses casos, a substituição de uma força de trabalho majoritariamente estatutária por celetistas públicos e privados produzirá efeitos na natureza das relações desenvolvidas entre agentes públicos e seus representantes políticos principais. Trabalhadores terceirizados terão vínculos mais frágeis com a administração pública e com frequência não terão força ou interesse para questionar orientações recebidas de seus superiores, mesmo quando considerem que esses comandos não refletem a forma mais adequada de a administração pública atuar. Sem a contribuição de funcionários engajados e seguros de seus papéis, perdem-se oportunidades de diálogos – e até mesmo embates – entre agentes e principais que poderiam gerar aperfeiçoamento de políticas públicas, como já detalhado no capítulo 2.

4.6.2. Menor Transparência e Enfraquecimento do *Rule of Law*

⁵⁸⁶ Os atritos nas relações entre servidores, empregados e terceirizados em hospitais públicos são descritos por: BASTOS, Juliano Almeida. *Servidores, funcionários, terceirizados e empregados: a babel dos vínculos, cotidiano de trabalho e vivências dos trabalhadores em um serviço público*. Tese de Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social - Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, 2019, p. 116, 123, 179-180.

⁵⁸⁷ FAGUNDES, Maísa Cristina Dante. *A flexibilidade de RH como motivo de adoção de modelos de gestão da saúde pública alternativos ao estatutário: as experiências dos Estados da Bahia, do Paraná e de São Paulo*. Tese (CDAPG) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2018, p. 81.

As recentes transformações do regime dos servidores levam a uma redução dos níveis de transparência na administração pública, já que a maioria do público em geral sequer tem consciência das transformações experimentadas pela função pública brasileira. Vínculos alternativos ao estatutário crescem com vistas a atender demandas específicas e, muitas vezes, contingenciais da administração sem que haja muito planejamento, debate nem justificativa.

Enquanto as transformações mais sutis do regime jurídico dos servidores estudadas ao longo deste trabalho ocorrem de maneira muito mais opaca e distante da opinião pública, reformas administrativas resultam de projetos de lei e propostas de emenda à Constituição que são objeto de intensa discussão junto ao Congresso Nacional, aos órgãos de controle, à academia, aos órgãos de representação de classe e à própria sociedade. Se, por um lado, a discrição das atuais mudanças pode ser justamente o motivo pelo qual elas conseguem ser realizadas, por outro, o aumento da opacidade na gestão de pessoas do setor público pode trazer prejuízos a valores caros ao estado democrático de direito, como a transparência e a *accountability*.

O crescente descompasso entre as normas escritas e a prática eleva também a insegurança jurídica dentro de um determinado sistema jurídico. Cada vez mais, para conhecer o regime jurídico dos servidores públicos no Brasil não basta analisar a Constituição da República e os respectivos estatutos dos entes. Além desse estudo normativo, torna-se necessário dominar também a prática dos diversos órgãos e entidades da administração, compreendendo também fenômenos informais que neles se desenvolvem para além da literalidade do sistema formal.

Como visto no capítulo 2, ainda que haja debates entre visões mais procedimentais e visões mais substantivas sobre os contornos do estado democrático de direito, o *rule of law* – isto é, o império da lei – é considerado por ambas as visões como um de seus principais elementos. Transformações institucionais silenciosas, que não modificam normas gerais, mas desenvolvem instrumentos que as contornam e desviam de sua incidência, enfraquecem o império da lei no sistema legal em que ocorrem, uma vez que a lei vai se tornando, cada vez mais, uma espécie de letra morta, existente apenas *para inglês ver*, mas sem tanta efetividade prática⁵⁸⁸.

⁵⁸⁸ Guillermo O'Donnell analisa as “leis que não pegam” como um fenômeno que compromete a plena efetivação de ideais democráticos na América Latina. O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. Trad. Otacílio Nunes. In: MÉNDEZ, Juan; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio (orgs.). *The rule of law and the unprivileged in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1998. Steven Levitsky se debruça sobre os efeitos de uma incidência descalibrada da lei entre setores distintos da sociedade: LEVITSKY, Steven. Latin America's Shifting Politics: Democratic Survival and Weakness, *Journal of Democracy*, Vol. 29, n. 4, Out. 2018, pp. 102-113, p. 104-105.

4.6.3. Precarização, Queda de Qualidade e Redução da Autonomia Burocrática

As atuais transformações do regime jurídico dos servidores públicos têm também contribuído para o aumento da precarização do trabalho no setor público. A partir de estudos da Organização Internacional do Trabalho, Isabela Parisio chega a cinco características fundamentais do trabalho decente: (i) acesso à renda, remuneração razoável e mecanismos de proteção de emprego; (ii) carga horária e divisão de trabalho compatíveis com as tarefas a serem realizadas; (iii) proteção à saúde física e mental, bem como à maternidade e à aposentadoria; (iv) acesso a oportunidades de capacitação e desenvolvimento profissional; e (v) possibilidade de organização sindical⁵⁸⁹. Quanto menos presentes os elementos necessários para o trabalho decente, maior a situação de precarização do trabalhador e vice-versa.

Contratados temporariamente, comissionados, terceirizados, funcionários de organizações sociais e outros tipos de vínculos que crescem no setor público brasileiro podem sofrer com a precarização em todos os seus cinco aspectos. Possuem menos garantias de emprego e, em muitos casos, recebem salários menores do que servidores de carreira. Com frequência recebem tarefas de menor prestígio ou são alocados em postos de trabalho não desejados por servidores do quadro. Por não terem vínculos permanentes com o poder público, possuem menor mobilização sindical e mais incerteza quanto à permanência no emprego⁵⁹⁰. Com isso, torna-se mais difícil que temporários e comissionados possam atuar de maneira técnica e imparcial mesmo nos casos em que isto contrarie interesses de lideranças políticas⁵⁹¹, o que reduz a sua capacidade de atuar como agentes de defesa do estado democrático de direito.

Comissionados e contratados temporariamente, por serem espécies de agentes públicos sujeitos a um regime jurídico de direito administrativo (e não trabalhista), não possuem garantia quanto à fruição de direitos laborais básicos, como a licença-maternidade e a estabilidade da

⁵⁸⁹ PARISIO, Isabela de Oliveira. Precariedade e Flexibilidade nas Contratações Temporárias do Setor Público: como decide o TJ-SP? In: SUNDFELD, Carlos Ari. TRISTÃO, Conrado (Org.). *Vínculos Públicos e Formas de Seleção*: diagnósticos jurídicos para a modernização do RH do Estado. Série sbdp: Direito Público dos Recursos Humanos Vol. 1. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, 2021, p. 53. ABRAMO, Laís. *Uma década de promoção do trabalho decente no Brasil*: uma estratégia de ação baseada no diálogo social. Genebra: OIT, 2015.

⁵⁹⁰ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. *Non-Standard Employment Around the World*: understanding challenges, shaping prospects. Geneva: OIT, 2016, p. 18.

⁵⁹¹ BORGES, Ângela Maria. Carvalho. Reforma do Estado, Emprego Público e a Precarização do Mercado de Trabalho. Salvador: *Caderno CRH*, v. 17, n. 41, 2004, pp. 255-268, p. 257.

gestante⁵⁹². Já terceirizados e funcionários de OSs e concessionárias, embora alcançados pela proteção da CLT, não raro enfrentam longos períodos de atrasos salariais, decorrentes sobretudo do não pagamento, pela administração contratante, de valores devidos às pessoas jurídicas contratadas. Atrasos salariais podem atingir tanto trabalhadores menos escolarizados, como auxiliares de serviços gerais, como também terceirizados mais bem remunerados do que estatutários, como ocorre com profissionais de saúde⁵⁹³.

Em determinados contextos, porém, contratações temporárias podem representar avanços em direção a modelos mais institucionalizados de contratação de pessoal. Ana Claudia Chaves Mello relembra que, ao longo da década de 2010, o Estado do Rio de Janeiro realizou uma série de contratações de profissionais de saúde por prazo determinado para substituir os então “cooperativados”. Na época, um número expressivo de trabalhadores que atuavam em hospitais estaduais era formado por autônomos organizados em cooperativas de profissionais liberais, as quais eram contratadas pelo Estado para prestar serviços hospitalares. A autora pontua que, naquele cenário, a contratação temporária de agentes que passariam a ter um vínculo direto com o poder público e a contar com um rol mínimo de proteção na forma da legislação de regência dos temporários (à época, a Lei Estadual nº 4.599/2005) representava uma relativa conquista desses profissionais em relação ao modelo ainda mais precarizado de cooperativos⁵⁹⁴.

Existem, ainda, mudanças que acarretam alguma redução de independência, porém não de forma tão sensível, a exemplo da criação de empresas estatais e fundações públicas de direito privado para realizar atividades típicas de estado ou fornecer mão-de-obra para o restante administração. Nesses casos, há alguma diminuição de autonomia, visto que empregados públicos não possuem estabilidade ampla, mas menor do que nos demais casos, já que, além de seu regime de trabalho ser consideravelmente mais protetivo do que o dos trabalhadores

⁵⁹² O direito das servidoras comissionadas à estabilidade da gestante é tema de recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida pelo STF, porém ainda pendente de julgamento (RE nº 842.844, Tema 542). No caso das temporárias, a jurisprudência do STF costuma reconhecer o direito à estabilidade (vide, por exemplo, REs nº 287.905 e 630.712). No entanto, decisão do Superior Tribunal do Trabalho de 2021 negou tal direito às contratadas por prazo determinado (processo nº IAC-5639-31.2013.5.12.0051).

⁵⁹³ DRUCK, Graça. A Terceirização na Saúde Pública: Formas Diversas de Precarização do Trabalho. *Rev. Trabalho, Educação e Saúde*, v. 14, nov. 2016, pp. 15-43, p. 31.

⁵⁹⁴ MELLO, Ana Claudia Chaves. *A precariedade institucionalizada dos vínculos do trabalhador na saúde: um estudo exploratório*. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação Profissional em Saúde) – Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2012, p. 64-71.

precarizados⁵⁹⁵, a cultura organizacional dessas entidades não costuma promover desligamentos em massa⁵⁹⁶.

A precarização do trabalho reduz os níveis de *accountability* no setor público, um ingrediente fundamental do estado democrático de direito. Trabalhadores sem vínculo permanente com o estado vêm e vão com frequência muito maior do que servidores efetivos, prestadores responsáveis por determinada atividade mudam a todo momento, não formam laços com a comunidade e, com isso, podem sentir-se menos responsáveis por eventual má qualidade na prestação de serviços à população.

O aumento da precarização das relações de trabalho no setor público também impacta negativamente a capacidade de o estado prestar serviços públicos de qualidade⁵⁹⁷. Trocas frequentes nas equipes tendem a gerar atrasos e quedas de desempenho na realização de tarefas, uma vez que novos membros levarão algum tempo até estarem totalmente treinados. Agentes que permanecem por mais tempo deixam de dedicar tempo às atividades finalísticas do órgão ou entidade para transmitir ensinamentos a novatos, os quais, com frequência, não ficam por tempo o suficiente para dominar as rotinas de trabalho do local. A formação de memória institucional, essencial para uma atuação eficaz da administração, fica enfraquecida, na medida em que os agentes que deixam seus postos levam consigo conhecimentos acumulados que não podem ser facilmente transmitidos aos novos entrantes.

A precarização do trabalho no setor público diminui a autonomia burocrática, um dos instrumentos necessários a que servidores públicos possam atuar como elementos de moderação de lideranças políticas e promotores e defensores do estado democrático de direito. Agentes investidos em vínculos precários com o poder público possuem menos garantias de proteção no emprego e tendem a apresentar menores índices de engajamento com a função que desempenham. Sendo assim, terão menos recursos à sua disposição para discordar de seus principais e tentar fazer valer as suas preferências, visto que podem ser desligados de suas funções com muito mais facilidade do que servidores de carreira. Ademais, muitas vezes terão

⁵⁹⁵ BRASIL, Ministério da Economia. Boletim das Empresas Estatais Federais. Edição nº 19, 3º Trimestre de 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-das-empresas-estatais-federais/arquivos/boletim-das-empresas-estatais-federais-19a-edicao>> Acesso em 26.Jan.2022.

⁵⁹⁶ VERMEULE, Adrian. Conventions of Agency Independence. *Columbia Law Review*, vol. 113, n. 5. 31.Jan.2011, pp. 1163-1238, p. 1165-1166.

⁵⁹⁷ LEVITSKY, Steven. Latin America's Shifting Politics: Democratic Survival and Weakness, *Journal of Democracy*, Vol. 29, n. 4, Outubro 2018, pp. 102-113, p. 105. FUKUYAMA, Francis. Democracy and the Quality of the State. *Journal of Democracy*, Vol. 24, n. 4, Out. 2013, pp. 5-16.

menos interesse nesse tipo de embate, dado que apresentam menor comprometimento com a missão institucional do órgão ou entidade em que atuam e encaram seu trabalho menos como uma vocação e mais como uma prestação de serviços ou um mero *ganha-pão*.

Estudos sobre formas atípicas de contratação costumam associar essas espécies de vínculo a menores índices de engajamento, absenteísmo, e níveis mais baixos de comprometimento com o trabalho, especialmente quando esses agentes não se sentem adequadamente valorizados ou recompensados profissional e financeiramente⁵⁹⁸. Ao piorar a qualidade do trabalho de agentes públicos, a precarização leva também a uma degradação dos serviços públicos estatais prestados por estes trabalhadores, o que reduz a confiança da população na legitimidade de governos, organizações públicas e, em última instância, na própria democracia⁵⁹⁹. Como visto no capítulo 2, a grande maioria dos particulares interage com o estado apenas por meio de serviços públicos do dia-a-dia. Assim, tendem a associar a qualidade de um sistema político – no caso, a democracia – à qualidade dos serviços públicos que lhes são oferecidos por representantes do estado⁶⁰⁰.

4.6.4. Aprofundamento da Desigualdade no Setor Público

As transformações do regime da função pública também conduzem ao crescimento da desigualdade dentro do setor público, na medida em que se amplia o fosso entre integrantes de carreiras mais privilegiadas e trabalhadores que possuem vínculos precários com a administração. Enquanto algumas categorias de servidores consolidam para si um regime cada vez mais benéfico, outras enfrentam dificuldades de acesso a direitos trabalhistas e atrasos em seus pagamentos⁶⁰¹.

⁵⁹⁸ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. *Non-Standard Employment Around the World: understanding challenges, shaping prospects*. Geneva: OIT, 2016, p. 174. DRUCK, Graça. *A Terceirização na Saúde Pública: Formas Diversas de Precarização do Trabalho*. Rev. Trabalho, Educação e Saúde, v. 14, nov. 2016, pp. 15-43, p. 16.

⁵⁹⁹ NORRIS, Pippa. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. New York: Cambridge University Press. 2011

⁶⁰⁰ STEPHENSON, Matthew C. The Qualities of Public Servants Determine the Quality of Public Service. *Michigan Law Review*, Vol. 117. 2019. pp. 1177-1210.

⁶⁰¹ Juliano Almeida Bastos analisa a invisibilização de agentes investidos em vínculos atípicos com o poder público, em especial terceirizados que se dedicam a tarefas vistas como subalternas (“trabalho sujo”), como limpeza e vigilância. Esses profissionais, não obstante atuem dentro de repartições públicas dividindo todos os dias o mesmo

Estudos recentes comprovam um aumento da desigualdade no setor público brasileiro⁶⁰². Como salientado no capítulo anterior, existem importantes diferenças entre regiões do país, esferas de governo e carreiras. Servidores da área federal, com nível superior de escolaridade e, principalmente, aqueles ligados às ocupações da área jurídica recebem as maiores médias de remuneração do estado brasileiro, ao passo que servidores municipais e profissionais da educação tendem a receber salários inferiores à média de profissões similares na iniciativa privada⁶⁰³.

A presença de profundas desigualdades em uma sociedade representa uma série de desafios para a consolidação do estado democrático de direito⁶⁰⁴. A existência de abismos dentro da própria administração pública, com carreiras que possuem uma série de benefícios não disponíveis para o restante do funcionalismo ao mesmo tempo em que outras lutam pelo reconhecimento condições decentes de trabalho, corrói o estado democrático de direito de dentro para fora.

O pagamento de salários competitivos para carreiras dedicadas sobretudo a atividades de *accountability* horizontal pode exercer algum papel na consolidação do estado democrático de direito, na medida em que garante a atração e a retenção de profissionais qualificados para o exercício de atividades de supervisão de representantes políticos. Contudo, tamanha diferença de remunerações entre a enorme maioria das categorias de servidores públicos e uma pequena elite

espaço físico com servidores de todo tipo, frequentemente sequer têm a sua presença percebida por esses agentes (BASTOS, Juliano Almeida. *Servidores, funcionários, terceirizados e empregados: a babel dos vínculos, cotidiano de trabalho e vivências dos trabalhadores em um serviço público*. Tese de Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social) - Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, 2019, p. 110-114). Na mesma esteira, André Cordeiro relata casos de trabalhadores terceirizados que prestavam serviços em hospitais públicos impedidos de procurar atendimento médico no ambulatório de seu próprio local de trabalho (CORDEIRO, André Martins. *Desafios na Promoção da Saúde Pública do Trabalhador Terceirizado na Administração Pública*. Estudo de caso da Fundação Oswaldo Cruz. Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas para obtenção do título de Mestre em Administração Pública. Rio de Janeiro. 127f. 2018. p. 48-58.

⁶⁰² LOPEZ, Félix; GUEDES, Erivelton. Atlas do Estado Brasileiro: três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017). Rio de Janeiro: IPEA, 2019. O estudo pode ser encontrado em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/download/154/tres-decadas-de-funcionalismo-brasileiro-1986-2017>> Acesso em 10.Fev.2022. TENOURY, Gabriel Nemer; MENEZES-FILHO, Naercio. *A evolução do diferencial salarial público- privado no Brasil*. São Paulo: Insper, 2017. 41 p. (Policy Paper, n. 29). SOUZA, Pedro H. G. F.; MEDEIROS, Marcelo. Diferencial Salarial Público-Privado e Desigualdade de Renda Per Capita no Brasil. *Est. Econ.* São Paulo, vol. 43, n. 1, jan-mar 2013, pp. 5-28.

⁶⁰³ COSTA, Joana Simões; SILVEIRA, Fernando Gaiger; AZEVEDO, Bruna de Souza; CARVALHO, Sandro Sacchet de; BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda. Heterogeneidade do Diferencial Salarial Público-Privado. *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, Ano 26. Rio de Janeiro: IPEA, 2020. p. 4-5 e 16.

⁶⁰⁴ VIEIRA, Oscar Vilhena. A Desigualdade e a Subversão do Estado de Direito. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 6, ano 4, 2007, pp. 28-51.

pode contribuir para a deterioração da qualidade de serviços públicos prestados pela parcela mais mal remunerada do funcionalismo – em geral justamente aquela que atua diretamente junto à população, como professores, agentes de saúde e de segurança.

Salários excessivamente baixos para uma grande massa do funcionalismo público podem, ainda, criar ressentimento em servidores mal remunerados, especialmente quando algumas carreiras recebem contracheques muito mais robustos. Esses agentes podem decidir deixar a administração ou buscar outros mecanismos para compensar o déficit em sua remuneração, como baixa produtividade, ausências frequentes, não cumprimento de carga horária integral e, no limite, participação em arranjos de corrupção para complementação de renda⁶⁰⁵. Poderão também dar início a processos de mobilização por incrementos remuneratórios, os quais, apesar de razoáveis do ponto de vista isonômico, podem gerar descontinuidade de serviços públicos.

Por sua vez, carreiras mais bem remuneradas tenderão a se engajar em práticas de *rent-seeking* em busca de manter ou até ampliar sua situação privilegiada dentro da administração⁶⁰⁶. O fortalecimento de carreiras que exercem atividades fiscalizatórias, ao mesmo tempo em que outras ligadas à prestação direta de serviços essenciais permanecem dotadas de remunerações abaixo da média na iniciativa privada, pode levar a uma situação paradoxal em que a *accountability* horizontal se fortalece às custas da vertical⁶⁰⁷. Enquanto o grupo de elite do funcionalismo, responsável por supervisionar a higidez e a probidade de autoridades eleitas, se consolida, o grupo mais diretamente ligado às demandas fundamentais da população se deteriora.

4.7. Conclusões Parciais

A Constituição de 1988 trouxe profundas transformações para o regime jurídico dos servidores públicos; porém, desde sua última grande reforma, na década de 1990, este vem

⁶⁰⁵ STEPHENSON, Matthew C. The Qualities of Public Servants Determine the Quality of Public Service. *Michigan Law Review*, Vol. 1177. 2019. pp. 1177-1210. P. 1198.

⁶⁰⁶ O fenômeno é descrito na teoria organizacional, o fenômeno é descrito como um modelo de satisfação dentro de uma organização (MARCH, James; SIMON, Herbert. *Organizations*. Oxford: Blackwell, 1958, p. 58).

⁶⁰⁷ HAGOPIAN, Frances. Delegative Democracy Revisited: Brazil's Accountability Paradox. *Journal of Democracy*, vol. 27, n. 3, jul/2016, pp. 119-128.

passando por importantes transformações. Após o esgotamento de um período de expansão e fortalecimento do funcionalismo público federal nos anos 2000, questões de ordem gerencial, política, fiscal e tecnológica têm levado ao crescimento de vínculos mais precários, especialmente as contratações por prazo determinado. Além disso, exceções às regras do regime estatutário e à unidade de regime jurídico estabelecida pela Constituição se avolumam e recebem o aval do STF. Essas transformações ampliam o descompasso entre a prática e a norma constitucional em tese. O setor público na prática se mostra uma verdadeira “babel de vínculos”⁶⁰⁸, revelando uma realidade muito mais complexa do que uma leitura literal do texto constitucional daria a entender.

Quando regras são descumpridas, ignoradas, modificadas ou reinterpretadas com frequência, uma instituição pode ser considerada fraca. A instabilidade impede que uma determinada instituição atinja por completo seus objetivos e pode levar a ciclos viciosos de inobservância e mudança de suas normas de forma cada vez mais frequente. Sob esse aspecto, não obstante os indiscutíveis avanços que a Constituição de 1988 representou, o regime jurídico dos servidores públicos ainda é uma instituição fraca.

Não obstante, esse conjunto de agentes que atuam na administração pública, regidos por diferentes espécies de relações de trabalho, é responsável por implementar e defender o estado democrático de direito no país, levando uma série de atividades estatais a todos os seus rincões, ainda que por caminhos não imaginados pelo constituinte. Contudo, agentes submetidos a relações de natureza diversa com o poder público terão também capacidades diferentes para desempenhar suas tarefas. A capacidade institucional da administração pública é, assim, afetada pelos tipos de vínculo de trabalho de seus servidores e colaboradores.

Embora as recentes transformações da função pública brasileira permitam a sua oxigenação diante da dificuldade da realização de reformas mais abrangentes, elas produzem uma série de consequências indesejadas para a capacidade de o estado brasileiro efetivar políticas públicas e dar cumprimento às missões constitucionais estabelecidas em 1988. Buscando mitigar esses efeitos e, ao mesmo tempo, atender às demandas que levam às mudanças informais da função pública, o próximo capítulo se debruça sobre possíveis caminhos de reforma e aperfeiçoamento do regime jurídico dos servidores públicos no Brasil.

⁶⁰⁸ BASTOS, Juliano Almeida. *Servidores, funcionários, terceirizados e empregados: a babel dos vínculos, cotidiano de trabalho e vivências dos trabalhadores em um serviço público*. Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social) - Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, 2019.

CAPÍTULO 5: CONTRIBUIÇÕES DO INCREMENTALISMO PARA FUTURAS REFORMAS DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS

5.1. Introdução

No capítulo anterior, foram analisadas as principais transformações informais ocorridas na função pública brasileira ao longo dos últimos anos, suas origens e possíveis efeitos sobre o estado democrático de direito no país. Reconhecendo a existência de uma série de demandas que têm levado a essas mudanças e as consequências indesejadas de soluções casuísticas e improvisadas, o presente capítulo se vale da perspectiva institucionalista para analisar possíveis caminhos para reformas mais organizadas do regime jurídico dos servidores públicos, relacionando-a com as dificuldades envolvidas na estruturação, aprovação e implementação de reformas desta natureza, bem como com possíveis caminhos para enfrentá-las.

Reformas administrativas são inevitavelmente complexas e enfrentam uma série de resistências em sua fase de elaboração, aprovação e implementação. Por outro lado, ignorar as demandas existentes para que o atual regime da função pública seja alterado ou excepcionado não fará com que elas desapareçam. Conhecendo esses desafios, formuladores de políticas públicas poderão desenvolver estratégias para enfrentá-los. A fim de contribuir para esse debate, o capítulo apresenta as principais dificuldades ligadas a reformas da função pública e, na sequência, busca desenvolver um plano para a realização de reformas factíveis e eficientes.

O ponto central será a defesa de estratégias reformadoras que envolvam a estruturação de um plano que contenha objetivos pré-estabelecidos e adotem uma abordagem incremental, marcada pela implantação de mudanças de maneira progressiva e acompanhada de constante monitoramento e revisão das ações realizadas. Serão apresentadas considerações teóricas acerca das dificuldades na aprovação e implementação de reformas administrativas, lições para a construção e a reforma de sistemas burocráticos e, em sua seção final, estas reflexões serão aplicadas a propostas apresentadas por estudiosos da função pública brasileira para aprimorar seu regime jurídico.

O capítulo se divide em quatro seções de desenvolvimento e se encerra com uma síntese de suas conclusões parciais. A primeira seção aborda desafios envolvidos na realização de reformas administrativas e algumas estratégias que podem ser adotadas por reformadores para o seu enfrentamento. Na segunda seção, discutem-se possíveis lições das reformas já realizadas na função pública brasileira. Já a terceira seção explora possíveis caminhos para reformadores, percorrendo cinco pontos: as características desejáveis dos corpos burocráticos contemporâneos, diretrizes para uma futura reforma do regime dos servidores públicos, a importância do planejamento em reformas dessa natureza, a defesa de estratégias incrementais e a antecipação de possíveis críticas a essa abordagem. Por fim, na quarta e última parte, as considerações teóricas desenvolvidas até aqui são aplicadas a vertentes de reformas para o regime da função pública comumente mencionadas por estudiosos do tema.

5.2. Desafios nas reformas da função pública e estratégias para enfrentá-los

As transformações da função pública brasileira mostram a complexidade envolvida na realização de reformas na área. Como visto no capítulo anterior, mudanças graduais costumam acontecer quando a realização de reformas abrangentes não se mostra possível ou desejável, mas as normas existentes não são capazes de atender a demandas reais. Nesses contextos, soluções improvisadas despontam e, com o tempo, se avolumam e comprometem as fundações da instituição. No caso aqui analisado, transformações do regime jurídico dos servidores públicos têm contribuído tanto para enfraquecer o próprio regime quanto, de forma mais ampla, a consolidação do estado democrático de direito no país.

A fim de contribuir para uma reforma do regime jurídico dos servidores públicos mais efetiva e estruturada, o presente item se dedicará ao estudo de seis desafios relacionados à elaboração, aprovação e implementação de reformas no regime jurídico dos servidores públicos: disputas ideológicas; *trade-offs* e conflitos de demandas; ações de grupos de interesses; negociações políticas e batalhas jurídicas; problemas de implementação, *path dependence* e cultura organizacional; e mudanças de contexto e peculiaridades locais. Com isso, pretende-se não desencorajar empreitadas reformadoras, mas permitir que formuladores dessas políticas

conheçam de antemão os desafios que os esperam e possam desenvolver estratégias para enfrentá-los.

5.2.1. Disputas Ideológicas

Assuntos envolvendo servidores públicos são objeto de grande disputa ideológica na academia e na sociedade, já que estão diretamente ligados ao tamanho do estado e ao grau desejado de intervenção do poder público no domínio econômico⁶⁰⁹. Enquanto autores mais liberais enfatizam as anomalias do regime público e defendem a desestatização de atividades e a adoção de vínculos de trabalho menos protetivos no setor público como soluções para essas distorções⁶¹⁰, outros, por vezes de espectro ideológico mais estatizante, destacam aspectos positivos do regime público e possíveis problemas que a privatização traz à tona, especialmente a precarização⁶¹¹.

As dificuldades na construção de consensos em torno de temas tão polarizados são refletidas no debate em torno de reformas. Propostas vistas como privatistas são bloqueadas por adversários políticos, ao passo que projetos mais moderados não conseguem gerar engajamento suficiente. Ambos os lados da discussão temem que emendas parlamentares e projetos substitutivos desnaturem suas propostas e produzam resultados opostos aos desejados inicialmente⁶¹². Com isso, projetos de reformas administrativas não avançam e acabam caindo no esquecimento.

⁶⁰⁹ ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e Ordem Democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, Roberto. LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA/ENAP, 2018, pp. 23-58, p. 23.

⁶¹⁰ PALMA, Juliana Bonacorsi de; ISSA, Rafael Hamze; NASCIMENTO, Julia Maria Lillo do. *Contratação de Servidores Temporários para Implementação de Políticas Públicas: o Caso “Programa trainee de Gestão Pública”*, 2020. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Artigo-Academico-Juridico_-18.12.2019.pdf> Acesso em 01.Fev.2022.

⁶¹¹ DRUCK, Graça. A Terceirização na Saúde Pública: Formas Diversas de Precarização do Trabalho. *Rev. Trabalho, Educação e Saúde*, v. 14, nov. 2016, pp. 15-43. MELLO, Ana Claudia Chaves. *A precariedade institucionalizada dos vínculos do trabalhador na saúde: um estudo exploratório*. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação Profissional em Saúde) – Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2012.

⁶¹² O capítulo 3 relata, por exemplo, os embates relativos à constitucionalidade das estratégias de processo legislativo utilizadas quando da votação e aprovação da EC nº 19/1998, que pretendeu acabar com o regime jurídico único.

Por sua vez, chefes do poder executivo têm um capital político limitado para pressionar parlamentares pela aprovação de determinados projetos. Quando reformas administrativas ficam muito difíceis de acontecer, eles voltam suas atenções para outros projetos também considerados relevantes por sua base de apoio ou pela sociedade em geral, como reformas tributárias, previdenciárias ou políticas. Ademais, presidentes que contam com baixas taxas de aprovação popular ou bases políticas mais instáveis precisam assegurar o próprio apoio junto a parlamentares⁶¹³, deixando pouco espaço para discussões sobre reformas estruturais.

Momentos de crises agudas, sejam elas econômicas, políticas ou sociais, podem fazer com que representantes políticos superem suas divergências e se unam para aprovar reformas vistas como soluções ou, ao menos, respostas para o momento delicado⁶¹⁴. Não à toa, reformas administrativas, incluindo mudanças no regime da função pública, costumam avançar nessas circunstâncias⁶¹⁵. Ainda assim, não há garantia de que a mobilização será suficiente para a aprovação de reformas caso as forças internas que atuam contrariamente às mudanças se mostrem ainda mais robustas⁶¹⁶.

5.2.2. Trade-offs e conflitos de demandas

Além de reformas da função pública serem objeto de intensa polarização ideológica, reformadores também enfrentam dificuldades em sua calibragem, na medida em que todo arranjo institucional traz consigo uma série de *trade-offs* entre vantagens e desvantagens. Qualquer desenho escolhido por formuladores de políticas públicas irá promover alguns valores em

⁶¹³ PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.; RAILE, Eric D. Presidencialismo de Coalizão e Recompensas Paralelas. Explicando o escândalo do mensalão. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio (org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, pp. 207-234, p. 211-217.

⁶¹⁴ Um exemplo histórico pode auxiliar na visualização do argumento: nos EUA, a aprovação do *Civil Service Act*, que acabou com o *system of spoils* e introduziu o *system of merits* na função pública daquele país, somente foi possível após o assassinato do Presidente Andrew Garfield por um postulante a cargo em comissão desapontado com a sua não nomeação para a função (SKOWRONEK, Stephen. *Building a New American State: the expansion of national administrative capacities - 1877-1920*, Cambridge: Cambridge University Press, 1982, p. 55).

⁶¹⁵ PECCI, Alketa; FRANZESE, Cibele; LOPEZ, Felix Garcia; SECCHI, Leonardo; DIAS, Thiago Ferreira. A Nova Reforma Administrativa: o que sabemos e para onde vamos? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 26, n. 84, pp. 1-12, p. 2.

⁶¹⁶ DÄHLSTROM, Carl; LAPUENTE, Victor. *Organizing Leviathan: politicians, bureaucrats, and the making of good government*. New York: Cambridge University Press, 2017, p. 181.

detrimento de outros, uma vez que dificilmente será possível acomodar todas as demandas que permeiam a administração dentro de um único modelo.

Atender a demandas fiscais pode gerar pressões gerenciais, na medida em que equipes mais enxutas e com remunerações mais modestas podem não dar conta de todas as tarefas que precisam ser desempenhadas. Da mesma forma, demandas políticas por mais cargos de livre provimento podem gerar pressões tanto fiscais quanto gerenciais, uma vez que há um aumento de despesas com pessoal sem garantia de que os nomeados terão as qualificações profissionais necessárias ao bom desempenho de suas funções. Ainda que sejam selecionadas as demandas a serem prioritariamente endereçadas, a inevitabilidade dos *trade-offs* impõe desafios de modelagem institucional.

5.2.3. Ações de Grupos de Interesses

Outra razão que leva à dificuldade na concretização de reformas administrativas é o poder de mobilização das corporações de servidores e outros grupos de interesses contrários às mudanças pretendidas⁶¹⁷. Boa parte das medidas propostas por especialistas em reformas administrativas não é exatamente popular com servidores públicos e suas entidades de classe, tais como extinção de promoções por antiguidade e adicionais por tempo de serviço, instituição de avaliações de desempenho e flexibilização da garantia de estabilidade⁶¹⁸. Agentes públicos formam, assim, seus próprios grupos de interesse e lançam esforços para impedir a aprovação de propostas que possam modificar seu regime jurídico de maneiras que considerem prejudiciais.

Mobilizações de servidores não acontecem apenas por preocupações da classe em manter relevância e protagonismo. Organizações públicas também possuem altos índices de estabilidade, muitas vezes identificada com um viés de *status quo*. Resistências em modificar regras que

⁶¹⁷ Analisando o contexto estadunidense, Rachel Augustine Potter conclui que a principal força que age para ampliar ou restringir terceirizações no setor público são os sindicatos de servidores públicos. (POTTER, Rachel Augustine. Macro Outsourcing: Evaluating Government Reliance on the Private Sector. *University of Chicago Journal of Politics*, vol. 84, n. 2, abr/2022). Sobre a ação de grupos de interesses para barrar a implementação de normas, vide: HOLLAND, Alisha. Coercion Gaps. In: BRINKS, Daniel M.; LEVITSKY, Steven; MURILLO, María Victoria (ed.). *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. pp. 119-140.

⁶¹⁸ Vide por exemplo: BANCO MUNDIAL. Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Washington: Banco Mundial, 2017, p. 53-55.

“sempre foram assim” podem advir não do fato de elas trazerem alguma situação particularmente vantajosa para seus destinatários, mas simplesmente do conforto e da facilidade gerados pela familiaridade⁶¹⁹. Novas normas demandam investimento de tempo, pessoal e orçamento em treinamento – e nem sempre servidores desejam dedicar tais recursos a essa causa, principalmente quando não concordam com seus termos⁶²⁰. É possível, ainda, que as inovações sejam vistas como subversões à posição de liderança exercida por membros mais antigos de uma organização por meio de uma quebra indesejada de padrões hierárquicos pré-estabelecidos⁶²¹. Em casos menos nobres, é possível que as mudanças sejam vistas como ameaças a oportunidades de corrupção e *rent-seeking* de agentes públicos autointeressados.

Agentes políticos se sensibilizam às resistências de servidores a mudanças por uma série de motivos⁶²². Algumas categorias são particularmente populares junto à opinião pública, como profissionais de saúde e professores, o que faz com que detentores de mandato eletivo sejam mais cautelosos em apresentar e aprovar propostas que possam gerar repercussões negativas junto a esses servidores e à imprensa. Já outras categorias de servidores, embora menos numerosas e não necessariamente estimadas pela população em geral, ocupam posições estratégicas na administração e conseguem exercer maior pressão em autoridades com ameaças de greves, paralisações, operações-padrão e adoção de parâmetros mais ou menos rígidos de atuação⁶²³.

Além disso, agentes políticos possuem interesses próprios e se preocupam também com a sua própria sobrevivência na arena política⁶²⁴. Servidores, seus familiares e pessoas inclinadas a uma maior presença do estado na sociedade, que tendem a ter maior simpatia por demandas relativas a servidores públicos, também são eleitores e podem manifestar nas urnas seu

⁶¹⁹ TOSTA, André Ribeiro. *Instituições e o Direito Público: empirismo, inovação e um roteiro de análise*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 146-147. PEREIRA, Anna Carolina Migueis. Civil servants: tenure, incentives and democracy in the administrative state in Brazil and Latin America. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte, ano 21, n. 86, out/dez 2021, pp. 25-57, p. 36.

⁶²⁰ BERSCH, Katherine. *When Democracies Deliver: governance reform in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2019, p. 190.

⁶²¹ WILLIAMS, Martin J.; YECALO-TECLE, Liah. Innovation, Voice, and Hierarchy in the Public Sector: evidence from Ghana's Civil Service. *Governance*, vol. 33, n. 4, Out/2020, p. 789-807.

⁶²² DÄHLSTROM, Carl; LAPUENTE, Victor. *Organizing Leviathan: politicians, bureaucrats, and the making of good government*. New York: Cambridge University Press, 2017, p. 156.

⁶²³ SOUZA, Pedro H. G. F.; MEDEIROS, Marcelo. Diferencial Salarial Público-Privado e Desigualdade de Renda Per Capita no Brasil. *Est. Econ.* São Paulo, vol. 43, n. 1, jan-mar 2013, pp. 5-28, p. 8.

⁶²⁴ FARBER, Daniel A. e FRICKEY, Philip P. *Law and public choice. A critical introduction*. Chicago: University of Chicago Press, 1991, p. 7-10.

descontentamento com a aprovação de uma determinada reforma⁶²⁵. Representantes políticos, especialmente aqueles ligados a grupos de servidores ou identificados com eleitores mais estatistas, podem evitar manifestar apoio direto a medidas que possam lhes custar derrotas políticas futuras.

5.2.4. Negociações políticas e batalhas jurídicas

Como visto no capítulo 2, nem sempre legisladores conseguem elaborar as normas que seriam de sua preferência. Em alguns casos, falta-lhes capacidade institucional para lidar com assuntos técnicos e complexos com a profundidade que desejariam. Em outros, a necessidade de negociar a redação final com outros congressistas impede que os autores ou relatores de um projeto aprovem a redação que gostariam⁶²⁶.

Parlamentos são casas eminentemente plurais, desenhadas para abrigar pessoas dos mais variados espectros políticos, em uma espécie de microcosmos representativo da sociedade. Dificilmente haverá consenso entre seus membros, especialmente em assuntos sensíveis e ideologicamente polarizados, como reformas no regime jurídico da função pública. Muitos congressistas se mostram reticentes em relação a reformas no regime jurídico da função pública, seja por razões ideológicas, seja por interesses racionais na manutenção de espaços de patronagem que lhes assegurem votos⁶²⁷. Parlamentares interessados em aprovar uma reforma desta natureza necessariamente precisarão renunciar a disposições de sua preferência pessoal para conseguirem angariar aliados para suas propostas⁶²⁸.

No caso de reformas mais amplas, o sistema brasileiro exige a aprovação de emendas à constituição, dado que boa parte das regras gerais do regime dos servidores públicos está prevista no texto constitucional. Emendas possuem iniciativa bastante restrita e quórum altíssimo para

⁶²⁵ GRZYMALA-BUSSE, Anna. *Rebuilding Leviathan*. Party competition and state exploitation in post-communist democracies. New York: Cambridge University Press, 2007, p. 85 e 150-151.

⁶²⁶ *Idem, ibidem*, p. 150-155.

⁶²⁷ BERSCH, Katherine. *When Democracies Deliver: governance reform in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2019, p. 27.

⁶²⁸ MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (eds.). *Explaining Institutional Change*. Ambiguity, agency and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp. 1-37, p. 9.

aprovação⁶²⁹. Parlamentares somente podem propor uma emenda constitucional se tiverem a assinatura de um terço dos deputados ou senadores. Mesmo que a iniciativa seja do Presidente da República, a efetiva aprovação de qualquer proposta de emenda à constituição requer o voto favorável de três quintos dos deputados e senadores, em dois turnos de votação. Obter o apoio de maiorias tão expressivas, especialmente dentro de um sistema político altamente fragmentado como o brasileiro, depende de moderação no tom das propostas apresentadas, caso contrário, mesmo projetos com as melhores intenções nunca verão a luz do dia⁶³⁰.

Além disso, é igualmente necessária a construção de coalizões sociais mais amplas, que extrapolem lideranças políticas e construam núcleos de apoio à reforma em setores importantes da sociedade civil⁶³¹. Francis Fukuyama destaca que a realização de reformas que buscaram construir burocracias técnicas e independentes em países como EUA e Grã-Bretanha guarda profunda relação com a formação de um “*ethos de classe-média*” pautado na valorização da meritocracia e na rejeição da patronagem⁶³². Susan Rose-Ackerman e Bonnie Palifka, assim como Dahlström e Lapuente, destacam também a possibilidade de apoio de organismos internacionais a iniciativas reformadoras⁶³³. Já Katherine Bersch pontua que a discussão sobre reformas em diversos grupos com preferências políticas diferentes, ao agregar múltiplas perspectivas, tende a produzir propostas mais sólidas e com menos pontos cegos⁶³⁴.

Mesmo reformas mais minimalistas, que dependam apenas da aprovação de normas infraconstitucionais, demandam negociações políticas complexas. Projetos de lei que versem sobre regime jurídico de servidores públicos são considerados de iniciativa privativa do chefe do

⁶²⁹ Constituição de 1988, artigo 60.

⁶³⁰ BERSCH, Katherine. *When Democracies Deliver: governance reform in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2019, p. 58, 95 e 173. Supõe-se, aqui, uma operação funcional do Legislativo, sem arranjos de corrupção ou outras concertações para além das negociações políticas tradicionais.

⁶³¹ GEDDES, Barbara. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994, p. 81. GRINDLE, Merilee Serrill. *Jobs for the boys: patronage and the state in comparative perspective*. Cambridge, Massachusetts and London, England: Harvard University Press, 2012, p. 212-213. Para uma perspectiva histórica sobre a formação de coalizões sociais em torno da reforma do *civil service* que criou o sistema de mérito estadunidense no final do século XIX, vide: SKOWRONEK, Stephen. *Building a New American State: the expansion of national administrative capacities - 1877-1920*, Cambridge: Cambridge University Press, 1982, p. 53.

⁶³² FUKUYAMA, Francis. Democracy and the Quality of the State. *Journal of Democracy*, Vol. 24, n. 4, Outubro 2013, pp. 5-16, p. 14-15.

⁶³³ ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Corruption and Government: causes, consequences and reform*. 2ª ed. New York: Cambridge University Press, 2016, p. 202. DÄHLSTROM, Carl; LAPUENTE, Victor. *Organizing Leviathan: politicians, bureaucrats, and the making of good government*. New York: Cambridge University Press, 2017, p. 161.

⁶³⁴ BERSCH, Katherine. *When Democracies Deliver: governance reform in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2019, p. 56. No mesmo sentido: SABEL, Charles F; VICTOR, David G. *Fixing the Climate. Strategies for an uncertain world*. Princeton: Princeton University Press, 2022, p. 60-61.

Poder Executivo⁶³⁵. Algumas matérias são reservadas à lei complementar, tal como ocorre com a perda do cargo por servidor estável a partir de avaliação de desempenho insuficiente, dependendo do voto favorável da maioria absoluta dos parlamentares para serem aprovadas. Após a aprovação do projeto de lei pelo Congresso Nacional, o texto ainda é submetido ao Presidente da República, que pode sancioná-lo ou vetá-lo no todo ou em parte⁶³⁶.

Não raro, discussões sobre reformas administrativas deságuam no Poder Judiciário⁶³⁷, inclusive no Supremo Tribunal Federal, haja vista o caráter constitucional de boa parte das normas sobre servidores públicos no Brasil. Por vezes, o STF é instado a se manifestar sobre propostas de emenda à Constituição e projetos de lei ainda em tramitação⁶³⁸, o que confere à Corte o poder de enterrar reformas que sequer foram votadas. Em outras situações, o Judiciário é acionado após a aprovação dessas normas, como ocorreu com a Emenda Constitucional nº 19/1998. Nesse último caso, pode haver sérios riscos à segurança jurídica, principalmente quando decisões que reconhecem a invalidade de normas são tomadas após longos períodos de sua vigência.

A aprovação de reformas no regime da função pública envolve um processo dialético complexo, frequentemente com a participação de mais de um poder, no qual normas se constroem de maneira distante do ideal, mas dentro das possibilidades existentes em um determinado momento. Propostas de reformas podem ser completamente alteradas durante a tramitação de projetos nas casas legislativas, em decorrência de vetos presidenciais ou, ainda, a partir de decisões judiciais. Caberá aos gestores públicos o desafio de implementar normas quase sempre imperfeitas.

⁶³⁵ Constituição de 1988, artigo 61, § 1º, II, “a”. Ver também: STF, ADI 2.364/AL, Plenário, Rel. Min. Roberto Barroso, DJ 06.12.2018 e STF, ADI 3.942/DF, Plenário, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ 05.02.2015.

⁶³⁶ Constituição de 1988, artigo 66. Sobre a influência do poder de veto na dificuldade de aprovação de reformas institucionais, vide: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (eds.). *Explaining Institutional Change*. Ambiguity, agency and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp. 1-37, p. 18-20.

⁶³⁷ MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (eds.). *Explaining Institutional Change*. Ambiguity, agency and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp. 1-37, p. 13.

⁶³⁸ A jurisprudência do STF entende que PECs tendentes a abolir cláusula pétrea não podem sequer tramitar, haja vista a redação adotada pelo artigo 60, § 4º da Constituição de 1988. A Corte também considera que parlamentares têm direito líquido e certo ao devido processo legislativo. Com isso, são admitidos (embora nem sempre providos) mandados de segurança impetrados por deputados e senadores com o objetivo de arquivar PEC tendente a abolir cláusula pétrea ou projeto de lei cuja tramitação tenha violado o devido processo legislativo. Vide, por exemplo, o seguinte julgado: STF, MS nº 37.722/DF-MC, Rel. Min. Roberto Barroso, DJ 08.03.2021.

As dificuldades envolvidas na consolidação de coalizões de apoio a reformas dentro e fora das instituições políticas pode explicar o fato de que duas das grandes reformas administrativas que o Brasil já experimentou foram realizadas em períodos autoritários, sem necessidade de construção de pontes para diálogo com a oposição nem a sociedade civil. A criação do DASP ocorreu em 1938, durante o Estado Novo, ao passo que a reforma de 1967, que culminou na edição do Decreto-Lei nº 200, ocorreu em meio à ditadura militar⁶³⁹.

Por sua vez, as derrotas da reforma Bresser Pereira podem ajudar a compreender as dificuldades acima descritas. A aprovação do fim do regime jurídico único somente foi possível a partir de uma série de manobras legislativas no processo de votação da proposta que deu origem à Emenda Constitucional nº 19/1998, como descrito no capítulo 3. Já o restabelecimento do RJU ocorreu justamente a partir de decisão do STF que reconheceu a inconstitucionalidade formal da emenda. Até hoje essa decisão permanece provisória, subsistindo a possibilidade de nova decisão judicial restabelecer a flexibilização do RJU e modificar consideravelmente o regime vigente.

5.2.5. Problemas de implementação, *path dependence* e cultura organizacional

As dificuldades na promoção de reformas no regime da função pública não se encerram após a aprovação de novas normas. Quando reformistas saem vitoriosos de processos de negociações políticas e batalhas jurídicas, o dia seguinte revela uma série de novos desafios ligados à implementação das regras formalmente aprovadas⁶⁴⁰. Nesses desafios, as forças de resistência às mudanças, o interesse das lideranças na implantação das novas regras e a cultura organizacional dos órgãos ou entidades onde as novas normas serão implantadas desempenharão papéis fundamentais nas chances de sucesso da reforma no mundo real⁶⁴¹.

⁶³⁹ Em governos não democráticos, a aprovação de reformas radicais pode ser mais fácil, haja vista a inexistência de uma oposição organizada. No entanto, as mesmas dificuldades de implementação verificadas em contextos democráticos podem ser observadas. Vide: BERSCH, Katherine. *When Democracies Deliver: governance reform in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2019, p. 186-188.

⁶⁴⁰ LOTTA, Gabriela. *Burocracia e implementação de políticas públicas: desafios e potencialidades para redução de desigualdades*. Brasília: ENAP, 2021, p. 7.

⁶⁴¹ GRINDLE, Merilee Serrill. *Jobs for the boys: patronage and the state in comparative perspective*. Cambridge, Massachusetts and London, England: Harvard University Press, 2012, p. 203-205. WEGRICH, Kai. Is the Turtle Still Plodding along? Public Management Reform in Germany. *Public Managements Review*, vol. 23, n. 8, 2021, pp. 1107-1116, p. 1109.

Após a edição de um novo conjunto de normas, inicia-se uma segunda disputa entre forças reformadoras e contrarreformadoras em torno de sua implementação⁶⁴². Grupos que atuaram contrariamente às mudanças podem permanecer mobilizados para impedir ou atrasar a regulamentação e efetiva aplicação das novas regras⁶⁴³. Ainda que não tenham se sagrado vencedores dessa primeira rodada de disputas, com frequência ganham força nos momentos posteriores à aprovação das novas regras, quando a atenção do público em geral deixa de estar direcionada para o tema e a reforma é considerada assunto encerrado⁶⁴⁴.

Resistências internas à regulamentação e à efetivação prática de reformas são muito mais sutis do que mobilizações contrárias à sua aprovação, que geralmente incluem faixas, cartazes, discursos em plenário e protestos nas proximidades das casas legislativas. A maior visibilidade da fase legislativa de uma reforma pode trazer maior atenção para o debate, mas, por outro lado, traz também maior empenho dos grupos favoráveis à sua aprovação. Quando a reforma passa para a fase de implantação, forças de apoio às novas regras costumam se desmobilizar, baixando a guarda para uma resistência muito mais silenciosa e, por isso, eficaz e duradoura.

Superar resistências internas às mudanças demanda profundo envolvimento dos líderes da organização na efetiva implementação da reforma⁶⁴⁵. O dirigente do órgão ou entidade precisará designar funcionários para levantar procedimentos que deverão sofrer alterações, redigir atos infralegais necessários à regulamentação das novas disposições legais, desenvolver novas rotinas de trabalho e treinar equipes para desempenhar novas competências. Será necessário, ainda, mobilizar gerentes, lideranças setoriais e burocratas de nível de rua para que esforços de implementação cheguem a todos os departamentos⁶⁴⁶. Para tanto, mostra-se útil o desenvolvimento de mecanismos de coordenação e monitoramento de todos os esforços

⁶⁴² GRZYMALA-BUSSE, Anna. *Rebuilding Leviathan*. Party competition and state exploitation in post-communist democracies. New York: Cambridge University Press, 2007, p. 152.

⁶⁴³ SCHRANK, Andrew. Imported Institutions. In: BRINKS, Daniel M.; LEVITSKY, Steven; MURILLO, María Victoria (ed.). *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. pp. 235-252, p. 236. WEGRICH, Kai. Incrementalism and its Alternatives. In: GOETZ, Klaus H. (ed.). *The Oxford Handbook of Time and Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2021, p. 8.

⁶⁴⁴ GRZYMALA-BUSSE, Anna. *Rebuilding Leviathan*. Party competition and state exploitation in post-communist democracies. New York: Cambridge University Press, 2007, p. 83.

⁶⁴⁵ Ao discorrer sobre a reputação de instituições, Daniel Carpenter trata de sua dimensão performativa, a qual se relaciona com a capacidade de a organização mobilizar seus integrantes para estruturar a execução das tarefas para as quais foi criada. A fase de implantação de reformas está profundamente ligada à ideia de capacidade performativa, na medida em que a organização deverá mobilizar esforços de organização e coordenação a fim de pôr em prática seus novos estatutos (CARPENTER, Daniel. *Reputation and Power*. Organizational Image and Pharmaceutical Reputation at the FDA. Princeton: Princeton University Press, 2010, p. 46).

⁶⁴⁶ SKOWRONEK, Stephen. *Building a New American State: the expansion of national administrative capacities - 1877-1920*, Cambridge: Cambridge University Press, 1982, p. 181.

reformadores, preocupando-se em reduzir problemas de agência causados pela resistência de agentes públicos que não estejam alinhados com a empreitada⁶⁴⁷. O diálogo com lideranças de servidores pode auxiliar reformadores a compreender suas hesitações e encontrar soluções para mitigar sua resistência⁶⁴⁸.

Mesmo quando as forças reformadoras se mostram mais fortes e há interesse na regulamentação e aplicação das novas regras, é possível que obstáculos à mudança se encontrem profundamente entranhados na história ou na cultura do órgão ou entidade⁶⁴⁹. As experiências pretéritas de uma organização em alguma medida condicionam sua ação presente e futura, fenômeno conhecido na literatura institucionalista como *path dependence*⁶⁵⁰. Novas normas podem, assim, ser interpretadas sob as lentes familiares do antigo sistema, limitando sua capacidade real de produzir mudanças efetivas⁶⁵¹.

Em trabalho seminal para o movimento institucionalista publicado em 1977, John Meyer e Brian Rowan analisam o papel do ambiente e da cultura nas organizações para a implantação de instituições. Os autores observaram que, mesmo organizações sujeitas a regras formais consideravelmente distintas não diferiam tanto em seu funcionamento concreto e atribuíram este achado à reprodução de mitos presentes no pensamento dos indivíduos a respeito de como instituições deveriam operar e à manutenção de uma aparência de efetivo funcionamento desses mitos⁶⁵². Ademais, mesmo quando regras formais são modificadas, não necessariamente haverá uma mudança no efetivo funcionamento da organização, uma vez que podem ser

⁶⁴⁷ BERSCH, Katherine. *When Democracies Deliver: governance reform in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2019, p. 19.

⁶⁴⁸ DÄHLSTROM, Carl; LAPUENTE, Victor. *Organizing Leviathan: politicians, bureaucrats, and the making of good government*. New York: Cambridge University Press, 2017, p. 178-179.

⁶⁴⁹ RHODES, R.A.W. Policy Network Analysis. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, ROBERT E. (ed.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006. pp. 425-447, p. 433. KLEIMAN, Mark A.R.; TELES, Steven M. Market and Not Market Failures. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, ROBERT E. (ed.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 624-650, p. 644-645.

⁶⁵⁰ Existem duas definições diferentes para a expressão. No conceito mais amplo, *path dependence* se refere à influência de eventos pretéritos no presente e no futuro. Já na definição mais estreita, diz respeito ao aumento dos custos de reversão de ações à medida que o tempo passa (PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, vol. 94, n. 2, Junho 2000, pp. 251-267, p. 252).

⁶⁵¹ CHRISTENSEN, Tom. Smart Policy? In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, ROBERT E. (ed.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006. pp. 425-447, p. 433. KLEIMAN, Mark A.R.; TELES, Steven M. Market and Not Market Failures. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, ROBERT E. (ed.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 448-468, p. 451. BOAS, Taylor C. Conceptualizing Continuity and Change. The composite-standard model of path dependence. *Journal of Theoretical Politics*, vol. 19, n. 1, pp. 33-54, p. 50-51.

⁶⁵² MEYER, John W; ROWAN, Brian. Institutionalized Organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, vol. 83, n. 2, September 1977, pp. 340-363, p. 324 e 356.

desenvolvimentos mecanismos para um cumprimento frágil (*loose coupling*) desses novos regramentos⁶⁵³.

Qualquer organização, pública ou privada, além de carregar consigo sua própria história, possui também a cultura, e romper com práticas enraizadas demanda tempo e esforço⁶⁵⁴. Os usos e costumes adotados por cada organização pública e o ambiente nela cultivado acabam por desempenhar um papel tão (ou, quem sabe, mais) relevante quanto a dogmática tradicional no momento de se avaliar o regime jurídico a que de fato se submete determinado grupo de agentes públicos e os efeitos concretos que uma mudança em suas regras podem produzir⁶⁵⁵.

Em uma mesma esfera da Administração Pública, os servidores de diversos órgãos públicos são regidos pelo mesmo estatuto, mas o ambiente institucional existente em órgãos cuja cultura valorize a capacitação profissional dos servidores e respeite a sua atuação técnica e imparcial será completamente diferente daquele encontrado nos órgãos onde prevaleçam práticas de favoritismos pessoais e perseguições políticas. Mudanças no regime jurídico formal a que se submetem esses servidores dificilmente produzirão os mesmos resultados em órgãos sujeitos a culturas organizacionais tão distintas, principalmente se estas se mantiverem inalteradas.

Novas regras que pretendam realinhar incentivos e trazer mais motivação para agentes públicos, por exemplo, somente serão eficazes em órgãos marcados por baixas taxas de profissionalização e isolamento político se forem acompanhadas de transformações no ambiente daquela organização⁶⁵⁶. Não por outro motivo, José Carlos Vaz destaca a importância do desenvolvimento de novas práticas de trabalho e estruturas mentais para a transformação do

⁶⁵³ HALLETT, Tim. The myth incarnate recoupling processes, turmoil, and inhabited institutions in an urban elementary school. *American Sociological Review*, v. 75, n. 1, 2010, pp. 52-74, p. 54.

⁶⁵⁴ WILSON, James Q. *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books, 1989. p. 91. CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Do Insulamento Burocrático à Governança Democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES, Roberto. LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA/ENAP, 2018, pp. 59-84, p. 74-75.

⁶⁵⁵ SCHRANK, Andrew. Imported Institutions. In: BRINKS, Daniel M.; LEVITSKY, Steven; MURILLO, María Victoria (ed.). *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. pp. 235-252, p. 244.

⁶⁵⁶ VERMEULE, Adrian. Conventions of Agency Independence. *Columbia Law Review*, vol. 113, n. 115, 31 de janeiro de 2011, p. 1165. PEREIRA, Anna Carolina Migueis; MENDONÇA, José Vicente Santos de. Quem é o vilão? A estabilidade ou a instabilidade do trabalho? Revista Insight Inteligência. Edição 88. Disponível em: <<https://insightinteligencia.com.br/quem-e-o-vilao-a-estabilidade-ou-a-instabilidade-do-trabalho-apontamentos-para-o-debate-sobre-a-reforma-da-funcao-publica/>>. Acesso em 16.jul.2020.

ambiente organizacional da administração pública, para além de um enfoque unidimensional em mudanças de regras formais⁶⁵⁷.

5.2.6. Mudanças de contexto e peculiaridades locais

Reformas administrativas não são aprovadas nem produzem efeitos no vácuo. Além de interagirem com a cultura da organização que pretendem transformar, o contexto em que são realizadas impacta profundamente na redação de novas regras e nos valores que elas buscarão promover⁶⁵⁸. Reformas realizadas durante transições democráticas tenderão a trazer disposições voltadas para o fortalecimento da autonomia e da neutralidade política da burocracia, a exemplo do período da edição da Constituição de 1988. Já reformas desenhadas em momentos de instabilidade econômica tenderão a incluir medidas de austeridade e redução de gastos, como ocorreu no Brasil à época da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A influência do contexto no conteúdo de uma reforma conduz a um paradoxo de difícil solução. De um lado, momentos de maior estabilidade, em que as diferentes forças favoráveis e contrárias a mudanças se encontram em maior equilíbrio, tenderiam a produzir reformas mais ponderadas, com maior adaptabilidade a novas circunstâncias e maior durabilidade. De outro, em governos democráticos, contextos de maior instabilidade são justamente aqueles que se mostram mais capazes de produzir as mobilizações necessárias à aprovação de reformas estruturantes⁶⁵⁹.

⁶⁵⁷ VAZ, José Carlos. A Delicada Disputa pelas Cabeças na Evolução do Serviço Público no Brasil Pós-redemocratização. In: ENAP 20 anos: caminhos de uma escola de governo. Brasília: ENAP, 2006, pp. 37-44, p. 40.

⁶⁵⁸ SABEL, Charles F; VICTOR, David G. *Fixing the Climate*. Strategies for an uncertain world. Princeton: Princeton University Press, 2022, p. 49-51. GAETANI, Francisco; PALOTTI, Pedro; PIRES, Roberto Rocha C. Public Administration in Brazil: the elusive state? Eighty years attempting to build a professional and responsive public service. In: PETERS, Guy; TERCEDOR, Carlos; RAMOS, Conrado (org.). *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America*. 1ed. London: Emerald Publishing, 2021, v. 1, pp. 53-80, p. 55. BERSCH, Katherine; FUKUYAMA, Francis. *Defining Bureaucratic Autonomy*. 2022. *Forthcoming*.

⁶⁵⁹ A maioria dos institucionalistas considera que transformações institucionais advêm precipuamente de causas exógenas, como crises e outros momentos de ruptura (*external shocks*). Nesses momentos, haveria grandes mudanças, seguidas de períodos de estabilidade (*punctuated equilibrium*). Autores como Mahoney e Thelen, por outro lado, criticam essa ideia e analisam transformações institucionais graduais, como visto no capítulo 7. Vide: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (eds.). *Explaining Institutional Change*. Ambiguity, agency and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp. 1-37, p. 5-7. WEGRICH, Kai. Incrementalism and its Alternatives. In: GOETZ, Klaus H. (ed.). *The Oxford Handbook of Time and Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2021.

Normas editadas em momentos mais instáveis tendem a focar de forma excessiva no problema em maior evidência no momento, dificilmente acertando a calibragem entre os *trade-offs* envolvidos na formação de novos desenhos institucionais. Revisitando o famoso aforisma anglo-saxão de que casos difíceis geram normas ruins, contextos difíceis também tendem a produzir reformas de má qualidade⁶⁶⁰. Uma reforma no regime dos servidores gestada em um momento de profunda crise fiscal tenderá, por exemplo, a adotar uma série de medidas para conter o crescimento das despesas do estado com pessoal; porém, pode acabar pesando a mão na austeridade e levando a uma excessiva degradação da qualidade e da abrangência de serviços públicos essenciais.

Ademais, ao longo do tempo o contexto pode se transformar – muitas vezes, independente da vontade ou dos esforços de reformadores e formuladores de políticas públicas. Normas que atendiam de maneira razoável às demandas dominantes no período em que foram editadas deixam de ser eficazes diante de novas circunstâncias⁶⁶¹. Reformadores devem ter em mente que os problemas que buscam mitigar não estarão presentes para sempre, assim como situações dadas por resolvidas poderão deixar de ser pacíficas no futuro⁶⁶².

Movimentos recentes de erosão democrática analisados no capítulo 2 ilustram bem o ponto. Desde o fim da guerra fria, a democracia era dada por definitiva nos países ocidentais e uma série de autores passou a discutir o caráter antidemocrático da presença de corpos burocráticos permanentes no estado⁶⁶³. Com a ascensão de lideranças populistas nos últimos anos, parcela relevante desses estudiosos passou por um processo de revalorização da independência burocrática como um instrumento de proteção do estado democrático de direito contra ameaças internas⁶⁶⁴.

⁶⁶⁰ HEUSTON, R.F.V. Hard Cases Make Bad Law. *Dublin University Law Journal*, vol. 2, 1978, pp. 31-35. BUCHANAN, James M. Good Economics, Bad Law. *Virginia Law Review*, vol. 60, n. 3, março/1974, pp. 483-492. SCHAUER, Frederick. Do Cases Make Bad Law. *University of Chicago Law Review*, vol. 73, 2006, pp. 883-918.

⁶⁶¹ GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. Burocracia e Capacidade Estatal na Pesquisa Brasileira. In: PIRES, Roberto. LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA/ENAP, 2018, pp. 85-104, p. 87.

⁶⁶² WILSON, James Q. *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books. 1989. p. 88.

⁶⁶³ Vide, por exemplo, VIBERT, Frank. *The Rise of the Unelected*. New York: Cambridge University Press. 2007. DUNN, Delmer D. Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy-Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility Democracy, Accountability, and Representation. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (ed.). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 297-325.

⁶⁶⁴ GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz. *How to Save a Constitutional Democracy*. Chicago: The University of Chicago Press. 2018, p. 198-225

Além de mudanças temporais do contexto de sua aplicação, reformas no regime da função pública também precisam enfrentar disparidades federativas e espaciais entre as esferas de poder e os territórios onde produzem efeitos⁶⁶⁵. Dificilmente uma norma será capaz de produzir os mesmos efeitos nas administrações federal, estadual e municipal. Ou, ainda, em uma grande capital e em um pequeno município do interior do país, carente de infraestrutura física, humana e financeira. As disparidades regionais do país e as inegáveis assimetrias nos graus de estrutura e capacidade técnica (*state capacity*) de que goza cada nível da federação brasileira impedem a uniformidade dos resultados de reformas administrativas.

Se não quiserem se tornar promessas irrealizáveis, normas precisam atentar para as diversas realidades que coexistem em um país de dimensões continentais e profundamente desigual. Isso não significa tolerar desvios e atrasos injustificáveis sob pretexto de carência estrutural, mas apenas reconhecer que avanços devem caber dentro das possibilidades reais de cada unidade federativa. E, ainda, que entes mais estruturados podem exercer um papel de liderança e capacitação sobre os demais, contribuindo para o fortalecimento da capacidade estatal em todos os níveis de governo.

5.2.7 Monitoramento

Mesmo após a aprovação e a implementação de reformas da função pública, podem surgir desafios no monitoramento dos efeitos produzidos pelas novas regras. Reformas desta natureza com frequência são parte de movimentos mais amplos de reestruturação sistêmica da administração pública, sendo aprovadas em conjunto com normas que modificam outros aspectos da organização administrativa, como ocorreu na reforma gerencial dos anos 1990, analisada no capítulo 3.

Diferentes alterações interagem entre si e formam concausas para o sucesso ou o fracasso de iniciativas reformadoras. Além disso, o contexto econômico, político e social em que as novas

⁶⁶⁵ SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Minimalism and Experimentalism in the Administrative State. *The Georgetown Law Journal*, vol. 100, 2011, pp. 53-93, p. 90-91. CORTEZ, Ana Cláudia Salgado; LOTTA; Gabriela Spanghero. Arranjos Institucionais e Capacidades Estatais em Nível Subnacional: a política de educação em direitos humanos de São Paulo. *Cadernos de gestão Pública e Cidadania*, vol. 27, n. 86, jan/abr 2022, pp. 1-19, p. 15-16.

regras entram em vigor e não implementadas impacta diretamente nos efeitos que elas irão produzir, como visto na seção anterior. Com isso, mostra-se difícil – senão impossível – isolar os efeitos gerados pela mudança de regras relativas ao regime jurídico dos servidores públicos daqueles que advêm de outras inovações⁶⁶⁶.

Esses desafios se mostram ainda maiores quando se trata de mudanças muito profundas no regime da função pública. Nesses casos, além de concausas relativas a outros aspectos de uma reforma administrativa mais ampla e ao contexto em que ela é realizada, há também interações de novas regras entre si. O incrementalismo oferece ferramentas para mitigar essa dificuldade, recomendando a implementação de novas regras paulatinamente, com uma ou poucas mudanças por vez, como se verá adiante.

5.3. Lições de reformas anteriores

As reformas do regime jurídico dos servidores públicos realizadas ao longo da história brasileira, já analisadas no capítulo 3, podem oferecer importantes lições para reformadores do futuro. A criação do DASP ensina a importância da construção de uma burocracia profissionalizada para a implantação de políticas públicas de estado. O Decreto-Lei nº 200 deixa como legados a importância da organização e da busca por algum grau de flexibilidade na administração pública. A Constituição de 1988 aprofunda a aspiração DASPIana de criar no Brasil uma burocracia weberiana, dotada de expertise técnica e autonomia política. Por sua vez, a Emenda Constitucional nº 19/1998 sedimentou a importância de, em regimes democráticos, burocracias estatais serem também dotadas de instrumentos de responsividade⁶⁶⁷. Já os avanços da burocracia federal no governo Lula, porém sem um plano organizado de reforma e com pouca penetração nos entes subnacionais, mostram a importância de estratégias de comunicação e planejamento para engajar estados e municípios, bem como transmitir uma ideia de legado para a sociedade civil.

⁶⁶⁶ BERTELLI, Anthony M. *et. al.* The (Missing?) Role of Institutions in Behavioral Public Administration: a roundtable discourse. *Journal of Behavioral Public Administration*, vol. 5, n. 1, pp. 1-25.

⁶⁶⁷ OREIRO, José Luís; FERREIRA-FILHO, Helder Lara. A PEC 32 da Reforma Administrativa: uma análise crítica, *Revista de Economia Política*, vol. 41, no 3, julho-setembro/2021, pp. 487-506, p. 488-490.

O movimento pendular das reformas da função pública brasileira mostra as dificuldades de se construir um sistema que equilibre capacidade estatal e responsividade. De um lado, um corpo burocrático permanente, formado por servidores públicos técnicos, selecionados a partir de critérios meritocráticos e politicamente independentes, é ingrediente fundamental da construção de capacidade estatal⁶⁶⁸. De outro, esse aparato não pode se alienar por completo das preferências de representantes políticos eleitos por processos democráticos e da própria sociedade⁶⁶⁹.

Os sucessivos episódios de descumprimento de normas aprovadas durante reformas mais abrangentes também põem em xeque a eficácia de estratégias do tipo *big bang* para o desenvolvimento de reformas administrativas. Todas as grandes iniciativas de reforma da função pública brasileira apresentaram resultados mais tímidos do que os esperados e, em alguns casos, até contraditórios aos objetivos declarados pelos reformadores⁶⁷⁰. A reforma administrativa de 1967, por exemplo, se inspirava em valores de desburocratização e eficiência, mas acabou ampliando a descoordenação e os espaços de patronagem na administração pública.

A Constituição de 1988 avançou como nenhuma outra na construção de uma função pública estruturada de acordo com valores de mérito e profissionalização, mas também possui suas limitações. A rigidez do regime de direito público dificulta que demandas de gestão sejam atendidas, o que aprofunda problemas de agência no setor público, como apontado nos capítulos 2 e 4. Além disso, as desigualdades endógenas (entre carreiras públicas) e exógenas (em relação ao setor privado) do atual regime da função pública, aprofundadas pelo fortalecimento de carreiras federais e jurídicas nos anos 2000 sem a mesma equivalência nos demais entes e categorias, contribuem para o agravamento de problemas fiscais, como visto nos capítulos 3 e 4.

Ainda que se possam tecer críticas às escolhas de Bresser Pereira e sua equipe, a reforma realizada na década de 1990 buscou trazer mais responsividade à função pública brasileira. Porém, os resultados parciais de suas iniciativas referentes ao regime jurídico dos servidores

⁶⁶⁸ EVANS, Peter; RAUCH, James E. Bureaucracy and Growth: a cross-national analysis of the effects of Weberian state structures on economic growth. *American Sociological Review*, vol. 64, n. 5, 1999, pp. 748-765. GRZYMALA-BUSSE, Anna. *Rebuilding Leviathan*. Party competition and state exploitation in post-communist democracies. New York: Cambridge University Press, 2007, p. 42.

⁶⁶⁹ FUKUYAMA, Francis. What Is Governance? *Governance*, vol. 26, n. 3, jul/2013, pp. 347-368, p. 357-358. Peter Evans descreve esta calibragem como “embedded autonomy” (autonomia encravada, em tradução literal): servidores públicos devem ser protegidos contra influências de certos atores sociais, mas ao mesmo tempo subordinados à sociedade em relação a questões mais amplas (EVANS, Peter B. *Embedded Autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995).

⁶⁷⁰ Sobre a limitação dos resultados da reforma Bresser-Pereira, vide: FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, Jan/2018, pp. 71- 88, p. 83.

levaram à permanência de dificuldades gerenciais hoje endereçadas por uma série de arranjos simultâneos e desconcertados. Como as avaliações de desempenho para fins de perda do cargo por servidor estável não foram regulamentadas e o RJU foi restabelecido por determinação do Supremo Tribunal Federal, gestores públicos passaram a buscar outros caminhos para trazer maior flexibilidade à função pública brasileira, tanto dentro quanto fora do regime estatutário, como demonstrado no capítulo 4.

Novos reformadores da função pública brasileira podem extrair duas lições importantes dos resultados da reforma Bresser Pereira. A primeira é que a reforma não termina com a aprovação de novas regras constitucionais. Além dos esforços envolvidos na aprovação de novas regras, a sua implementação demanda igual atenção de reformadores para que as mudanças sejam efetivamente regulamentadas e aplicadas. A segunda é que preocupações fiscais desprovidas de ações reestruturantes dificilmente conduzirão a uma efetiva reorganização das contas públicas. Gestores encontrarão alternativas para garantir a continuidade de serviços públicos sob outras rubricas, não necessariamente mais econômicas ou eficientes.

Além disso, movimentos não antecipados pelos reformadores dos anos 1990, como a evolução tecnológica e seus impactos sobre o funcionalismo público, também impõem pressões por mudanças no regime jurídico da função pública. Embora as transformações oriundas do avanço da tecnologia já tenham se iniciado, elas tendem a se aprofundar nos próximos anos e devem ser levadas em conta por futuros reformadores. Nada obstante, a mensuração dos impactos futuros das transformações tecnológicas na atividade administrativa envolve elevados níveis de incerteza, o que pode dificultar sua adequada consideração por formuladores de políticas públicas, convidando-os a uma abordagem incrementalista, como se verá na próxima seção.

5.4. Em que direção reformar o regime jurídico dos servidores públicos?

5.4.1. Características desejáveis para as organizações burocráticas contemporâneas

Matthew Stephenson apresenta quatro características que considera desejáveis em membros de burocracias estatais: competência, integridade, compromisso institucional e adequação⁶⁷¹. Para o autor, estes atributos podem ser sintetizados pelo termo profissionalismo. Stephenson pode ser considerado um autor neoweberiano, na medida em que busca valorizar e resgatar elementos defendidos pelo sociólogo alemão e que foram objeto de críticas ao longo das décadas como ensejadores de estruturas burocráticas frias e alienadas⁶⁷².

A competência está ligada, precipuamente, aos conhecimentos técnicos necessários ao exercício das tarefas relativas ao cargo. Espera-se, por exemplo, que um advogado público, um professor de geografia e um fiscal de tributos tenham, cada um dentro de sua área de atuação, uma boa formação técnica que lhes permita executar suas atividades de modo eficaz e eficiente. Mas há outras habilidades que podem ser desejadas em servidores públicos e que fazem parte de um conceito mais amplo de competência. Aqueles que irão ocupar cargos de nível hierárquico mais elevado também devem ter boa capacidade de gestão, por exemplo.

O autor destaca, também, que a competência dos funcionários de uma agência não se confunde com a eficiência da instituição. Uma organização composta por pessoas inteligentes e capacitadas pode ter um desenho institucional ruim e “*atuar de maneira estúpida*”⁶⁷³, assim como uma organização bem desenhada pode ter um bom desempenho ainda que seja formada por pessoas dotadas de limitações técnicas. Reformas que visem ao aprimoramento de desenhos institucionais podem elevar o desempenho de organizações, mais do que confiar apenas no talento individual dos funcionários sem oferecer-lhes ferramentas adequadas para que possam desempenhar suas funções.

A integridade, por sua vez, está relacionada à honestidade e à retidão moral do servidor público. Pessoas que são mais honestas do que a média antes de ingressar no serviço público tendem a conservar esta característica ao longo do tempo, inclusive no exercício de funções públicas⁶⁷⁴. Reformadores devem ter em mente que uma instituição pública bem desenhada é aquela que não apenas cria incentivos para que funcionários ajam de maneira honesta, mas que também seleciona e valoriza servidores íntegros. As seções seguintes irão se debruçar sobre

⁶⁷¹ STEPHENSON, Matthew C. The Qualities of Public Servants Determine the Quality of Public Service. *Michigan Law Review*, Vol. 1177. 2019. pp. 1177-1210, p. 1180-1191.

⁶⁷² *Idem, ibidem*, p. 1178.

⁶⁷³ *Idem, ibidem*, p. 1182.

⁶⁷⁴ STEPHENSON, Matthew C. The Qualities of Public Servants Determine the Quality of Public Service. *Michigan Law Review*, Vol. 1177. 2019. pp. 1177-1210, p. 1183.

iniciativas que podem aprimorar processos de seleção na administração pública e incrementar a motivação de servidores públicos para desempenhar suas atividades de maneira proba e eficiente.

Já o compromisso institucional diz respeito ao comprometimento do agente público com os objetivos para os quais a instituição pública a que ele se vincula foi criada. Uma crítica frequente a servidores públicos é justamente o risco de eles focarem excessivamente na missão de seus órgãos ou entidades, não atentando para questões mais amplas que extrapolam sua área de atuação. Embora essa visão de túnel possa produzir consequências indesejadas⁶⁷⁵, Stephenson destaca que a crença nos valores defendidos pela instituição pode ser fundamental para a boa atuação do servidor que veste a camisa⁶⁷⁶. Isso é particularmente verdadeiro para órgãos e entidades cuja missão institucional está ligada à concretização de direitos fundamentais associados a temas civilizatórios, como defesa do meio ambiente, educação e saúde públicas⁶⁷⁷.

A situação mostra-se mais complexa, contudo, quando se lida com instituições responsáveis pelo exercício estatal do monopólio do uso da força, como ocorre com policiais e agentes penitenciários. A depender da cultura organizacional dessas instituições, é possível que o comprometimento com a missão seja entendido não como a defesa e o auxílio à população civil ou a ressocialização daqueles que praticaram delitos, mas como a aplicação de punições a indivíduos indesejáveis e, em última análise, a higienização social de “bandidos e vagabundos”. Nesse caso, a seleção de pessoas comprometidas com essa visão dos objetivos institucionais do órgão pode contribuir para a permanência de práticas violadoras de direitos fundamentais⁶⁷⁸.

O debate acima ilustra um ponto relevante na análise do compromisso institucional dos agentes públicos: a possibilidade de múltiplas interpretações sobre os objetivos de determinado órgão ou entidade e, ainda, sobre o melhor caminho para alcançá-los, como já debatido no capítulo 2. Instituições públicas são criadas para atender a diversas finalidades, muitas das quais

⁶⁷⁵ DOWNS, Anthony. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown, 1967. p. 107.

⁶⁷⁶ STEPHENSON, Matthew C. The Qualities of Public Servants Determine the Quality of Public Service. *Michigan Law Review*, Vol. 1177. 2019. pp. 1177-1210, p. 1186-1187.

⁶⁷⁷ OREIRO, José Luís; FERREIRA-FILHO, Helder Lara. A PEC 32 da Reforma Administrativa: uma análise crítica, *Revista de Economia Política*, vol. 41, no 3, julho-set./2021, pp. 487-506, p. 496-497.

⁶⁷⁸ Sobre perfil sociológico de policiais, vide: MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; ALBERNAZ, Elizabete. Moralidades entrecruzadas nas UPPs: uma narrativa policial. *Cadernos Ciências Sociais*, v. 2, 2016, pp.115-151. MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PROENÇA JÚNIOR, Domício. Armamento e Direitos Humanos: nossos fins, os meios e seus modos. *Sociedade e Estado* (UnB. Impresso), v. 28, 2013, pp. 119-141. Relatório produzido pelo Pew Research Center aponta que pessoas de perfil ideológico mais conservador tendem a ter uma visão mais positiva das forças policiais do que indivíduos mais progressistas e, portanto, a ser mais atraídas por estas carreiras. Vide: Partisans Differ Widely in Views of Police Officers and College Professors. Pew Research Center, Washington D.C., 2017. Disponível em: < <https://www.pewresearch.org/politics/2017/09/13/partisans-differ-widely-in-views-of-police-officers-college-professors/>> Acesso em 22.Out.2021.

bastante amplas, como a promoção do desenvolvimento sustentável ou a proteção da infância da adolescência. Isso faz com que surjam diferentes percepções sobre como alcançar esses fins e sobre as prioridades em que a instituição deve focar, sobretudo em cenários de restrições orçamentárias e impossibilidade de se dar andamento a todos os projetos em curso com a mesma intensidade.

A quarta característica apontada por Stephenson como desejável em servidores públicos contemporâneos é a adequação, definida pelo autor como “*a atribuição de valor intrínseco a fazer as coisas do jeito certo, (...) um compromisso de seguir processos unificados e seguir por canais apropriados, exceto se houver um bom motivo para não fazê-lo*”⁶⁷⁹. Destaca que “*burocratas que tenham essa característica [a adequação] têm maior propensão a resistir a pressões políticas para adotar soluções que não se mostrem em consonância com as melhores práticas profissionais*”⁶⁸⁰.

Críticos da atuação ritualizada do poder público costumam apontar para as irracionalidades e os custos do formalismo excessivo e por vezes kafkiano que atrasa decisões e paralisa a ação estatal⁶⁸¹. Entretanto, a adoção de algum grau de formalismo na administração pública é importante para assegurar a observância de valores caros ao estado democrático de direito. A existência de ritos e processos pré-definidos garante isonomia, transparência, segurança jurídica e observância do devido processo legal pelo poder público. Permite que particulares e outros agentes públicos que interagem com o estado saibam como proceder e o que esperar dessas relações⁶⁸².

Por outro lado, o apego excessivo ao formalismo não deve significar uma completa desconsideração de peculiaridades individuais dos usuários de serviços públicos, especialmente

⁶⁷⁹ STEPHENSON, Matthew C. The Qualities of Public Servants Determine the Quality of Public Service. *Michigan Law Review*, Vol. 1177. 2019. pp. 1177-1210, p. 1189.

⁶⁸⁰ STEPHENSON, Matthew C. The Qualities of Public Servants Determine the Quality of Public Service. *Michigan Law Review*, Vol. 1177. 2019. pp. 1177-1210, p. 1189.

⁶⁸¹ BAMBERGER, Kenneth A. Regulation as Delegation: private firms, decision-making and accountability. *Duke Law Journal*, Vol. 56, n. 2, nov/2006, pp. 377-468, p. 434. BEZAHSON, Randall P. The Myths of Formalism: an essay on our faith that formalism yields fairness and effectiveness in public administration. *Iowa Law Review*, Vol. 69, 1984, p. 957.

⁶⁸² Para considerações sobre a importância da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro, vide: MARRARA, Thiago. Princípios do Processo Administrativo. *Revista Digital de Direito Administrativo*, vol. 7, n. 1, 2020, p. 85-116. BAPTISTA, Patrícia. A Tutela da Confiança Legítima como Limite ao Exercício do Poder Normativo da Administração Pública. A proteção das expectativas legítimas dos cidadãos como limite à retroatividade normativa. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, n. 11, Jul/Ago/Set 2007. ARAÚJO, Valter Shuenquener de. *O Princípio da Proteção da Confiança*. Uma nova forma de tutela do cidadão diante do Estado. 2ª ed. Niterói: Impetus, 2016.

aqueles mais vulneráveis⁶⁸³. A imparcialidade da atuação estatal não pode se mostrar alienada para as necessidades da população. Essa dimensão de humanização burocrática pode ser encontrada, por exemplo, quando um servidor dedica atenção especial a um idoso que tem dificuldades em preencher sozinho um formulário de requerimento de determinado benefício social ou, ainda, quando formuladores de políticas públicas optam por construir um novo equipamento público em uma localidade que concentra maiores percentuais de moradores de baixa renda.

5.4.2. Diretrizes para a reforma da função pública brasileira

Como visto no capítulo 2, servidores públicos não são apenas uma despesa para a administração. Eles são também parte fundamental da capacidade estatal para a prestação de serviços públicos, da atividade regulatória do estado, da proteção a liberdades civis e do combate a práticas de corrupção, ineficiência e desperdício que drenam recursos públicos⁶⁸⁴. Por isso, qualquer reforma do regime jurídico da função pública que pretenda reestruturar as suas bases não deve se pautar apenas na economia que pode representar para os cofres públicos.

A recíproca também se mostra verdadeira. Como apontado no capítulo 3, estudos mostram que, muito embora as despesas com servidores públicos tenham crescido nos últimos anos, esse aumento não se traduziu em uma melhora na avaliação dos cidadãos brasileiros acerca da qualidade de serviços públicos⁶⁸⁵. Assim, simplesmente ampliar a fatia do orçamento público destinada ao custeio do aparato burocrático estatal também não parece solucionar os desafios envolvidos no aperfeiçoamento do regime jurídico dos servidores públicos.

⁶⁸³ SUZUKI, Kohei; DEMIRCIOGLU; Mehmet Akif. Is Impartiality Enough? Government impartiality and citizens' perceptions of public service quality. *Governance*, vol. 34, n. 3, 2021, pp. 727-764.

⁶⁸⁴ DAHLSTRÖM, Carl; LAPUENTE, Victor. *Organizing Leviathan: politicians, bureaucrats, and the making of good government*. New York: Cambridge University Press, 2017. p. 120-123. NISTOTSKAYA, Marina; CINGOLANI, Luciana. Bureaucratic Structure, Regulatory Quality, and Entrepreneurship in a Comparative Perspective: cross-sectional and panel data evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2016, pp. 519-534.

⁶⁸⁵ ABRÃO, Ana Carla; FRAGA NETO, Armínio; SUNDFELD, Carlos Ari. A Reforma do RH do Governo Federal. Série Panorama Brasil. *Oliver Wyman*. Disponível em: <<https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliverwyman/brazil/A-Reforma-Do%20Rh-Do-Governo-Federal.pdf>> Acesso em 27.Jan.2022.

Não se ignoram as severas limitações financeiras e orçamentárias que o estado brasileiro enfrenta e que naturalmente demandam equacionamento, inclusive para reduzir desigualdades dentro do próprio setor público⁶⁸⁶. Reestruturar gastos e combater comportamentos de *rent-seeking* são medidas importantes, mas o regime jurídico dos servidores públicos não pode ser esvaziado ao ponto de deixar de servir de ferramenta para a promoção de capacidade estatal para a execução de medidas que reduzam a pobreza e a desigualdade na sociedade brasileira⁶⁸⁷.

Deve-se, sim, buscar uma racionalização dos recursos públicos investidos no funcionalismo público; porém, a fim de que se possa concretizar relevantes objetivos estabelecidos pelo Constituinte de 1988, essa reorganização deve ser orientada de modo a aprimorar serviços que esses agentes entregam à população, especialmente aquela mais carente⁶⁸⁸. Para isso, é preciso garantir a continuidade de atividades estatais fundamentais para a consolidação do estado democrático de direito, reorganizar a distribuição de equipamentos e servidores públicos com vistas a maximizar o acesso a serviços essenciais à população mais vulnerável, corrigir distorções remuneratórias nos andares superiores da administração, desenvolver ferramentas que assegurem maior responsividade dos servidores e fortalecer a qualidade dos serviços prestados aos usuários⁶⁸⁹.

Como apontado nas definições apresentadas na introdução deste trabalho, a responsividade no regime jurídico dos servidores públicos pode ser analisada a partir de três dimensões: (i) quanto às demandas da população; (ii) quanto às necessidades da administração de gestão e alocação de pessoal; e (iii) quanto ao desempenho do servidor. Em democracias representativas, as demandas da população devem ser captadas e filtradas por representantes políticos eleitos que atuarão como principais dos servidores de carreira. Discordâncias entre

⁶⁸⁶ Na alegoria proposta por Pierre Bourdieu, a “mão direita” do estado não pode se dissociar de sua “mão esquerda” (BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. BOURDIEU, Pierre. *A Mão Esquerda e a Mão Direita do Estado*. In: BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1998).

⁶⁸⁷ GRINDLE, Merilee S. *Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries*. *Governance: an international journal of policy, administration, and institutions*, Vol. 17, n. 4, Out/2004, pp. 525-548, p. 534-535.

⁶⁸⁸ FUKUYAMA, Francis. *What Is Governance?* *Governance*, vol. 26, n. 3, jul/2013, pp. 347–368, p. 355. LOTTA, Gabriela. *Burocracia e implementação de políticas públicas: desafios e potencialidades para redução de desigualdades*. Brasília: ENAP, 2021, p. 7-8.

⁶⁸⁹ Chegando a conclusões similares, Fernando Filgueiras defende que a gestão pública brasileira deve incorporar valores de governança democrática, compreendidos a partir de três elementos centrais: a capacidade estatal para implementação e coordenação de políticas públicas, mecanismos de transparência e *accountability* e mecanismos de participação política (FILGUEIRAS, Fernando. *Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil*. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, Jan/2018, pp. 71- 88, p. 80).

mandatários e agentes públicos geram atritos em suas interações e levam a pressões pela transformação da função pública a fim de ampliar o controle político sobre corpos burocráticos, como visto nos capítulos 2 e 4.

Demandas de natureza política por maior controle sobre corpos burocráticos e gerencial por um regime de pessoal mais dinâmico e capaz de atender às necessidades flutuantes da administração também têm levado a uma série de transformações no regime jurídico dos servidores públicos analisadas no capítulo anterior. No entanto, tais mudanças vêm ocorrendo de maneira desordenada e pouco planejada, o que favorece o aumento da irracionalidade organizacional, enfraquece o *rule of law* e promove a desigualdade e a precarização do trabalho na administração pública. A fim de evitar essas graves consequências para a capacidade estatal de desenvolver políticas públicas de qualidade, é preciso reduzir os riscos de alienação burocrática, ampliar a *accountability* vertical e trazer mais flexibilidade ao regime⁶⁹⁰.

Contudo, é também fundamental que se preserve a habilidade de servidores públicos exercerem seu papel da promoção e defesa do estado democrático de direito. A busca por esse equilíbrio entre abertura da função pública a demandas políticas e sociais e garantia de sua capacitação técnica é denominada por parcela da literatura nacional de “governança democrática”, expressão cunhada em substituição à ideia de mero “insulamento burocrático” a partir dos influxos democráticos e de maior participação social inaugurado pela ordem constitucional de 1988⁶⁹¹.

O atual regime da função pública se mostra, ainda, pouco responsivo ao desempenho apresentado pelo próprio servidor no exercício de suas funções, seja para recompensar aqueles mais competentes e dedicados, seja para produzir consequências para os que se mostram descuidados e pouco comprometidos. Essa constatação também tem conduzido a soluções informais que conduzem aos mesmos efeitos negativos mencionados acima. Dessa forma, mostra-se igualmente relevante o desenvolvimento de ferramentas que, preservando pilares da autonomia burocrática, tornem o regime jurídico dos servidores públicos mais permeável à performance dos agentes.

⁶⁹⁰ VAZ, José Carlos. A Delicada Disputa pelas Cabeças na Evolução do Serviço Público no Brasil Pós-redemocratização. In: ENAP 20 anos: caminhos de uma escola de governo. Brasília: ENAP, 2006, pp. 37-44, p. 43.

⁶⁹¹ CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Do Insulamento Burocrático à Governança Democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES, Roberto. LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA/ENAP, 2018, pp. 59-84.

5.4.3. Definição de problemas e objetivos

Não obstante as dificuldades, é possível estruturar reformas no regime dos servidores públicos que busquem, em alguma medida, atender a demandas que levam às transformações informais de suas regras e, com isso, reduzir as discrepâncias hoje existentes entre o regime formal e a prática administrativa. Tais reformas, se não podem ser qualificadas como ideais, mostram-se, ao menos, factíveis e aptas a produzir incrementos importantes no atual regime.

O primeiro passo para uma reforma mais realista no regime da função pública deve ser a elaboração de um plano de reforma. A afirmação parece trivial, mas no ordenamento jurídico brasileiro, marcado pelo imprevisto, está longe de sê-lo. Como já assentado neste trabalho, transformações da função pública levadas a efeito sem planejamento nem objetivos claros levam ao enfraquecimento do próprio regime dos servidores públicos e, de forma mais ampla, de valores do estado democrático de direito. Ainda que possam produzir resultados positivos, como observado no governo federal nos anos 2000, planos organizados contribuem para que esse legado seja expandido para outras esferas e se consolide de maneira mais perene na administração pública.

A fim de evitar riscos de consequências indesejadas, resultados menos abrangentes e reduzir a possibilidade de desfazimento de conquistas, deve ser traçado um plano de reforma que, em primeiro lugar, defina os problemas que pretende solucionar ou atenuar, os objetivos que busca alcançar e a ordem de prioridade de cada objetivo. Em seguida, devem se estabelecer as estratégias de reforma, as medidas que serão adotadas, os planos que serão adotados para a implementação e o posterior monitoramento das ações⁶⁹².

Os objetivos estabelecidos no início do plano irão determinar as medidas mais adequadas para alcançá-los; sem metas previamente definidas, não é possível aferir de maneira satisfatória o sucesso de uma medida nem os pontos que merecem aprimoramento. Reformadores devem,

⁶⁹² A proposta é inspirada no método decisório racional, que pode ser dividido em cinco etapas: (i) identificação do problema; (ii) definição de objetivos; (iii) estabelecimento do peso de cada objetivo; (iv) identificação das alternativas de ação; e (v) valoração das alternativas (BAZERMAN, Max H.; MOORE, Don A. *Processo Decisório*. Rio de Janeiro: Elsevier, 8ª ed., 2014, p. 3-10). Em sentido semelhante: GOODIN, Robert E. *Political Theory and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press, 1982, p. 29 e 35.

então, se perguntar o que pretendem alcançar com as mudanças que propõem: redução de gastos públicos? aumentar a oferta de serviços à população carente? melhorar a avaliação dos usuários sobre determinado serviço? Para cada um desses objetivos, deve ser traçado um plano de ação específico e bastante distinto de acordo com as prioridades estabelecidas pelo poder público⁶⁹³.

Definidos os objetivos mais amplos, devem ser desenvolvidas metas mais concretas, que facilitem o posterior monitoramento da efetividade das medidas implementadas⁶⁹⁴. Se o objetivo é a redução de gastos, por exemplo, deve-se definir quantos por cento do valor se pretende reduzir, quanto isso representa em números, o prazo para alcançar esta meta e em que áreas serão feitos cortes e o porquê dessa escolha. Já se o objetivo é aumentar a oferta de serviços, deve-se definir a que lugares, em quanto tempo e em que medida esses serviços chegarão. Por sua vez, se o objetivo é melhorar a avaliação dos usuários sobre determinado serviço, é importante que sejam definidos os indicadores que serão avaliados, as métricas e estatísticas atuais sobre o serviço, as metas a serem alcançadas, os períodos de avaliação, os prazos finais, dentre outros aspectos concretos.

5.4.4. Delimitação da estratégia de ação: uma defesa de reformas incrementais

5.4.4.1. Definindo o Incrementalismo

Uma vez definidos os objetivos gerais e as metas mais concretas de uma reforma, deve-se passar para a delimitação das medidas que serão adotadas para alcançar essas metas e esses objetivos. Como apontado no capítulo 4, existem dois grandes tipos de estratégias passíveis de serem utilizados. De um lado, reformas incrementais partem de pequenas mudanças que acontecem em ambientes controlados e monitorados e paulatinamente se somam em grandes transformações. De outro, reformas radicais assumem um caráter de *big bang* e pretendem

⁶⁹³ GRINDLE, Merilee S. Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance: an international journal of policy, administration, and institutions*, Vol. 17, n. 4, Out/2004, pp. 525-548, p. 537-544.

⁶⁹⁴ SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Minimalism and Experimentalism in the Administrative State. *The Georgetown Law Journal*, vol. 100, 2011, pp. 53-93, p. 79.

modificar por completo um determinado conjunto de normas e refundar inteiramente um instituto⁶⁹⁵.

O incrementalismo é uma corrente de pensamento inaugurada a partir de artigo seminal de Charles Lindblom em que o autor defende que, ao lidarem com um problema, agentes públicos e dirigentes de organizações em geral devem refletir sobre as alternativas de ação que conseguem identificar e, em seguida, analisar as possíveis consequências de cada uma delas⁶⁹⁶. O movimento parte das premissas da limitação da racionalidade humana e da existência de um espaço de tolerância ao erro e ao insucesso de políticas públicas⁶⁹⁷, guardando relações estreitas com o experimentalismo e o reconhecimento da falibilidade humana e institucional.

O experimentalismo é um movimento que prega que políticas públicas devem estar sujeitas a constante observação e revisão pronta e flexível a partir dos resultados verificados⁶⁹⁸. Já a premissa pragmática da inevitável limitação da racionalidade humana foi assentada no capítulo 2: seres humanos têm capacidade cognitiva, atenção e memória limitadas e nem sempre atual de acordo com seus melhores interesses racionais. Sendo assim, não são capazes de antever todas as consequências das normas que elaboram e precisam de espaço para acompanhar a implementação de suas inovações, identificar suas falhas e corrigi-las⁶⁹⁹. O incrementalismo também possui relações com o chamado modelo nórdico, marcado pela implementação gradual e consensual de reformas a partir de processos de mudanças e coletas de informações que se iniciam na base de organizações e, então, se dirigem para níveis hierárquicos mais elevados (*bottom-up*)⁷⁰⁰.

⁶⁹⁵ WEI, Shang-Jin. Gradualism versus Big Bang: speed and sustainability of reforms. *Canadian Journal of Economics*, vol. 30, n. 4b, novembro/1997, pp. 1234-1247. WEGRICH, Kai. Incrementalism and its Alternatives. In: GOETZ, Klaus H. (ed.). *The Oxford Handbook of Time and Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2021, p. 16.

⁶⁹⁶ LINDBLOM, Charles E. The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, vol. 19, 1959, p. 81.

⁶⁹⁷ GOODIN, Robert E. *Political Theory and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press, 1982, p. 21. A mesma ideia é defendida em relação à tomada de decisão na administração, pública em: DIONISIO, Pedro de Holanda. *O Direito ao Erro do Administrador Público no Brasil: Contexto, fundamentos e parâmetros*. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2019, p. 39-42.

⁶⁹⁸ SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Minimalism and Experimentalism in the Administrative State. *The Georgetown Law Journal*, vol. 100, 2011, pp. 53-93, p. 78. SABEL, Charles F; VICTOR, David G. *Fixing the Climate. Strategies for an uncertain world*. Princeton: Princeton University Press, 2022, p. 60-62. FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, Jan/2018, pp. 71- 88, p. 84.

⁶⁹⁹ JONES, Bryan D. Bounded Rationality. *Annual Review of Political Science*, vol. 2, 1999, pp. 297-321. MARCH, James G. Bounded Rationality, ambiguity, and the engineering of choice. *Bell Journal of Economics*, vol. 9, 1978, pp. 578-608. KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. 1983. Choices, values, and frames. *American Psychology Journal*, vol. 39, pp. 341-50.

⁷⁰⁰ JOHNSEN, Åge; VAKKURI, Jarmo. Is There a Nordic Perspective on Public Sector Performance Measurement? *Financial Accountability & Management*, vol. 22, n. 3, ago/2006, pp. 291-308, p. 294-295.

Não há uma distinção bem delimitada entre as abordagens *big bang* e incremental. Como essa diferenciação depende de elementos subjetivos acerca do tamanho e da velocidade das transformações implementadas, a perspectiva individual de cada reformador ou estudioso fará com que diferentes pessoas possam caracterizar o mesmo movimento como gradual ou radical. Neste trabalho, porém, será considerada incremental a proposta de reforma que trabalhe com a ideia de mudanças escalonadas, com preferência pela modificação e introdução de normas infraconstitucionais antes de se passar para alterações do texto constitucional.

O incrementalismo possui diferentes vertentes. Sua versão original é eminentemente disjuntiva, na medida em que mudanças são implementadas simultaneamente por atores diferentes, cada um dentro de seu espectro de competências. Trabalhos mais recentes, porém, propõem uma revisão da forma como reformas incrementais devem ser implementadas, defendendo que as mudanças devem ser postas em prática de maneira mais organizada e que permita um monitoramento que compare cenários em que foram feitas mudanças com outros em que se manteve o *status quo*. Para tanto, sugerem que selecionados setores para vigorar de acordo com as novas normas e outros para manter as regras antigas, com vistas a criar um cenário contrafactual de comparação quando do monitoramento dos efeitos das reformas.

Já Charles Sabel, autor fortemente ligado ao movimento experimentalista, aposta em iniciativas de revisão por pares (*peer-review*) seguidas de debates com superiores para monitorar os efeitos de reformas, solucionar ambiguidades nas normas e aplicá-las a casos concretos. O autor identifica quatro vantagens para o método: (i) permite a troca de informações entre diferentes níveis hierárquicos de uma organização, oxigenando problemas de agência e reduzindo a visão de túnel de cada estrato dessa cadeia de comando; (ii) promove uma relação contínua de investigação disciplinada e interpretação razoável de dados; (iii) encoraja a deliberação, expõe pontos cegos e incentiva mais reformas experimentalistas, em uma espécie de *feedback loop*; e (iv) permite que, por meio de processos de deliberação, diferentes perspectivas sejam apresentadas de modo paritário e respeitoso, deixando os participantes mais abertos a rever suas antigas percepções e escapar de armadilhas de *path dependence*⁷⁰¹.

Os incrementalistas contemporâneos podem ser divididos em dois grupos: radicais e táticos. O primeiro foca nas técnicas de implementação de reformas graduais, mas não dedica

⁷⁰¹ SABEL, Charles F; VICTOR, David G. *Fixing the Climate*. Strategies for an uncertain world. Princeton: Princeton University Press, 2022, p. 65.

tanta atenção ao ambiente em que as novas normas irão operar⁷⁰². Já o segundo, além de apresentar estratégias para a implementação de reformas, considera que estas influenciam e são influenciadas pelo contexto em que se realizam⁷⁰³. Incrementalistas táticos consideram que inovações graduais bem-sucedidas servem para angariar apoio para etapas subsequentes de projetos reformadores.

Este trabalho adotará a vertente tática do incrementalismo, a qual pode ser caracterizada pelos seguintes atributos: (i) desenvolvimento de planos de reforma, com objetivos, ações e estratégias de monitoramento bem delineados; (ii) adoção de mudanças escalonadas, dando-se preferência pela introdução de novas regras infraconstitucionais antes de se passar para alterações do texto constitucional; (iii) implantação de um pequeno conjunto de mudanças em cada etapa; (iv) monitoramento constante dos efeitos produzidos pelas novas regras; e (v) possibilidade de revisão das mudanças implementadas e do plano de reforma a partir dos resultados verificados.

5.4.4.2. Vantagens da abordagem incremental

Após definir o que se considera incrementalismo e qual de suas vertentes parece mais promissora, este item apresentará alguns argumentos a partir dos quais se acredita que reformas minimalistas, especialmente aquelas de inspiração no incrementalismo tático, podem ser mais adequadas para aperfeiçoar o regime jurídico dos servidores públicos no Brasil.

Em primeiro lugar, um argumento de caráter pragmático. Como visto acima, a aprovação de reformas no regime jurídico dos servidores públicos requer profundos debates e uma série de negociações e concessões recíprocas entre agentes políticos de diferentes espectros ideológicos. Reformas radicais tendem a obter menos consenso entre parlamentares, o que dificulta sua aprovação, sobretudo na realidade brasileira, na qual necessariamente demandam emendas constitucionais. De igual modo, podem suscitar maiores debates quanto à constitucionalidade de suas disposições, aumentando as chances de o assunto desaguar no poder judiciário. Ademais,

⁷⁰² HALPERN, David; MASON, Danielle. Radical Incrementalism. Sage Journals, vol. 21, n. 2, 2015, pp. 143-149.

⁷⁰³ BERSCH, Katherine. *When Democracies Deliver: governance reform in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2019. ANSELL, Christopher K.; BARTENBERGER, Martin. Varieties of Experimentalism. *Ecological Economics*, vol. 130, 2016, pp. 64-73.

não raro dependem da força política de uma liderança carismática que consiga reunir apoiadores em quantidade suficiente para sua aprovação no parlamento, correndo o risco de se esvaírem caso este líder não esteja mais à frente do processo ainda no curso da reforma⁷⁰⁴.

Já as reformas incrementais, por serem menos disruptivas, tendem a enfrentar menos resistência e *backlash*. Como não alteram de imediato as estruturas de determinada instituição, reúnem menos opositores para tentar barrar sua aprovação ou reverter seus resultados. Além disso, não costumam requerer a aprovação de emendas constitucionais, podendo ser feitas por meio de lei ou até regulamento. Assim, dependem menos da força agregadora de lideranças individuais e podem ser realizadas por agentes políticos de menor envergadura ou até mesmo servidores públicos de carreira que exerçam funções de chefia. Ao encontrarem defensores nos andares de baixo da administração, tendem a uma maior durabilidade do que reformas mais abrangentes⁷⁰⁵.

Em segundo lugar, reformas incrementais possuem uma implementação mais fácil após a sua aprovação. Como não pretendem alterar as fundações do regime vigente, tendem a enfrentar menor resistência interna do que reformas do tipo *big bang* também em sua fase de implantação e, com isso, a sofrer menos sabotagens na hora de tirar suas normas do papel. Ao se encaixarem com mais facilidade à cultura e às práticas locais, a transição para as novas regras pode obter o apoio de mais lideranças setoriais, o que será fundamental para sua efetivação.

Reformas minimalistas permitem que a administração tenha maior facilidade em desenvolver novas rotinas que permitam a implementação dessas regras, treinar equipes de trabalho para que se familiarizem com as mudanças e dialogar com agentes que ainda assim apresentem oposições às mudanças. Especialmente nos órgãos e entidades que precisam lidar com restrições orçamentárias, falta de pessoal qualificado ou maior desconfiança por parte de seus integrantes às inovações, a implantação gradual de reformas pontuais pode auxiliar na concentração e no direcionamento de esforços financeiros e humanos.

Em terceiro lugar, projetos de cunho minimalista permitem um melhor monitoramento quanto a seus efeitos práticos, seus pontos de êxito e onde ainda são necessários novos ajustes⁷⁰⁶.

⁷⁰⁴ BERSCH, Katherine. *When Democracies Deliver: governance reform in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2019, p. 41.

⁷⁰⁵ *Idem, ibidem*, p. 184-185.

⁷⁰⁶ ANSELL, Christopher K.; BARTENBERGER, Martin. Varieties of Experimentalism. *Ecological Economics*, vol. 130, 2016, pp. 64-73, p. 69. BERSCH, Katherine. *When Democracies Deliver: governance reform in Latin America*.

A coleta de informações e a comparação de cenários antes e após a implantação das mudanças é mais fácil quando estas são mais pontuais. A observação constante e a possibilidade de correção de rotas podem evitar que reformas mal desenhadas ou mal efetivadas produzam resultados catastróficos que agravem processos de degradação institucional⁷⁰⁷.

Nas reformas mais profundas, como há uma miríade de novas normas sendo implementadas de uma só vez, é muito mais difícil isolar variantes e medir o que está e o que não está funcionando adequadamente e quais são as causas para o sucesso ou o fracasso de inovações. Já nas reformas incrementais, é introduzido simultaneamente um conjunto menor de novas regras. Em alguns casos, até mesmo uma única inovação é implementada em cada momento. Com isso, há mais clareza no acompanhamento dos efeitos dessas mudanças, permitindo-se identificar pontos que demandam aperfeiçoamento, corrigir eventuais descalibrações e aprofundar iniciativas promissoras.

Após os intensos esforços exigidos para a aprovação de reformas *big bang*, reconhecer que seus resultados foram diversos ou ficaram aquém dos esperados pode ser muito traumático para agentes políticos⁷⁰⁸. Principalmente nos casos em que tais mudanças fizeram parte das grandes plataformas políticas de determinada gestão, reconhecer que elas não foram tão exitosas quanto se previa pode representar uma derrota política irreversível. Reformas minimalistas, por outro lado, permitem correções de rota mais discretas e tempestivas.

Um quarto argumento em favor de mudanças graduais é o fato de que reformas do regime da função pública produzem seus efeitos em cenários de complexidade e contextos que mudam a todo momento⁷⁰⁹. Ao pretenderem dar saltos abruptos em terrenos pouco firmes, reformas mais amplas podem deixar de colher dados importantes, que poderiam servir de fundamento para aprimorar seus resultados e evitar uma série de consequências não antecipadas e indesejadas.

New York: Cambridge University Press, 2019, p. 23. SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Minimalism and Experimentalism in the Administrative State. *The Georgetown Law Journal*, vol. 100, 2011, pp. 53-93, p. 80.

⁷⁰⁷ BERSCH, Katherine. *When Democracies Deliver: governance reform in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2019, p. 186.

⁷⁰⁸ Aqui aplica-se o conceito restrito de *path dependence*: o grau de investimento das reformas refundacionais aumenta os custos, especialmente políticos de seu desfazimento, o que pode ser preocupante caso as novas normas não produzam os resultados esperados. Vide: PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, vol. 94, n. 2, Junho 2000, pp. 251-267, p. 252).

⁷⁰⁹ Em *The Science of Muddling Through*, Charles Lindblom destaca que, em cenários de complexidade, agentes públicos não possuem consenso político sobre quais medidas adotar, conhecimento sobre as possíveis consequências de todas as alternativas nem tempo para solucionar as duas primeiras carências (LINDBLOM, Charles E. *The Science of Muddling Through*. *Public Administration Review*, vol. 19, 1959, p. 79). Ver também: BENDOR, Jonathan. Incrementalism: dead yet flourishing. *Public Administration Review*, vol. 75, n. 2, pp. 194-205, p. 196.

Por fim, um quinto argumento em favor da abordagem incremental especificamente para reformas da função pública é o fato de que o atual modelo não deve ser objeto apenas de críticas. O regime jurídico dos servidores públicos inaugurado pela Constituição de 1988 representou um verdadeiro marco na profissionalização do estado brasileiro, como visto no capítulo 3. Sem dúvidas há espaço para aprimorá-lo, mas posturas iconoclastas de rejeitar por completo o sistema em vigor sob pretexto de promover a modernização do estado podem produzir mais prejuízo do que benefício em uma sociedade historicamente marcada por práticas clientelistas e empreguistas.

Como aponta Katherine Bersch, enquanto construir uma instituição é um longo processo, destruí-la é rápido e gera polarizações duradouras⁷¹⁰. Mudanças gradativas, iniciadas a partir de revisões do regime estatutário que promovam um realinhamento de incentivos, podem produzir dados importantes sobre efeitos na motivação, no engajamento e na produtividade de servidores. Com isso, é possível que gestores compreendam os avanços e os fracassos que obtiveram e quais rotas de mudanças se revelam mais promissoras.

5.4.5. Respostas a possíveis críticas

A crítica mais comum a propostas de reformas incrementais é que elas seriam pouco ambiciosas e teriam pouco poder de transformação. Horizontes políticos são curtos e janelas para a realização de reformas abrangentes não se abrem com frequência, de modo que agentes políticos tenderão a aproveitar eventuais oportunidades de que disponham para realizar transformações mais ambiciosas, que fiquem mais fortemente registradas na memória de sua base eleitoral⁷¹¹.

Contudo, não se pode perder de vista que, na maior parte das ocasiões, mudanças pontuais se mostram as únicas viáveis de serem aprovadas. Em cenários em que reformas abrangentes não seriam viáveis, descartar propostas minimalistas, cuja aprovação e implementação seria passível

⁷¹⁰ BERSCH, Katherine. *When Democracies Deliver: governance reform in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2019, p. 186.

⁷¹¹ WEGRICH, Kai. Incrementalism and its Alternatives. In: GOETZ, Klaus H. (ed.). *The Oxford Handbook of Time and Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2021, p. 1.

de ser executada, a pretexto de que elas não resolvem inteiramente os problemas que se pretende atacar pode deixar gestores públicos ainda mais distantes de sua resolução⁷¹².

Mesmo quando a aprovação de reforma mais radical é política e juridicamente possível, nem sempre ela será desejável, tendo em vista as dificuldades envolvidas na sua implementação e a possibilidade de ela não se adequar a novos contextos ou realidades locais. Se há previsão de muita resistência à implementação das novas regras, pode ser mais promissor para o gestor público investir seu capital político não só na fase de aprovação, como também no período subsequente de efetiva implementação de reformas graduais que possam gerar efeitos práticos concretos, em vez de apostar na aprovação de normas que se revelem promessas não realizadas⁷¹³.

Ademais, janelas de oportunidade para a aprovação de reformas mais abrangentes podem ser aproveitadas sem que isso signifique que todas as novas regras serão imediatamente postas em prática. É possível que a abordagem incremental seja adotada na fase de implementação das mudanças, traçando-se um plano para a implantação gradual dos estatutos já aprovados. Dificilmente leis que tratam do regime jurídico dos servidores públicos são autoexecutórias; com frequência demandam tanto a edição de atos infralegais para detalhar a sua incidência quanto o desenvolvimento de estratégias internas de aplicação. O incrementalismo e suas reflexões sobre monitoramento podem auxiliar gestores públicos e servidores que ocupam cargos de liderança no momento de tirar regras já aprovadas do papel.

Uma segunda possível ponderação é que reformas incrementais podem ser discretas demais ou engolidas pela cultura prevalecente nas organizações em que operam e, com isso, não gerar as transformações desejadas pelo gestor. No entanto, reformas incrementais não são definitivas nem têm um único caminho a seguir. Uma vez definidos os objetivos e as estratégias que serão utilizadas, elas operam em uma base mais experimental de tentativa e erro⁷¹⁴.

⁷¹² HALPERN, David; MASON, Danielle. Radical Incrementalism. *Sage Journals*, vol. 21, n. 2, 2015, pp. 143-149, p. 147. WEGRICH, Kai. Incrementalism and its Alternatives. In: GOETZ, Klaus H. (ed.). *The Oxford Handbook of Time and Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2021.

⁷¹³ BERSCH, Katherine. *When Democracies Deliver: governance reform in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2019, p. 60.

⁷¹⁴ RHODES, R.A.W. Policy Network Analysis. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, ROBERT E. (ed.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006. pp. 425-447, p. 433. KLEIMAN, Mark A.R.; TELES, Steven M. Market and Not Market Failures. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, ROBERT E. (ed.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 624-650, p. 645.

Em planos organizados, adota-se um primeiro conjunto de mudanças e monitoram-se os seus efeitos. O acompanhamento irá mostrar se os resultados produzidos pelas mudanças estavam dentro do esperado, se foram tímidos, inexistentes ou até mesmo contrários à finalidade pretendida. A partir dessas informações, são desenhadas novas ações para ampliar e manter resultados desejados, corrigir desvios e mitigar problemas persistentes, passando-se posteriormente para as fases de implementação e monitoramento desse segundo conjunto de medidas. E assim ocorre sucessivamente, em um processo contínuo de aprimoramento institucional que irá perdurar enquanto a organização se mantiver comprometida com reformas incrementais.

O acompanhamento sucessivo pode ser especialmente relevante em organizações cuja cultura seja tão fortemente arraigada que dificulte mesmo a realização de pequenas mudanças. Nos cenários em que os riscos de *path dependence* são particularmente elevados e a organização pode atuar em favor da manutenção do *status quo*, a definição de ações graduais e o monitoramento constante podem ajudar a vencer resistências de lideranças locais, convencendo-as a adotar atitudes mais cooperativas ao perceberem os efeitos positivos que as novidades podem gerar.

Após certo período, é possível que ocorra o abandono de políticas de aperfeiçoamento gradual e contínuo ou a sua substituição por visões defensoras de mudanças mais radicais. Neste último caso, dados colhidos durante a adoção e o monitoramento de reformas incrementais podem, inclusive, subsidiar projetos de reformas mais profundas, permitindo-se identificar medidas que apresentaram resultados mais e menos promissores durante esta etapa, bem como causas para eventuais sucessos e fracassos. O próprio plano de reforma pode também ser revisto a partir dos resultados colhidos em etapas anteriores ou de demandas que se apresentem ao longo do tempo.

Uma terceira e última crítica a reformas incrementais se refere às dificuldades de monitoramento de suas iniciativas⁷¹⁵. De fato, acompanhar os efeitos de novas normas implica alocação de verbas, pessoal e tempo – recursos invariavelmente limitados – nessas funções. Sobretudo nas organizações em que há consideráveis problemas de assimetria de informação, agentes podem se engajar em processos de *gaming* para manipular dados e dificultar a sua análise

⁷¹⁵ GOODIN, Robert E. *Political Theory and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press, 1982, p. 22-23. WEGRICH, Kai. Incrementalism and its Alternatives. In: GOETZ, Klaus H. (ed.). *The Oxford Handbook of Time and Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2019, p. 9-10.

pelos principais responsáveis por atividades de monitoramento⁷¹⁶. Não obstante, reformas *big bang*, para serem implementadas com seriedade, também demandam esforços de monitoramento, os quais, se bem executados, serão ainda mais complexos, na medida em que se trata de um conjunto maior e mais profundo de transformações.

Além disso, as vertentes mais contemporâneas do incrementalismo mitigam parte dos problemas de monitoramento apontados pelos críticos à versão original do movimento. Enquanto Lindblom descreve a adoção simultânea e descoordenada de uma série de pequenas mudanças, autores como Bersch, Halpern e Mason, e Ansell e Bartenberger defendem que as inovações devem ser feitas de maneira mais controlada. Deve-se iniciar por um determinado setor mais restrito e monitorar os efeitos das mudanças ali realizadas, inclusive comparando-os com outros setores que mantiveram o status quo⁷¹⁷. A partir dos resultados obtidos neste monitoramento, deve-se avançar apenas com as medidas que tenham apresentado melhores resultados⁷¹⁸, havendo estudos que corroboram o aprimoramento da ação estatal a partir da adoção de metas e avaliações⁷¹⁹.

Em um cenário marcado pela demanda por mudanças no regime jurídico a que se submetem os servidores públicos, os custos e os desafios envolvidos na implantação responsável de mudanças deveriam, assim, acarretar uma preferência por reformas incrementais. Considerar os custos de acompanhamento dos efeitos de novas regras um impeditivo à aprovação de reformas significa, ao fim e ao cabo, enterrar a sua realização ou efetivá-las de maneira errática, pouco transparente e com maiores chances de se gerarem consequências não antecipadas e indesejadas⁷²⁰.

As transformações que o regime da função pública tem experimentado nos últimos anos servem, ao mesmo tempo, de prova de que reformas incrementais funcionam e de alerta para os perigos de inovações realizadas sem organização, monitoramento nem transparência. De um lado,

⁷¹⁶ HOOD, Christopher. Gaming in Targetworld: the targets approach to managing British public services. *Public Administration Review*, vol. 66, n. 4, 2006/2007, pp. 515-521.

⁷¹⁷ BERSCH, Katherine. *When Democracies Deliver: governance reform in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2019. HALPERN, David; MASON, Danielle. Radical Incrementalism. *Sage Journals*, vol. 21, n. 2, 2015, pp. 143-149. ANSELL, Christopher K.; BARTENBERGER, Martin. Varieties of Experimentalism. *Ecological Economics*, vol. 130, 2016, pp. 64-73.

⁷¹⁸ WEGRICH, Kai. Incrementalism and its Alternatives. In: GOETZ, Klaus H. (ed.). *The Oxford Handbook of Time and Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2019, p. 11-14.

⁷¹⁹ HOOD, Christopher. Gaming in Targetworld: the targets approach to managing British public services. *Public Administration Review*, vol. 66, n. 4, 2006/2007, pp. 515-521, p. 516.

⁷²⁰ HALPERN, David; MASON, Danielle. Radical Incrementalism. *Sage Journals*, vol. 21, n. 2, 2015, pp. 143-149, p. 145.

os fenômenos descritos no capítulo anterior mostram que transformações discretas do atual regime da função pública brasileira ocorrem de maneira contínua desde a última grande reforma realizada na década de 1990. De outro, foram discutidas algumas consequências perniciosas que mudanças nascidas de necessidades práticas e efetivadas sem planejamento prévio nem acompanhamento posterior são capazes de produzir para o estado democrático de direito e a própria função pública.

Reformadores podem se valer da efetividade e da menor fricção gerada por mudanças graduais, porém atentando para a necessidade de que elas sejam feitas a partir de um trabalho de planejamento e monitoramento que estabeleça objetivos e estratégias de mensuração de efeitos compatíveis com a relevância da função pública brasileira. Servidores públicos são agentes de promoção de direitos fundamentais, fonte de conhecimento técnico especializado e moderação de lideranças políticas. Não podem ter o seu regime jurídico recortado e desmantelado de maneira irresponsável, desprovida de acompanhamento e sem espaços para correção de imperfeições identificadas durante o acompanhamento dos efeitos dessas novas regras.

É preciso modernizar o departamento de pessoal do estado, mas não se pode abrir mão do papel que servidores desempenham na concretização e na defesa do estado democrático de direito. Reformas administrativas promovem ideais importantes, como alocação eficiente de recursos públicos, maior efetividade da atuação estatal e aumento da transparência e da responsividade no setor público. No entanto, o objetivo final de qualquer reforma deve ser promover a capacidade estatal de prestar serviços de qualidade à população, em especial a sua parcela mais carente⁷²¹.

5.5. Testando os principais eixos de reforma do regime jurídico dos servidores públicos

A seção anterior buscou apresentar, sob um ponto de vista mais concreto, alguns possíveis caminhos para reformas do regime jurídico dos servidores públicos no Brasil, a partir de dois eixos principais: (i) promoção da responsividade dos servidores e da capacidade estatal de

⁷²¹ GRINDLE, Merilee S. Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance: an international journal of policy, administration, and institutions*, Vol. 17, n. 4, Out/2004, pp. 525-548, p. 534-535.

desenvolver políticas públicas de qualidade para a população, especialmente a mais vulnerável; e (ii) defesa de propostas incrementais, que partam de modificações mais pontuais, seguidas de constante monitoramento e revisão. O eixo (i) se refere aos valores que reformas do regime jurídico dos servidores públicos devem visar a promover, ao passo que o eixo (ii) trata da estratégia que deve ser adotada para a realização da reforma.

Partindo dessas ideias, os itens a seguir irão analisar a adequação aos eixos (i) e (ii) de quatro propostas trazidas por defensores e estudiosos de reformas administrativas para mitigar gargalos do atual regime jurídico dos servidores públicos: flexibilização do regime jurídico único; implantação de avaliações de desempenho; realinhamento de incentivos e instituição de instrumentos que visem a aumentar a motivação profissional de servidores públicos; e aprimoramento de mecanismos de seleção e treinamento de servidores⁷²².

As medidas aqui analisadas discutem apenas o regime jurídico dos servidores ativos, sem adentrar debates relativos ao seu regime previdenciário. Além disso, considera-se a racionalização de custos apenas sob a perspectiva da desigualdade no setor público, deixando-se de fora do objeto de análise deste trabalho as despesas do poder público com seus servidores de modo geral ou em comparação à totalidade da receita corrente líquida de entes federativos.

A opção se deve ao fato de que, muito embora haja considerável consenso sobre a existência de desigualdades dentro do setor público e seus efeitos perversos, existe maior debate em relação aos números absolutos das despesas públicas com pessoal⁷²³. A revisão de diferentes

⁷²² Tais apontamentos aparecem, por exemplo, em: BANCO MUNDIAL. Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Washington: Banco Mundial, 2017, p. 49-55, 118-119 e 136-138. OCDE. OECD Public Management Reviews: Ireland 2008. Towards and integrated public service. 2008. OCDE. OECD Public Governance Reviews: Benchmarking civil service reform in Kazakhstan. 2018. ABRÃO, Ana Carla; FRAGA NETO, Armínio; SUNDFELD, Carlos Ari. A Reforma do RH do Governo Federal. Série Panorama Brasil. *Oliver Wyman*. Disponível em: <<https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliver-wyman/brazil/A-Reforma-Do%20Rh-Do-Governo-Federal.pdf>> Acesso em 27.Jan.2022.

⁷²³ Análises sobre o efeito das desigualdades no setor público podem ser encontradas tanto no Atlas do Estado Brasileiro quanto, por exemplo, em: NUNES, Wellington; TELES, José. A Elite Salarial do Funcionalismo Público Federal: sugestões para uma reforma administrativa eficiente. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, vol. 26, n. 84, pp. 1-24. OREIRO, José Luís; FERREIRA-FILHO, Helder Lara. A PEC 32 da Reforma Administrativa: uma análise crítica, *Revista de Economia Política*, vol. 41, no 3, julho-set./2021, pp. 487-506. BRAUNERT, Mariana Bettega; BERNARDO, Kelen Aparecida da Silva; BRIDI, Maria Aparecida da Cruz. Impactos da Reforma Administrativa sobre as Formas de Contratação e a Estabilidade no Setor Público. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, vol. 26, n. 84, pp. 1-19, p. 15-16. Já números discrepantes sobre as despesas do estado brasileiro com pessoal aparecem no Atlas do Estado Brasileiro, bem como em: ABRÃO, Ana Carla; FRAGA NETO, Armínio; SUNDFELD, Carlos Ari. A Reforma do RH do Governo Federal. Série Panorama Brasil. *Oliver Wyman*, Disponível em: <<https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliver-wyman/brazil/A-Reforma-Do%20Rh-Do-Governo-Federal.pdf>> Acesso em 27.Jan.2022. LOPEZ, Félix; CARDOSO JUNIOR, José Celso. *Cadernos da Reforma Administrativa*. Caderno 4: a verdade sobre os números do emprego público e o diferencial de remunerações frente ao setor privado no Brasil. Brasília: FONACATE, 2020. CARDOSO JUNIOR, José Celso.

valores apresentados por estudiosos é medida fundamental para compreender a realidade da função pública brasileira; porém, extrapola o escopo de uma tese jurídica e, por isso, não será aqui empreendida.

5.5.1. Flexibilização do regime jurídico único e limitação da estabilidade

O regime de direito público a que estão submetidos os servidores estatutários, embora mais rígido e engessado, traz também previsibilidade e impessoalidade às relações de trabalho na Administração Pública, na medida em que suas regras previamente estabelecidas em lei e aplicáveis de forma razoavelmente homogênea a todos os integrantes de uma categoria limita os espaços para surpresas, favoritismos ou perseguições pessoais no setor público, apesar de não os eliminar por completo, como visto no capítulo 2.

Além disso, a estabilidade forma corpos burocráticos permanentes, com menos espaços para ingerências políticas indevidas. Como visto anteriormente, a estabilidade é identificada por estudiosos como uma ferramenta importante no enfrentamento à corrupção⁷²⁴. A manutenção do quadro de pessoal mesmo com trocas periódicas de governo permite a continuidade de políticas públicas e evita a paralisação de atividades relevantes em momentos de transição política⁷²⁵. A presença de servidores estáveis contribui para a formação de uma memória institucional.

Não obstante, críticos do sistema de garantia de emprego costumam apontar que a estabilidade pode distorcer incentivos no setor público, na medida em que permite que servidores descompromissados ou incompetentes continuem no exercício de suas funções e, com isso, desmotiva aqueles interessados em desenvolver um bom trabalho⁷²⁶. Apesar de ressaltar sua importância para assegurar a atuação técnica e politicamente independente da burocracia, o

Reforma Administrativa e Riscos Institucionais ao Estado Nacional: autoritarismo, fiscalismo, privatismo. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFD FE*, Belo Horizonte, ano 10, n. 18, set/2020 a fev.2021, pp. 225-246, p. 233-234.

⁷²⁴ EVANS, Peter; RAUCH, James E. Bureaucracy and Growth: a cross-national analysis of the effects of Weberian state structures on economic growth. *American Sociological Review*, vol. 64, n. 5, 1999, pp. 748-765.

⁷²⁵ LOUGHLIN, Martin. *Foundations of Public Law*. New York: The Oxford University Press. 2010. p. 446.

⁷²⁶ OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Penguin. 1992, p. 34. RIBEIRO, Leonardo Coelho. O direito administrativo como caixa de ferramentas e suas estratégias. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 272, maio/2016, pp. 209-249, p. 230-231.

próprio Max Weber historicamente já alertava para os riscos de engessamento institucional que a estabilidade poderia acarretar, como apontado no capítulo 3⁷²⁷.

Sob essa perspectiva, a estabilidade, sobretudo no formato amplo que vigora hoje, poderia ampliar os riscos de seleção adversa e risco moral na administração pública, fenômenos discutidos no capítulo 2⁷²⁸. Pessoas já interessadas desde o início em atuarem de maneira irresponsável sem risco de perderem seus empregos poderiam ser atraídas para cargos públicos (seleção adversa). De modo semelhante, indivíduos inicialmente comprometidos poderiam, com o passar do tempo, reduzir seus níveis de zelo profissional à medida que percebessem que não seriam desligados de suas funções (risco moral).

Matthew Stephenson, porém, oferece uma perspectiva alternativa para o dilema da estabilidade. Para o autor, a garantia da estabilidade tem o condão de atrair pessoas capacitadas para os quadros da Administração Pública, uma vez que o postulante a servidor público já sabe de antemão que, uma vez cumpridos os requisitos necessários à efetivação da garantia, não precisará mais se preocupar com o risco do desemprego inerente ao mercado privado. A segurança oferecida pelo setor público pode, assim, funcionar como um atrativo para que pessoas qualificadas e mais avessas a riscos, e não necessariamente preguiçosas, se interessem pela carreira pública⁷²⁹.

Herbert Simon acrescenta, ainda, as vantagens da estabilidade no corpo de agentes que integram uma organização para fins de aprendizado e memória institucional⁷³⁰. No contexto brasileiro, pesquisadores costumam associar a estabilidade como um dos principais atrativos das carreiras públicas, ao lado do prêmio salarial em relação ao setor privado encontrado nas carreiras

⁷²⁷ WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Vol. 2. São Paulo: Editora Universidade de Brasília. 1999. p. 203-204.

⁷²⁸ MOE, Terry M. The News Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, V. 28, n. 4, nov. 1984, pp. 739-777, p. 765. No contexto brasileiro, vide: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público - RSP*. Ano 47, v. 120, n.1, jan./abril 1996, pp. 07-39, pp. 07-39, p. 20.

⁷²⁹STEPHENSON, Matthew C. The Qualities of Public Servants Determine the Quality of Public Service. *Michigan Law Review*, Vol. 1177. 2019. pp. 1177-1210, p. 1195. Em sentido semelhante, pesquisa realizada na Letônia apontou que 87% dos servidores públicos permanecem em seus cargos devido a perspectivas de carreira no longo prazo e garantias de estabilidade no emprego. (GRZYMALA-BUSSE, Anna. *Rebuilding Leviathan*. Party competition and state exploitation in post-communist democracies. New York: Cambridge University Press, 2007, p. 152).

⁷³⁰ SIMON, Herbert A. Bounded Rationality and Organizational Learning. *Organization Science*, vol. 2, n. 1, Special Issue: Organizational Learning: Papers in Honor of (and by) James G. March, 1991, pp. 125-134.

de elite do funcionalismo público. Além disso, apontam que a estabilidade promove autonomia burocrática, a imparcialidade e a capacidade estatal⁷³¹.

Não obstante a visão de Stephenson e Simon seja compartilhada por diversos pesquisadores brasileiros, críticos mais afiados do atual regime constitucional defendem que a estabilidade traz um engessamento excessivo da administração pública brasileira e contribui para o agravamento de seus problemas de agência. Com vistas a mitigar as desvantagens que enxergam na estabilidade, sustentam que ela deveria ser assegurada apenas a grupos de agentes públicos que realizam atividades estratégicas no estado. Essas ações, por estarem mais sujeitas a pressões políticas, precisariam de um sistema mais protetivo que lhes assegure autonomia. Já atividades mais cotidianas da administração poderiam ser desempenhadas por empregados públicos celetistas, sem garantia de permanência no emprego⁷³².

Para esses autores mais críticos, portanto, o regime jurídico único deveria ser extinto, a fim de viabilizar a existência simultânea de cargos e empregos públicos nas pessoas de direito público, reservando-se o regime estatutário apenas para as carreiras típicas de estado. Essa ideia esteve presente da reforma Bresser-Pereira e, mais recentemente, voltou a ser veiculada na versão original da Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020, de autoria do Poder Executivo⁷³³.

⁷³¹ MARCONI, Nelson. Uma Radiografia do Emprego Público no Brasil: análise e sugestões de políticas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (orgs.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 251. RIBEIRO, Carla Vaz dos Santos; MANCEBO, Deise. O servidor público no mundo do trabalho do século XXI. *Psicologia: Ciência e Profissão*, v. 33, n. 1, 2013, pp. 192-207, p. 201. GUERZONI FILHO, Gilberto. Tentativas e perspectivas de formação de uma burocracia pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, jan./abr. 1996, pp. 41-66, p. 63. MARIANO, Cynara Monteiro; SOUSA, Francisco Arlem de Queiroz. Estabilidade no Serviço Público: privilégio ou garantia ao próprio serviço público? Entre o direito à boa administração pública e a vedação ao retrocesso social. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 20, n. 80, abr/jun 2020, pp. 125-152. BRAUNERT, Mariana Bettega; BERNARDO, Kelen Aparecida da Silva; BRIDI, Maria Aparecida da Cruz. Impactos da Reforma Administrativa sobre as Formas de Contratação e a Estabilidade no Setor Público. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, vol. 26, n. 84, pp. 1-19, p. 13-14.

⁷³² MARCONI, Nelson. Uma Radiografia do Emprego Público no Brasil: Análise e Sugestões de Políticas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (ed.). *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para o Estado Democrático no Século XXI*, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, pp. 219-276, p. 222.

⁷³³ Comentários à versão original da PEC, previamente à apresentação de projetos substitutivos durante sua tramitação na Câmara dos Deputados, podem ser encontrados em: SECCHI, Leonardo; *et. al.* Reforma Administrativa no Brasil: passado, presente e perspectivas para o futuro frente à PEC 32/2020. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. FGV: São Paulo, vol. 26, n. 83, pp. 1-17. No direito, duras críticas à PEC nº 32/2020 são apresentadas por Paulo Modesto, que divide sua redação originária em normas-placebo, que pretendem solucionar problemas de gestão administrativa, mas se mostram ineficazes, e normas-perigo, que contêm riscos efetivos de degradação do estado democrático de direito no país. Como exemplo de normas-placebo, o autor cita a inclusão de novos princípios da administração pública e a tentativa de limitação de verbas indenizatórias. Já como normas-perigo, o professor baiano menciona a facilitação da criação de cargos em comissão, a flexibilização da estabilidade e a ampliação das restrições à acumulação de cargos públicos (MODESTO, Paulo. Notas sobre a Proposta de Emenda Constitucional da Reforma Administrativa da Gestão Bolsonaro. *Direito do Estado*, ano 2020, n. 473).

Para além das dificuldades na obtenção do elevado quórum necessário para a aprovação de emendas constitucionais, surgem outros dois desafios na operacionalização desse tipo de reforma. O mais evidente parece ser a definição de quais carreiras devem ser consideradas típicas de estado merecem a proteção do regime estatutário e quais desempenham atividades que podem ser realizadas por empregados públicos. O entendimento mais comum é o de que cabe à lei estabelecer quais são as carreiras típicas de estado, considerando-se como tal aquelas tarefas que não possuem equivalente na iniciativa privada⁷³⁴, o que nem sempre será suficiente.

Além de haver zonas cinzentas, servidores das mais diversas carreiras formam grupos de interesses organizados e muito mobilizados politicamente. No fim das contas, a escolha de quais grupos serão protegidos pela estabilidade poderia residir menos em critérios técnicos e mais na capacidade de mobilização política de cada carreira. Nesse caso, uma eventual reforma no regime da função pública, em vez de mitigar dificuldades gerenciais da administração, poderia contribuir para o agravamento de problemas decorrentes das transformações silenciosas que o regime hoje experimenta, sobretudo o aumento da irracionalidade organizacional e de sua desigualdade.

O segundo desafio na implementação de propostas de extinção do RJU se refere ao tipo de vínculo e à forma de seleção de agentes públicos integrantes de carreiras que deixariam de ser cobertas pela estabilidade. A solução pensada pela Emenda Constitucional nº 19/1998 era a adoção do regime de emprego público, regido pela CLT, com ingresso por concurso público e sem estabilidade, não obstante as críticas de Luiz Carlos Bresser-Pereira, mentor intelectual da emenda, ao que chamou de “exageros” na universalização dos concursos públicos pela Carta de 1988⁷³⁵.

No entanto, em se tratando de emendas constitucionais, nem sempre a opção será por um arranjo já sedimentado. O texto original da PEC nº 32/2020, por exemplo, apostava não só na ampliação dos vínculos celetistas, como também na expansão das contratações temporárias, cujo regime jurídico, como visto no capítulo anterior, pode contribuir para a precarização de serviços

⁷³⁴ PACHECO, Regina Silvia. A Agenda da Nova Gestão Pública. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (orgs.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, pp. 175-208, p. 207. Essa lógica é adotada pela PEC nº 32/2020, como demonstra a Exposição de Motivos nº 47/ME “cargo típico de Estado, com garantias, prerrogativas e deveres diferenciados, será restrito aos servidores que tenham como atribuição o desempenho de atividades que são próprias do Estado, sensíveis, estratégicas e que representam, em grande parte, o poder extroverso do Estado” Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projeto/ExpMotiv/MECON/2020/47-ME.htm> Acesso em 26.Fev.2022.

⁷³⁵ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público – RSP*, Ano 47, v. 120, n.1, jan./abril 1996, pp. 07-39, pp. 07-39, p. 20-21.

públicos e o enfraquecimento da autonomia burocrática⁷³⁶. Propostas futuras poderiam pensar em novos modelos ainda não explorados, como a criação de um regime híbrido, com estabilidade assegurada por determinado tempo e sujeito a revisões periódicas.

Além dos desafios ligados à formatação de propostas de extinguir imediatamente o regime jurídico único, a medida também não parece se adequar à ideia de reformas incrementais. O RJU é – ao menos em tese – considerado a pedra de toque do regime da função pública estabelecido pela Constituição de 1988. Acabar de uma única vez com a sua exigência necessariamente representaria uma refundação deste regime, abordagem própria das reformas *big bang*, cujas incertezas se pretende aqui evitar. Extinguir o regime jurídico unificado a partir do cenário atual de ampla incidência das garantias do regime estatutário e ausência de mecanismos de aferição da performance de servidores pode mirar em uma transformação muito profunda na administração sem que tenham sido construídas as fundações necessárias à sua sustentação.

A guinada repentina pode surtir poucos efeitos práticos se não estiver calcada em um processo de desenvolvimento de uma nova cultura institucional, que efetivamente ponha em prática a possibilidade de desligamento, como já se alertou nos itens acima deste capítulo. Sem o desenvolvimento de novas culturas institucionais, a manifestação de problemas de *path dependence* pode fazer com que mesmo funcionários que não possuem formalmente a garantia de emprego de direito gozem de uma espécie de estabilidade de fato.

No extremo oposto, uma implementação afoita de novas regras que acabem com o RJU e restrinjam o regime estatutário a carreiras típicas de estado pode, ainda, gerar arbitrariedade nas demissões de empregados não estáveis, desmotivação e o desligamento de servidores mais avessos a riscos⁷³⁷. Especialmente nas carreiras públicas que contam com menores prêmios salariais em relação ao setor privado, a estabilidade funciona como um benefício não pecuniário para atrair e reter profissionais qualificados. A extinção dessa garantia pode, assim, gerar uma série de pedidos de exoneração de agentes públicos cujos vínculos não sejam considerados

⁷³⁶ TRINDADE, Jonas Faviero. Vínculo e Função Pública: uma relação necessária para o aprimoramento do debate de reforma administrativa. In: SUNDFELD, Carlos Ari. TRISTÃO, Conrado (org.). *Vínculos Públicos e Formas de Seleção*: diagnósticos jurídicos para a modernização do RH do Estado. Série sbdp: Direito Público dos Recursos Humanos Vol. 1. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, 2021, pp. 107-143, p. 125-127.

⁷³⁷ Como visto anteriormente, a segurança trazida pela estabilidade é parte dos motivos que atraem pessoas qualificadas para o serviço público no Brasil. Não se sabe o efeito que o fim desta regra poderia representar na atratividade do emprego público, especialmente se associada a outras medidas impopulares junto a servidores públicos, como reduções de salários iniciais. A literatura narra que países como Canadá e Suécia têm dificuldade em recrutar profissionais qualificados para o setor público. Vide: LONGO, Francisco. *Mérito e Flexibilidade*. A gestão das pessoas no setor público. São Paulo: Edições Fundap, 2007, p. 221.

exclusivos de estado, como saúde e educação, promovendo um desmonte de serviços públicos essenciais.

O risco de perseguição a agentes públicos não estáveis se mostra particularmente relevante no caso de lideranças políticas que apresentem tendências autoritárias. Por isso, em períodos históricos marcados pela fragilidade democrática, reformas que reduzam as garantias de proteção da autonomia burocrática se mostram particularmente desaconselháveis. Ademais, como visto anteriormente, o contexto político sobre o qual regramentos produzem seus efeitos está sujeito a constantes transformações. Reformas realizadas em períodos de maior estabilidade institucional devem, portanto, levar em conta a possibilidade de, no futuro, a democracia não se mostrar mais tão estável, o que faz com que seja interessante a preservação de algum grau de garantia de emprego no setor público mesmo em sistemas democráticos mais consolidados.

Isso não significa, porém, uma defesa da impossibilidade em abstrato de se acabar com RJU. O próprio STF, ao invalidar alteração do artigo 39, *caput*, da Constituição promovida pela Emenda Constitucional nº 19/1998, fundamentou sua decisão na violação ao devido processo legislativo, reconhecendo apenas a inconstitucionalidade formal do dispositivo. Não parece haver, a princípio, impedimento jurídico à aprovação de nova emenda constitucional que pretenda mais uma vez extinguir o regime jurídico único. Contudo, a ausência de vedação jurídica categórica não significa que uma extinção abrupta do RJU deva ser considerada uma medida profícua.

Dentro do atual regime constitucional, o STF já reconhece a constitucionalidade de uma série de exceções ao regime jurídico único, como visto no capítulo 4. Sem qualquer alteração ao artigo 39, *caput* da Constituição, desde que atendidos os parâmetros fixados em precedentes da Suprema Corte, hoje já é possível a criação de empresas estatais e de fundações públicas de direito privado para realizar atividades típicas de estado, bem como de empregos públicos em determinadas pessoas de direito público. Contratações temporárias têm se expandido consideravelmente nos últimos anos, para além das hipóteses formalmente previstas no artigo 37, IX, assim como outros arranjos que asseguram a descentralização da prestação de serviços públicos, notadamente as terceirizações e os contratos de gestão.

Uma reforma balizasse de maneira mais clara e transparente os espaços de flexibilização do RJU poderia mitigar as consequências das transformações desorganizadas que atualmente ocorrem à margem do texto constitucional, como estudado no capítulo anterior. Dentro de uma

abordagem incrementalista, esta reforma deveria não extinguir de plano a unidade do regime, mas criar espaços para sua oxigenação, bem como para o aperfeiçoamento e a expansão dessas iniciativas. A partir dos resultados colhidos nesses processos de experimentação, seria possível cogitar, no futuro, de uma reforma mais abrangente que acabasse com o RJU.

No entanto, para que uma flexibilização do RJU ocorra de maneira responsável, deve ser desenvolvida uma nova cultura organizacional na Administração Pública brasileira, com um foco maior em *accountability*, eficiência e desenvolvimento de capacidade estatal. Como visto nas seções anteriores deste capítulo, mudanças dessa natureza enfrentam uma série de resistências e problemas de *path dependence*, o que as torna particularmente difíceis de ocorrer. Outras medidas menos disruptivas, como a implantação de avaliações de desempenho, podem ajudar a fincar as bases de uma cultura organizacional mais responsiva no setor público, permitindo, no futuro, uma extinção mais responsável do regime jurídico único.

5.5.2. Implantação de avaliações de desempenho

A Constituição da República, com redação da Emenda Constitucional nº 19/1998, prevê que a aprovação do servidor em estágio probatório, com a consequente aquisição de estabilidade, somente se dá após “*avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade*”, na forma de seu artigo 41, § 4º. A norma fundamental prevê também a possibilidade de o servidor público estável perder o cargo em razão de “*avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa*”, conforme artigo 41, § 1º, III.

Entretanto, avaliações especiais quando do término do estágio probatório raramente são levadas a sério e a lei complementar que deveria regulamentar as avaliações periódicas até hoje não foi editada. A ausência de avaliações de desempenho efetivas contribui para baixos índices de *accountability* e para o agravamento de problemas de motivação no setor público, ao gerar uma “régua de mediocridade” no serviço público⁷³⁸. Basta que a conduta do agente se mantenha

⁷³⁸ A expressão também aparece em: PEREIRA, Anna Carolina Migueis; MENDONÇA, José Vicente Santos de. Quem é o vilão? A estabilidade ou a instabilidade do trabalho? *Revista Insight Inteligência*. Edição 88. Disponível em: < <https://insightinteligencia.com.br/quem-e-o-vilao-a-estabilidade-ou-a-instabilidade-do-trabalho-apontamentos-para-o-debate-sobre-a-reforma-da-funcao-publica/>>. Acesso em 16.jul.2020.

suficiente para que ele não seja punido com a demissão a bem do serviço público, apenas admissível em casos particularmente graves⁷³⁹.

O servidor público que comparece ao trabalho, é cortês com os colegas e o público em geral, mas entrega trabalhos de qualidade questionável acaba protegido pela estabilidade tal como aplicada hoje. Agentes públicos que apresentem desempenho medíocre, mas não se envolvam em faltas funcionais ou atos de insubordinação suficientes para abertura de processos administrativos disciplinares poderão permanecer por décadas a fio nos quadros da administração⁷⁴⁰. Aqueles que cometem faltas funcionais passíveis de punição podem, ainda, acabar se beneficiando da morosidade dos processos administrativos disciplinares, cujas pretensões punitivas com razoável frequência acabam alcançadas pela prescrição⁷⁴¹.

A ausência de responsividade no setor público pode produzir sentimentos de indiferença em relação à qualidade das atividades desenvolvidas hodiernamente pelo agente público e prejudicar a concretização de ideais de profissionalismo e capacitação que nortearam a criação do regime da função pública. Uma avaliação especial minuciosa após a conclusão do estágio probatório e as avaliações periódicas de servidores estáveis, se bem utilizadas, poderiam calibrar este *trade-off* entre mecanismos que assegurem a neutralidade política da formação do corpo burocrático e ferramentas de garantia de qualidade do trabalho desses funcionários.

Embora a Constituição preveja avaliações de desempenho apenas após a conclusão do estágio probatório ou como hipótese de perda do cargo por servidor estável, há diversos outros possíveis usos para a ferramenta. Aferições de performance podem ser realizadas como instrumentos de promoção e pagamento de bonificações salariais, como será visto adiante, ou ainda para o monitoramento periódico do trabalho desenvolvido por servidores públicos. Podem também ser utilizadas para medir a performance não apenas de servidores estatutários, mas

⁷³⁹ DELFGAAUW, Josse; DUR, Robert. Incentives and Workers' Motivation in the Public Sector. *Tinbergen Institute Discussion Paper* No. 04-060/1. 2004. p. 17. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=555062>>. Acesso em 17 dez. 2019.

⁷⁴⁰ Nas palavras de Gilberto Guerzoni Filho, “O que ocorre, então, é que a Administração dificilmente tem condições de mobilizar tantos recursos para a punição de faltas extremamente leves, o que acaba conduzindo à tolerância e omissão das chefias, num procedimento que, certamente, não atende ao interesse público, uma vez que premia o mau funcionário” (GUERZONI FILHO, Gilberto. Tentativas e perspectivas de formação de uma burocracia pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, jan./abr. 1996, pp. 41-66, p. 61). No mesmo sentido, PEREIRA, Anna Carolina Migueis; MENDONÇA, José Vicente Santos de. Quem é o vilão? A estabilidade ou a instabilidade do trabalho? *Revista Insight Inteligência*. Edição 88. Disponível em: <<https://insightinteligencia.com.br/quem-e-o-vilao-a-estabilidade-ou-a-instabilidade-do-trabalho> apontamentos-para-o-debate-sobre-a-reforma-da-funcao-publica/>. Acesso em 16.jul.2020.

⁷⁴¹ RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Comentários ao Regime Único dos Servidores Cíveis*, São Paulo: Saraiva, 1992, p. 66-67.

também de quaisquer outras espécies de agentes públicos, incluindo empregados públicos celetistas, contratados temporariamente⁷⁴² e ocupantes de cargo em comissão.

Seria, porém, ingênuo imaginar que apenas as avaliações periódicas de desempenho seriam o bastante para solucionar antigos problemas de qualidade e produtividade no serviço público brasileiro. A própria avaliação em si apresenta imperfeições e distorções, como o aumento da opacidade, da incerteza e da desconfiança nas relações de trabalho do setor público, bem como o risco de utilização de critérios de afinidade pessoal e política, em vez de se mensurar a performance objetiva do servidor⁷⁴³. Além disso, é possível que *feedbacks* sobre avaliações sejam dados de maneira que, em vez de motivar avaliados, contribui para agravar quadros de desmotivação⁷⁴⁴. Para evitar esses problemas, autores sugerem que avaliações de desempenho sejam realizadas a partir de critérios transparentes, previamente estabelecidos e debatidos com a participação dos próprios servidores cuja performance será analisada⁷⁴⁵.

É possível, ainda, que a avaliação seja feita de maneira meramente formal, sem qualquer intenção de efetivamente aferir a qualidade do trabalho dos avaliados⁷⁴⁶. O fato de avaliados e avaliadores frequentemente pertencerem aos quadros permanentes do mesmo órgão ou entidade gera dificuldades adicionais para medições de desempenho no setor público. Como ambos sabem que terão que conviver por anos após a avaliação, surge certo constrangimento em registrar pontuações e comentários duros, ainda que a performance do avaliado deixe de fato a desejar. Relatório do *U.S. Government Accountability Office* (GAO) publicado em 2016 ilustra esse risco, apontando que, em 99,6% das avaliações de desempenho realizadas na administração pública

⁷⁴² A avaliação de desempenho de trabalhadores temporários, inclusive previamente à prorrogação de seus contratos com o poder público, era um dos pontos trazidos pelas emendas parlamentares apresentadas durante a tramitação da Medida Provisórias nº 922/2020. A MP, porém, acabou perdendo a validade sem ter sido convertida em lei. Um estudo sobre essas propostas pode ser encontrado em: Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP. Radiografia das Emendas à MP 922/2020, 2020. Disponível em: < <https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2021/06/Radiografia-das-Emendas-Parlamentares-a-MP-922-2020.pdf> > Acesso em 29.Mar.2022.

⁷⁴³ DÄHLSTROM, Carl; LAPUENTE, Victor. *Organizing Leviathan: politicians, bureaucrats, and the making of good government*. New York: Cambridge University Press, 2017, p. 172.

⁷⁴⁴ BERTELLI, Anthony M. *et. al.* The (Missing?) Role of Institutions in Behavioral Public Administration: a roundtable discourse. *Journal of Behavioral Public Administration*, vol. 5, n. 1, pp. 1-25, p. 10.

⁷⁴⁵ *Idem, ibidem*, p. 166.

⁷⁴⁶ REIFSCHNEIDER, Marina Becker. Considerações sobre avaliação de desempenho. *Revista Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 58, jan./mar. 2008, p. 47-58.

estadunidense, os agentes públicos receberam notas “bom” ou superior, com 60,5% dos avaliados anotando desempenho “ótimo” ou “excelente”⁷⁴⁷.

Quando se trata da avaliação de colegas de carreira, é possível que o avaliado acabe no futuro assumindo uma posição de chefia do avaliador, o que pode fazer com que este assuma uma postura mais cautelosa por medo de possíveis retaliações quando os papéis de chefe e subordinado se invertem. Acrescentem-se, ainda, os riscos de judicialização dos resultados dessas medições e a dificuldade em se realizarem avaliações de desempenho fidedignas em setores da administração marcados por forte corporativismo, em que colegas se protegem entre si de represálias e consequências indesejadas de sua conduta.

Além das limitações à avaliação individual dos servidores, o setor público também apresenta dificuldades de estabelecer critérios para aferir o desempenho de equipes e, em última análise, a qualidade de serviços públicos oferecidos à população. Isso ocorre na medida em que os serviços desempenhados pelo Estado frequentemente são monopólios, como a segurança pública, ou se revestem de regimes de pessoal e gestão patrimonial muito distintos de seus pares na iniciativa privada, como saúde e educação públicas. Essas peculiaridades impedem a comparação da qualidade de suas atividades com outros concorrentes e dificultam o estabelecimento e a aferição de critérios de análise da qualidade dessas e outras políticas públicas⁷⁴⁸.

Um instrumento que pode auxiliar na medição da qualidade de utilidades públicas e trazer maior responsividade vertical para as avaliações de desempenho no setor público é a inclusão de uma etapa em que seja levada em conta a avaliação de usuários de serviços públicos. No caso de servidores que trabalhem com atendimento direto ao público, podem ser desenvolvidos mecanismos de avaliação individualizada. Já quando não for possível avaliar a percepção de particulares sobre a atuação de um servidor em específico, podem ser realizadas avaliações em relação ao serviço prestado pelo órgão de modo geral.

A participação da população em avaliações de desempenho de servidores, associada a outras medidas de fortalecimento de *accountability* vertical no setor público, como a criação e a

⁷⁴⁷ GAO. GAO analysis of enterprise human resources integration (ENRI) data. Rating period calendar year 2013. Código: GAO-16-520R. 2016. Disponível em: <<https://www.gao.gov/assets/gao-16-520r.pdf>> Acesso em 03.08.2022.

⁷⁴⁸ PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: PEREIRA, Bresser (org.). *Reforma do Estado* – Administração Pública Gerencial, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 53-55.

ampliação de ouvidorias e outros canais de comunicação direta entre cidadãos e administração, pode auxiliar no desenvolvimento de reformas administrativas voltadas para o incremento da qualidade de serviços públicos. Pode, ainda, contribuir para a redução de práticas rentistas e problemas de agência no setor público, na medida em que estabelece incentivos para que servidores atuem na direção de um melhor atendimento à população. Para Gerry Stoker, trata-se, ainda, de importante anteparo ao avanço do sentimento de descolamento entre a sociedade e agentes públicos frequentemente explorando por lideranças populistas autoritárias, como visto no capítulo 2⁷⁴⁹.

Apesar de suas limitações, a adoção de avaliações de desempenho pode trazer contribuições relevantes para o aprimoramento do serviço público a médio e longo prazos, inclusive fornecendo subsídios para eventuais fases subsequentes de uma reforma mais ampla. A implantação de instrumentos de aferição de performance se insere no campo das reformas minimalistas, visto que sua implementação não importa uma disrupção significativa do regime atual, mas sim um aprofundamento de práticas hoje já autorizadas pela atual ordem constitucional.

A regulamentação da avaliação especial de desempenho para fins de perda do cargo por servidor estável é matéria que depende de lei complementar de caráter nacional, mas já se encontra prevista na Constituição. Por sua vez, avaliações de performance para outras finalidades, como percepção de gratificações e abertura de processos disciplinares, já chanceladas pela jurisprudência do STF, como visto no capítulo anterior, podem ser introduzidas por revisões nas leis do próprio ente federativo ou da respectiva carreira.

Dentro da estratégia incrementalista, um bom caminho pode ser começar por avaliações que não levem à perda automática do cargo por servidor estável, a exemplo daquelas realizadas para fins de promoções e bonificações ou, ainda, previamente à abertura de processo disciplinar. Com isso, mostra-se possível coletar dados sobre aspectos que demandam aperfeiçoamento antes que o método seja utilizado para embasar o desligamento de servidores públicos estatutários sem necessidade de processo administrativo disciplinar.

⁷⁴⁹ STOKER, Gerry. Public Administration: How do Respond to Populism and Democratic Backsliding. In: BAUER, Michael W.; PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon; YESILKAGIT, Kutsal; BECKER, Stefan (ed.). *Democratic Backsliding and Public Administration*. How Populists in Government Transform State Bureaucracies. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, pp. 246-266, p. 261.

5.5.3. Realinhamento de incentivos e instrumentos de motivação

Tanto na esfera privada quanto no setor público, os níveis de motivação do trabalhador são, também, essenciais para a qualidade das atividades que ele desenvolve. É possível que um funcionário desmotivado apresente um trabalho de qualidade abaixo do desejável ou mesmo do que ele próprio poderia entregar em um ambiente de maior satisfação. No limite, a desmotivação do servidor público pode se tornar tamanha que leve a uma explosão de pedidos de exoneração por vontade de buscar atividades mais desafiadoras na área privada⁷⁵⁰.

A psicologia divide a motivação em intrínseca e extrínseca⁷⁵¹. A primeira está relacionada ao senso de propósito, reconhecimento e pertencimento que determinada atividade traz, ao passo que a segunda se relaciona a questões de ordem mais prática, como remuneração e estrutura de trabalho. Alguns pontos que interferem na motivação do servidor público não diferem tanto do trabalhador privado. Por exemplo, melhoras no sistema de remuneração ou na estrutura física oferecida pelo empregador aumentam a satisfação tanto de servidores públicos quanto de empregados do setor privado⁷⁵².

Servidores públicos são pessoas de carne e osso, com qualidades e limitações, e os incentivos que lhes são apresentados influenciarão em seu comportamento⁷⁵³. As normas que regem os vínculos de servidores com o poder público poderão trazer mais ou menos incentivos para comportamentos socialmente desejados. No entanto, o atual regime da função pública brasileira apresenta uma série de incentivos para a má performance profissional e a alienação do servidor, o que agrava problemas de agência na administração pública, na medida em que

⁷⁵⁰ Fabio Alvim Klein et. al. apontam que cerca de metade dos pedidos de exoneração apresentados por servidores estáveis se deve à falta de motivação para o trabalho (KLEIN, Fabio Alvim; MASCARENHAS, André Ofenheim. Motivação, satisfação profissional e evasão no serviço público: o caso da carreira de especialistas de políticas públicas e gestão governamental. *Revista Brasileira de Administração Pública*. Rio de Janeiro. Vol. 50. Jan/fev 2016. pp. 17-39, p. 22).

⁷⁵¹ RIGOLIZZO, Michele; AMABILE, Teresa. Entrepreneurial Creativity: the role of learning processes and work environment supports. In: SHALLEY, Christina E.; HITT, Michael A.; ZHOU, Zing (Ed.). *The Oxford Handbook of Creativity, Innovation and Entrepreneurship*. New York: Oxford University Press, 2015, p. 62.

⁷⁵² KLEIN, Fabio Alvim; MASCARENHAS, André Ofenheim. Motivação, satisfação profissional e evasão no serviço público: o caso da carreira de especialistas de políticas públicas e gestão governamental. *Revista Brasileira de Administração Pública*. V. 50. Rio de Janeiro: jan./fev. 2016, pp. 17-39, p. 23-24.

⁷⁵³ Para uma abordagem econômica sobre a importância dos incentivos no comportamento humano, ver: ARIELY, Dan. *The (Honest) Truth About Dishonesty*. Harper. International Edition. 2013.

servidores-agentes se sentem menos motivados para realizar as tarefas que seus principais esperam deles⁷⁵⁴. Muitos autores apontam para problemas de desmotivação crônica de servidores públicos, como ilustra a seguinte passagem de Regis Fernandes de Oliveira⁷⁵⁵:

Os servidores mais críticos veem claramente a insensatez de muitos procedimentos, de trabalhos monótonos e improdutivos, como metas e indicadores a serem, em tese, cumpridos pelo governo seguinte, como a exigência da apresentação de documentos em processos de licitação por parte das empresas que perderam o certame e, portanto, não serão contratadas. Quanto mais ele vê, mais se frustra.

Um burocrata aprende cedo a não cultivar expectativas. Da complexidade dos processos institucionalizados à simplicidade da visão dos chefes, o que o burocrata vê é a certeza de que quase tudo vai dar em nada. Não entender a razão ou não concordar com os procedimentos que executa é um importante motivo de frustração.

Reformas buscam romper com este ciclo e realinhar os incentivos apresentados pelo regime da função pública com vistas a motivar servidores e garantir a retenção de talentos na administração. Além da ampla estabilidade e da ausência de avaliações de desempenho, reformistas costumam apontar mais seis pontos do atual regime que contribuem com distorções de incentivos: (i) promoções e designações por antiguidade ou sem critérios objetivos; (ii) grande desigualdade salarial entre carreiras; (iii) baixas diferenças entre o salário inicial e final de uma mesma carreira; (iv) poucas oportunidades de desempenhar novas atividades; (v) ausência de bonificações salariais; e (vi) ausência de instrumentos de reconhecimento profissional não-pecuniário⁷⁵⁶.

Como já comentado acima, a garantia da estabilidade modifica os incentivos apresentados a servidores públicos, na medida em que a inexistência da possibilidade de demissão a qualquer tempo modifica o equilíbrio do sistema de *carrots-and-sticks* (i.e., recompensas e sanções) existente na iniciativa privada⁷⁵⁷. Dada, porém, a relevância da proteção do emprego no setor público para a consolidação da autonomia burocrática, especialmente nas

⁷⁵⁴ MERTON, Robert K. Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces*, vol. 18, n. 4, maio/1940, pp. 560-568, p. 564.

⁷⁵⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Servidores Públicos*. São Paulo: Malheiros, 3ª ed. 2015. p. 25.

⁷⁵⁶ Vide, por exemplo, BANCO MUNDIAL. Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Washington: Banco Mundial, 2017, p. 49-55, 118-119 e 136-138. OCDE. OECD Public Management Reviews: Ireland 2008. Towards and integrated public service, 2008. OCDE. OECD Public Governance Reviews: Benchmarking civil service reform in Kazakhstan, 2018. ABRÃO, Ana Carla; FRAGA NETO, Armínio; SUNDFELD, Carlos Ari. A Reforma do RH do Governo Federal. Série Panorama Brasil. *Oliver Wyman*. Disponível em: <<https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliver-wyman/brazil/A-Reforma-Do%20Rh-Do-Governo-Federal.pdf>> Acesso em 27.Jan.2022.

⁷⁵⁷ ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Corruption and Government: causes, consequences and reform*. 2ª ed. New York: Cambridge University Press, 2016, p. 168.

carreiras mais estratégicas, esse desbalanceamento pode ser compensado por sistemas de avaliação de desempenho, que trazem consequências para o bom e o mau desempenho profissional. Por outro lado, a ausência de avaliações de performance contribui para o agravamento da baixa motivação intrínseca de servidores, ao sentirem que sua dedicação não é reconhecida por colegas e superiores.

De modo geral, as medidas discutidas neste item não demandam abordagens do tipo *big bang* e podem ser implementadas de maneira incremental, por meio de leis infraconstitucionais ou, em alguns casos, regulamentos. Para identificar quais ações podem produzir resultados mais expressivos para determinada carreira e o meio mais adequado de implementação de cada uma, deve-se partir de um estudo individualizado sobre as principais distorções existentes no estatuto de regência da categoria, levando-se em consideração institutos que contribuam para o agravamento da desigualdade no setor público e a perpetuação de práticas rentistas.

A partir desse diagnóstico, a estratégia incremental ensina que devem ser escolhidas algumas das inovações aqui mencionadas para iniciar um projeto de realinhamento de incentivos e incremento motivacional de agentes públicos. Com base nos resultados obtidos em um primeiro momento, é possível ampliar as ações adotadas, sempre seguidas de constante monitoramento e processos de revisão periódica.

5.5.3.1. Estabelecimento de promoções e designações multi-critério

Ao longo de sua vida funcional, muitos⁷⁵⁸ servidores públicos terão promoções por antiguidade, adicionais por tempo de serviço e outros mecanismos que lhes garantirão incrementos remuneratórios sem qualquer vinculação à sua performance. Os vencimentos do

⁷⁵⁸ O uso do pronome indefinido “muitos” no texto se deve ao fato de que nem todos os estatutos de servidores públicos preveem essas ferramentas. Na União, por exemplo, os adicionais por tempo de serviço foram extintos pela Lei nº 9.529/99, embora sejam mantidos em uma série de Estados e Municípios sob a denominação de triênios (aumentos a cada três anos) ou quinquênios (aumentos a cada cinco anos). No Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, os servidores estatutários que tenham ingressado na Administração estadual por meio de concurso público cujo edital tenha sido publicado até 31 de dezembro de 2021 fazem jus a triênios regidos pela Lei nº 1.522/89, conforme limitação temporal estabelecida pela Lei Complementar Estadual nº 194/2021. Já no Estado de São Paulo, recebem quinquênios, na forma da Lei nº 6.628/89. Em São Paulo, a também recente Lei Complementar Estadual nº 1.361/2021 criou bonificação de resultado para servidores estaduais cujo recebimento é atrelado a uma avaliação de desempenho.

servidor devem ser fixados por lei⁷⁵⁹, ao menos em tese, sem margem de adequação individualizada por chefes diretos⁷⁶⁰. Há carreiras em que até mesmo a designação do local de trabalho do servidor leva em conta sua antiguidade. Mesmo os servidores mais ingovernáveis terão garantias de progressão funcional e salarial, o que pode reforçar sua resistência aos comandos de seus principais.

Críticos destes arranjos argumentam que progressões e lotações pautadas apenas em “quem chegou primeiro” serviriam de desestímulo à qualidade do trabalho. Contudo, ao mesmo tempo em que acabam por premiar aqueles que permanecem nos quadros da Administração fazendo pouco além do mínimo necessário para não sofrer sanções disciplinares, promoções por antiguidade ou adicionais por tempo de serviço visam a trazer impessoalidade e permitir alguma recomposição de perdas inflacionárias na remuneração do servidor. Acabar com esses institutos sem que se assegurem outros mecanismos de reposição salarial, em vez de motivar servidores a buscar promoções por mérito, pode, ao revés, acabar reduzindo sua motivação extrínseca, uma vez que a remuneração desses agentes passa a ficar congelada no tempo, perdendo poder aquisitivo à medida que a inflação avança.

Além das promoções por antiguidade, diversas carreiras contam também com progressões por mérito. No entanto, é comum que não sejam acompanhadas de critérios objetivos de aferição meritória, servindo de subterfúgio para favoritismos e perseguições pessoais. Nesses casos, as promoções por mérito, em vez de motivar e engajar servidores, podem acabar contribuindo para um ambiente de desmotivação ainda maior e para a fixação de incentivos não à excelência do trabalho, mas à fidalguia e ao paroquialismo.

Como já pontuado anteriormente, qualquer arranjo institucional implica um *trade-off* entre suas vantagens e desvantagens⁷⁶¹. Reformadores que optam por reestruturar critérios de progressão funcional e lotação de servidores públicos devem atentar para o fato de que novos sistemas também devem conter mecanismos que assegurem a efetiva aferição de dedicação

⁷⁵⁹ Constituição da República, artigo 37, XV.

⁷⁶⁰ O texto utiliza a expressão “em tese” porque há estatutos de servidores que permitem a concessão de gratificações individualizadas, cujo valor a ser percebido por cada servidor é livremente determinado pelo agente político responsável pelo órgão ou entidade. É o caso, por exemplo, da Gratificação de Encargos Especiais (GEE), mencionada no capítulo anterior e prevista no regime estatutário do Estado do Rio de Janeiro, na forma do artigo 24, VIII, do Decreto-Lei Estadual nº 220/1975.

⁷⁶¹ HUBER, John D.; SHIPAN, Charles R. *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. New York: Cambridge University Press, 2002, p. 222.

profissional e a impessoalidade na sua aplicação, bem como instrumentos de recomposição salarial de funcionários frente a perdas inflacionárias persistentes.

Um caminho apontado para o aprimoramento do sistema de progressões nas carreiras públicas é o estabelecimento de promoções multi-critério, em substituição às promoções por mera antiguidade ou por mérito desacompanhadas de avaliações objetivas. Nesse modelo, a promoção de servidores leva em conta uma combinação de elementos, incluindo antiguidade, exercício de cargos de liderança, permanência de lotações de difícil provimento, qualificação profissional, avaliação de superiores, dentre outros aspectos considerados relevantes pela carreira. A inclusão da avaliação por superiores hierárquicos como parte dos critérios para promoção, embora permeada por algum grau de subjetividade, pode ajudar na correção de eventuais distorções causadas pelo cumprimento estritamente formal de critérios objetivos por servidores na prática pouco comprometidos com suas funções.

É desejável, ainda, que os critérios para promoção sejam estabelecidos com participação dos membros da categoria. Regulamentações impostas de cima para baixo (*top-down*) podem não capturar todos os elementos importantes para a carreira, já que, como visto no capítulo 2, cada nível hierárquico de uma organização possui sua própria perspectiva sobre ela. A abertura de canais de participação para todos os membros da carreira pode contribuir para a mitigação de problemas de visão de túnel em seu escalão superior⁷⁶². Além disso, em sintonia com a abordagem incremental, é recomendável que os critérios para promoção sejam periodicamente avaliados e revistos.

Se bem utilizadas, promoções multicritério podem trazer maior *accountability* ao regime da função pública, permitindo que servidores mais competentes sejam recompensados com progressões funcionais e aqueles menos dedicados experimentem consequências de seu comportamento, ainda que não sofram sanções formais. O aumento da motivação e da responsividade pode contribuir para ampliar o comprometimento profissional de servidores, expandindo também a capacidade estatal de realizar políticas públicas de maior qualidade.

⁷⁶² PEREIRA, Anna Carolina Migueis. Civil servants: tenure, incentives and democracy in the administrative state in Brazil and Latin America. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 86, out/dez 2021, pp. 25-57, p. 43.

5.5.3.2. Redução das desigualdades no setor público

Ainda que se aperfeiçoem os critérios para promoção e designação de servidores, aponta-se para a necessidade de uma ampla reestruturação salarial no setor público. Como visto no capítulo 3, a desigualdade na administração brasileira vem aumentando nos últimos anos, o que contribui para um sentimento de desvalorização nas carreiras com menores remunerações. Reestruturar as remunerações das diversas categorias de servidores permite uma distribuição mais justa e eficiente do orçamento destinado à folha de pessoal do estado.

A medida contribuiria, assim, para o incremento da performance e da motivação intrínseca e extrínseca de agentes que atuam na linha de frente de serviços públicos essenciais, mas que hoje contam com os menores prêmios salariais do setor público, como os profissionais da saúde e da educação⁷⁶³. Dessa forma, está profundamente ligada ao incremento da capacidade estatal de desenvolver políticas públicas de alta relevância para a população.

As desigualdades no setor público não ocorrem apenas em matérias remuneratórias. Há, também, uma importante disparidade entre a distribuição de servidores e equipamentos públicos. Geralmente, regiões mais centrais e mais abastadas contam com mais escolas, hospitais, postos de identificação civil e outras estruturas de acesso à cidadania. Além de uma maior oferta, é também comum que os equipamentos situados nestas localidades sejam também mais estruturados, mais modernos e contem com um número maior de profissionais para atender à população⁷⁶⁴.

Uma reforma do regime dos servidores deve enfrentar tanto regras que criam privilégios injustificados a determinadas parcelas do funcionalismo, como também inequidades de alocação de pessoal e estruturas públicas. Essa redistribuição, porém, nem sempre é simples. Além dos incentivos naturais de sistemas eleitorais para que representantes políticos concentrem seus esforços em regiões onde há maior visibilidade eleitoral e maior concentração de eleitores, os próprios servidores podem não ter interesse em serem designados para locais mais distantes.

⁷⁶³ BANCO MUNDIAL. Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Washington: Banco Mundial, 2017, p. 39-49.

⁷⁶⁴ ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 18, n. 2, 2004, pp. 17-26. COELHO, Vera Schattan Ruas Pereira; PEDROSO, Marcel. Distribuição de serviços públicos de saúde no município de São Paulo. *Novos Estudos Cebrap*, n. 64, 2002, pp. 141-154. BANCO MUNDIAL, World Development Report. Making services work for poor people, 2004.

Como visto no capítulo anterior, uma das dificuldades da gestão de pessoas no setor público é o preenchimento de lotações remotas, de difícil acesso ou localizadas em áreas conflagradas. Alguns possíveis mecanismos para superar a resistência de servidores de carreira a esses postos seriam a instituição de bonificações salariais pagas àqueles que permaneçam por determinado período nesses locais ou, ainda, que o tempo de permanência do servidor em lotações de difícil provimento seja considerado para fins de promoção.

Não obstante, o combate às desigualdades no setor público é fundamental para a promoção da eficiência e da capacidade estatal, na medida em que evita a concentração de recursos em carreiras que já contam com remunerações mais elevadas e permite uma alocação mais racional do orçamento de pessoal no setor público, mais voltada às categorias que recebem remunerações mais baixas e às localidades que possuem menor oferta de serviços públicos.

5.5.3.3. Aumento dos intervalos entre salários iniciais e finais

Pequenas diferenças entre salários iniciais e finais de uma mesma carreira pública podem perpetuar desincentivos ao trabalho de excelência. Embora a realidade salarial na Administração Pública tenha grandes variações de uma carreira para outra e de um ente federativo para outro, é comum que os vencimentos de um servidor recém-empossado em determinado cargo não sejam tão diferentes daqueles que já estão em final de carreira⁷⁶⁵.

Como visto no capítulo 4, nas carreiras jurídicas e da alta administração, servidores ingressam nos quadros públicos recebendo salários frequentemente superiores à média do mercado privado, o que funciona como importante atrativo de pessoas qualificadas para o setor

⁷⁶⁵ ABRÃO, Ana Carla; FRAGA NETO, Armínio; SUNDFELD, Carlos Ari. A Reforma do RH do Governo Federal. Série Panorama Brasil. *Oliver Wyman*, p. 6. Disponível em: <<https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliverwyman/brazil/A-Reforma-Do%20Rh-Do-Governo-Federal.pdf>> Acesso em 27.Jan.2022. GAETANI, Francisco; LOTTA, Gabriela. É Hora de Investir nas Equipes do Serviço Público. *Jota*. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/hora-de-investir-nas-equipes-do-servico-publico-25032022>> Acesso em 28.Mar.2022.

público⁷⁶⁶. Em larga medida, essas carreiras se tornaram herdeiras do bacharelismo aristocrático que permeava o estado brasileiro ainda no século XIX⁷⁶⁷.

Contudo, servidores públicos ao longo dos anos não costumam ter evoluções salariais muito significativas e podem acabar perdendo a motivação⁷⁶⁸. Ainda que a remuneração recebida por um agente com mais anos de carreira continue relativamente elevada, ele acaba habituado àquele salário. A ausência de perspectiva de aumentos – somada à certeza de permanência no cargo trazida pela estabilidade – pode operar como forte desestímulo a que o agente busque se aprimorar.

Mesmo nas carreiras mais bem remuneradas, o desenho institucional de baixos incrementos salariais à medida que o servidor progride na carreira, associado a uma baixa motivação intrínseca e pouco senso de propósito nas tarefas do dia-a-dia, pode fazer com que fazer o mínimo necessário para não sofrer processos disciplinares pareça mais atrativo do que buscar a excelência profissional em troca de um pequeno aumento no contracheque, principalmente quando acompanhado de mais responsabilidades. O estabelecimento de salários de entrada menores para estas carreiras poderia contribuir para que seus integrantes se sintam mais motivados a desempenharem suas funções com afinco e aceitem convites para cargos de chefia e posições de maior complexidade, contribuindo para o incremento da responsividade do regime e da capacidade estatal como um todo.

Por outro lado, como apontado no capítulo anterior, é preciso atentar para os *trade-offs* de medidas de reorganização salarial no setor público. A redução de salários de entrada⁷⁶⁹ pode também acabar afastando da carreira pública profissionais competentes e bem-preparados, os

⁷⁶⁶ Na esfera federal, servidores estatutários chegam a receber em média 100% a mais do que pessoas que exercem profissões equivalentes na iniciativa privada. Já na esfera municipal não são encontradas distorções tão significativas. MARCONI, Nelson. Uma Radiografia do Emprego Público no Brasil: Análise e Sugestões de Políticas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (ed.). *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para o Estado Democrático no Século XXI*, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, pp. 219-276, p. 244-247.

⁷⁶⁷ OLIVEIRA, Gercina Alves de. A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira. *Revista de Administração Pública*, nº 4. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Jul/dez. 1970. p. 61.

⁷⁶⁸ MARCONI, Nelson. Uma Radiografia do Emprego Público no Brasil: Análise e Sugestões de Políticas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (ed.). *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para o Estado Democrático no Século XXI*, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, pp. 219-276, p. 240.

⁷⁶⁹ A redução de salários daqueles que já fazem parte dos quadros da administração é medida vedada pelo artigo 37, XV da Constituição de 1988. O STF possui precedente em que considera inconstitucional a redução de salários de servidores públicos, ainda que acompanhada de diminuição proporcional da jornada de trabalho (STF, ADI nº 2.238, Plenário, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJ 24.06.2020).

quais podem passar a preferir trilhar seu caminho na iniciativa privada⁷⁷⁰, bem como abrir portas para o aumento de casos de corrupção por parte de agentes públicos em busca de oportunidades de complementar sua renda⁷⁷¹. Podem surgir ainda desconfortos entre agentes que ingressem em uma carreira com salários menores e membros que já fazem parte dos quadros há mais tempo, tendo ingressado com remunerações mais elevadas.

Nas carreiras que sofrem com baixos prêmios salariais, a redução de salários de entrada pode se mostrar especialmente desaconselhável. A medida pode levar ao agravamento de problemas de atração e retenção de profissionais qualificados e contribuir para aumento dos riscos de seleção adversa e risco moral no setor público, levando à atração e à permanência apenas dos profissionais menos preparados e comprometidos da área. Nesses casos, pode ainda agravar a desigualdade interna no funcionalismo público brasileiro e reduzir níveis de capacidade estatal, uma vez que torna carreiras com menores prêmios remuneratórios – justamente aquelas ligadas às atividades prestacionais do estado – ainda menos atrativas para profissionais mais competentes.

5.5.3.4. Oportunidades para desenvolvimento de novas habilidades

O baixo engajamento de servidores nas tarefas que desempenham é também favorecido pelo desenho institucional do regime jurídico dos servidores públicos, que assegura poucas oportunidades para servidores desenvolverem novas habilidades. O cultivo de trajetórias lineares ao longo de toda a vida profissional do indivíduo se torna cada vez mais raro frente ao dinamismo

⁷⁷⁰ Em pesquisa empírica realizada com estudantes universitários brasileiros, Felipe Augusto de Araujo concluiu que, ao lado da estabilidade, o interesse expressivo dos alunos por empregos no setor público ocorre justamente nas profissões com maior prêmio salarial em relação à iniciativa privada (ARAUJO, Felipe Augusto de. *Selection Bias and The Returns to Public-Sector Employment*. Tese de Doutorado em Economia. Universidade de Pittsburgh (EUA). 221f. 2020. p. 28-32). O resultado do estudo brasileiro é consistente com achados de obras seminais da literatura internacional: EVANS, Peter; RAUCH, James E. Bureaucracy and Growth: a cross-national analysis of the effects of Weberian state structures on economic growth. *American Sociological Review*, v. 64, n. 5, Out/1999, pp. 748-765. DÄHLSTROM, Carl; LAPUENTE, Victor. *Organizing Leviathan: politicians, bureaucrats, and the making of good government*. New York: Cambridge University Press, 2017.

⁷⁷¹ ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Corruption and Government: causes, consequences and reform*. 2ª ed. New York: Cambridge University Press, 2016, p. 169.

do século XXI⁷⁷². Não obstante, a função pública permanece estruturada em carreiras com atribuições bem definidas e o ingresso em cada uma delas depende de aprovação em concurso público, com poucos espaços para mobilidade horizontal. Um servidor que deseje buscar novas experiências profissionais terá suas opções limitadas à carreira que integra, uma vez que a migração para outro cargo seria considerada transposição e a prática, também conhecida como ascensão funcional, embora já tenha sido admitida em ordens constitucionais pretéritas, passou a ser proibida pela Carta de 1988, como visto no capítulo 3⁷⁷³.

A fim de imprimir maior dinamismo nas funções desempenhadas no setor público, reformadores propõem a criação de sistemas de carreiras mais abrangentes, nos quais haja mais espaço para que o servidor se movimente dentro dos quadros da administração. Com isso, permite-se ao agente público desfrutar de experiências diversas e procurar novos estímulos profissionais dentro do setor público, contribuindo para manter ativas sua curiosidade e sua motivação⁷⁷⁴. Além disso, mesmo em carreiras já estruturadas de maneira mais especializada, é possível se criarem oportunidades para que o servidor possa desempenhar novas tarefas, aprender novas competências e encontrar atividades mais afinadas com seus interesses e seu momento de vida.

Além de ampliar a motivação de servidores públicos ao lhes permitir desenvolver novos interesses, o estabelecimento de carreiras com maior mobilidade horizontal também permite que a administração tenha mais flexibilidade para atender a demandas de realocação de pessoal para diferentes locais e funções, reduzindo pressões gerenciais que hoje levam a uma série de transformações informais da função pública analisadas no capítulo anterior. Torna-se possível que a administração desloque agentes para outras localidades ou funções, a depender das necessidades a serem preenchidas no momento. Por outro lado, é igualmente importante que os servidores tenham formação compatível com as atividades que irão desempenhar e que deslocamentos sejam organizados de maneira transparente e justificada.

⁷⁷² RIBEIRO, Carla Vaz dos Santos; MANCEBO, Deise. O servidor público no mundo do trabalho do século XXI. *Psicologia: Ciência e Profissão*, v. 33, n. 1, 2013, pp. 192-207, p. 203-205.

⁷⁷³ O histórico da ascensão funcional no regime jurídico dos servidores públicos do Brasil foi abordado no capítulo 2. Hoje, o instituto é considerado inconstitucional pelo STF, na forma da Súmula Vinculante nº 43.

⁷⁷⁴ OCDE. Modernizando o Emprego Público. *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 4, 2005, pp. 419-428. OCDE. OECD Public Management Reviews: Ireland 2008. Towards and integrated public service. 2008. p. 26-28, 95-97

5.5.3.5. Bonificações salariais

Reformadores destacam a importância de assegurar reconhecimento profissional ao servidor público, apontando dois caminhos principais para esta finalidade: financeiro e institucional. O reconhecimento financeiro pode ser especialmente relevante para as carreiras mais mal remuneradas da administração pública, nas quais incrementos remuneratórios assegurariam incrementos substanciais à qualidade de vida de seus membros.

Além disso, mudanças no sistema de remuneração dos servidores em geral poderiam beneficiar as mais diversas categorias de agentes públicos. Os vencimentos de servidores públicos atualmente são definidos por lei e iguais para todos os membros de uma determinada categoria dentro da carreira a que pertencem. A fim de valorizar os profissionais mais dedicados e estimular a busca pela excelência profissional no setor público, estudiosos, sobretudo aqueles mais ligados ao *New Public Management*⁷⁷⁵, propõem a migração para um sistema menos padronizado e mais atrelado ao desempenho de individual cada funcionário ou de cada equipe como um todo⁷⁷⁶.

Contudo, bônus de desempenho podem não ser tão simples quanto parecem à primeira vista. Um primeiro desafio na sua implantação é a dificuldade de se estabelecerem metas de avaliação da qualidade do trabalho e dos níveis de eficiência do servidor ou da equipe. Bonificações que valorizem apenas a produtividade, sem necessariamente se preocupar com o conteúdo da atuação administrativa, podem comprometer a qualidade de serviços públicos⁷⁷⁷ e, indiretamente, levar a um aumento da despesa com estruturas judiciais e administrativas de revisão de atos do poder público. Por outro lado, gratificações pautadas apenas na qualidade do serviço podem pecar pelo excessivo subjetivismo e por não resolver os longos tempos de espera de cidadãos por decisões administrativas.

⁷⁷⁵ DÄHLSTROM, Carl; LAPUENTE, Victor. *Organizing Leviathan: politicians, bureaucrats, and the making of good government*. New York: Cambridge University Press, 2017, p. 160.

⁷⁷⁶ OCDE. *OECD Public Management Reviews: Ireland 2008. Towards and integrated public service*. 2008, p. 101. ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Corruption and Government: causes, consequences and reform*. 2ª ed. New York: Cambridge University Press, 2016, p. 180-182.

⁷⁷⁷ Esse foi o argumento apresentado pela Procuradoria-Geral da República na petição inicial da ADI nº 6.562/DF, que questionava a constitucionalidade da criação do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e da Auditoria-fiscal do Trabalho.

Trade-offs importantes ocorrem também quando gestores públicos precisam decidir entre implantar bônus individuais ou coletivos. Enquanto adicionais individualizados podem estimular um ambiente de trabalho excessivamente competitivo e pouco cooperativo, bônus coletivos permitem que funcionários pouco dedicados sejam beneficiados pela performance dos demais colegas de sua equipe, aumentando riscos de *free-riding* no setor público⁷⁷⁸. No limite, bonificações de performance mal desenhadas podem agravar problemas de incentivos desalinhados no setor público. Exemplo emblemático é o caso da “gratificação por bravura”, criada pelo Estado do Rio de Janeiro em 1995⁷⁷⁹. A “gratificação faroeste”, como ficou conhecida, era paga a policiais que matavam suspeitos de atividades ilícitas em conflito. A medida pretendia reduzir índices de violência, mas levou a uma explosão da letalidade policial no estado.

Não obstante os desafios de arquitetura institucional ligados às bonificações salariais, o reconhecimento pelo STF da constitucionalidade da criação do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e da Auditoria-fiscal do Trabalho pela Lei nº 13.464/2017 no julgamento da ADI nº 6.562, mencionado no capítulo anterior, traz mais segurança jurídica às bonificações e pode levar à sua expansão na administração pública brasileira.

A medida pode atuar como interessante mecanismo de motivação extrínseca de servidores públicos, promoção de *accountability* e redução de problemas de agência no setor público, mas gestores e *policymakers* devem se manter atentos aos indicadores que escolherão para aferir a performance dos agentes avaliados. Para que as bonificações busquem o aprimoramento da capacidade estatal, é importante que se preocupem não somente com a quantidade, mas também com a qualidade da atuação administrativa, bem como que não estimulem comportamentos indesejados de excessiva competição e *free-riding*.

⁷⁷⁸ ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Corruption and Government: causes, consequences and reform*. 2ª ed. New York: Cambridge University Press, 2016, p. 180-181. PEREIRA, Anna Carolina Migueis. Civil servants: tenure, incentives and democracy in the administrative state in Brazil and Latin America. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte, ano 21, n. 86, out/dez 2021, pp. 25-57, p. 47.

⁷⁷⁹ A gratificação foi criada pelo Decreto nº 21.753/1995, modificada pelo Decreto nº 23.577/1997 e extinta pela Lei nº 2.993/1998 sob duras críticas de membros da Assembleia Legislativa do Estado pelo aumento de violência policial que havia causado. Vide o seguinte comentário da época: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff26069830.htm>> Acesso em 24.Fev.2022.

5.5.3.6. Reconhecimento Profissional para além da Remuneração

Incrementar a motivação intrínseca de servidores públicos vai além de modificar sua política remuneratória. Carreiras públicas cuja remuneração é em média superior à de seus equivalentes privados podem sofrer com baixos índices de motivação intrínseca⁷⁸⁰, principalmente quando seus membros enxergam pouco sentido nas tarefas que desempenham. Além de ações remuneratórias, medidas de valorização profissional devem ser igualmente desenvolvidas dentro de planos que busquem o aprimoramento da função pública e da capacidade estatal.

Na esfera do reconhecimento institucional, *policymakers* apontam para a necessidade de desenvolvimento de um ambiente de trabalho idôneo, cooperativo e que valorize profissionais competentes e dedicados⁷⁸¹. Arranjos de corrupção endêmica podem contribuir para a redução da motivação intrínseca de servidores, mesmo aqueles que não estejam diretamente envolvidos, mas que deixam de acreditar que seu trabalho é capaz de gerar benefícios para a sociedade. Servidores competentes, porém desmotivados, tendem a buscar alternativas de recolocação profissional em outras instituições públicas ou na iniciativa privada. Com o tempo, apenas os mais desleixados e aqueles interessados em esquemas de corrupção tendem a permanecer na organização, o que leva a um processo de deterioração da qualidade dos serviços que ela oferece à população⁷⁸².

Práticas institucionais de patronagem política, favorecimento de amigos em detrimento de uma valorização do trabalho e sistemas de organização do trabalho irracionais podem também contribuir diretamente para a desmotivação intrínseca de servidores públicos. Nesses contextos, servidores podem deixar de perceber propósito nas tarefas que desempenham, bem como em investir tempo e energia em realizá-las com afinco, pois sentem que, independentemente de sua dedicação, agentes mais próximos dos líderes da organização é que serão recompensados com postos de trabalho mais interessantes e promoções por mérito.

⁷⁸⁰ KLEIN, Fabio Alvim; MASCARENHAS, André Ofenheim. Motivação, satisfação profissional e evasão no serviço público: o caso da carreira de especialistas de políticas públicas e gestão governamental. *Revista Brasileira de Administração Pública*. V. 50. Rio de Janeiro: jan./fev. 2016, pp. 17-39, p. 28.

⁷⁸¹ HALLETT, Tim; VENTRESCA, Marc J. Inhabited institutions: social interactions and organizational forms in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy. *Theory and Society*, v. 35, n. 2, 2006, pp. 213-236, p. 229.

⁷⁸² ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Corruption and Government: causes, consequences and reform*. 2ª ed. New York: Cambridge University Press, 2016, p. 171.

A motivação dos servidores públicos influencia diretamente na qualidade de seu trabalho e, por consequência, na busca por profissionalismo e capacitação que fundamenta a própria existência do regime jurídico da função pública. Repensar os incentivos apresentados pelo atual regime pode reduzir dilemas de agência no setor público, aumentar o engajamento de servidores em suas atividades e contribuir com um maior comprometimento desses agentes com a efetivação da missão institucional os órgãos e entidades que integram.

Além do combate a práticas de corrupção e do cultivo de um ambiente institucional de liberdade, convivência respeitosa e valorização profissional, um caminho interessante é ouvir as demandas dos próprios servidores para entender o que as carreiras buscam⁷⁸³ e pode ser oferecido sem custos consideráveis para a administração. Não raro, demandas consideradas importantes por servidores possuem baixos custos financeiros e transacionais de implementação, a exemplo da regulamentação de políticas de trabalho remoto ou horários mais flexíveis para servidores com filhos pequenos. Há, inclusive, casos recentes de regulamentação do trabalho telepresencial, sem aumento de despesa, por meio de regulamentos autônomos, o que reduz os custos de transação na implementação da medida e a torna ainda mais viável do ponto de vista prático⁷⁸⁴. Nesses casos, é possível ampliar consideravelmente a motivação intrínseca de agentes públicos, sem necessariamente comprometer recursos do orçamento público.

5.5.4. Aprimoramento de mecanismos de seleção e treinamento

Uma última medida que pode contribuir para a reforma da função pública brasileira é o aprimoramento dos instrumentos de seleção de novos agentes e treinamento de servidores públicos. As críticas aos concursos públicos como instrumentos de seleção de servidores e empregados públicos podem ser divididas entre radicais e moderadas. Análises mais extremadas apontam para o engessamento do mecanismo e questionam a própria habilidade do concurso em

⁷⁸³ SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Minimalism and Experimentalism in the Administrative State. *The Georgetown Law Journal*, vol. 100, 2011, pp. 53-93, p.82.

⁷⁸⁴ Durante a pandemia da Covid-19, diversos entes federativos disciplinaram o trabalho remoto de seus servidores, com vistas a atender às demandas de especialistas por distanciamento social. Em âmbito federal, vide, por exemplo, a Instrução Normativa SGP/SEDGG/ME nº 90, de 28 de setembro de 2021. Outros entes aproveitaram o sucesso da experiência do período para regulamentar o *home office* de maneira definitiva. Vide, por exemplo, o Decreto nº 26.869, de 26 de janeiro de 2022, editado pelo Estado de Rondônia.

selecionar candidatos mais bem preparados⁷⁸⁵. Já diagnósticos mais contidos, embora reconheçam a importância assumida pelos concursos para a profissionalização e a moralização da administração pública brasileira, enxergam uma série de espaços para seu aperfeiçoamento⁷⁸⁶.

Como visto no capítulo 3, a expansão dos concursos pela Constituição de 1988 foi responsável por trazer níveis até então desconhecidos de profissionalismo e neutralidade política para o estado brasileiro. Estudos são claros ao relacionar o recrutamento meritocrático de servidores com melhor desempenho no combate à corrupção⁷⁸⁷. Seria ingênuo imaginar que a extinção dos concursos tal qual realizados hoje representaria um avanço de processos multidisciplinares, lisos e transparentes em todo o país. Muito embora haja ilhas de excelência em determinados órgãos e entidades, o cenário mais provável dentro da cultura patrimonialista e clientelista que ainda pode ser observada em boa parte da administração pública do país seria, em larga medida, a substituição do concurso por práticas de nepotismo e empreguismo.

Não obstante, propostas de aprimoramento de concursos públicos, fortalecimento de cursos de formação e capacitação periódica de servidores e realização de processos seletivos para o preenchimento de cargos em comissão de perfil técnico não representam uma ruptura traumática para o atual regime da função pública. Ao contrário do que defendem os críticos mais tenazes do concurso público, defende-se neste trabalho que a abordagem minimalista e incremental representa o caminho mais profícuo a ser seguido.

⁷⁸⁵ Críticas contundentes ao concurso público podem ser encontradas em: PALMA, Juliana Bonacorsi de; ISSA, Rafael Hamze; NASCIMENTO, Julia Maria Lillo do. *Contratação de Servidores Temporários para Implementação de Políticas Públicas: o Caso “Programa trainee de Gestão Pública”*, 2020, p. 9-19. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Artigo-Academico-Juridico_-18.12.2019.pdf> Acesso em 01.Fev.2022.

⁷⁸⁶ No lado mais otimista, Barbara Geddes e Peter Evans apontam a seleção meritocrática de servidores públicos como um elemento-chave no fortalecimento da capacidade estatal em determinados setores no estado brasileiro (GEDDES, Barbara. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994, p. 78. EVANS, Peter B. *Embedded Autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995, p. 61). No Brasil, vide: MARTINS, Victor Silveira. Um Problema de Origem no RH do Estado Brasileiro: concurso público e qualificação dos servidores públicos. In: SUNDFELD, Carlos Ari. TRISTÃO, Conrado (org.). *Vínculos Públicos e Formas de Seleção: diagnósticos jurídicos para a modernização do RH do Estado*. Série sbdp: Direito Público dos Recursos Humanos Vol. 1. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, 2021, pp. 144-172, p. 164. FONTAINHA, Fernando de Castro; GERALDO, Pedro Heitor Barros; VERONESE, Alexandre; ALVES, Camila Souza. O concurso público brasileiro e a ideologia concursária. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 16, n. 110, out/2014-jan/2015, pp. 671-702.

⁷⁸⁷ DAHLSTRÖM, Carl; LAPUENTE, Victor. *Organizing Leviathan: politicians, bureaucrats, and the making of good government*. New York: Cambridge University Press, 2017. p. 97-100. DAHLSTRÖM, Carl; LAPUENTE, Victor; TEORELL, Jan. The Merit of Meritocratization: politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. *Political Research Quarterly*, vol. 65, n. 3, pp. 656-668, p. 663-665.

Avaliações excessivamente conteudistas e pouco relacionadas com as atividades que serão desempenhadas pelos futuros servidores tendem a selecionar pessoas boas em fazer provas, mas que não necessariamente serão bons funcionários a partir da posse⁷⁸⁸. Um candidato muito competente em uma prova pode acabar se revelando um servidor imaturo, despreparado ou descompromissado. De modo similar, provas orais tendem a se mostrar excessivamente arbitrárias, na medida em que o examinador se encontra frente-a-frente com o candidato, o que pode interferir na objetividade de sua avaliação e permitir a manifestação de vieses cognitivos⁷⁸⁹.

Provas de concursos devem ter relação com as atividades que serão desenvolvidas pelos futuros servidores em suas rotinas de trabalho, com questões que abordem não apenas aspectos teóricos do edital, mas também que apresentem uma abordagem mais prática e relacionada com os desafios com que os profissionais irão lidar em seu dia-a-dia. Para isso, não é necessário alterar a Constituição nem renunciar às conquistas que a universalização dos concursos pela Carta de 1988 representou para a profissionalização e a impessoalidade da burocracia brasileira. Pelo contrário: trata-se de mudanças sutis, que podem ser implementadas com uma mera correção do enfoque adotado por examinadores responsáveis pela elaboração de provas.

Muito embora o concurso público possa ser encarado como um instrumento de ascensão social para estudantes dedicados de famílias de classe média ou média-baixa⁷⁹⁰, o aumento da competitividade dos processos seletivos e a profissionalização dos “concurseiros” ocorridos nos últimos anos tornam o acesso a cargos públicos cada vez mais elitista, uma vez que se privilegiam candidatos que tenham condições financeiras e familiares de serem estudantes em

⁷⁸⁸ MENDONÇA, José Vicente Santos de. O Concurso Público e o Algoritmo Pouco Sofisticado do Direito Administrativo. *Jota*. 2019. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-concurso-publico-e-o-algoritmo-pouco-sofisticado-do-direito-administrativo-16022019>> Acesso em 18.Out.2021. No limite, podem servir até mesmo a finalidades pouco (ou nada) relacionadas à aferição das competências profissionais dos candidatos. Anna Grzymala-Busse narra que o estatuto dos servidores públicos aprovado pela Letônia em 1994, poucos anos após a independência do país da antiga União Soviética, previa que as provas para ingresso no funcionalismo público seriam basicamente exames de proficiência no idioma letão, a fim de promover uma purga de russos na nova república báltica (GRZYMALA-BUSSE, Anna. *Rebuilding Leviathan*. Party competition and state exploitation in post-communist democracies. New York: Cambridge University Press, 2007, p. 157).

⁷⁸⁹ FONTAINHA, Fernando de Castro *et. al.* *Processos Seletivos para a Contratação de Servidores Públicos: Brasil, o país dos concursos?* Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2014, p. 12.

⁷⁹⁰ MENDONÇA, José Vicente Santos de. O Concurso Público e o Algoritmo Pouco Sofisticado do Direito Administrativo. *Jota*, 2019. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-concurso-publico-e-o-algoritmo-pouco-sofisticado-do-direito-administrativo-16022019>> Acesso em 18.Out.2021. MARTINS, Victor Silveira. Um Problema de Origem no RH do Estado Brasileiro: concurso público e qualificação dos servidores públicos. In: SUNDFELD, Carlos Ari. TRISTÃO, Conrado (org.). *Vínculos Públicos e Formas de Seleção: diagnósticos jurídicos para a modernização do RH do Estado*. Série sbdp: Direito Público dos Recursos Humanos Vol. 1. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, 2021, pp. 144-172, p. 159-160.

tempo integral⁷⁹¹. Ações afirmativas, notadamente os mecanismos de reservas de vagas, buscam trazer mais diversidade para o serviço público, mas ainda há muito a ser feito, sobretudo nos processos que selecionam agentes para posições da alta administração pública, como diplomatas e auditores fiscais, e funções essenciais à justiça⁷⁹², bem como no que se refere à redução de desigualdades de raça e gênero dentro do funcionalismo público⁷⁹³.

Há, ainda, espaço para aprimoramento de cursos de formação e outros instrumentos de treinamento de servidores⁷⁹⁴. Além de provas que mesclassem conhecimentos técnicos e práticos, a estruturação de concursos deveria também se preocupar com o desenvolvimento de cursos de formação que auxiliassem os aprovados a conhecer as rotinas de trabalho do órgão ou entidade, transmitindo conhecimento acumulado por servidores mais antigos para os novos entrantes, de modo a privilegiar a continuidade de serviços públicos⁷⁹⁵.

Como os cursos de formação hoje não são obrigatórios, muitos concursos não os realizam, principalmente na esfera municipal, que costuma contar com recursos humanos e financeiros mais limitados. Novos servidores ingressam na administração sem qualquer treinamento sobre o exercício de suas funções no mundo real, os sistemas e programas que deverão operar, a estrutura interna do órgão ou entidade onde irão trabalhar ou mesmo a quem recorrer em caso de dúvidas.

Além disso, poucas são as organizações públicas que oferecem periodicamente oportunidades de capacitação e desenvolvimento profissional de seus servidores. Normas e sistemas são introduzidos sem que haja uma preocupação adequada em preparar os profissionais

⁷⁹¹ FONTAINHA, Fernando de Castro *et. al.* *Processos Seletivos para a Contratação de Servidores Públicos: Brasil, o país dos concursos?* Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2014, p. 12. ABRAMOVAY, Pedro; LOTTA, Gabriela. *A Democracia Equilibrada: políticos e burocratas no Brasil.* São Paulo: Companhia das Letras, 2022, p. 49.

⁷⁹² De acordo com a última edição do Atlas do Estado Brasileiro, em 2020, cerca de 35% dos servidores do Executivo federal se declaram pretos ou pardos (dos quais somente 5% se consideram pretos), 0,3% são indígenas, 2,4% têm origem asiática e 56,6% são brancos. 5,7% não informaram sua raça. As diferenças raciais ficam ainda mais claras quando é feito um recorte por escolaridade. Brancos ocupam 65% dos cargos de nível superior na administração federal. Algumas carreiras jurídicas, como Procurador Federal, chegam a contar com 80% de integrantes brancos. Vide: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/filtros-series/21/desigualdades-no-setor-publico>> Acesso 23.Fev.2022.

⁷⁹³ O Atlas do Estado Brasileiro mostra que homens brancos possuem a maior remuneração média do Executivo federal: R\$ 8,7 mil mensais. Na sequência, vêm mulheres brancas (R\$ 7,7 mil), homens negros (R\$ 6,2 mil) e mulheres negras (R\$ 5,8 mil). Outras minorias, como pessoas com deficiência e LGBTQ+, não estão sequer contempladas nas estatísticas do documento. Vide: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/145>> Acesso em 29.Mar.2022.

⁷⁹⁴ VAZ, José Carlos. A Delicada Disputa pelas Cabeças na Evolução do Serviço Público no Brasil Pós-redemocratização. In: ENAP 20 anos: caminhos de uma escola de governo. Brasília: ENAP, 2006, pp. 37-44, p. 43.

⁷⁹⁵ NOGUEIRA, Roberto Passos. CARDOSO JUNIOR, José Celso. Tendências e Problemas de Ocupação no Setor Público Brasileiro: conclusões parciais e recomendações de pesquisa. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso (org.). *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro.* Vol. 5: Diálogos para o Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011, pp. 415-442, p. 438-439.

que já fazem parte do órgão ou entidade, tornando sua adaptação aos novos instrumentos de trabalho mais demorada e menos eficiente. Com isso, prejudica-se a qualidade da atuação de servidores públicos não apenas no momento seguinte às mudanças, como também no longo e médio prazos, já que programas muitas vezes adquiridos a preços elevados pela administração não são utilizados de maneira adequada ou compatível com todas as suas potencialidades.

A ausência de treinamento prático dificulta a atuação não só de servidores recém-empossados, como também de agentes mais antigos que passem a desenvolver suas atividades em novos setores ou por meio de novos programas e rotinas. O desenvolvimento de cursos de formação e de capacitação profissional mais efetivos e voltados para o desempenho das atividades que servidores irão realizar em seu dia-a-dia pode contribuir para uma melhor acomodação dos entrantes e, ao fim e ao cabo, para uma maior qualidade dos serviços públicos que eles oferecem à população. Um instrumento interessante para garantir a realização de iniciativas periódicas de capacitação profissional de servidores, especialmente para entes federativos que enfrentam restrições orçamentárias e contam com número limitado de servidores altamente treinados, é o desenvolvimento de parcerias entre, de um lado, o poder executivo e, de outro, escolas de governo e órgãos de controle, que em geral contam com corpos técnicos de elevada formação.

Por fim, aponta-se, ainda, para a possibilidade de realização de processos seletivos de ampla concorrência, com características meritocráticas, para o preenchimento de cargos em comissão mais atrelados ao desempenho de atividades de caráter eminentemente técnico, como superintendentes e gerentes de projeto⁷⁹⁶⁻⁷⁹⁷. Esses processos, modernamente denominados de “processos de seleção por competências”, buscam selecionar candidatos a partir de um conjunto de características que incluem não só conhecimentos técnicos, mas também habilidades

⁷⁹⁶ DE BONIS, Daniel; PACHECO, Regina Silvia. Nem Dirigente nem Burocrata: o debate sobre o dirigente público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (orgs.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, pp. 318-350, p. 347.

⁷⁹⁷ Eduardo Dargent discorre sobre a autonomia conquistada, em determinados cenários, por tecnocratas ocupantes de cargos de livre nomeação e exoneração, como Ministros da Economia, em países da América Latina em relação aos agentes políticos que os nomeiam justamente devido à legitimidade que advém de sua expertise técnica (DARGENT, Eduardo. *Technocracy and Democracy in Latin America: the experts running government*. New York: Cambridge University Press, 2015. pp. 36-38). No contexto brasileiro, Paulo Modesto defende a importância da regulamentação dos cargos em comissão: MODESTO, Paulo. É possível superar o clientelismo na Administração Pública do Brasil? Argumentos jurídicos e sugestões para limitar a criação e o provimento abusivo de cargos públicos em comissão nos 30 anos da Constituição de 1988. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, ano 16, n 62, jul 2018, p 9-55.

interpessoais, capacidade de organização e iniciativa, dentre outros aspectos⁷⁹⁸. O modelo já tem sido utilizado em algumas unidades da federação, inclusive na União Federal⁷⁹⁹. Seus defensores pregam sua expansão e institucionalização como forma de garantir maior profissionalismo no exercício de funções estratégicas e de liderança na administração pública.

As medidas aqui apresentadas são ações que permitem avaliação constante sobre pontos de sucesso e eventuais espaços para aperfeiçoamento. É possível que a administração analise, por exemplo, se mudanças nos tipos de prova aplicados em determinado concurso geraram mudanças no perfil dos aprovados; se cursos de formação e capacitação foram bem avaliados por servidores e se geraram impactos em seu trabalho; se comissionados selecionados a partir de processos seletivos de ampla concorrência apresentaram o desempenho esperado; ou, ainda, se as medidas geraram impacto na avaliação de cidadãos sobre a qualidade da atuação desenvolvida pelo órgão ou entidade. Em sintonia com a valorização da capacidade estatal de oferecer serviços públicos de qualidade à população e a abordagem incremental da estruturação de reformas, em todos esses casos, podem ser traçados planos para aprofundar e expandir iniciativas bem-sucedidas e corrigir aquelas cujos resultados não tenham se mostrado tão satisfatórios.

5.6. Conclusões Parciais

O advento de transformações graduais no regime jurídico dos servidores públicos de maneira frequente e desorganizada contribui para o enfraquecimento tanto da função pública quanto do estado democrático de direito no país. Com vistas a frear esses processos de degradação institucional e, também, atender a demandas por uma função pública mais eficiente, capaz e responsiva, o presente capítulo buscou, de um lado, lançar luzes sobre os desafios

⁷⁹⁸ ANDRADE, Carolina Riente de; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Seleção e Monitoramento de Empreendedores Públicos à luz da Gestão por Competências. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. Vol.52, n. 3, maio-jun 2018, pp. 469-485. VALADARES, Josiel Lopes; EMMENDOERFER, Magnus Luiz. Cargos de Livre Nomeação: reflexões com base no empreendedor público em um estado-membro do Brasil. *Revista de Administração Contemporânea*, vol. 16, n. 5, Out/2012.

⁷⁹⁹ Os Decretos nº 9.021/2017 e 9.727/2019 estabelecem, em nível federal, percentuais de cargos em comissão a serem preenchidos por servidores de carreira, bem como requisitos mínimos de qualificação profissional que seus ocupantes, inclusive os que não fazem parte do quadro permanente de pessoal da Administração, devem atender.

envolvidos na realização de reformas administrativas e, de outro, desenvolver estratégias para a estruturação de reformas que se mostrem viáveis e efetivas.

Não obstante as diferentes pressões por mudanças, a aprovação de reformas do regime jurídico dos servidores públicos é uma tarefa complexa. O tema é objeto de profundas divergências ideológicas e inevitavelmente envolve *trade-offs* entre as vantagens e as desvantagens de possíveis arranjos institucionais. Enquanto a aprovação de reformas requer negociações políticas complexas, a implementação de normas já aprovadas também está sujeita a disputas, esforços de contrarreforma e problemas de *path dependence*.

Para enfrentar esses desafios, defende-se a adoção de estratégias incrementais, focadas em mudanças graduais, baseadas em planos pré-estabelecidos, no monitoramento contínuo das iniciativas adotadas e na realização de ajustes constantes a partir dos dados colhidos durante este processo de acompanhamento. Já quanto ao conteúdo de propostas para reformas, considera-se importante a adoção de medidas que aprimorem a *accountability* no regime da função pública e da capacidade estatal de realizar políticas públicas, como avaliações de desempenho, redução das desigualdades salariais no setor público e aprimoramento de mecanismos de seleção e treinamento.

Para que possam produzir efeitos mais amplos, é desejável que façam parte de planos de reforma que identifiquem as principais distorções do regime de pessoal daquele determinado ente federativo e selecionem um conjunto reduzido de medidas para serem implementadas de maneira simultânea, organizada e acompanhada de constante monitoramento. Além disso, devem contar com a participação dos próprios servidores afetados pelas modificações, de modo a reduzir resistências internas. A administração deve estar atenta para os resultados observados nas fases de monitoramento, a fim de que possa aperfeiçoar continuamente as medidas adotadas.

Ainda assim, essas inovações não são balas de prata. Muitas das medidas debatidas neste capítulo estão longe de gerar consenso. A abertura ao diálogo e a busca por caminhos de conciliação parecem ser o caminho para reformas mais duradouras e efetivas, mas nem sempre fáceis de alcançar. Reformas do regime jurídico da função pública são necessárias para construir um estado mais responsivo e capaz de executar políticas públicas eficientes e inclusivas, mas devem ser desenvolvidas com seriedade, transparência e responsabilidade.

CONCLUSÃO: O QUE O INSTITUCIONALISMO NOS ENSINA SOBRE A FUNÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA?

A presente tese se debruçou sobre o regime jurídico da função pública brasileira, mais precisamente sobre as incompletudes da análise empreendida pela literatura jurídica majoritária sobre o regime jurídico dos servidores públicos no Brasil e as contribuições do institucionalismo para uma compreensão mais realista deste regime, as transformações silenciosas que ele vem enfrentando desde sua última grande reforma, no final da década de 1990, e possíveis direções para seu aperfeiçoamento. A partir de um olhar institucionalista, buscou-se a compreender a importância de uma burocracia estatal profissionalizada e politicamente independente para a promoção de valores do estado democrático de direito, a formação do regime jurídico dos serviços públicos no Brasil, as origens e os efeitos de suas transformações mais recentes, bem como refletir sobre possíveis caminhos para o aprimoramento da função pública no país com vistas a promover maior responsividade dos servidores e aprimorar a capacidade estatal de realizar políticas públicas.

Ainda que sem se filiar de maneira categórica a uma vertente específica do movimento institucionalista, ferramentas por ele oferecidas, aliadas às reflexões da teoria organizacional da agência, trouxeram novas perspectivas para a análise de questões jurídicas desenvolvidas ao longo do trabalho, tais como os elementos do estado democrático de direito e sua relação com o regime jurídico dos servidores públicos, a ascensão de arranjos legais que, muitas vezes com a chancela da jurisprudência do STF, têm transformado a função pública brasileira e a juridicidade de propostas de reforma deste regime.

A Constituição de 1988 adota uma visão substantiva da democracia, no qual a promoção de direitos fundamentais e a redução de desigualdades são consideradas aspectos centrais do estado democrático de direito. Neste ambicioso projeto constitucional, servidores públicos desempenham um relevante papel na prestação de serviços públicos essenciais que agregam uma dimensão fundamental de cidadania à população.

Corpos burocráticos permanentes podem contribuir para moderar a atuação de lideranças políticas, inclusive – mas não somente – aquelas com tendências autoritárias, adotando estratégias de resistência às preferências desses agentes políticos. Usualmente, essa resistência se

materializa por meios mais sutis, como a integração de lacunas no trabalho, a esquivas ou o retardamento do cumprimento de comandos, mas, por vezes, também pode se dar em ações mais ostensivas, como a sabotagem e o descumprimento direto de ordens. Por outro lado, uma vez eleitos, populistas autoritários podem adotar três atitudes em relação a corpos burocráticos permanentes: marginalização (*sidelining*), desconsideração (*ignoring*) ou co-optação (*co-optação*). Esses comportamentos não ocorrem de maneira necessariamente linear, podendo ser adotadas estratégias distintas para órgãos ou entidades mais alinhados e aqueles que expressem maiores divergências com o representante político.

Em cenários de estabilidade democrática, a formação de uma memória institucional e a pluralidade política dos servidores públicos podem calibrar o discurso de lideranças políticas e trazer a concretização da ação estatal para um caminho intermediário preferível por parcela considerável (e até majoritária) da população, uma vez que, nas eleições majoritárias, o sistema de *winner-takes-all* desconsidera os votos dos candidatos derrotados, mesmo por margens pequenas. Em momentos de erosão democrática, a resistência burocrática às preferências autoritárias das autoridades políticas pode servir de proteção contra processos de deterioração institucional.

Servidores, porém, são agentes limitados na promoção e defesa do estado democrático de direito. Dentro das organizações públicas, é possível que os próprios servidores, membros de poderes e instituições de controle manifestem preferências antidemocráticas ou excessivamente voltadas para seus próprios interesses, inclusive patrimoniais. Líderes com inclinações autoritárias podem também alterar regras do regime da função pública para facilitar a demissão de servidores dissidentes e a nomeação de outros agentes mais alinhados. Além disso, instrumentos de controle político limitam a autonomia dos servidores públicos, principalmente quando estes se encontram em desacordo com representantes políticos.

As relações de agência se formam em organizações complexas, nas quais não é possível que uma pessoa realize por si só todas as etapas do objeto para o qual aquela estrutura foi criada. Nessas organizações, pessoas dotadas de poder decisório precisam delegar a execução de tarefas a subordinados e, quanto mais a organização cresce e se desenvolve, mais longa se torna essa cadeia de comando. A teoria da agência estuda os problemas que podem surgir nessas relações. Alguns são comuns a organizações públicas e privadas, como a assimetria informacional, a racionalidade limitada e diferenças de interesses, horizontes de planejamento e propensão a

riscos. Essa perspectiva é complementada pela teoria das instituições habitadas, que reforça a ideia de que organizações são compostas por pessoas e que instituições são construídas a partir da interpretação desses indivíduos e das interações que eles estabelecem entre si.

Relações de agência no âmbito das burocracias públicas envolvem também outras questões tormentosas. Interações entre eleitores e representantes eleitos são estudadas a partir da *accountability* vertical, enquanto relações entre agentes políticos e servidores públicos são regidas por dificuldades de legitimidade democrática. A multiplicidade dos objetivos a serem perseguidos pelo poder público amplifica atritos e espaços de inovação que naturalmente ocorrem ao longo da cadeia de comando administrativa. A baixa responsividade dos corpos burocráticos e a rigidez do desenho institucional de organizações públicas cria seus próprios dilemas de agência.

As teorias do agente-principal e das instituições habitadas escancaram a existência de atritos nas relações administrativas, bem como os mecanismos de que agentes e principais podem lançar mão para tentar fazer prevalecer a sua vontade. A interferência de servidores-agentes pode se dar de forma estridente, por meio de sabotagens materializadas no descumprimento direto de ordens e outros comportamentos que podem caracterizar insubordinação ou, no limite, crime de prevaricação. Contudo, é mais comum que ocorra de formas mais sutis e quase imperceptíveis, por meio do próprio trabalho do servidor quando atua na integração de lacunas em comandos genéricos ou, ainda, por meio da esquiva, com a supressão de parte de diretrizes gerais com a qual o agente não concorde ou a redefinição de prioridades e parâmetros de controle interno aplicáveis a cada medida proposta, aplicando-se mais celeridade e flexibilidade às ações que contam com a simpatia do agente e standards mais rígidos àquelas que ele pessoalmente desaprova.

Há casos em que agentes e principais, ou agentes integrantes do mesmo nível hierárquico que estejam em dissonância, conseguirão chegar a um acordo e expressar uma vontade estatal que represente uma visão intermediária entre as preferências de cada um. Em outras hipóteses, a vontade de um conseguirá prevalecer sobre a do outro, podendo ocorrer de preponderar a preferência do servidor que atua na linha de frente, dado seu alto grau de discricionariedade para decidir sobre a concretização de comandos estatais no mundo real.

Contudo, em cenários de desacordos profundos, o uso das ferramentas de controle político sobre organizações públicas leva à redução de seu efetivo grau de autonomia. O desenho institucional da administração pública brasileira faz com que servidores de carreira sejam

frequentemente chefiados por ocupantes de cargos em comissão apontados por agentes políticos, que nem sempre buscam lideranças competentes e tecnicamente preparadas. Ao revés, com frequência trata-se de pessoas imbuídas de elevada lealdade político-partidária que podem ser nomeadas e exoneradas pelo chefe do Poder Executivo a qualquer tempo. Autoridades políticas podem também impor restrições severas a órgãos e entidades que sejam desalinhados com suas preferências, como cortes e contingenciamentos orçamentários, proibição de abertura de concursos públicos, bem como esvaziamento e supressão de competências. Há, ainda, instrumentos de controle que recaem individualmente sobre servidores públicos, mesmo aqueles dotados da garantia da estabilidade no cargo, a exemplo das remoções, da exoneração de funções de confiança e do indeferimento de pedidos discricionários.

Existe vasta literatura que aponta para a importância da autonomia burocrática para a promoção de políticas públicas de qualidade, o combate à corrupção e a resistência a movimentos populistas autoritários. No entanto, o insulamento burocrático não pode ser completo, sendo importante para o florescimento democrático a existência de algum grau de influência política sobre a atuação de servidores públicos. Ao longo de sua história, porém, o Brasil sempre teve dificuldades para encontrar o ponto ótimo dessa calibragem.

A Era Vargas (1930-1945) marca a primeira tentativa estruturada de uma profissionalização mais abrangente do funcionalismo público, como parte do projeto nacional-desenvolvimentista do período. Durante a ditadura do Estado Novo, Vargas levou adiante a criação do DASP, em 1938, e a edição do primeiro estatuto dos funcionários federais civis. O DASP foi responsável pela primeira tentativa organizada de formação de uma burocracia pública estruturada no país, que pudesse dar conta dos projetos desenvolvimentistas da época. Sua estruturação se pautava em valores weberianos de profissionalização e mérito.

O golpe militar de 1964 inaugurou uma era de esvaziamento do regime estatutário e da administração direta. A reforma administrativa de 1967, segunda grande reforma administrativa empreendida no país, fundou-se em ideias de flexibilização e implantação de valores do setor privado dentro do estado. Durante as duas décadas em que perdurou a ditadura militar brasileira, ocorreu uma substituição de propostas tecnocráticas por necessidades de acomodação de aliados políticos do regime em empregos e funções públicas. O funcionalismo público federal, em especial a administração indireta, ganhou quase um milhão de novos agentes, sendo cerca de 80% regidos pela CLT e admitidos sem concurso público.

A derrocada da ditadura militar e a Nova República representam um momento de ampla refundação do estado brasileiro e de seu pacto democrático, incluindo o funcionamento de seus corpos burocráticos a partir de ideais eminentemente weberianos. Não obstante o constituinte tenha adotado o tipo weberiano para estruturar o atual regime da função pública, o modelo proposto por Weber possui natureza meramente descritiva. O ideal weberiano apenas enumera traços de uma organização hipotética que adotasse em sua totalidade os preceitos burocráticos, sem que isso implique um caráter prescritivo sobre suas características. O elemento descritivo do tipo weberiano mitiga a carga valorativa sobre eventuais divergências de suas características em organizações reais, bem como eventuais iniciativas reformadoras que busquem mitigar esses traços.

Em que pesem os compromissos envolvidos com a sua aprovação, especialmente o “trem da alegria” que possibilitou a concessão de estabilidade a funcionários admitidos sem concurso até cinco anos antes de sua promulgação, a Constituição de 1988 trouxe importantes transformações para o funcionalismo público, com a universalização dos concursos e o avanço do regime estatutário. Após poucos anos de vigência da atual Constituição, porém, críticos passaram a apontar a excessiva rigidez de suas disposições, especialmente para a exigência de criação de um regime jurídico único para cada ente federativo. Influenciado pelo movimento do *New Public Management*, o ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira propôs uma ampla reforma gerencial, pautada nas ideias de administração de resultados e aplicação de princípios da gestão privada ao setor público. Essa reforma pode ser dividida em três grandes frentes: descentralização, desburocratização e controle financeiro do estado.

No âmbito da descentralização, promoveram-se privatizações de empresas estatais, agências reguladoras foram criadas e serviços públicos delegados para concessionárias e organizações sociais. Tais medidas passaram a oferecer a gestores públicos uma série de alternativas para a prestação de serviços públicos para além de servidores estatutários. Já na esfera do controle financeiro do estado, foram aprovadas a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Emenda Constitucional nº 20/1998. Ações relacionadas a essa frente, sobretudo a LRF, impuseram uma série de restrições aos entes federativos quanto às despesas que podem realizar com pagamento de pessoal, forçando gestores a adotar soluções que reduzissem despesas desta natureza.

A desburocratização seria corporificada principalmente pela Emenda Constitucional nº 19/1998, que buscava ampliar do período de estágio probatório, criar a exigência de aprovação em avaliação especial para aquisição de estabilidade, introduzir a possibilidade de perda do cargo por servidor estável a partir de baixo desempenho e extinguir do regime jurídico único. Essa frente, porém, apresentou resultados muito mais tímidos do que o esperado, tendo em vista que a lei complementar que deveria regulamentar as avaliações de desempenho jamais foi editada e o RJU foi restabelecido por decisão cautelar do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 2.135, que reconheceu a existência de vício formal na votação que levou ao fim do regime unificado.

Ao longo dos anos 2000, a administração federal se expandiu e se fortaleceu, com a criação de novas carreiras, melhorias salariais e o aumento do quadro de servidores efetivos. O período também foi marcado por iniciativas de ampliação da participação social e de consolidação de órgãos de controle. Contudo, essas medidas não fizeram parte de um plano organizado de reforma nem tiveram a mesma penetração nas esferas estadual e municipal.

Nos anos mais recentes, causas de ordem gerencial, política, fiscal e tecnológica têm levado a novas transformações da função pública em todas as esferas de governo. Parte das pressões gerenciais guarda relação com imperfeições do regime jurídico dos servidores públicos inaugurado pela Constituição de 1988 que a Emenda Constitucional nº 19/1998 não conseguiu solucionar, em especial sua baixa responsividade. Já pressões fiscais começaram a se agravar com o endurecimento da política fiscal do país promovido a partir do final dos anos 1990, aprofundando-se de maneira ainda mais considerável a partir da instabilidade política e econômica que atinge o país nos últimos anos.

Questões gerenciais estão ligadas a uma busca por reduzir dilemas de agência na administração e maior flexibilidade na gestão de pessoal no setor público. Pretende-se criar alternativas para que gestores públicos premiem servidores mais dedicados, desliguem com mais facilidade aqueles menos comprometidos ou assegurem a prestação de serviços públicos em locais que sofrem com escassez de servidores efetivos. Dentro dessa esfera, surgem soluções dentro do regime estatutário para trazer maior flexibilidade à gestão de pessoas no setor público, como as gratificações de encargos especiais e os bônus de produtividade, enquanto outras emergem fora do regime estatutário, a exemplo da expansão dos vínculos celetistas na administração pública. Há, ainda, soluções que se apresentam fora da própria administração

pública, como a terceirização de atividades administrativas, os contratos de gestão e determinadas concessões de serviços públicos.

Questões políticas relacionam-se com demandas de distribuição de cargos e empregos para apadrinhados políticos que são velhas conhecidas do estado brasileiro e persistem no cenário de elevada fragmentação política da Nova República. A fim de acomodar seus aliados e cabos eleitorais, sobretudo em locais marcados por economias menos pulsantes e menos oportunidades de emprego no setor privado, atores políticos pressionam por mais posições de livre provimento dentro da administração ou em entidades particulares que atuem em colaboração com o poder público. Carreiras de servidores dotadas de maior poder de mobilização também se organizam para pressionar agentes políticos a aprovarem estatutos mais favoráveis, relativizando o comando constitucional pela adoção de um regime unificado por cada ente federativo.

As questões fiscais têm relação direta tanto com as pressões financeiras do regime estatutário quanto com os limites para despesas de pessoal impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e agravados consideravelmente pelo cenário de incerteza e queda de arrecadação tributária que atingiu o país em anos mais recentes. Restrições orçamentárias fazem com que entes federativos precisem desenvolver soluções alternativas para garantir a continuidade de atividades administrativas relevantes a custos menores ou a partir de rubricas não abrangidas pelos limites de gastos com pessoal. A contratualização de serviços públicos e a expansão das contratações temporárias em todas as esferas de governo são fenômenos que, ao mesmo tempo em que permitem a continuidade de atividades cotidianas da administração, representam uma busca por redução de despesas com pessoal ao adotarem um regime jurídico menos protetivo para os trabalhadores. Entre 1994 e 2017, servidores temporários saltaram de 1,1% do funcionalismo nacional para 7,4%, com crescimento maior a partir de 2005 e verdadeira explosão desde 2013. Em alguns estados, porém, temporários perfazem 40% do funcionalismo.

Questões tecnológicas já têm gerado impacto na gestão de pessoas da administração pública, com a mudança das habilidades desejadas em novos servidores públicos e o desaparecimento das funções desempenhadas por determinadas categorias. Alguns estudiosos defendem, porém, que a obsolescência de algumas carreiras e a demanda por outras pode ser equacionada pelo curso natural das aposentadorias dos servidores mais antigos. O movimento de digitalização se acelerou a partir da pandemia de Covid-19 e tende a se expandir ainda mais nos próximos anos, à medida que novas tecnologias se tornem cada vez mais difundidas na

administração. Além disso, parcela da literatura destaca que modelos de *e-government* podem facilitar o acesso a serviços públicos e trazer mais transparência para a gestão pública. No entanto, a expansão de iniciativas de governo digital traz novos desafios para a administração pública, como a ampliação do acesso da população à tecnologia e o combate a riscos de discriminação algorítmica.

As transformações experimentadas pela função pública brasileira podem ser analisadas sob a perspectiva institucionalista dos processos de transformação institucional gradual. Ao contrário das mudanças radicais, as transformações graduais ocorrem de maneira lenta, sem necessariamente estar atreladas a momentos de crise ou ruptura institucional. Existem cinco espécies principais de transformações graduais: *layering*, conversão, desvio, desalojamento e *by-pass*. O *layering* ocorre mediante a criação de uma série de exceções a regras gerais. A conversão se dá quando o uso e a aplicação de determinada instituição se transformam. Já o desvio ocorre quando as normas permanecem as mesmas, mas uma mudança relevante no contexto reverbera no funcionamento da instituição, enquanto o desalojamento leva à sua substituição total ou parcial por uma instituição alternativa. Por sua vez, o *by-pass* surge como um instrumento alternativo de prestação de serviços públicos que permite aos usuários escolher entre a modalidade antiga e a nova.

Nem todos esses fenômenos surgem de um desenho consciente de agentes políticos em promover transformações profundas no regime jurídico da função pública. Muitos surgem apenas para dar conta de necessidades específicas do dia-a-dia da administração, como a carência de professores em determinada escola pública situada em área de difícil acesso ou a acomodação profissional de apadrinhados de um aliado político relevante. A soma de todos esses fenômenos produz transformações relevantes não apenas ao regime jurídico da função pública, como também ao funcionamento da administração pública brasileira. O setor público na prática se mostra uma verdadeira “babel de vínculos” profissionais, revelando uma realidade muito mais complexa do que uma leitura literal do texto constitucional daria a entender.

Agentes submetidos a relações de natureza diversa com o poder público terão também capacidades diferentes para desempenhar suas tarefas. A capacidade institucional da administração é, assim, afetada pelos tipos de vínculo de trabalho de seus servidores e colaboradores. Quando regras mudam com elevada frequência, uma instituição pode ser considerada fraca. A instabilidade impede que uma determinada instituição atinja por completo

seus objetivos e pode levar a ciclos viciosos de inobservância e modificação de suas normas de forma cada vez mais frequente. Sob esse aspecto, não obstante os indiscutíveis avanços que a Constituição de 1988 representou, o regime jurídico dos servidores públicos ainda pode ser considerado uma instituição fraca.

As mais recentes transformações da função pública analisadas nesse trabalho garantem-lhe uma oxigenação importante e permitem que a administração pública possa minimamente responder a demandas de flexibilização na gestão de pessoas e garantir a prestação de serviços públicos para a população em cenários de limitações orçamentárias e de pessoal. No entanto, o surgimento de múltiplos vínculos de trabalho, com trabalhadores sujeitos a regimes distintos desempenhando funções bastante similares ou até idênticas também produz uma série de consequências gravosas para o funcionamento saudável do estado democrático de direito no país.

A ausência de critérios claros para a definição do tipo de vínculo a ser adotado e a divisão de tarefas entre esses agentes aumenta a irracionalidade organizacional e reduz a transparência na administração. O acúmulo de desvios das regras constitucionais prejudica o *rule of law*, na medida em que o funcionamento da administração se torna cada vez mais fragmentado e diverso dos comandos descritos nas normas de regência do regime da função pública. A multiplicação de vínculos menos protetivos aprofunda processos de precarização do trabalho no setor público, com um número crescente de trabalhadores desprovidos de direitos trabalhistas básicos e outros com atrasos crônicos em seu. A precarização, por sua vez, contribui para a deterioração da qualidade de serviços públicos e, por consequência, para a redução da confiança dos indivíduos nas instituições democráticas. A coexistência de trabalhadores precarizados e servidores estatutários integrantes de carreiras que contam com um regime mais benéfico aprofunda desigualdades no setor público e acelera processos de corrosão do tecido social que forma as bases do estado democrático de direito.

O advento de transformações graduais no regime jurídico dos servidores públicos de maneira frequente e desorganizada, a um só tempo, expõe a insuficiência do regime atual para atender de maneira adequada às demandas do estado brasileiro e contribui para o enfraquecimento tanto da função pública quanto do estado democrático de direito no país. Reformas estruturadas podem auxiliar na construção de uma função pública – e, de modo mais amplo, um estado – mais capaz de executar políticas públicas de qualidade e concretizar os ambiciosos objetivos estabelecidos pela Constituição de 1988.

Não obstante as diferentes pressões por mudanças, a aprovação de reformas do regime jurídico dos servidores públicos é uma tarefa complexa. O primeiro desafio na elaboração e aprovação de reformas administrativas diz respeito às profundas disputas ideológicas em torno do tema. Tais divergências polarizam legisladores e *policymakers*, dificultando o debate e a construção de consensos. Some-se a isso o segundo desafio relacionado à inevitável existência de *trade-offs* entre as vantagens e as desvantagens de qualquer arranjo institucional escolhido. É impossível promover todos os valores relevantes para o ordenamento jurídico ao mesmo tempo e haverá casos em que atender a uma fonte de pressão por reformas implicará deixar outra descoberta.

A terceira dificuldade envolve a ação de grupos de interesses contrários às mudanças que se mobilizam para impedir sua aprovação ou, posteriormente, sua implementação. Uma boa parte desses grupos é composta por sindicatos e associações de servidores públicos pouco simpáticos a propostas que pretendam enrijecer as disposições de seu regime jurídico. Agentes políticos, por sua vez, respondem a essas pressões por diversos motivos. Ora enxergam em grupos de servidores potenciais eleitores e aliados, ora temem a reação de carreiras cujas atribuições envolvem o exercício de atividade fiscalizatória sobre a atuação de mandatários e ora se preocupam com os efeitos de greves e paralisações de servidores sobre sua própria popularidade.

O quarto desafio refere-se à inevitabilidade de negociações políticas para se chegar à votação e à aprovação de reformas, envolvendo necessariamente concessões às preferências de agentes políticos dos mais variados campos ideológicos, e às possíveis batalhas jurídicas em torno da constitucionalidade de projetos reformistas a serem enfrentadas durante a tramitação ou mesmo após a sua aprovação. Forças de oposição às reformas podem se unir para tentar bloquear sua aprovação no Legislativo, pressionar o chefe do Executivo a vetar projetos de lei já aprovados ou buscar sua invalidação no campo do Judiciário. É também recomendável a construção de amplas coalizões de apoio à reforma para além das instâncias políticas, conquistando aliados junto a atores não-estatais, como a sociedade civil, a academia e organismos internacionais.

O quinto desafio envolve as dificuldades inerentes à implementação de mudanças já aprovadas e as formas de resistência entrincheiradas na cultura organizacional. As disputas em torno de reformas não se encerram após a aprovação das novas regras. Neste momento tem início uma segunda batalha em torno da sua implantação, na qual agentes contrários às mudanças

tentarão obstar ou retardar a regulamentação e a efetivação das novas normas. Por ser muito mais discreta e silenciosa do que a luta pela aprovação das reformas, com frequência forças de resistência conseguem ser bem-sucedidas nestas disputas. Iniciativas de bloqueio da implementação de reformas podem, ainda, ser auxiliadas pela persistência de uma cultura avessa a mudanças na administração pública, marcada por um forte viés de inércia e pela tendência de repetir comportamentos considerados familiares a seus membros. A repetição de padrões de ação já consolidados a despeito da mudança de regras formais é conhecida na literatura institucionalista como *path dependence*.

A sexta dificuldade na estruturação e aprovação de reformas da função pública são as mudanças de contexto e as peculiaridades locais que afetam os resultados produzidos pelas novas normas. Reformas no regime da função pública não produzem efeitos no vácuo e, portanto, são afetadas pelo período histórico, pelo cenário econômico e pela realidade do local onde suas regras serão aplicadas. A mudança nesses elementos também impactará nos efeitos de uma reforma, fazendo com que regras que funcionam bem em determinado contexto político-econômico ou em certo ente federativo não se mostrem tão frutíferas em outros locais e cenários.

As reformas do regime jurídico da função pública já realizadas anteriormente no Brasil deixam duas principais lições para reformadores futuros: (i) é preciso atentar para as dificuldades de efetiva implementação de normas aprovadas, tendo em vista que forças de resistência às mudanças passam a atuar para impedir sua regulamentação e criar exceções às novas normas; e (ii) a importância de que preocupações fiscais sejam acompanhadas de uma dimensão qualitativa de políticas públicas e de alocação orçamentária mais eficiente. Ao longo de toda a história administrativa brasileira, reformas que buscaram construir sistemas de mérito, embora cada uma dentro da sua própria visão, foram acompanhadas de contrarreformas que buscavam manter os regimes anteriores. A construção do regime da função pública no Brasil está longe de ser um processo linear. Se, por um lado, o país conseguir construir uma parcela de seu funcionalismo público pautada em profissionalização, mérito e impessoalidade, por outro, o regime jurídico dos servidores ainda padece de corporativismo, baixa responsividade e desigualdades estruturais e remuneratórias. Em paralelo, também enfrentamos bolsões de persistência de patronagem e empreguismo, bem como práticas de esvaziamento do funcionalismo público organizado. Reformas administrativas ocorridas no Brasil conseguiram alterar as normas no papel, mas não foram acompanhadas de transformações de ordem cultural e de gestão.

Em relação à estratégia reformadora, considera-se a abordagem incremental como a mais apta a produzir resultados efetivos e duradouros para o aprimoramento da função pública brasileira. Reformas incrementais devem ser focadas em mudanças graduais, no monitoramento contínuo das iniciativas adotadas e na realização de ajustes constantes a partir dos dados colhidos durante este processo de acompanhamento. Defende-se, assim, a adoção da vertente tática do incrementalismo, marcada por cinco características principais: (i) estruturação de planos de reforma; (ii) adoção de mudanças escalonadas, preferindo-se iniciar pela introdução e alteração de normas infraconstitucionais; (iii) implantação de um pequeno conjunto de mudanças em cada etapa; (iv) monitoramento constante dos efeitos produzidos pelas novas regras; e (v) possibilidade de revisão das mudanças implementadas e do plano de reforma a partir dos resultados verificados durante as etapas de monitoramento. Especificamente em relação a reformas da função pública, consideram-se incrementais propostas de reforma que trabalhem com a ideia de mudanças escalonadas, com preferência pela modificação e introdução de normas infraconstitucionais antes de se passar para alterações do texto constitucional.

As quatro medidas propostas com maior frequência por defensores de reformas administrativas como gargalos do atual regime jurídico dos servidores públicos são: (i) flexibilização do regime jurídico único e restrição da obrigatoriedade do regime estatutário às carreiras típicas de estado; (ii) implantação de avaliações de desempenho; (iii) realinhamento de incentivos e instituição de instrumentos que visem a aumentar a motivação intrínseca e extrínseca de servidores públicos; e (iv) aprimoramento de mecanismos de seleção, treinamento e capacitação profissional de servidores públicos. As medidas de cunho motivacional, por sua vez, podem ser decompostas em seis subgrupos: (i) fim das promoções e designações por antiguidade ou sem critérios objetivos; (ii) redução da desigualdade salarial entre carreiras; (iii) ampliação da diferença entre salário inicial e final de uma mesma carreira, especialmente no caso de categorias de servidores mais bem remunerados; (iv) aumento das oportunidades de desempenhar novas atividades; (v) instituição de bonificações salariais de caráter individual ou coletivo, a depender da natureza da atividade desempenhada; e (vi) desenvolvimento de instrumentos de reconhecimento profissional não-pecuniário. Essas medidas podem ser analisadas a partir dos valores da promoção da responsividade e da capacidade estatal e de sua compatibilidade com a estratégia incremental.

A extinção definitiva e imediata do regime jurídico único não parece atender a propostas de reformas incrementais, haja vista tratar-se de elemento central do atual regime da função pública. Dentro do atual modelo, a jurisprudência do STF já reconhece a constitucionalidade de uma série de exceções ao RJU e, portanto, a possibilidade de aproveitamento desses espaços de experimentação por gestores e formuladores de políticas públicas. A estratégia incremental ensina que tais espaços devem ser utilizados de maneira organizada e responsável, colhendo-se resultados e aperfeiçoando-se o regime antes de se avançar para uma próxima etapa.

Uma extinção abrupta do RJU poderia produzir poucos efeitos práticos ou, no extremo oposto, representar uma série de riscos para a promoção da capacidade estatal e da responsividade e no regime jurídico da função pública brasileira. Se desacompanhada de transformações na cultura organizacional da administração, a medida poderia levar a desligamentos arbitrários ou à queda dos índices de motivação de servidores mais avessos ao risco e que valorizam especialmente a estabilidade. Embora não se vislumbre uma impossibilidade jurídica absoluta de extinção do RJU por nova emenda constitucional, para evitar consequências indesejadas, é mais prudente que, em um primeiro momento, reformas busquem implantar medidas menos disruptivas que contribuam para o desenvolvimento de uma cultura organizacional mais responsiva na administração pública.

A implementação de soluções como avaliações de desempenho, promoções multicritério e bônus individuais ou por equipes podem ampliar a motivação e a responsividade do regime jurídico dos servidores públicos, alinhando seus prêmios remuneratórios e funcionais do servidor ao seu empenho e à sua performance profissional. No caso de serviços públicos em que há atendimento direto à população, a participação de usuários em avaliações de performance pode, ainda, ser um instrumento estratégico para trazer maior responsividade ao setor público, bem como mitigar críticas frequentes às burocracias weberianas quanto a seus riscos de alienação.

Outras ações, como a redução das desigualdades no setor público, se mostram relevantes para ampliar a capacidade estatal de desenvolver políticas públicas eficientes e mais bem-distribuídas espacial e economicamente. É possível a adoção de medidas voltadas ao aperfeiçoamento de critérios de seleção e treinamento profissional de servidores públicos, porém sem renunciar às conquistas históricas da universalização dos concursos públicos pela Constituição de 1988. Algumas possibilidades são o investimento em seleções que contenham não só questões teóricas, mas também etapas mais práticas e ligadas às tarefas práticas que serão

desempenhadas pelos novos servidores, bem como em cursos de formação mais voltados para atividades práticas e capacitação profissional periódica de servidores já integrantes dos quadros da administração.

Deve-se atentar para a importância de ser traçado um plano individualizado dos principais gargalos do atual regime na realidade específica do ente federativo onde o processo de reestruturação será realizado, definindo-se os objetivos da reforma, as medidas que serão implementadas e o momento de ativação de cada uma delas. É recomendável que as mudanças não sejam postas em prática de uma única vez, a fim de que se possa acompanhar os efeitos das inovações já realizadas e corrigir eventuais inconsistências.

A realização de reformas no regime dos servidores públicos sem que haja planejamento prévio, com objetivos e estratégias bem delimitados, bem como esforços posteriores de monitoramento dos efeitos das novas regras, pode produzir uma série de consequências não antecipadas e indesejadas para o funcionamento da administração pública e das instituições democráticas no país. Servidores públicos são peça fundamental na promoção e defesa do estado democrático de direito. Reformas de seu regime jurídico são necessárias para aprimorá-lo, mas precisam ser levadas a sério e desenvolvidas de maneira profissional, transparente e responsável.

REFERÊNCIAS

ABDELNOUR, Samer; HASSELBLADH, Hans; KALLINIKOS, Jannis. Agency and Institutions in Organization Studies. *Organization Studies*, SAGE Journals, vol. 38, n. 12, 2017, pp. 1775-1792.

ABRAMO, Laís. *Uma década de promoção do trabalho decente no Brasil: uma estratégia de ação baseada no diálogo social*. Genebra: OIT, 2015.

ABRAMOVAY, Pedro; LOTTA, Gabriela. *A Democracia Equilibrista: políticos e burocratas no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ABRÃO, Ana Carla; FRAGA NETO, Armínio; SUNDFELD, Carlos Ari. A Reforma do RH do Governo Federal. Série Panorama Brasil. *Oliver Wyman*. Disponível em: <<https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliver-wyman/brazil/A-Reforma-Do%20Rh-Do-Governo-Federal.pdf>> Acesso em 27.Jan.2022.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. *Why Nations Fail: the origins of power, prosperity and poverty*. New York: Currency, 2012.

ACKERMAN, Bruce. The New Separation of Powers. *Harvard Law Review*, vol. 113, n. 3, jan./2000, pp. 633-729.

ADAMCZYK, Willian Boschetti. *Impacto da Automação no Executivo Federal do Brasil*. Brasília: ENAP, 2020.

AKERLOF, George. The Market for Lemmons: quality uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, n. 84, pp. 488-500, 1970.

ALBUQUERQUE, Pedro Henrique Melo; SAAVEDRA, Cayan Atreio Portela Bárcena; MORAIS, Rafael Lima de; PENG, Yaohao. The Robot from Ipanema goes Working: Estimating the Probability of Jobs Automation in Brazil, *Latin American Business Review*, vol. 20, n. 3, 2019, pp. 227-248.

ALONSO, José M.; CLIFTON Judith; DÍAZ-FUENTES, Daniel. The Impact of Government Outsourcing on Public Spending: evidence from European Union countries. *Journal of Policy Modeling*, vol. 39, n. 2, 2017, pp. 333-348.

ALONSO, Marcos. Custos no Serviço Público. *Revista do Serviço Público*, ano 50, n. 1, jan/mar 1999, pp. 37-63.

AMARAL, Carlos Verissimo do; NASCIMENTO, Kleber. Política e Administração de Pessoal: Estudos de Dois Casos. Cadernos de Administração Pública nº 60. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1966.

AMORIM, Helder Santos. *Terceirização no serviço público: à luz da nova hermenêutica constitucional*. São Paulo: LTr, 2009.

ANDRADE, Carolina Riente de; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Seleção e Monitoramento de Empreendedores Públicos à luz da Gestão por Competências. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. Vol.52, n. 3, maio-jun 2018, pp. 469-485.

ANDREWS, Christina W.; BARIANI, Edson. *Administração Pública no Brasil: breve história política*. São Paulo: Editora UNIFESP, 2010.

ANSELL, Christopher K.; BARTENBERGER, Martin. Varieties of Experimentalism. *Ecological Economics*, vol. 130, 2016, pp. 64-73.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2ª ed., 2013.

_____. O Princípio da Eficiência. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, vol. 237, jul/set 2004, pp. 1-6.

_____. Teoria das Autolimitações Administrativas: atos próprios, confiança legítima e contradição entre órgãos administrativos. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico – ReDAE*, n. 14, maio/junho/julho 2006, pp. 1-15.

ARAUJO, Felipe Augusto de. Selection Bias and The Returns to Public-Sector Employment. Tese de Doutorado em Economia. Universidade de Pittsburgh (EUA). 221f. 2020.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. Os Regimes Jurídicos dos Servidores Públicos no Brasil e suas Vicissitudes Históricas. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*. Belo Horizonte, nº 50, pp. 143-169, jan/jul 2007.

ARAÚJO, Valter Shuenquener de. *O Princípio da Proteção da Confiança*. Uma nova forma de tutela do cidadão diante do Estado. 2ª ed. Niterói: Impetus, 2016.

ARGENT, Eduardo. *Technocracy and Democracy in Latin America: the experts running government*. New York: Cambridge University Press, 2015.

ARIELY, Dan. *The (Honest) Truth About Dishonesty*. Harper. International Edition. 2013.

ARNTZ, Melanie; GREGORY, Terry; ZIERAHN, Ulrich. Revisiting the risk of automation. *Economics Letters*, v. 159, pp. 157-160, 2017.

ARRETCHE, Marta. Democracia e Redução da Desigualdade Econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 33, nº 96, São Paulo, 2018.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 18, n. 2, 2004, pp. 17-26.

BAMBERGER, Kenneth A. Regulation as Delegation: private firms, decision-making and accountability. *Duke Law Journal*. Vol. 56, n. 2, nov/2006, pp. 377-468.

BANCO MUNDIAL. Gestão de Pessoas e Folhas de Pagamento no Direito Público Brasileiro: o que os dados dizem? 2019.

_____. Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Washington: Banco Mundial, 2017.

_____. World Development Report. Making services work for poor people, 2004.

BAPTISTA, Patrícia. A Tutela da Confiança Legítima como Limite ao Exercício do Poder Normativo da Administração Pública. A proteção das expectativas legítimas dos cidadãos como limite à retroatividade normativa. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, n. 11, Jul/Ago/Set 2007.

_____; ACCIOLY, João Pedro. A Administração Pública na Constituição de 1988, Trinta anos depois: disputas, derrotas e conquistas. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 277, maio/ago 2018.

BASTOS, Juliano Almeida. Servidores, funcionários, terceirizados e empregados: a babel dos vínculos, cotidiano de trabalho e vivências dos trabalhadores em um serviço público. Tese de Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social) - Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, 2019.

BAUER, Michael W.; BECKER, Stefan. Democratic Backsliding, Populism, and Public Administration. *Perspectives on Public Management and Governance*, 2020, pp. 1-13.

_____; PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon; YESILKAGIT, Kutsal; BECKER, Stefan (ed.). *Democratic Backsliding and Public Administration*. How Populists in Government Transform State Bureaucracies. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

BAZERMAN, Max H.; MOORE, Don A. *Processo Decisório*. Rio de Janeiro: Elsevier, 8ª ed., 2014.

BENDOR, Jonathan. Incrementalism: dead yet flourishing. *Public Administration Review*, vol. 75, n. 2, pp. 194-205.

BERRY, Christopher R.; GERSEN, Jacob E. *Agency Design and Distributive Politics*. Chicago: John M. Olin Law & Economics Working Paper n. 539, 2010.

BERSCH, Katherine. *When Democracies Deliver: governance reform in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2019.

_____; FUKUYAMA, Francis. *Defining Bureaucratic Autonomy*. 2022. *Forthcoming*.

_____; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. State Capacity and Bureaucratic Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil. *In*: CENTENO, Miguel; KOHLI, Atul; YASHAR, Deborah J. (ed.). *States in the Developing World*, ed. Miguel Centeno, Atul Kohli, and Deborah Yashar, Cambridge: Cambridge University Press. 2016.

_____; _____. State Capacity, Bureaucratic Politization and Corruption in the Brazilian State. *Governance*, vol. 30, n. 1, jan/2017, pp. 105-124.

BERTELLI, Anthony M. *et. al.* The (Missing?) Role of Institutions in Behavioral Public Administration: a roundtable discourse. *Journal of Behavioral Public Administration*, vol. 5, n. 1, pp. 1-25.

BEZAHSON, Randall P. The Myths of Formalism: an essay on our faith that formalism yields fairness and effectiveness in public administration. *Iowa Law Review*, Vol. 69, 1984.

BLAU, Peter M. *Bureaucracy in Modern Societies*. New York: Random House, 1956.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. v. I. Brasília: Editora UnB, 8ª ed. 1998, p. 124.

BOAS, Taylor C. Conceptualizing Continuity and Change. The composite-standard model of path dependence. *Journal of Theoretical Politics*, vol. 19, n. 1, pp. 33–54.

BONICA, Adam; CHEN, Jowei; JOHNSON, Tim. Senate Gate Keeping, Presidential Staffing of Inferior Offices and the Ideological Composition of Appointments to the Public Bureaucracy. *Quarterly Journal of Political Science*, vol. 10, 2015, pp. 5-40.

BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1998.

_____. *Sobre o Estado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BORGES, Ângela Maria. Carvalho. Reforma do Estado, Emprego Público e a Precarização do Mercado de Trabalho. Salvador: *Caderno CRH*, v. 17, n. 41, 2004, pp. 255-268.

BOVENS, Mark; STRAVOS, Zouridis. *From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control*. *Public Administration Review*, vol. 62, n. 2, 2002, pp. 174–84.

BRAUNERT, Mariana Bettega; BERNARDO, Kelen Aparecida da Silva; BRIDI, Maria Aparecida da Cruz. Impactos da Reforma Administrativa sobre as Formas de Contratação e a Estabilidade no Setor Público. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, vol. 26, n. 84, pp. 1-19.

BREHM, John; GATES, Scott. Working, Shirking, and Sabotage. Bureaucratic Response to a Democratic Public, 4^a ed. Ann Harbor: University of Michigan, 2002.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia Pública na Construção do Brasil. São Paulo: Editora FGV, 2008.

_____. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público - RSP*, Ano 47, v. 120, n.1, jan./abril 1996, pp. 07-39.

_____. O modelo estrutural de gerência pública. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 2, abr. 2008, p. 391-410.

BRIDI, Maria Aparecida da Cruz. Impactos da Reforma Administrativa sobre as Formas de Contratação e a Estabilidade no Setor Público. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, vol. 26, n. 84, pp. 1-19.

BRINKS, Daniel M.; LEVITSKY, Steven; MURILLO, María Victoria (ed.). The Politics of Institutional Weakness in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

_____.; LEVITSKY, Steven. MURILLO, María Victoria. *Understanding Institutional Weakness*. Cambridge: Cambridge University Press. 2019.

BRITO GUERRA, Lenin Cavalcanti; *et. al.* Práticas de Gestão em Organizações Sociais: um estudo de caso do MLST/RN. *Revista Ciências Administrativas*, vol. 18, n. 1, jan/jun 2012, p. 268-300.

BUCHANAN, James M. Good Economics, Bad Law. *Virginia Law Review*, vol. 60, n. 3, março/1974, pp. 483-492.

BRYNJOLFSSON; Erick; MCAFEE, Andrew. *The Second Machine Age*. Work, Progress and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies. New York: WW Norton & Company, 2014, p. 14-38.

BUFFAT, Aurélien. Street-Level *Bureaucracy and E-Government*. *Public Management Review*, vol. 17, n. 1, pp. 149–61, 2013.

CALDEIRA, Luiza Barbosa; CALDEIRA Pedro Zany. Comparação de Custos com Motoristas em Universidade Federal: servidores públicos vs. terceirizados. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, vol. 53, n. 4, jul-ago/2019, pp. 780-790.

CAMPOS, Edmundo (organização, introdução e tradução). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 4^a edição, 1978.

CARDOSO JUNIOR, José Celso. Reforma Administrativa e Riscos Institucionais ao Estado Nacional: autoritarismo, fiscalismo, privatismo. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE*, Belo Horizonte, ano 10, n. 18, set/2020 a fev.2021, pp. 225-246, p. 236.

CARPENTER, Daniel P. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: reputations, networks and policy innovation in Executive Agencies (1862-1928)*. Princeton: Princeton University Press. 2001.

_____. *Reputation and Power. Organizational Image and Pharmaceutical Reputation at the FDA*. Princeton: Princeton University Press, 2010.

CARVALHO, Luciana Jordão da Motta Armiliato de. A Desmaterialização do Acesso à Justiça Durante a Pandemia do Covid-19: a atuação da Defensoria Pública no Supremo Tribunal Federal. *No Prelo*. Brasília: STF, 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Atlas, 28ª ed. Revista, ampliada e atualizada até 31.12.2014. 2015.

CASALECCHI, Alessandro. Retrato das Despesas de Pessoal no Serviço Público Federal Civil (Parte 1). Instituição Fiscal Independente – IFI, *Estudos Especiais* n° 11, 23 Dez. 2019.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. *O Brasil não é para Amadores*. Curitiba: Travessa dos Editores. 2ª. Ed. 2004.

_____. Os contornos do Estado e da Burocracia no Brasil. In: CASTOR, Belmiro Valverde Jardim *et. al.* Burocracia e Reforma do Estado. Cadernos Adenauer II, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, julho 2001.

CAVALCANTE, Pedro. *A Questão da Desigualdade no Brasil: como estamos, como a população pensa e o que precisamos fazer*. Rio de Janeiro: IPEA, 2020, p. 14.

_____; LOTTA, Gabriela (ed.). *Burocracia de Médio Escalão*. Brasília: ENAP, 2015.

_____; _____. YAMADA, Erika Mayumi Kasai. O Desempenho dos Burocratas de Médio Escalão: determinantes do relacionamento e de suas atividades. *Cadernos Ebape.BR*, vol. 16, n. 1, Rio de Janeiro, Jan/Mar 2018, pp. 14-34

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Dos Funcionários das Autarquias. Rio de Janeiro: *Revista de Direito Administrativo - RDA*, vol. 2, n. 1, 1945, pp. 1-6.

CENTENO, Miguel A; SILVA, Patricio (ed.). *The Politics of Expertise in Latin America*. New York: St. Martin's Press, 1998.

COELHO, Silvana Pinheiro Santos. A Governança Neoliberal na Saúde Pública: análise dos indicadores presentes nos contratos de terceirização da gestão de hospitais públicos. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, vol. 26, n. 85, p. 1-20.

CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam. Democracy, Elections and Accountability for Economic Outcomes. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (ed.). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 222-249.

CHRISTENSEN, Tom. LÆGREID, Per; RONESS, Paul G.; RØVIK, Kjell Arne. *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, culture and myth*. New York: Routledge, 2007.

_____. Smart Policy? In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, ROBERT E. (ed.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006. pp. 425-447.

COLLIER, David (Ed.). *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton: Princeton University Press. 1979.

CONSTABLE, Pamela; VALENZUELA, ARTURO. *A Nation of Enemies: Chile under Pinochet*. New York: W.W. Norton & Company, 1991.

CORDEIRO, André Martins. Desafios na Promoção da Saúde Pública do Trabalhador Terceirizado na Administração Pública. Estudo de caso da Fundação Oswaldo Cruz. Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas para obtenção do título de Mestre em Administração Pública. Rio de Janeiro. 127f. 2018.

CORNELL, Agnes; KNUTSEN; Carl Henrik; TEORELL, Jan. Bureaucracy and Growth. *Comparative Political Studies*, vol. 53, n. 14, 2020, pp. 2246-2282

CORTEZ, Ana Claudia Salgado; LOTTA; Gabriela Spanghero. Arranjos Institucionais e Capacidades Estatais em Nível Subnacional: a política de educação em direitos humanos de São Paulo. *Cadernos de gestão Pública e Cidadania*, vol. 27, n. 86, jan/abr 2022, pp. 1-19.

COSTA, Frederico Lustosa da. Estado, Reforma do Estado e Democracia no Brasil da Nova República. Rio de Janeiro: *Revista de Administração Pública*, vol. 32, n. 4, pp. 71-82, jul/ago 1998.

_____. Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública, 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, nº 42. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. Set/out 2008.

_____; COSTA, Elza Marinho Lustosa da. Nova História da Administração Pública Brasileira: pressupostos teóricos e fontes alternativas. *Revista de Administração Pública*, nº 50. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 2016.

COSTA, Joana Simões; SILVEIRA, Fernando Gaiger; AZEVEDO, Bruna de Souza; CARVALHO, Sandro Sacchet de; BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda. Heterogeneidade

do Diferencial Salarial Público-Privado. *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, Ano 26. Rio de Janeiro: IPEA, 2020.

CYRINO, André. *Delegações Legislativas, Regulamentos e Administração Pública*. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

_____. *Direito Constitucional Regulatório. Elementos para uma interpretação institucionalmente adequada da Constituição econômica brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

_____. MIGUEIS, Anna Carolina. Em Nome de Quem? A teoria agente-principal no direito administrativo. *Revista Interesse Público*, v. 23, n. 127, maio/jun 2021.

DAHLSTRÖM, Carl; LAPUENTE, Victor. *Organizing Leviathan: politicians, bureaucrats, and the making of good government*. New York: Cambridge University Press, 2017.

_____; _____. TEORELL, Jan. The Merit of Meritocratization: politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. *Political Research Quarterly*, vol. 65, n. 3, pp. 656-668, p. 663-665.

DALLARI, Adilson Abreu. *Regime Constitucional dos Servidores Públicos*. 2ª ed. rev. e at. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

DARGENT, Eduardo. *Technocracy and Democracy in Latin America: the experts running government*. New York: Cambridge University Press, 2015.

DELFGAAUW, Josse; DUR, Robert. Incentives and Workers' Motivation in the Public Sector. *Tinbergen Institute Discussion Paper No. 04-060/1*. 2004. p. 17. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=555062>>. Acesso em 17 dez. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

_____. MOTTA, Fabrício; FERRAZ, Luciano de Araújo. *Servidores Públicos na Constituição Federal*. São Paulo: Atlas, 3ª ed. 2015.

DIMAGGIO, Paul. J. Interest and Agency in Institutional Theory. In: ZUCKER, Lynne (ed.). *Institutional Patterns and Organizations: culture and environment*. Cambridge: Ballinger, 1998, p. 3-21.

DIMOCK, Marshall E. Bureaucracy Self-Examined. *Public Administration Review*, vol. 4, n. 3, Verão 1944, pp. 197-207.

DIONISIO, Pedro de Hollanda. *O Direito ao Erro do Administrador Público no Brasil: Contexto, fundamentos e parâmetros*. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2019.

DIUILIO JR., John J. Bring Back the Bureaucrats: why more federal workers will lead to better (and smaller!) government. West Conshohocken: Templeton Press, 2014.

DORD, Olivier. *Droit de la foction publique*. Paris: Presses Universitaires de France, 2007.

DOWNS, Anthony. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown, 1967.

DRUCK, Graça. A Terceirização na Saúde Pública: Formas Diversas de Precarização do Trabalho. *Rev. Trabalho, Educação e Saúde*, v. 14, nov. 2016, pp. 15-43.

DUNN, Delmer D. Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy-Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility Democracy, Accountability, and Representation. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (ed.). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 297-325.

EBERHARDT, Leonardo Dresch; CARVALHO, Manoela de; MUROFUSE, Neide Tiemi. Vínculos de trabalho no setor saúde: o cenário da precarização na macrorregião Oeste do Paraná. *Saúde em Debate*, v. 39, mar. 2015, pp. 18–29.

EDWARDS, Tim. Institutional Theory: reflections on ontology. In: MIR, Raza; WILLMOTT, Hugh; GREENWOOD, Michelle (ed.). *The Routledge Companion to Philosophy in Organization Studies*. New York: Routledge, 2016, pp. 125-137.

EPSTEIN, David; O'HALLORAN, Sharyn. Administrative Procedures, Information, and Agency Discretion. *American Journal of Political Science*, vol. 38, 1994, pp. 697-722, p. 698.

ESPÍRITO SANTO, Ivanise Hosana do. Terceirização de Serviços Públicos e Reforma Gerencial: o caso da Secretaria de Fazenda de Pernambuco. Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – EBAPE da Fundação Getúlio Vargas como requisito para a obtenção do título de mestre em Administração Pública, Rio de Janeiro, 136f., 2010.

ESTEVES, Júlio César dos Santos. Uma reflexão sobre a estabilidade funcional e sobre o prazo do estágio probatório. In: FORTINI, Cristiana. *Servidor Público. Estudos em Homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

ESTORNINHO, Maria João. *A Fuga para o Direito Privado*. Contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública. Coimbra: Al Medina, 1996.

EVANS, Peter B. *Embedded Autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

_____; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

_____; RAUCH, James E. Bureaucracy and Growth: a cross-national analysis of the effects of Weberian state structures on economic growth. *American Sociological Review*, v. 64, n. 5, Out/1999, pp. 748-765.

FAGUNDES, Máisa Cristina Dante. A flexibilidade de RH como motivo de adoção de modelos de gestão da saúde pública alternativos ao estatutário: as experiências dos Estados da Bahia, do Paraná e de São Paulo. Tese (CDAPG) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2018.

FARBER, Daniel A. e FRICKEY, Philip P. Law and public choice. A critical introduction. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

FERREIRA, Denize Cristina Kaminski. A reestruturação produtiva e a contratação temporária de docentes nas redes públicas no Brasil. *Rev. Labor*, Fortaleza/CE, No. 22, Vol. 01, jul./Dez 2019, pp. 44-64.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários à Constituição de 1988*. São Paulo: Julex, 1989.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício e NÓBREGA, Marcos Antônio Rio da. A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Limite Prudencial: os limites máximos transitórios *In: NASCIMENTO, C. V. do (coord.)*. Lei de Responsabilidade Fiscal: Teoria e Prática. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002, pp. 1-24.

FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, Jan/2018, pp. 71-88.

FONTAINHA, Fernando de Castro. Meritocracia e Concursos Públicos. *Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, v. 63, 2014, pp. 52-66.

_____; GERALDO, Pedro Heitor Barros; VERONESE, Alexandre; ALVES, Camila Souza. O concurso público brasileiro e a ideologia concursista. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 16, n. 110, out/2014-jan/2015, pp. 671-702.

_____; et. al. *Processos Seletivos para a Contratação de Servidores Públicos: Brasil, o país dos concursos?* Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2014, pp. 68-85.

FOUNTAIN, Jane E. Building de Virtual State: informational technology and institutional change. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2001.

FRANCO, Angela Halen Claro. Políticas Públicas de Informação: um olhar para o acesso à Internet e a inclusão digital no cenário brasileiro. *Revista Em Questão*, vol. 27, n. 4, 2021, pp. 61/83.

FRANZESE, Cibele. Introducing alternative service delivery arrangements as the part of public sector reform in Brazil. *In: NEMEC, Juraj; PORTIER, Vincent; VRIES, Michael S. (Org.)*. Alternative Service Delivery. 1ed. Paris: IASIA/IIAS, 2018, pp. 96-103, p. 102

FREITAS, Juarez. As Políticas Públicas e o Direito Fundamental à Boa Administração. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, vol. 35, n 1, jan/jun 2015, pp. 195-217.

FREY, Carl B.; OSBORNE, Michael A. The Future of Employment: how susceptible are jobs to computerisation? *Technological forecasting and social change*, v. 114, 2017, pp. 254-280.

FRIEDRICH, Carl J. Friedrich, Some Observations on Weber's Analysis of Bureaucracy. *Reader in Bureaucracy*, New York: Glencoe. 1952. pp. 44-57.

FUKUYAMA, Francis. *The End of History and the Last Man*. 2ª ed. New York: Free Press, 2006.

_____. What Is Governance? *Governance*, vol. 26, n. 3, jul/2013, pp. 347–368.

_____. Democracy and the Quality of the State. *Journal of Democracy*, Vol. 24, n. 4, Out. 2013, pp. 5-16.

GAETANI, Francisco; LOTTA, Gabriela. É Hora de Investir nas Equipes do Serviço Público. *Jota*. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/hora-de-investir-nas-equipes-do-servico-publico-25032022>> Acesso em 28.Mar.2022.

_____; PALOTTI, Pedro; PIRES, Roberto Rocha C. Public Administration in Brazil: the elusive state? Eighty years attempting to build a professional and responsive public service. *In: PETERS, Guy; TERCEDOR, Carlos; RAMOS, Conrado (org.)*. The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America. 1ed. London: Emerald Publishing, 2021, v. 1, pp. 53-80.

GANE, Nicholas. *Max Weber and Postmodern Theory: rationalization versus re-enchantment*. New York: Palgrave. 2002.

GAO – U.S. Government Accountability Office. GAO analysis of enterprise human resources integration (ENRI) data. Rating period calendar year 2013. Código: GAO-16-520R. 2016. Disponível em: <<https://www.gao.gov/assets/gao-16-520r.pdf>> Acesso em 03.08.2022.

GASPARI, Elio. *Ditadura Envergonhada – Volume 1: as ilusões armadas*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2ª ed. 2015.

GEDDES, Barbara. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994.

GINDIS, David. From Fictions and Aggregates to Real Entities in the Theory of the Firm. *Journal of Institutional Economics*. Vol. 5, n. 1, 2009, pp. 25-46.

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz. *How to Save a Constitutional Democracy*. Chicago: The University of Chicago Press. 2018.

_____. Written Constitutions and the administrative state: on the constitutional character of administrative law. *In*: ROSE-ACKERMAN, Susan; LINDSETH, Peter L. (org.). *Comparative Administrative Law*. Northampton: Edward Elgar, 2010.

GÓES, Carlos; KARPOWICZ, Izabela. IMF Working Paper. *Inequality in Brazil: a regional perspective*. International Monetary Fund, 2017.

GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. *Burocracia e Capacidade Estatal na Pesquisa Brasileira*. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8596>> Acesso em 01.Ago.2022.

_____; LINS, Rafael da Silva; MACHADO, Raphael Amorim. Burocracia e Desempenho da Administração Pública. Em busca de teorias e evidências para reformas administrativas para países em desenvolvimento. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, vol. 26, n. 84, pp. 1-21.

GOODIN, Robert E. *Political Theory and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press, 1982.

GOODSELL, Charles T. *The New Case for Bureaucracy*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2015.

GOULDNER, Alvin. *Studies in Leadership*. New York: Harper and Bros., 1950.

GREEN, Donald P.; SHAPIRO, Ian. *Pathologies of Rational Choice Theory: a critique of applications in political science*. New Haven and London: Yale University Press, 1994. KAHNEMAN, Thinking, Fast and Slow. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.

GRÉGOIRE, Roger. *La Fonction Publique*. Paris. Éditions Dalloz. 2005.

GRIGOLETTO, Fábio; ALVES, Mario Aquino. Leitura do Institucionalismo Organizacional a partir da teoria do organizar de Karl Weick. *Cadernos EBAPE.BR*, vol. 17, n. 2, Rio de Janeiro, abr/jun 2019, pp. 247-262.

GRINDLE, Merilee Serrill. *Jobs for the boys: patronage and the state in comparative perspective*. Cambridge, Massachusetts and London, England: Harvard University Press, 2012.

_____. Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance: an international journal of policy, administration, and institutions*, Vol. 17, n. 4, Out/2004, pp. 525-548, p. 534-535.

GRZYMALA-BUSSE, Anna. *Rebuilding Leviathan*. Party competition and state exploitation in post-communist democracies. New York: Cambridge University Press, 2007, p. 99-101.

GUERZONI FILHO, Gilberto. Tentativas e perspectivas de formação de uma burocracia pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, jan./abr. 1996, pp. 41-66.

HACKER, Jacob S. Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States. *The American Political Science Review*, Vol. 98, n. 2, Maio 2004, pp. 243-260.

HAGOPIAN, Frances. Delegative Democracy Revisited: Brazil's Accountability Paradox. *Journal of Democracy*, vol. 27, n. 3, jul/2016, pp. 119-128.

_____. Traditional Politics against State Transformation in Brazil. In: MIGDAL, Joel; KOHLI, Atul; SHUE, Vivienne (ed.). *State Power and Social Forces: domination and transformation in the third world*. Cambridge: Cambridge University Press. 1994.

HALL, Richard H. The Concept of Bureaucracy: An Empirical Assessment. *American Journal of Sociology*, vol. 69, n. 1, Jul/1963, pp. 32-40.

HALLETT, Tim. The myth incarnate recoupling processes, turmoil, and inhabited institutions in an urban elementary school. *American Sociological Review*, v. 75, n. 1, 2010, pp. 52-74.

_____; VENTRESCA, Marc J. Inhabited institutions: social interactions and organizational forms in Gouldner's *Patterns of Industrial Bureaucracy*. *Theory and Society*, v. 35, n. 2, 2006, pp. 213-236.

HALPERIN, Morton H. Why Bureaucrats Play Games. *Foreign Policy*, Primavera 1971, n. 2, pp. 70-90.

HALPERN, David; MASON, Danielle. Radical Incrementalism. *Sage Journals*, vol. 21, n. 2, 2015, pp. 143-149.

HAMBURGER, Philip. *Is Administrative Law Unlawful?* Chicago: Chicago University Press. 2014.

HAMILTON, Peter. *Max Weber: Critical Assessments*. New York: Routledge, 1ª ed. 1991.

HEADY, Ferrel. Bureaucratic Theory and Comparative Administration. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 3, No. 4, Mar/1959, pp. 509-525.

HEUSTON, R.F.V. Hard Cases Make Bad Law. *Dublin University Law Journal*, vol. 2, 1978, pp. 31-35.

HIRSCHMAN, Albert O. *Exit, Voice and Loyalty: responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge, Massachusetts and London, England: Harvard University Press, 1970.

HO, Daniel. Does Peer Review Work? An Experiment of Experimentalism. *Stanford Law Review*, vol. 69, jan/2017, pp. 1-119.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The Cost of Rights: why liberty depends on taxes*. New York: WW Norton, 2000, p. 14-15.

HOOD, Christopher. Gaming in Targetworld: the targets approach to managing British public services. *Public Administration Review*, vol. 66, n. 4, 2006/2007, pp. 515-521.

HOWARD, Philip K. Civil Service Reform: reassert the President's Constitutional authority. *The American Interest*. 2017. Disponível em: <https://www.the-american-interest.com/2017/01/28/civil-service-reform-reassert-the-presidents-constitutional-authority/>> Acesso em 21.Set.2021.

HUBER, John D; SHIPAN, Charles. *Deliberate Discretion? The institutional foundations of bureaucratic autonomy*. New York: Cambridge University Press, 2002.

HUPE, Peter; BUFFAT, Aurélien. A Public Service Gap: capturing contexts in a comparative approach of street-level bureaucracy. *Public Management Review*, vol. 16, n. 4, pp. 548-569.

JENSEN, Michael C; MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*. V. 3, n. 4, out. 1976, pp. 305-360.

JOHNSEN, Age; NØRREKLIT, Hanne; VAKKURI, Jarmo. Introducing a Nordic Perspective on Public Sector Performance Measurement. *Financial Accountability and Management*, v. 22, n. 3, pp. 207-212, 2006.

_____; VAKKURI, Jarmo. Is There a Nordic Perspective on Public Sector Performance Measurement? *Financial Accountability & Management*, vol. 22, n. 3, ago/2006, pp. 291-308.

JOLLS, Christine; SUNSTEIN, Cass R.; THALER, Richard H., A Behavioral Approach to Law and Economics. *Stanford Law Review*, V. 1471, 1998.

JONES, Bryan D. Bounded Rationality. *Annual Rev. of Political Science*, vol. 2, 1999, pp. 297-321, p. 304-305.

JORDÃO, Eduardo. The Three Dimensions of Administrative Law. Belo Horizonte: *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, ano 19, nº 75, janeiro a março/2019, pp. 21-38.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 8ª ed. revista ampliada e atualizada. 2012.

KAHNEMAN, Daniel. *Thinking, Fast and Slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.

_____; TVERSKY, Amos. 1983. Choices, values, and frames. *American Psychology Journal*, vol. 39, pp. 341-50.

KAUFMAN, Herbert. *The Forest Ranger: a study in administrative behavior*. New York: Routledge, 2006.

KETTL, Donald F. Public Bureaucracies. *In: RHODES, R.A.W; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. The Oxford Handbook of Political Institutions. New York: Oxford University Press, 2006. pp. 366-384, p. 366*

KLEIMAN, Mark A.R.; TELES, Steven M. Market and Not Market Failures. *In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, ROBERT E. (ed.). The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 624-650.*

KLEIN, Fabio Alvim; MASCARENHAS, André Ofenheim. Motivação, satisfação profissional e evasão no serviço público: o caso da carreira de especialistas de políticas públicas e gestão governamental. *Revista Brasileira de Administração Pública*, V. 50. Rio de Janeiro: jan./fev. 2016, pp. 17-39.

KOSTER, Isabella. A gestão do trabalho e o contexto da flexibilização no Sistema Único de Saúde. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2008.

LAMBERT, Francis. Tendências da Reforma Administrativa. Rio de Janeiro: *Revista de Administração Pública*, vol. 4, n. 1, jan/jun 1970. pp. 135-158.

LAWSON, Gary. The Rise and Rise of the Administrative State, *Harvard Law Review*, vol. 107, 1994.

LEAL, Fernando; JORDÃO, Eduardo. Quando a Tradução Também Importa: problemas linguísticos de direito comparado. *Revista Direitos Fundamentais & Justiça*, ano 8, n. 29, Out/Dez 2014, pp.86-104.

LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEGRAND, Pierre. The Impossibility of 'Legal Transplants'. *Maastricht Journal of European & Comparative Law*, Vol. 4, 1997, pp. 111-124.

LESSIG, Lawrence; SUNSTEIN, Cass R. The President and The Administration. *Columbia Law Review*. Vol. 94. n.1. 1994. pp. 1-123.

LEVITSKY, Steven. Latin America's Shifting Politics: Democratic Survival and Weakness, *Journal of Democracy*, Vol. 29, n. 4, Out. 2018, pp. 102-113, p. 104-105.

_____; ZIBLATT, Daniel. *Como as Democracias Morrem*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2018.

LEWIS, David E. Testing Pendleton's Premise: do political appointees make worse bureaucrats? *Journal of Politics*, vol. 69, n. 4, pp. 1073-1088.

LEWIS, David E. *The Politics of Presidential Appointments: political control and bureaucratic performance*. Princeton: Princeton University Press. 2008.

LIMONGI, Fernando. A Democracia no Brasil; presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. CEBRAP. *Revista Novos Estudos*, nº 76, nov/2006. pp. 17-41.

LINDBLOM, Charles E. The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, vol. 19, 1959.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LONGO, Francisco. *Mérito e Flexibilidade*. A gestão das pessoas no setor público. São Paulo: Edições Fundap, 2007.

LOPEZ, Félix; CARDOSO JUNIOR, José Celso. *Cadernos da Reforma Administrativa*. Caderno 4: a verdade sobre os números do emprego público e o diferencial de remunerações frente ao setor privado no Brasil. Brasília: FONACATE, 2020.

_____; GUEDES, Erivelton. Atlas do Estado Brasileiro: três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017). IPEA, 2017. O estudo pode ser encontrado em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/download/154/tres-decadas-de-funcionalismo-brasileiro-1986-2017>> Acesso em 23.nov.2020.

LOTTA, Gabriela. Burocracia e implementação de políticas públicas: desafios e potencialidades para redução de desigualdades. Brasília: ENAP, 2021.

_____; LIMA, Iana Alves de; PEDOTE, João Paschoal; SILVEIRA, Mariana Costa; FERNANDEZ, Michelle; GUARANHA, Olívia Landi Corrales. Burocracia na Mira doo Governo: os mecanismos de opressão operados para moldar a burocracia. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso; SILVA, Frederico A. Barbosa da; AGUIAR, Monique Florencio de; SANDIM, Tatiana Lemos (org.). Assédio Institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do estado. Campina Grande: EDUEPB, 2022, pp. 457-483.

_____; PIRES, Roberto; HILL, Michael; MØLLER, Marie Ostergaard. Recontextualizing street-level bureaucracy in the developing world. *Public Administration and Development*, v. 42, 2021, pp. 3-10.

LOUGHLIN, Martin. *Foundations of Public Law*. New York: The Oxford University Press. 2010.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (orgs.). Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MACHADO, Maria Helena; OLIVEIRA, Eliane dos Santos de; MOYSES, Neuza Maria Nogueira. Tendências do Mercado de Trabalho em Saúde no Brasil. In: PIERANTONI, Celia; DAL POZ, Mario Roberto; FRANÇA, Tania (Org.). O Trabalho em Saúde: abordagens quantitativas e qualitativas. 1ª.ed. Rio de Janeiro: CEPESC, UERJ, 2011, v. 1, pp. 103-116.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. *In*: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (eds.). *Explaining Institutional Change. Ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp. 1-37, p. 18-22.

MAINWRIGHTING, Scott. Presidentialism, Multipartidarism, and Democracy: the difficult combination. *Comparative Political Studies*, vol. 26, n. 2, jul/1993, pp. 198-228.

MANN, Michael. *The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results*. *European Journal of Sociology*, vol. 25, n. 2, 1984, pp. 185-213.

MANNING, John F.; STEPHENSON, Matthew C. *Legislation and Regulation: cases and materials*. Saint Paul: Foundation Press, 4ª ed., 2021, p. 778.

MANYIKA, James *et. al.* A future that works: Automation, employment, and productivity. Bruxelas: *Mckinsey Global Institute*, 2017. Disponível em: <<https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/featured%20insights/Digital%20Disruption/Harnessing%20automation%20for%20a%20future%20that%20works/MGI-A-future-that-works-Full-report.ashx>> Acesso em 08.Fev.2022

MARCH, James; SIMON, Herbert. *Organizations*. Oxford: Blackwell, 1958.

_____. Bounded Rationality, ambiguity, and the engineering of choice. *Bell Journal of Economics*, vol. 9, 1978, pp. 578–608.

MARIANO, Cynara Monteiro; SOUSA, Francisco Arlem de Queiroz. Estabilidade no Serviço Público: privilégio ou garantia ao próprio serviço público? Entre o direito à boa administração pública e a vedação ao retrocesso social. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 20, n. 80, abr/jun 2020, pp. 125-152.

MARINI, John. *Unmasking the Administrative State. The crises of American politics in the twenty-first century*. New York: Encounter Books, 2019.

MARKOVITS, Daniel. *The Meritocracy Trap: how America's foundational myth feeds inequality, dismantles the middle class, and devours the elite*. New York: Penguin Press, 2019.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A Bipolaridade do Direito Administrativo e sua Superação. *In*: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein. (org.) *Os Caminhos do Ato Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, pp. 89-113.

MARRARA, Thiago. Princípios do Processo Administrativo. *Revista Digital de Direito Administrativo*, vol. 7, n. 1, 2020, pp. 85-116.

MARTINS, Vinicius Abilio; DA SILVA, Wesley Vieira; DE MELO, Rodrigo Alexandre; MARCHETTI, Renato Zancan; DA VEIGA, Claudimar Pereira. Teoria de Agência aplicada no setor público. *Revista Espacios*. V. 37, n. 35, 2016.

MASHAW, Jerry L. *Creating the Administrative Constitution*. The lost one hundred years of American Administrative Law. New Haven: Yale University Press, 2012.

_____. *Greed, Chaos, and Governance*. New Haven: Yale University Press. 1997.

_____. Prodelegation: why administrators should make political decisions. *Journal of Law, Economics and Organizations*, vol. 5, 1985.

MAYER, Jacob Peter. *Max Weber and German Politics: a study in Political Sociology*. London: Farber and Farber. 1956.

MAZET, Pierre. Conditionnalités implicites et productions d'inégalités : les coûts cachés de la dématérialisation administrative. *La Revue Française du Services Social*, v. 264, n. 1, 2017, p. 41-48.

MCGARITY, Thomas O. Administrative Law as Blood Sport: policy erosion in a high partisan age. *Duke Law Journal*, vol. 61, 2012, pp. 1671-1762.

MECHANIC, David. Sources of Power of Lower Participants in Complex Organizations. *Administrative Science Quarterly*, vol. 7, n. 3, dez/1962, pp. 349-364, p. 352-353.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 13ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1987.

MELLO, Ana Claudia Chaves. A precariedade institucionalizada dos vínculos do trabalhador na saúde: um estudo exploratório. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação Profissional em Saúde) – Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Apontamentos sobre a teoria dos órgãos públicos. *Revista de Direito Público*. V. 4, n. 16, abr./jun. 1971, pp. 30-37.

_____. *Curso de Direito Administrativo*. 32 ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 84, de 2.12.2014. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

_____. O poder regulamentar ante o princípio da legalidade. *Revista Trimestral de Direito Público*. nº 4, 1993.

_____. *Regime Constitucional dos Servidores Públicos da Administração Direta e Indireta*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2ª ed. revista, atualizada e ampliada. 1991.

_____. *Regime dos servidores da administração direta e indireta: direitos e deveres*. São Paulo: Malheiros, 3ª ed. 1995.

MELO, José Augusto de Carvalho e. Extranumerário. *Revista de Direito Administrativo - RDA*, Rio de Janeiro-São Paulo, vol. 1, jan. 1945, pp. 347-358.

_____. Funcionário Público. Conceito constitucional e estatutário. Rio de Janeiro: *Revista de Direito Administrativo - RDA*, vol. 3, 1946, pp. 173-193.

MELO, Marcus André. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. *Revista do Serviço Público - RSP*. V. 120, ano 47, jan./abr. 2015, pp. 67-82.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. O Concurso Público e o Algoritmo Pouco Sofisticado do Direito Administrativo. *Jota*, 2019. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-concurso-publico-e-o-algoritmo-pouco-sofisticado-do-direito-administrativo-16022019>> Acesso em 18.Out.2021.

MENEGALE, J. Guimarães. O Estatuto dos Funcionários. Volume I. Rio de Janeiro: Forense, 1ª edição. 1962.

MERTON, Robert K. Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces*, Vol. 18, n. 4, maio/1940, pp. 560-568.

MERZ, Felix. *Max Weber's Theory of Bureaucracy and its negative consequences*. Munich: Grin Verlag. 2011.

METZGER, Gillian E. 1930s Redux: The Administrative State Under Siege. *Harvard Law Review*, vol. 131, n. 1, Nov/2017, pp. 1-95.

MEYER, John W; ROWAN, Brian. Institutionalized Organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, vol. 83, n. 2, September 1977, pp. 340-363.

MICHAELS, Jon D. The American Deep State. *Notre Dame Law Review*. Vol. 93, 2018.

MIRANDA, Cristina Blum. O Problema de Agência nos Contratos de Gestão: as organizações sociais de saúde no Estado do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas como requisito parcial para obtenção ao título de Mestre em Administração Pública. Rio de Janeiro. 155f., 2015.

MODESTO, Paulo. Notas sobre a Proposta de Emenda Constitucional da Reforma Administrativa da Gestão Bolsonaro. *Direito do Estado*, ano 2020, n. 473. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/pec-32-notas-sobre-a-proposta-de-emenda-constitucional-da-reforma-administrativa-da-gestao-bolsonaro>>

_____. possível superar o clientelismo na Administração Pública do Brasil? Argumentos jurídicos e sugestões para limitar a criação e o provimento abusivo de cargos públicos em comissão nos 30 anos da Constituição de 1988. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, ano 16, n 62, jul 2018, p 9-55

MOE, Terry M. The News Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, vol. 28, n. 4, nov. 1984, pp. 739-777.

MOON, Jae. The Evolution of E-Government among Municipalities: rhetoric or reality? *Public Administration Review*, vol. 62, n. 4, Jul/Ago 2002, pp. 424-433.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 15ª ed. revista, ampliada e atualizada, 2009.

_____. *Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1990.

MOREIRA, Egon Bockmann. Passado, Presente e Futuro da Regulação Econômica no Brasil. *Revista de Direito Público da Economia*, vol. 11, n. 44, out/dez 2013, pp. 87-118.

MOTTA, Fabrício. A contratação de pessoal por prazo determinado e a lei de responsabilidade fiscal. *Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP*, Belo Horizonte, ano 1, n. 11, nov. 2002.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. Burocracia Brasileira, Reforma Administrativa e Estado Novo: o papel do aparato administrativo no governo Vargas. *Revista de Estudos Institucionais*, vol. 2, n. 1, 2016, pp. 367-400.

MUKAI, Toshio. *Administração Pública na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989.

MULLANE, Mike. *Riding Rockets: the outrageous tales of a space shuttle astronaut*. New York: Simon & Schuster, 2006.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; ALBERNAZ, Elizabete. Moralidades entrecruzadas nas UPPs: uma narrativa policial. *Cadernos Ciências Sociais*, v. 2, 2016, pp.115-151.

_____; PROENÇA JÚNIOR, Domício. Armamento e Direitos Humanos: nossos fins, os meios e seus modos. *Sociedade e Estado* (UnB. Impresso), v. 28, 2013 pp. 119-141.

NASCIMENTO, José Orcelio; *et. al.* Gestão Privada na Saúde Pública em São Paulo: um estudo de caso de organização social de saúde. *Revista Práticas de Administração Pública*, vol. 1, n. 2, mai/ago 2017, pp. 71-88.

NEFZGER, Ben. The Ideal-Type: Some Conceptions and Misconceptions. *The Sociological Quarterly*, Vol. 6, Vol. 2, Spring, 1965, pp. 166-174.

NEVES, José Anael, *et. al.* Unemployment, poverty, and hunger in Brazil in Covid-19 pandemic times. *Revista de Nutrição*, vol. 34, 2021, pp. 1-17.

NISKANEN, William A. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine, 1971.

NISTOTSKAYA, Marina; CINGOLANI, Luciana. Bureaucratic Structure, Regulatory Quality, and Entrepreneurship in a Comparative Perspective: cross-sectional and panel data evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2016, pp. 519-534.

NÓBREGA, Marcos; JURUBEBA, Diego Franco de Araújo. Assimetrias de informação na nova Lei de Licitação e o problema da seleção adversa. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*. Ano 18, n. 69. Belo Horizonte: abr./jun. 2020.

NOGUEIRA, Roberto Passos. CARDOSO JUNIOR, José Celso. Tendências e Problemas de Ocupação no Setor Público Brasileiro: conclusões parciais e recomendações de pesquisa. *In: CARDOSO JUNIOR, José Celso (org.). Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*. Vol. 5: Diálogos para o Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011, p. 429-431.

NORRIS, Pippa. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. New York: Cambridge University Press. 2011.

NORTH, Douglass C. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, n. 1, Winter 1991, pp. 97-112.

NORTH, Douglass C. *Institutions, institution change and economic performance: political economy of institutions and decisions*. Cambridge University Press, 1990.

NOVAK, William J. Putting the “Public” in Public Administration: the rise of the public utility idea. *In: PARRILLO, Nicholas R. Administrative Law from the Inside Out: Essays in Themes in the Work of Jerry L. Mashaw*. Cambridge: Cambridge University Press. 2017. pp. 373-397.

NUNES, Edson de Oliveira. *A Gramática Política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2017.

NUNES, Wellington; TELES, José. A Elite Salarial do Funcionalismo Público Federal: sugestões para uma reforma administrativa eficiente. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, vol. 26, n. 84, pp. 1-24.

OCDE. *Revisões da OCDE sobre a Transformação Digital: a Caminho da Era Digital no Brasil*. Paris: OECD Publishing, 2020.

_____. *OECD Public Management Reviews: Ireland 2008. Towards and integrated public service*, 2008.

_____. *OECD Public Governance Reviews: Benchmarking civil service reform in Kazakhstan*, 2018.

_____. *Modernizando o Emprego Público*. *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 4, 2005, pp. 419-428.

_____. *Government at a Glance 2017: OECD Indicators*. Paris: OECD Publications, 2017.

_____. *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*. Paris: OECD Publications, 2015

O'DONNELL, Guillermo. *Bureaucratic Authoritarianism: Argentina 1966-1973 in Comparative Perspective*. Berkeley: University of California Press, 1988.

_____. Horizontal Accountability: the legal institutionalization of mistrust. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (ed.). *Democratic Accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003, pp. 34-54.

_____. Horizontal Accountability and New Polyarchies. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry Diamond; PLATTNER, Marc F. (eds.). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, London: Lynne Rienner, 1999, pp. 29-52.

_____. *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: studies in South American Politics*. Politics of Modernization Series, n. 9. Berkeley: Institute of International Studies, 1973.

_____. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. Trad. Otacílio Nunes. In: MÉNDEZ, Juan; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio (orgs.). *The rule of law and the unprivileged in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1998.

O'HALLORAN, Sharyn. Administrative Procedures, Information, and Agency Discretion. *American Journal of Political Science*, vol. 38, 1994, pp. 697-722.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. *Non-Standard Employment Around the World: understanding challenges, shaping prospects*. Geneva: OIT, 2016.

OLIVEIRA, Clara Brando de. Problemas de agência no setor público: o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras. Dissertação (mestrado). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, 2016, 64 f.

_____; FONTES FILHO, Joaquim Rubens. Problemas de agência no setor público: o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 4, jul./ago. 2017, pp. 596-615.

OLIVEIRA, Gercina Alves de. A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira. *Revista de Administração Pública*, nº 4. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Jul/dez. 1970, pp. 47-74.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Servidores Públicos*. São Paulo: Malheiros, 3ª ed. 2015.

OLIVEIRA VIANNA, Francisco José. *Instituições políticas brasileiras*. Niterói: UFF, 1987, p. 308-329.

OLIVEROS, Virginia; SCHUSTER, Christian. Merit, Tenure, and Bureaucratic Behavior: Evidence from a Conjoint Experiment in the Dominican Republic. *Sage Journals*. Comparative Political Studies. 2017. pp. 1-34.

OREIRO, José Luís; FERREIRA-FILHO, Helder Lara. A PEC 32 da Reforma Administrativa: uma análise crítica, *Revista de Economia Política*, vol. 41, no 3, julho-setembro/2021, pp. 487-506, p. 500.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Penguin, 1992.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. Agentes Públicos de Linha de Frente: a ponta criadora do Direito Administrativo. *Revista de Direito da Administração Pública*, v. 1, 2019, pp. 7-32.

_____; ISSA, Rafael Hamze; NASCIMENTO, Julia Maria Lillo do. *Contratação de Servidores Temporários para Implementação de Políticas Públicas: o Caso “Programa trainee de Gestão Pública”*, 2020. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Artigo-Academico-Juridico-_18.12.2019.pdf> Acesso em 01.Fev.2022

PARISIO, Isabela de Oliveira. Revendo a Interpretação do Art. 37 da Constituição Federal: arranjos jurídicos em recursos humanos para a Prefeitura de São Paulo. Dissertação apresentada à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito e Desenvolvimento. 127f. 2022.

PARRILLO, Nicholas R. *Administrative Law from the Inside Out: Essays in Themes in the Work of Jerry L. Mashaw*. Cambridge: Cambridge University Press. 2017. pp. 87-108.

PARSONS, Talcott. *The Structure of Social Action*. New York: The Free Press. 2ª ed. 1949.

PECI, Alketa; FRANZESE, Cibele; LOPEZ, Felix Garcia; SECCHI, Leonardo; DIAS, Thiago Ferreira. A Nova Reforma Administrativa: o que sabemos e para onde vamos? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, vol. 26, n. 84, 2021, pp. 1-12.

PEDROSO, Marcel. Distribuição de serviços públicos de saúde no município de São Paulo. *Novos Estudos Cebrap*, n. 64, 2002, pp. 141-154.

PERCIVAL, Robert V. Presidential Management of the Administrative State: the not-so-unitary executive. *Duke Law Journal*, vol. 51, n. 3, Dez/ 2001, pp. 963-1013.

PEREIRA, Anna Carolina Migueis. Entre a perseguição e o denunciamento: como a regulamentação do whistleblower pode reduzir a corrupção entre agentes públicos no Brasil. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*. Belo Horizonte, ano 17, n. 67, p. 9-42, jul/set 2019.

_____. Civil servants: tenure, incentives and democracy in the administrative state in Brazil and Latin America. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte, ano 21, n. 86, out/dez 2021, pp. 25-57.

_____; MENDONÇA, José Vicente Santos de. Quem é o vilão? A estabilidade ou a instabilidade do trabalho? *Revista Insight Inteligência*. Edição 88. Disponível em: <<https://insightinteligencia.com.br/quem-e-o-vilao-a-estabilidade-ou-a-instabilidade-do-trabalho-apontamentos-para-o-debate-sobre-a-reforma-da-funcao-publica/>>. Acesso em 16.jul.2020.

PERDICARIS, Priscilla Reinisch. *Contratualização de Resultados e Desempenho no Setor Público. A experiência do contrato programa nos hospitais da administração direta no Estado de São Paulo*. Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP), em cumprimento aos requisitos para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo, São Paulo, 133f., 2012.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. *Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro*. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, 2002, p. 265-301.

_____; POWER, Timothy; RAILE, Eric. *Presidencialismo de Coalizão e Recompensas Paralelas*. In: INÁCIO, Magda; RENNÓ, Lucio. *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009, pp. 207-234.

PERSSON, Anders; GOLDKUHL, Göran. *Government Value Paradigms: bureaucracy, New Public Management, and e-government*. *Communications of the Association for Information Systems*, vol. 27, 2010, pp. 45–62.

PETERS, Guy B.; PIERRE, Jon. *Populism and Public Administration: confronting the administrative state*. *Administration and Society*, vol. 51, n. 10, 2019, pp. 1521-1545.

PETRACCA, Mark P. *The Rational Choice Approach to Politics: a challenge to democratic theory*. *The Review of Politics*, vol. 53, n. 2, Spring 1991, pp. 289-319.

PIERSON, Paul. *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*. *American Political Science Review*, vol. 94, n. 2, Junho 2000, pp. 251-267.

PILDES, Richard R.; SUNSTEIN, Cass R. *Reinventing the Regulatory State*. *University of Chicago Law Review*, vol. 62, Winter 1995, pp. 1-129.

PIRES, Roberto R. C. *Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação*. In: PIRES, Roberto R. C.; CARDOSO JUNIOR, José Celso (orgs.). *Gestão Pública e Desenvolvimento: Desafios e perspectivas*. Brasília: IPEA, 2011, pp. 197-2014.

_____. *Implementando Desigualdades?* Introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re)produção de desigualdades. *Boletim de Análise Político-Institucional*, v. 13, 2017, pp. 7-14.

_____. *Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas*. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB*, v. 81, 2017, pp. 5-24.

_____; GOMIDE, Alexandre. *Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais*. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, 2016, pp. 121-143.

_____; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA/ENAP, 2018.

POSNER, Eric A.; VERMEULE, Adrian. *The Executive Unbound. After the Madisonian Republic*. New York: Oxford University Press, 2010.

POSTELL, Joseph. *Bureaucracy in America. The administrative state's challenge to constitutional government*. Columbia: University of Missouri Press, 2017.

POTTER, Rachel Augustine. *Macro Outsourcing: Evaluating Government Reliance on the Private Sector*. *University of Chicago Journal of Politics*, vol. 84, n. 2, abr/2022.

POWELL, Walter. W.; DIMAGGIO, Paul. J. Introduction. In: POWELL, Walter. W.; DIMAGGIO, Paul. J. (ed.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991. pp. 1-38.

PRADO, Mariana Mota; TREBILCOCK, Michael J. *Institutional Bypasses: a strategy to promote reforms for development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

PRZEWORSKI, Adam. *Crises of Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2019, p. 177.

_____. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: BRESSER-PEREIRA, Luiza Carlos (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 5ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 39-73.

R.A.W., Rhodes; 'T HART, Paul. *The Oxford Handbook of Political Leadership*. New York: Oxford University Press, 2014.

RAMOS, Alberto Guerreiro. *Administração e Contexto Brasileiro*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundações Getúlio Vargas, 1983.

RASUL, Imran; ROGGER, Daniel; WILLIAMS, Martin J. Management, Organizational Performance, and Task Clarity: evidence from Ghana's Civil Service. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 31, n. 2, Abr/2021, pp. 259–277.

REID, Margaret F.; YANG, Song. Organizational Institutionalism. In: FARAZMAND, Ali (ed.). *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Cham: Springer, 2018. pp. 4361-4368.

REIFSCHNEIDER, Marina Becker. Considerações sobre avaliação de desempenho. *Revista Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 58, jan./mar. 2008, pp. 47-58.

REMMER, Karen L; MERKX, Gilbert W. Bureaucratic Authoritarianism Revisited. *Latin American Research Review*, Vol. 17, No. 2, 1982, pp. 3-40.

_____. *Military Rule in Latin America*. London: Unwin Hyman, 1989.

REZENDE, Maria Isabel Rosifini Alves. Parâmetros para Profissionalização do Cargo de Assessor Judiciário nos Tribunais Brasileiros. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade do Estado de São Paulo. 182f. 2021.

RHODES, R.A.W; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. New York: Oxford University Press, 2006.

_____. . Policy Network Analysis. *In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, ROBERT E. (ed.)*. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006. pp. 425-447.

RIBEIRO, Carla Vaz dos Santos; MANCEBO, Deise. O servidor público no mundo do trabalho do século XXI. *Psicologia: Ciência e Profissão*, v. 33, n. 1, 2013, pp. 192-207.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. O direito administrativo como caixa de ferramentas e suas estratégias. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 272, maio/2016, pp. 209-249.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Comentários ao Regime Único dos Servidores Civis*, São Paulo: Saraiva, 1992.

_____. *O Servidor Público na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989.

RIGOLIZZO, Michele; AMABILE, Teresa. Entrepreneurial Creativity: the role of learning processes and work environment supports. *In: SHALLEY, Christina E.; HITT, Michael A.; ZHOU, Zing (Ed.)*. *The Oxford Handbook of Creativity, Innovation and Entrepreneurship*. New York: Oxford University Press, 2015, p. 62.

RITCHIE, Melinda N. Back-Channel Representation: a study of the strategic communication of senators with the US Department of Labor. *The Journal of Politics*, vol. 80, n. 1, jan/2018, pp. 240-253.

ROBINSON, Glen O. *American Bureaucracy: Public Choice and Public Law*. Ann Harbor: Michigan University Press, 1991.

ROSE-ACKERMAN, Susan; LINDSETH, Peter L. (org). *Comparative Administrative Law*. Northampton: Edward Elgar, 2010.

_____; PALIFKA, Bonnie J. *Corruption and Government: causes, consequences and reform*. 2ª ed. New York: Cambridge University Press, 2016.

ROTHSTEIN, Bo; TEORELL, Jan. Causes of Corruption. *In: HEYWOOD, PAUL M.* *Routledge Handbook of Political Corruption*. Londres: Routledge, pp. 79-94.

RUDOLPH, Lloyd I; HOEBER-RUDOLPH, Susanne. Authority and Power in Bureaucratic and Patrimonial Administration: A Revisionist Interpretation of Weber on Bureaucracy. *World Politics*, Vol. 31, No. 2, Jan/1979), pp. 195-227.

RUTHERFORD, Malcolm. Institutionalism Between the Wars. *Journal of Economic Issues*. Vol. 34, n. 2, June 2000, pp. 291-303. RHODES, R.A.W. Old Institutionalisms. *In: RHODES, R.A.W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Berth A. (ed.). The Oxford Handbook of Political Institutions*. New York: Oxford University Press, 2006, pp. 90-108

SABEL, Charles F; VICTOR, David G. *Fixing the Climate*. Strategies for an uncertain world. Princeton: Princeton University Press, 2022, p. 60-61.

_____; ZEITLIN, Jonathan; HELDERMAN, Jan-Kees. Transforming the Welfare State, One Case at a Time: How Utrecht Makes Customized Social Care Work. *Working Paper*. 2020 Disponível em: <http://www2.law.columbia.edu/sabel/papers/One-Case-at-a-Time_draft-16-December-2020-clean-for-comment.pdf> Acesso em 01.Nov.2021.

_____; SIMON, William H. Minimalism and Experimentalism in the Administrative State. *The Georgetown Law Journal*, vol. 100, 2011, pp. 53-93.

SADEK, Maria Tereza; CAVALCANTI, Rosângela Batista. The New Brazilian Public Prosecution: an agent of accountability. *In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (ed.). Democratic Accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003, pp. 201-227.

SANTOS, Josenildo dos; *et. al.* Gestão dos gastos de pessoal na administração pública brasileira: avanços após a implementação da lei de responsabilidade fiscal. *Revista Administração em Diálogo*, vol. 8, n. 1, 2006, pp. 1-16.

SCHAUER, Frederick. Do Cases Make Bad Law. *University of Chicago Law Review*, vol. 73, 2006, pp. 883–918.

SCHIRATO, Vitor Rhein. A Deterioração do Sistema Regulatório Brasileiro. *Revista de Direito Público da Economia*, vol. 11, n. 44, out/dez 2013, pp. 249-272.

SCHNEIDER, Ben Ross. *Politics within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política, Universidade da Califórnia, Berkeley. 1987.

_____. The Desarrollista State in Brazil and Mexico. *In: WOO-CUMINGS, Meredith (ed.). The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

_____. The Material Bases of Technocracy: investor confidence and neoliberalism in Latin America. *In: CENTENO, Miguel A; SILVA, Patricio (ed.). The Politics of Expertise in Latin America*. New York: St. Martin's Press, 1998.

SCHOENBROD, David. *Power Without Responsibility: how Congress abuses the people through delegation*. New Haven: Yale University Press. 1993.

SCHUSTER, Christian; MIKKELSEN, Kim Sass; CORREA, Izabela; MEYER-SAHLING, Jan-Kinrik. Exit, Voice, and Sabotage: public service motivation and guerilla bureaucracy in times of unprincipled political principals. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2022, pp. 416-435.

SCHWARTZ, Stuart B. *Burocracia e sociedade no Brasil colonial*. São Paulo, SP: Editora Perspectiva, 1979.

_____. Approaching Adulthood: the maturing of institutional theory. *Theory and Society*, vol. 37, n. 5, out/2008, pp. 427-442.

SCOTT, William Richard. Institutional Theory. In: RITZER, George (ed.). *Encyclopedia of Social Theory*. Thousand Oaks: Sage, 2004.

SECCHI, Leonardo; *et. al.* Reforma Administrativa no Brasil: passado, presente e perspectivas para o futuro frente à PEC 32/2020. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. FGV: São Paulo, vol. 26, n. 83, pp. 1-17.

SELIN, Jennifer L.; LEWIS, David E. Sourcebook of United States Executive Agencies. Administrative Conference of the United States. 2ª ed. 2018, p. 42, 99 e 100. Disponível em: <<https://www.acus.gov/sites/default/files/documents/ACUS%20Sourcebook%20of%20Executive%20Agencies%202d%20ed.%20508%20Compliant.pdf>> Acesso 28.Out.2021.

SELZNICK, Philip. *TVA and the grass roots: a study in the sociology of formal organization*. Vol. 3. Berkeley University of California Press, 1949. STINCHCOMBE, Arthur L. Organizations and social structure. In: MARCH, James. G. (Ed.). *Handbook of organizations*. Chicago: Rand McNally, 1965. pp. 142-193.

SHUE, Vivienne (ed.). *State Power and Social Forces: domination and transformation in the third world*. Cambridge: Cambridge University Press. 1994.

SIEGEL, Gilbert. The strategy of public administration reform: the case of Brazil. *Public Administration Review*, v. 26, n. 1, Mar. 1966.

SILVA, Domingos Carvalho da. O Servidor Público na Legislação do Primeiro Reinado. *Revista do Servidor Público*, Brasília, n. 108, vol. 1. jan/abr. 1973.

SIMÕES, André Pinho; BARBOSA, Bianca Rocha. A Crise do Vínculo Estatutário Unilateral e os Novos Contornos da Função Pública no Brasil. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 20, n. 238, dez/2020, pp. 18-30.

SIMON, Herbert A. Bounded Rationality and Organizational Learning. *Organization Science*, Vol. 2, N. 1, Special Issue: Organizational Learning: Papers in Honor of (and by) James G. March. 1991, pp. 125- 134.

SIMONI, Vera Luzia Dessanti. Análise Crítica do Modelo de Cálculo dos Custos na Contratação do Serviço Terceirizado: o caso do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso. Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto para a obtenção do grau de Mestre em Contabilidade e Finanças. 102f., 2018.

SKOWRONEK, Stephen. *Building a New American State: the expansion of national administrative capacities - 1877-1920*, Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

SLAUGHTER, Anne-Marie. A Global Community of Courts, *Harvard International Law Journal*, v. 44, n. 1, 2003, pp. 191-219.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTRI, Enrique. Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, vol. 11, n. 4, 2000, pp. 147-158.

SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação Histórica do Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1962.

SOIFER, Hillel David. *State Building in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2015, p. 9.

SOUZA, Pedro H. G. F.; MEDEIROS, Marcelo. Diferencial Salarial Público-Privado e Desigualdade de Renda Per Capita no Brasil. *Est. Econ.* São Paulo, vol. 43, n. 1, jan-mar 2013, pp. 5-28.

SPENCE, David B.; CROSS, Frank. A Public Choice Case for the Administrative State. *Georgetown Law Journal*, vol. 89, n. 97. 2000/2001. pp. 97-142.

STEARNS, Maxwell L.; ZYWICKI, Todd J. *Public Choice Concepts and Applications in Law*. Saint Paul: Thompson Reuters, 2009.

STEPHENSON, Matthew C. The Qualities of Public Servants Determine the Quality of Public Service. *Michigan Law Review*, Vol. 1177. 2019. pp. 1177-1210.

STRAUSS, Peter L. The Place of Agencies in Government: separation of powers and the fourth branch. *Columbia Law Review*, vol. 84, n. 33, abril/1984, pp. 573-669.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (eds.). *Beyond Continuity*. Institutional Change in Advanced Political Economies. Oxford: Oxford University Press, 2005.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para Céticos*. São Paulo: Malheiros, 2ª ed. 2014.

_____. TRISTÃO, Conrado (org.). Vínculos Públicos e Formas de Seleção: diagnósticos jurídicos para a modernização do RH do Estado. Série sbdp: Direito Público dos Recursos Humanos Vol. 1. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, 2021

SUNSTEIN, Cass R. (ed.). *Can it Happen Here? Authoritarianism in America*. New York: Harper Collins, 2018.

_____. *Chevron as Law*. *Georgetown Law Journal*, vol. 107, 2019, pp. 1613-1683.

_____; VERMEULE, Adrian. *Law & Leviathan: redeeming the administrative state*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2020.

SUZUKI, Kohei; DEMIRCIOGLU; Mehmet Akif. Is Impartiality Enough? Government impartiality and citizens' perceptions of public service quality. *Governance*, vol. 34, n. 3, 2021.

TÁCITO, Caio. O Estatuto de 1952 e suas Inovações. Rio de Janeiro: *Revista de Direito Administrativo – RDA*, vol. 34. 1953. pp. 1-13.

TENOURY, Gabriel Nemer; MENEZES-FILHO, Naercio. A evolução do diferencial salarial público- privado no Brasil. São Paulo: Insper, 2017. 41 p. (Policy Paper, n. 29).

TIMASHEFF, Nicholas S. *Sociological Theory: its nature and growth*. New York: Random House, 1957.

THELEN, Kathleen. Timing and Temporality in the Analysis of Institutional Evolution and Change. *Studies in American Political Development*, vol. 14, Primavera 2000, pp. 101-108.

THOMAS, Chantal. Max Weber, Talcott Parsons and the Sociology of Legal Reform: a reassessment with implications for Law and Development. *Minnesota Journal of International Law*. Vol. 15. 2006. pp. 383-424.

THOMPSON, Fred. Agency Theory in Organizations. *In: FARAZMAND, Ali (ed.). Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Cham: Springer. 2018. pp. 262-266.

TOLBERT, Pamela. S.; ZUCKER, Lynne. G. Institutional sources of change in the formal structure of organizations: the diffusion of civil service reform, 1880-1935. *Administrative Science Quarterly*, v. 28, 1983, pp. 22-39.

TORAL, Guillermo. How Patronage Delivers: political appointments, bureaucratic accountability, and service delivery in Brazil. *Forthcoming*. 2022. Disponível em: <https://www.guillermotoral.com/benefits_of_patronage.pdf> Acesso em 05.Out.2022.

TORPMAN, Jan. Legal positivism as the outcome of paradox resolution: linear and circular models of explanation. *Archives for Philosophie of Law and Social Philosophy*. vol. 90. n. 3. 2004. pp. 340-354.

TOSTA, André Ribeiro. *Instituições e o Direito Público: empirismo, inovação e um roteiro de análise*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

TUCKER, Paul. *Unelected Power. The quest for legitimacy in Central Banking and the regulatory state.* Princeton: Princeton University Press, 2018.

URBINATI, Nadia. *Me the People: how populism transforms democracy.* Cambridge: Harvard University Press. 2019.

URICOECHEA, Fernando. *The Patrimonial Foundations of the Brazilian Bureaucratic State.* Berkeley e Los Angeles: University of California Press. 1980.

URUGUAI, Visconde do. *Ensaio Sobre o Direito Administrativo.* Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1960. p. 117-125.

VALADARES, Josiel Lopes; EMMENDOERFER, Magnus Luiz. Cargos de Livre Nomeação: reflexões com base no empreendedor público em um estado-membro do Brasil. *Revista de Administração Contemporânea*, vol. 16, n. 5, Out/2012.

VAZ, José Carlos. A Delicada Disputa pelas Cabeças na Evolução do Serviço Público no Brasil Pós-redemocratização. *In: ENAP 20 anos: caminhos de uma escola de governo.* Brasília: ENAP, 2006, pp. 37-44, p. 40.

VERKUIL, Paul R. *Valuing Bureaucracy: the case for professional government.* Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

VERMEULE, Adrian. Conventions of Agency Independence. *Columbia Law Review*, vol. 113, n. 5. 31.Jan.2011, pp. 1163-1238.

VIBERT, Frank. *The Rise of the Unelected.* New York: Cambridge University Press. 2007.

VIEIRA, Oscar Vilhena. A Desigualdade e a Subversão do Estado de Direito. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 6, ano 4, 2007, pp. 28-51.

WAHRLICH, Beatriz. *Administração de Pessoal: princípios e técnicas.* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964.

_____. Entrevista à Prof^a. Margarida Batista. *In: BATISTA, Margarida. Modernização Administrativa no Brasil: depoimentos.* Brasília: Funcep, 1988, pp. 209-224.

WEBER, Max. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo.* MACEDO, José Marcos Mariani de (trad.). São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

_____. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.* Vol. 2. São Paulo: Editora Universidade de Brasília. 1999.

_____. *Economy and Society. An outline of Interpretative Sociology.* Boston: Beacon Press, 1963.

_____. Ensaio de Sociologia. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora. 5ª ed. 1982. p. 249-250.

_____. Wirtschaft und Gesellschaft: grundriss der verstehenden soziologie. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1922.

_____. The Reich President. Soc. Research, vol. 53, n. 125, 1986. pp. 128-132.

WEGRICH, Kai. Is the Turtle Still Plodding along? Public Management Reform in Germany. *Public Management Review*, vol. 23, n. 8, 2021, pp. 1107-1116.

_____. Incrementalism and its Alternatives. In: GOETZ, Klaus H. (ed.). *The Oxford Handbook of Time and Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2021.

WEI, Shang-Jin. Gradualism versus Big Bang: speed and sustainability of reforms. *Canadian Journal of Economics*, vol. 30, n. 4b, novembro/1997, pp. 1234-1247.

WEST, Darel M. E-government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes. *Public Administration Review*, vol. 64, n. 1, Jan/Fev 2004, pp. 15-27.

WILLIAMS, Martin J. *Beyond State Capacity*: bureaucratic performance, policy implementation and reform. *Journal of Institutional Economics*, vol. 17, n. 2, abr/2021, pp. 339-357.

_____; YECALO-TECLE, Liah. Innovation, Voice, and Hierarchy in the Public Sector: evidence from Ghana's Civil Service. *Governance*, vol. 33, n. 4, Out/2020, p. 789-807.

WILSON, James Q. *Bureaucracy*: what government agencies do and why they do it. New York: Basic Books. 1989.

WOOD, B. Dan; WATERMAN, Richard. The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy. *American Political Science Review*, vol. 85, n.3, pp. 801-828.

WU, Xun; HOWLETT, Michael; RAMESH, M. (eds.) *Policy Capacity and Governance*: assessing governmental competences and capabilities in theory and in practice. Cham: Palgrave Macmillan, 2018.

ZYMLER, Benjamin. Contratação indireta de mão-de-obra versus terceirização. *Revista do Tribunal de Contas da União*, v. 29, n. 75, 1998.