

EFICIÊNCIA E LEGALIDADE: QUALIFICAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PARA O ATENDIMENTO DO INTERESSE PÚBLICO?

EFFICIENCY AND LEGALITY: QUALIFICATION OF THE MANAGEMENT TO ATTEND THE PUBLIC INTEREST?

Aldemir Berwig ^A

 <http://orcid.org/0000-0003-2405-2094>

^A Doutor e Mestre em Educação nas Ciências (UNIJUÍ); Especialista em Direito Tributário (UNISUL); Graduado em Direito e Administração (UNIJUÍ); Professor dos Cursos de Direito e Administração da UNIJUÍ; Coordenador do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da UNIJUÍ; berwig@unijui.edu.br.

Correspondência: berwig@unijui.edu.br

DOI: <https://doi.org/10.12957/rfd.2024.62160>

Artigo recebido em 05/09/2021 e aceito em 22/04/2024.

Resumo: Este artigo aborda aspectos da organização de pessoal na administração pública brasileira buscando compreender sua organização e sua ligação formal com a legislação. Verifica como, na história da República brasileira, ocorre a organização formal da administração. A partir da organização legal verifica que, diferentemente da perspectiva estudada em Administração, pode não existir um efetivo planejamento administrativo de pessoal, o que transparece na forma como são tomadas as decisões administrativas. Trata-se de pesquisa qualitativa com reflexão a partir de estudo teórico de revisão bibliográfica. Observa que reformas administrativas são propostas, mas sempre frágeis em argumentos e motivações, como ocorre com a Emenda Constitucional nº 32/2020. Conclui, a partir dos dados e informações levantados, que a estrutura administrativa, durante o período republicano, decorre da organização formal e que a estrutura legal de pessoal pode estar dissociada da satisfação do interesse público. Decorre de uma obrigatoriedade imposta pelo ordenamento jurídico, o que pode demonstrar uma perversão dos princípios constitucionais, a falta de planejamento, a qual está distante de proporcionar eficiência, eficácia e efetividade no atendimento da população.

Palavras-chave: Administração Pública. Burocracia. Reforma Administrativa. Gestão de Pessoas. Planejamento Administrativo.

Abstract: This article addresses aspects of personnel organization in Brazilian public administration, seeking to understand its organization and its formal connection with legislation. Check how, in the history of the Brazilian Republic, the formal organization of administration takes place. Based on the legal organization, it is verified that, differently from the perspective studied in Administration, there may not be an effective administrative planning for personnel, which is reflected in the way administrative decisions are taken. It is

a qualitative research with reflection based on a theoretical study of bibliographic review. It observes that administrative reforms are proposed, but always fragile in arguments and motivations, as in the case of Constitutional Amendment 32/2020. It concludes, from the data and information collected, that the administrative structure, during the republican period, derives from the formal organization and that the legal structure of personnel may be dissociated from the satisfaction of the public interest. It results from an obligation imposed by the legal system, which can demonstrate a perversion of constitutional principles, the lack of planning, which is far from providing efficiency, efficacy and effectiveness in serving the population.

Keywords: Public Administration. Bureaucracy. Administrative Reform. People Management. Administrative Planning.

Resumen: Este artículo aborda aspectos de la organización del personal en la administración pública brasileña, buscando comprender su organización y su conexión formal con la legislación. Compruebe cómo, en la historia de la República Brasileña, se lleva a cabo la organización formal de la administración. Con base en la organización jurídica, se verifica que, a diferencia de la perspectiva estudiada en Administración, puede no existir una planificación administrativa eficaz para el personal, lo que se refleja en la forma en que se toman las decisiones administrativas. Es una investigación cualitativa con reflexión basada en un estudio teórico de revisión bibliográfica. Observa que se proponen reformas administrativas, pero siempre frágiles en argumentos y motivaciones, como en el caso de la Enmienda Constitucional 32/2020. Concluye, a partir de los datos y la información recabada, que la estructura administrativa, durante el período republicano, deriva de la organización formal y que la estructura jurídica del personal puede disociarse de la satisfacción del interés público. Es el resultado de una obligación impuesta por el ordenamiento jurídico, que puede demostrar una perversion de los principios constitucionales, la falta de planificación, que está lejos de brindar eficiencia, eficacia y efectividad en el servicio a la población.

Palabras clave: Administracion Pública. Burocracia. Reforma Administrativa. Gestión de personas. Planificación Administrativa.

Introdução

Estudos sobre o planejamento de recursos humanos nas organizações, desenvolvidos a partir da legislação e da observação da prática na administração pública, demonstram a necessidade de compreender a organização burocrática estatal no contexto brasileiro.

Embora cada ente político tenha autonomia de organização administrativa, via de regra, ela é semelhante nos diversos entes que compõem a federação.

A partir de uma análise do ordenamento jurídico brasileiro e dos princípios constitucionais, verifica-se que a organização político-administrativa e a estrutura de pessoal estão estabelecidas no ordenamento jurídico infraconstitucional de cada uma das esferas federativas.

Analisando a estruturação burocrática da administração pública onde são estabelecidas formalmente as diversas competências dos agentes públicos, sejam eles políticos ou técnicos, verifica-se a necessidade de um melhor entendimento da própria teoria burocrática para entender sua transposição para a gestão pública. Antes disso, é importante compreender os aspectos que possibilitaram a implantação, ainda que parcial, da burocracia brasileira.

Observando-se o positivismo jurídico que impera no Estado de Direito como forma legal de estruturação, verifica-se que a lei estabelece uma estrutura rígida na organização e, em consequência, a torna burocrática e conservadora. Assim, é possível que se visualize um rol de direitos e garantias legais que estabelecem certa comodidade às diversas categorias de servidores públicos, os quais, depois de integrarem o patrimônio jurídico destes servidores, podem repercutir até mesmo como forma de acomodação no desenvolvimento de suas atribuições.

Neste contexto, apresenta-se a seguinte problemática: (a) a configuração de uma previsão constitucional formal-legalista que estrutura a burocracia estatal é condizente com a coalizão técnico-política ou pode ser um obstáculo à qualificação estatal para o atendimento do interesse público? (b) o desatendimento do interesse público é decorrente da ineficiência estatal? (c) a ineficiência estatal é decorrente da forma como a Constituição da República organiza a administração pública?

A abordagem do tema tem como referencial teórico a ideia de interesse público a conforme exposta por Bandeira de Mello, a burocracia estatal, na concepção de Abrucio e Loureiro, numa perspectiva de que a administração possa efetivamente se orientar para o fortalecimento da cidadania, conforme exposto por Bresser-Pereira, e a capacidade estatal de produzir resultados, conforme exposto por Nunes. A abordagem dos aspectos históricos

foi realizada principalmente a partir de Faoro, Martins e Lima Filho, de forma a expor o lento desenvolvimento de uma burocracia ainda não concluída e longe de tornar-se eficiente, eficaz e de resultados efetivos.

De certa forma, embora não sejam resquícios patrimonialistas e visem garantir segurança aos servidores públicos, nem sempre repercutirão com o melhor desempenho e eficiência na execução do serviço público. Considerando essas premissas, este artigo está dividido em três seções. Na primeira, aborda aspectos da organização administrativa e da estruturação de pessoal na esfera municipal, abordando a capacidade estatal para o cumprimento de políticas públicas e eficiência na administração no contexto da distinção de categorias da burocracia. Na segunda seção, se faz uma abordagem histórica do desenvolvimento da burocracia e das perspectivas de profissionalização, chegando ao atual regimento constitucional e sua regulamentação legal para esclarecer alguns aspectos da organização administrativa. Na terceira seção, se faz uma breve análise de alguns aspectos do Projeto de Emenda Constitucional nº 32/2020, com o propósito de analisar uma suposta ineficiência administrativa como justificativa reformista constante. Por fim, a título de considerações finais, estão os limites e possibilidades de um marco teórico que compreenda a profissionalização da burocracia como capacidade estatal para o atendimento do cidadão, aspecto que termina sendo impossibilitado na complexa teia que envolve a organização administrativa e as garantias e vantagens atribuídas aos servidores públicos, já que entram em choque as diversas instâncias burocráticas. Além disso, se tecem considerações sobre a continuidade propiciada pela ideia de ineficiência estatal, a qual ocasiona nova proposta de reforma constitucional.

1 Aspectos legais da organização burocrática brasileira

Analisando a estruturação do serviço público municipal, verifica-se que sua organização pode ocorrer sem o devido planejamento. Estudo dos aspectos jurídicos revela que a legalidade, como instrumento de controle, não tem conseguido dar conta de uma administração ética, e termina sendo convertida em fim, quando, na realidade, deveria ser considerada princípio que assegurasse o instrumental de consecução do interesse público.

Quando se estuda o modo pelo qual a administração desenvolve suas atividades, verifica-se que a legalidade é alçada a seu fim. Isso demonstra o equívoco no que se refere ao controle da administração, já que ganha maior relevo a legalidade das ações, ficando em segundo plano o atendimento daquilo que se pode chamar de interesse público, ou seja, a prestação eficiente de serviços públicos à população. É a concretização de políticas públicas.

Considerando o interesse público como interesse da sociedade, o qual está previsto na Constituição da República e regulamentado na legislação infraconstitucional, compete ao Estado federado, em suas várias orbitas governamentais, concretizá-lo. De forma bem simples e considerando que o Estado deve concretizar a ordem constitucional, pode-se afirmar que sua atribuição é a de concretizar os direitos fundamentais e os princípios fundamentais da República. Nessa perspectiva compete aos servidores públicos, em última instância, desempenhar ações concretas que proporcionem o bem-estar coletivo à população. Neste caso, se está falando da burocracia do nível de rua¹.

É necessário acrescentar que esse interesse público não é de titularidade da burocracia estatal, a qual apenas o gerencia para atender a cidadania. O interesse público é indisponível pela administração, pelo gestor público e por toda a burocracia, assim como não se confunde com os interesses privados. O interesse público não é a simples oposição ao interesse privado, individual de cada cidadão. É o interesse de todo o conjunto dos membros da sociedade, o qual não se confunde com a somatória dos interesses individuais. É um interesse que transcende os interesses individuais de cada cidadão, pois até mesmo entre os interesses de cada indivíduo podem existir contradições, antagonismos. Como menciona Celso Antônio Bandeira de Mello, deve-se acentuar "[...] que o interesse público, ou seja, o interesse do todo, é 'função' qualificada dos interesses das partes, um aspecto, uma forma específica, de sua manifestação" (2016, p. 60). Nesses termos não se pode estabelecer uma contradição entre ambos, mas pode ser estabelecida uma relação de razoabilidade. Assim, o interesse público pode ser entendido como

¹ A burocracia do nível de rua é constituída, segundo ABRUCIO e LOUREIRO (2018), pelos servidores que estão em contato direto com o cidadão para a prestação dos serviços públicos e administrativos. É quem concretiza a função administrativa.

[...] a dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, dos interesses de cada indivíduo enquanto partícipe da sociedade (entificada juridicamente no Estado), nisto se abrigo também o depósito intertemporal destes mesmos interesses, vale dizer, já agora, encarados eles em sua continuidade histórica, tendo em vista a sucessividade das gerações de seus nacionais (BANDEIRA DE MELLO, 2016, p. 60-61).

Os recursos públicos, portanto, devem ser utilizados visando ao atendimento dos anseios da sociedade, e isso pressupõe uma boa qualificação da estrutura administrativa, bem como do pessoal que a compõe. Se porventura os recursos forem mal empregados em razão de condutas inadequadas e ineficientes dos agentes públicos, tais condutas deverão ser consideradas ilegais. Os princípios previstos no artigo 37 da Constituição da República são, em tese, determinantes para a administração, pois, como coloca Bandeira de Mello (2016, p. 54), se está diante de um

[...] mandamento nuclear de um sistema, o verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, como condutores do espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico.

Por tal razão deve-se considerar que violar um princípio pode ser considerada infração mais grave que transgredir uma regra. É a partir desta compreensão que se pode considerar que a ineficiência da burocracia estatal consiste em uma ilegalidade por omissão. É possível considerar equivocado o planejamento e a execução dos serviços desempenhados pela administração pública, de uma forma geral se não houver eficiência na administração. Dizer que o Estado de Direito possibilita o controle da legalidade de suas ações é pouco para um país que quer ser democrático, como afirma o artigo primeiro da Constituição da República, e tem por princípios a cidadania e a dignidade da pessoa humana. Deve-se considerar, entretanto, que talvez se esteja diante de um conflito gerado pela incompatibilidade da exigência de uma democracia burocrática.

A legalidade é um avanço, mas somente ela não é suficiente para que se garanta a eficiente concretização de políticas públicas e justiça social. A legalidade é instrumento que possibilita a justiça social, mas as condutas da burocracia estatal devem estar preocupadas com a realidade para que não seja um entrave à concretização dos interesses da maioria da população. Se a ação dos gestores públicos, muitas vezes descompromissados, não estiver

preocupada com a satisfação do interesse público, se verificará que a legislação está servindo de suporte para práticas que, em regra, têm se distanciado do ideal de uma gestão séria dos entes estatais e dos recursos públicos.

Nessa linha não é possível definir a dimensão pública apenas pelo estatuto formal da organização, pois esse aspecto é questionável e vago. A análise jurídica da atividade administrativa é um estudo que se pauta pelo viés formal, normalmente resumindo o enfoque a termos jurídicos indeterminados². Todavia, segundo a previsão do artigo 18 da Constituição da República, a federação é composta por diversos entes públicos: a União, os Estados-membro, o Distrito Federal e os municípios. Segundo o artigo 37, inciso XIX, cada ente político poderá criar em sua estrutura indireta, pessoas administrativas (BRASIL, 1988). Tais pessoas jurídicas terão personalidade de direito público ou de direito privado. Esse é o contexto estatal onde se encontra a burocracia.

A análise das decisões dos tribunais pátrios acerca de questões que envolvem a organização administrativa estatal e os servidores públicos, entretanto, especialmente no que concerne aos litígios existentes entre estes últimos e os entes públicos, demonstra entendimentos distintos, mas que focam na busca da eficiência. Essa eficiência como dever de toda a burocracia, é o esperado de todos os escalões. Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF) já decidiu que “Norteia a Administração Pública – gênero – o princípio da publicidade no que deságua na busca da eficiência, ante o acompanhamento da sociedade. Estando em jogo valores, há de ser observado o coletivo em detrimento, até mesmo, do individual” (STF, 2011). Ao estabelecer os princípios constitucionais a Constituição da República tem por finalidade o atendimento eficiente ao cidadão. É nesse sentido que Alexandre de Moraes menciona que o sistema constitucional institui diferentes formas de repressão a condutas ímprobos, mas na expectativa de punir severamente a ilegalidade qualificada, “[...] no intuito de prevenir a corrosão da máquina burocrática do Estado e

² Termos ou conceitos jurídicos indeterminados são palavras cujo significado é indefinido ou apresenta diversos significados, de forma que possibilita uma margem de liberdade para que o administrador público opte pela solução mais adequada à concretização do interesse público ou interesses da coletividade. Note que quando é utilizada a expressão “interesse público” utiliza-se um conceito indeterminado. Como este, diversos outros são utilizados nas prescrições legislativas. Para um aprofundamento do tema, sugerimos o estudo da obra “Direito administrativo em perspectiva: os termos indeterminados à luz da hermenêutica” de autoria de Leonel Ohlweiler (2000).

evitar o perigo de uma administração corrupta caracterizada pelo descrédito e pela ineficiência” (STF, 2019, p. 12).

Em uma abordagem anterior à previsão constitucional do regime jurídico único estatutário no Brasil, Levi Bucalem Ferrari (1981), já afirmava que a regra é que as pessoas se vinculem ao Estado em razão das garantias que este proporciona a elas, e não pelo fato de poderem se qualificar e aprimorar seus conhecimentos e crescer na instituição, visando servir ao cidadão. Esta é, todavia, uma visão, que pode ser contraposta por outros entendimentos, embora nas administrações locais inúmeras vezes se verifique a falta de qualificação pessoal. Não é de hoje que o Estado tem se organizado de uma forma burocrática. É desta forma que a burocracia pode ser compreendida como “[...] o necessário processo de racionalização e profissionalização de todas as organizações no mundo contemporâneo, uma vez que estas teriam de ter melhor desempenho para atingir seus fins diante da secularização e da maior competição interorganizacional” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 24).

Na sua atual organização a burocracia estatal brasileira prevê formas impessoais de acesso e garantias aos servidores públicos para que os efetivos não estejam sujeitos a desmandos de ordem política. Embora previstos princípios constitucionais que devam ser respeitados pela administração pública, a gestão de recursos humanos³ é um setor de difícil organização interna. Sua estruturação, embora demande organização que tenha celeridade e eficiência, sofre o impacto legal que impede essas qualidades, já que cria uma burocracia formal-legalista que torna a gestão praticamente engessada, pouco flexível e nada dinâmica. Essa questão diz respeito exatamente a capacidade estatal de concretização do interesse público através do atendimento eficiente e eficaz de políticas públicas. Nesse contexto é que se presume que tais pressupostos podem possibilitar a concretização de políticas públicas de melhor qualidade. Aguiar e Lima (2019, p. 1) mencionam que o desenvolvimento do conceito de capacidades estatais é obra da sociologia e da economia política e nasceu da análise do papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico, adquirindo centralidade com o sentido de boa governança estatal. Então, a

³ A organização estatal dos servidores públicos na estrutura hierarquizada da administração pública é denominada simplesmente recursos humanos, sem que isso signifique a adoção de qualquer abordagem específica a respeito de pessoal.

pretensão de um bom atendimento ao cidadão é assegurada na ordem jurídica, mas na busca de maior eficiência deve ser observado o iter de formalização e de despersonalização da ação estatal. Assim, na organização do serviço público e da administração, embora deva se perseguir um padrão de conduta fundado na lei, na prática, por vezes, essa determinação produz efeitos diametralmente opostos aos perseguidos. Isso decorre justamente da má compreensão do papel das regras de Direito para disciplinar a atuação dos burocratas. Inspirada na falsa ideia de que a lei pode tudo prever, produz uma visão míope do iter decisório a cargo do gestor, de forma que, em vez de olhar para frutos a serem gerados pela atuação, mantém sua atenção apenas no próprio procedimento (CUNHA FILHO, 2019, p. 12). A preocupação fica limitada com a legalidade do procedimento e não com a concretização da finalidade legal, que consiste na concretização de políticas públicas. Dessa forma, ocorre a própria desvirtuação das ações de concretização das políticas públicas:

O compromisso do servidor deve ser antes de tudo com o destinatário da ação estatal, com o cidadão, com a tutela de seus direitos e a cobrança dos respectivos deveres, e não com o cumprimento cego e supostamente neutro de textos legais, como se estes fossem expressão de uma vontade divina infalível, cujos comandos devessem se impor às pessoas sem qualquer filtro acerca de sua utilidade para o bem comum, de sua proporcionalidade para com os sacrifícios que exigem vis-à-vis os benefícios que produzem para a vida em coletivo (CUNHA FILHO, 2019, p. 14).

Esse desvirtuamento é decorrência, portanto, da própria interpretação e compreensão do sistema formal. No caso do sistema político brasileiro atual, com governo presidencialista e arranjo partidário de coalizão, torna-se difícil a pretensão de uma maior qualificação da sua burocracia. Ocorre a dificuldade do ponto de vista da concretização, acima exposta, mas tem parte do problema nos acordos políticos para a distribuição dos gabinetes ministeriais, acordos firmados para sustentar o próprio governo.

Estudo realizado por Nunes (2018) demonstra que no governo de coalizão o chefe do Executivo termina distribuindo as pastas entre os partidos que formam a coalizão, criando um desafio para encontrar o equilíbrio de sustentação política. Nessa perspectiva devem ser consideradas que pode haver distância ideológica entre o partido do governo e os ministros indicados, de forma que passa a existir um obstáculo na concretização do interesse público. Também se colocam a distância entre as capacidades burocráticas e

políticas existentes. A realizar o estudo sobre os dois mandatos do governo Lula, entre 2003 e 2010, Nunes (2018) constata a falta de capacidade estatal para implementar uma estratégia desenvolvimentista e aponta obstáculos de difícil contorno. Destaca que a ausência de uma burocracia suficientemente autônoma e competente foi responsável pela não concretização eficaz da política econômica pretendida. Neste estudo fica demonstrado que o sucesso das ações estatais depende de diversos fatores, dentre os quais, o próprio apoio político tanto no processo decisório quanto no de construção institucional. O autor menciona que

[...] além de burocracias relativamente autônomas e tecnicamente competentes, aqueles Estados nacionais que almejem promover o desenvolvimento no século XXI precisarão contar também com capacidades específicas (de natureza política) para operarem em contextos de plena vigência das instituições democráticas (NUNES, 2018, p. 82).

Nas questões abordadas pelo autor verifica-se que se espera uma coalizão de entendimentos e ações na condução dos fins do Estado. Embora na abordagem se analise ações para promover o desenvolvimento, tais aspectos também estão presentes na concretização do interesse público. Nessa perspectiva, no papel a ser desempenhado pelo Estado é de importância fundamental que o processo decisório acerca das políticas públicas seja amplamente dominado pela burocracia superior, mas depende, muito mais de que a competência executória esteja voltada a sua concretização. Dessa forma, o estudo demonstra a grande importância que tem a burocracia na concretização dos fins do Estado, mas ela depende de uma qualificação voltada aos próprios fins.

Se verifica a partir da ideia de coalizão governamental, que será possível falar em burocracia de alto escalão, de médio escalão e burocracia do nível de rua (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 50). Segundo os autores, no caso da burocracia do nível de rua há uma relação mais complexa com o sistema de responsabilização, em relação às outras duas. Embora esta última tenha maior discricionariedade, ela sofre maiores controles, já que em relação a alta burocracia, sua efetivação é mais difícil. No caso da burocracia do nível de rua há

[...] mecanismos de controles por resultados ou por participação social, bem como formas de lealdade e motivação vinculadas à política pública em questão, são mais efetivos do que o exercido pela hierarquia, pelos

procedimentos burocráticos ou pela fiscalização direta dos políticos. Não por acaso, o desafio de produzir serviços públicos de qualidade – que garantam atendimento ao cidadão com eficácia, eficiência, efetividade, equidade e ética – constitui o tema central do Estado no século XXI (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 50).

Nesse contexto o modelo burocrático não é pensado e estruturado para uma democracia, mas para um Estado autoritário, aspecto que também se verifica na abordagem de Nunes (2018), de modo que o controle poderia ser diretamente exercido pelo superior, não dependendo de qualquer outra forma. No autoritarismo a estabilidade, por exemplo, resguardaria o servidor. No Estado Democrático, como citado acima, existem várias formas de controle, mas em geral as administrações pecam em razão de que não capacitam seus servidores. Este aspecto essencial é apontado no presente artigo, já que o ordenamento jurídico se preocupa com a impessoalidade e com a legalidade no ingresso e no desligamento do servidor, institui avaliações permanentes de desempenho, mas esquece da qualificação dos quadros. E isso ocorre em toda a federação. Abrucio e Loureiro (2018, p. 51) mencionam uma solução weberiana para esse problema: “[...] é preciso ter um jogo de *checks and balances*⁴ entre os atores políticos e burocráticos, com o objetivo de obter melhor desempenho de ambos. Só assim se verão compelidos a responder constantemente ao público”.

Se verifica, portanto, que a burocracia brasileira realmente apresenta um problema de qualificação, que pode gerar a ineficiência. O problema é que o Estado Democrático não soube organizar a sua estrutura para que desse conta da realidade que envolve as três burocracias. Ao chamar a atenção para a questão da coalizão política para o preenchimento dos cargos, que no âmbito federal tem, segundo dados oficiais do Portal da Transparência (BRASIL, 2020a), 97.501 (noventa e sete mil e quinhentos e um) cargos e funções em comissão, pode-se colocar de outra forma a questão da qualificação, já que a alta burocracia termina proporcionando a nomeação de diversas pessoas estranhas ao serviço público e, portanto, mais uma vez pode ser questionada a eficiência. É nítido, portanto, que

⁴ São decorrentes da teoria da separação dos poderes, na qual se prevê um sistema de freios e contrapesos. Foi exposta na obra *O espírito das leis* pelo pensador francês Montesquieu. Nela limita-se o poder, mas garantindo-se a plena liberdade e os direitos do cidadão.

[...] o tema da politização indevida da provisão dos serviços públicos permanece como uma questão, mas a grande pergunta agora é outra: como os políticos eleitos podem atuar para, a um só tempo, melhorar o desempenho de professores, médicos, policiais e outros tipos de *street level bureaucracy*⁵, bem como fazer com que eles sejam responsivos e responsáveis perante o governo e a sociedade? (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 50-51).

Nesse contexto, passa a ser de duas ordens a questão que envolve a qualificação e a eficiência no serviço público. Ambas passam pela compreensão da construção e do desenvolvimento do raciocínio lógico-formal da administração pública e do nível de complexidade das relações humanas no Estado e com a sociedade civil, sendo oportuno estudar os processos de gestão de seu pessoal. Trata-se de um processo longo demonstrado a partir da análise de Humberto Falcão Martins (1995), na qual verifica-se cinco principais momentos da administração brasileira, sem que isso signifique, necessariamente, a aceitação de tal classificação como a única possível, às quais se acrescentam outros três momentos:

a) administração tradicional (1808-1930), período caracterizado pelas bases culturais e institucionais sobre as quais o Estado brasileiro e sua Administração Pública foram erigidos, fundamentado por suas raízes lusitanas, principalmente com a chegada da corte portuguesa ao Brasil;

b) administração daspiana (1930-1945), caracterizado pela implementação administrativa de um Estado moderno no Brasil, com a implantação de um padrão de racionalidade funcional na administração pública de uma forma autoritária, alheia à política;

c) administração paralela (1945-1964), caracterizado pelo retorno do domínio do Estado às articulações político-partidárias e representado, além do desfalecimento da racionalidade instrumental implantada, pela implantação de padrões de irracionalidade política sobre a administração pública;

d) administração para o desenvolvimento (1964-1985), marcado pelo regime militar, onde se implantou um padrão tecnocrático de racionalidade instrumental na administração pública, avesso à política;

⁵ É a burocracia no nível da rua, a parcela dos agentes público integrantes de um órgão público ou instituição governamental que desempenha suas funções em contato direto com o cidadão. Em última instância pode ser considerado os executores das políticas públicas.

e) desmodernização da administração (1985-1994), representado, por um lado, na emergência dos efeitos disfuncionais do modelo anterior, e, por outro, a retomada da administração pública pela política segundo padrões disfuncionais.

A esses cinco momentos acrescenta-se outros três, o primeiro representado pelos oito anos governados pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o segundo, representado pelos 14 anos governados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e o terceiro ocasionado após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, com a chegada ao poder de um presidente que, após ingressar no governo pelo Partido Social Liberal (PSL), está desfilado de qualquer partido. No primeiro, há continuidade da política iniciada em 1994 e que tenta concretizar uma política de enxugamento do Estado e suas instituições, fundamentado principalmente na concepção de três subdivisões na propriedade: a pública, a privada e a pública não-estatal, a qual pode ser analisada especialmente a partir dos estudos de Bresser-Pereira (1998).

O período seguinte, iniciado em 2002, aparentemente apresenta uma ampliação de atividades, o fortalecimento do Estado e de sua estrutura, principalmente a partir de uma tentativa de retorno ao Estado de bem-estar social. Com isso, ocorre o fortalecimento das estruturas estatais, principalmente a partir da retomada de atribuições diretamente pelo Estado, que na proposta do período anterior, estavam sendo destinadas ao público não-estatal. A consequência é o crescimento da estrutura de pessoal na administração pública, sem significar a sua qualificação.

No terceiro momento, se tem uma clara visão de que a responsável pela ineficiência estatal é a estrutura de servidores que têm muitos benefícios, altos salários, o que impossibilita uma administração eficiente. É a visão do governo atual e, por isso, as reformas propostas, muitas das quais demonstram um exacerbado autoritarismo.

Resumidamente, este é o quadro de desenvolvimento da administração pública, A partir dele é possível constatar que a República brasileira corresponde à sociedade legal, racional ou burocrática presente na teoria weberiana, mas que se mescla com os dois outros tipos de sociedade apresentados nessa interpretação: a sociedade tradicional e a sociedade carismática. Embora na história brasileira a sociedade tradicional e a carismática estivessem presentes no período imperial, é com a Proclamação da República que ocorre uma espécie

de ruptura e conseqüente laicização do Estado, possibilitando, mas não garantindo, a profissionalização dos quadros de pessoal da administração pública.

Finalizando este ponto pode-se dizer que a evolução da administração pública brasileira, do patrimonialismo à administração pública burocrática, e desta à administração pública gerencial ainda não é suficiente para garantir que as políticas públicas sejam efetivamente concretizadas. Aparentemente esse problema se refere às capacidades do Estado, da constituição de uma burocracia competente. É neste contexto que a administração continua sendo incapaz de administrar os grandes serviços públicos de saúde, educação e previdência social com a necessária eficiência, eficácia e efetividade. Há necessidade, portanto, de promover arranjos institucionais que possibilitem tanto o desenvolvimento de capacidades técnicas como de capacidades políticas para a concretização dos interesses da sociedade. É a partir deste contexto que se trabalha a qualificação dos servidores públicos.

2 A profissionalização da burocracia estatal

A abordagem da profissionalização dos quadros da administração indica que ela somente é possível a partir do primeiro governo de Getúlio Vargas, já que a herança lusitana deixada pela Colônia, pelo Império e pela República Velha à administração pública brasileira teve continuidade no período inicial da República. A administração patrimonialista, considerada herança da corte portuguesa, apresenta os seguintes traços característicos da administração colonial: centralização, regulações embaralhadas e forte influência da igreja, no século 19, constituídas por um conjunto de capitanias.

Esgotado o regime monárquico, o advento da República, em 1889, proporciona mudanças políticas e institucionais significativas à administração pública. Com a reestruturação política, os Estados conquistam autonomia, criam seus próprios governos, câmaras legislativas e Constituições. Ocorre a transformação do Estado, sendo os órgãos legislativos do Império extintos e o Conselho de Estado imperial substituído pelo Governo Provisório. Em 1891, a Constituição estabelece como forma de governo da nação brasileira a República Federativa e estabelece as normas de regência dos Estados federados,

demarcando nitidamente os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Transformação qualitativa mais relevante foi a separação do Estado e da igreja. Juntamente com outras transformações, dá origem à política dos governadores e ao coronelismo, cuja influência junto ao governo central é mais política e menos sentida no que se refere à administração pública, de acordo com a descrição histórica de Faoro (2001).

Tendo como base a produção agrícola e cerca de 80% (oitenta por cento) da população habitando o campo, a administração pública brasileira da primeira República é enxuta, com poucos recursos humanos vinculados ao Estado. Não há necessidade de um grande aparelho estatal, sendo sustentado o caráter patrimonialista herdado do Império. Sem qualquer organização gerencial, a primeira República não prevê qualquer espécie de seleção e treinamento de servidores. A administração de recursos humanos consiste em mera organização de caráter contábil.

A partir da Revolução de 1930, com o governo Getúlio Vargas, inicia uma aparente preocupação com a profissionalização dos servidores públicos. Ocorre a ruptura com as oligarquias regionais que permanecem vivas no Estado Republicano, a criação do Estado administrativo brasileiro e de mecanismos típicos da administração racional-legal: estatutos normativos e órgãos normativos e fiscalizadores (LIMA JÚNIOR, 1998).

A difícil situação econômica do país, conjuntura ocasionada principalmente em razão da crise internacional decorrente do colapso da bolsa de Nova York, em outubro de 1929, ocasiona uma série de medidas protetivas nacionais. Neste período, o governo federal reage à crise com a defesa do setor cafeeiro, mantendo o nível de atividade no comércio, na indústria, nas finanças e nos serviços, possibilitando que a economia volte a crescer a partir de 1933. Atendendo às necessidades de regulação e fomento que o processo de industrialização exige, o referido governo cria instituições governamentais, centraliza políticas públicas e cria instrumentos para capacitação dos servidores públicos (BRASIL, 2006, p. 9). Neste período verifica-se a tentativa de fortalecer as carreiras públicas na administração com a introdução do princípio do mérito na organização de pessoal, na Constituição de 1934, em seus artigos 168 e 170, § 2º. Em 1936, com a Lei nº 184, regulamenta a estruturação da área de pessoal, instituindo normas básicas, sistema de classificação de cargos e a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil. É nesse

contexto que, em 1936, tem lugar a primeira reforma do aparelho de Estado no Brasil, a reforma burocrática clássica, fundamentada no princípio do mérito administrativo e seguindo a teoria weberiana (BRESSER-PEREIRA, 1998).

A administração pública burocrática é uma tentativa de substituição da administração patrimonialista da monarquia brasileira, na qual patrimônio público e privado são confundidos, por outra, na qual o patrimônio público seja separado do privado, respeitado, na qual nepotismo⁶, empreguismo e corrupção sejam afastados da esfera estatal. É a tentativa de criar um aparelho de Estado que seja compatível com o capitalismo industrial e o recente nascimento da República brasileira.

A partir desse período, a estruturação do aparelho estatal revela uma nítida separação entre o Estado e o mercado, o desenvolvimento de um tipo de administração pública que distinga o público do privado e o político do administrador público. Esse é o marco inicial do surgimento da administração burocrática moderna, racional-legal (BRESSER-PEREIRA, 1998).

No período da República Nova, pode-se dizer que a administração pública brasileira começa a apresentar uma preocupação com a gestão profissional de seus servidores, ocorrendo a criação do primeiro órgão de pessoal, extremamente burocrático, punitivo, mas paternalista.

Nessa conjuntura de redesenho institucional para apoiar o desenvolvimento do país, a Constituição de 1937 estabelece a necessidade de um órgão para organizar, orientar e racionalizar o serviço público no país, o qual é criado em 30 de julho de 1938, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), diretamente subordinado à Presidência da República. Esta entidade é a responsável pela adoção do sistema de mérito na seleção e aperfeiçoamento do pessoal administrativo previsto na Constituição de 1934, pela criação da categoria de técnico de administração e pelos cursos de aperfeiçoamento e

⁶ Tal iniciativa, entretanto, pouco impacto gera na Administração Pública. Somente com a publicação da Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal em 29 de agosto de 2008 é que se enfrenta tal questão, ao prever que: “A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal” (STF, 2008).

de especialização dos servidores públicos, atividades que são regulamentadas pelo Decreto-Lei nº 2.804/1940 (BRASIL, 2006).

Após, em 1937, delinea-se uma nova característica de atuação: um Estado administrativo, centralizador, que passa a assumir as feições de Estado intervencionista com a criação de autarquias e empresas como base futura para o Estado desenvolvimentista. Em 1939, é instituído por Decreto-Lei, o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis, o qual tem vigência por 13 anos. Em dez anos são estabelecidas as normas básicas que efetivamente criam a administração pública no Brasil. Com uma legislação nitidamente autoritária, imposta a partir da edição de decretos-leis, o governo Vargas organiza de forma pioneira uma administração pública orientada pela padronização, prescrição e controle. Segundo Lima Júnior (1998), entretanto, a administração implantada não pode ser considerada uma administração tipicamente weberiana, racional e legalmente orientada, embora tenha sido fundamental para a reforma administrativa em geral, e para a reforma da administração de pessoal em especial.

No Estado Novo, verifica-se uma expansão das atividades estatais a cargo da administração pública, já que em cada Estado federativo é criado um departamento administrativo, órgão colegiado com poderes excepcionais de fiscalização inclusive sobre as decisões do interventor no Estado. Outro aspecto é a criação de institutos, autarquias e grupos técnicos, como recurso utilizado pelos governos para intervir diretamente nas relações econômicas, caracterizando seu viés nitidamente intervencionista.

Embora não haja um plano formal de governo, a reforma administrativa de Vargas gera consequências positivas: a melhoria na profissionalização dos servidores públicos, a institucionalização da função orçamentária e a simplificação, padronização e racionalização do material adquirido. A implantação da máquina administrativa tem caráter prescritivo e de natureza coercitiva. A ampliação da atuação administrativa estatal, decorre da expansão do número de órgãos e entidades no âmbito do Executivo. “Até 1939, haviam sido criadas 35 agências estatais; entre 1940 e 1945 surgiram 21 agências englobando empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações” (LIMA JÚNIOR, 1998, p. 7-8).

Após a Segunda Guerra Mundial, período que vai de 1945 a 1964, verifica-se que a economia e o projeto de industrialização do país, governado pelo General Dutra, desaceleram. Na estrutura pública não ocorrem modificações significativas, salvo pela criação de novos órgãos nas entidades existentes da administração indireta. A volta de Getúlio Vargas ao poder através de eleições diretas em 1951 imprime um cunho nacionalista à nação com nítida tentativa de desenvolvimento através da criação de empresas estatais. Nesse período são criadas a Petrobrás e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico – BNDE, este como entidade de fomento ao desenvolvimento nacional (BRASIL, 2006).

A fase inaugurada com a promulgação da Constituição de 1946, embora ela própria tenha contribuído para a não profissionalização do serviço público, se notabiliza pela preocupação governamental com o desenvolvimento nacional, aspecto que gera reflexos específicos na administração pública (LIMA JÚNIOR, 1998). A Constituição de 1946 apresenta aspectos voltados à ampliação de direitos para os servidores públicos, os quais estão precariamente vinculados ao Estado, numa clara ação paternalista e patrimonialista do governo. Esse aspecto ocorre especialmente porque o artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece a automática efetivação de funcionários interinos da União, dos Estados e dos municípios e a equiparação de servidores extranumerários, em exercício de função permanente há 5 anos, aos funcionários para efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias.

Em 1952 ocorre a atualização do Estatuto dos Servidores Públicos Civis, através da Lei nº 1.711, que vigora até 1990, já que em 1954, no segundo governo Vargas, um projeto de reforma administrativa é encaminhado ao Poder Legislativo, mas não logra êxito.

No governo seguinte, de Juscelino Kubitschek, verifica-se uma grande mudança na forma de planejamento estatal, com plano de metas que apresentavam indicadores macroeconômicos, objetivos concretos e resultados a serem atingidos no curto período de cinco anos. Kubitschek articula a centralização do planejamento em seu governo tendo por base o Conselho de Desenvolvimento e grupos técnicos menores e mais operacionais, estes últimos subdivididos em dois tipos: os de trabalho e os executivos. Estabelecendo metas ambiciosas e tornando complexo o aparelho de Estado, é necessário organizar quadros

capacitados de pessoal para implementarem suas políticas de governo. Assim, são criadas as seguintes escolas: a Escola Interamericana de Administração Pública, o Instituto Rio Branco, o Centro Interamericano de Comercialização, a Escola de Administração de Empresas de São Paulo e a Escola Superior de Guerra; também são reestruturadas as Academias Militares, o Instituto de Tecnologia da Aeronáutica e o Instituto Militar de Engenharia (BRASIL, 2006). Verifica-se que a ampliação das atividades estatais se dá em uma esfera paralela ao Estado, através da criação de entes da administração indireta, sem, entretanto, preocupar-se com a profissionalização dos quadros de servidores públicos.

João Goulart, em 1963, toma iniciativas buscando uma reforma administrativa, as quais são rechaçadas pelo Congresso Nacional. Estudos e projetos da maior importância realizados em 1963 pela Comissão Amaral Peixoto, nomeada pelo então presidente, e alguns outros projetos que tramitam no Congresso, como o projeto nº 3.563/1953, que reorganiza a administração federal, e o projeto nº 1.853/1956, que estabelece plano de cargos e funções para o funcionalismo civil, são abortados pelo golpe militar de 1964, com sua retirada do Congresso Nacional pelo presidente Castelo Branco (LIMA JÚNIOR, 1998). Os dois principais projetos da comissão são posteriormente incorporados ao Decreto-Lei nº 200/1967, editado por Castelo Branco, principalmente no que se refere à descentralização e à flexibilização via administração indireta (SANTOS, 1997).

Verifica-se que o sistema de mérito continua a ser desrespeitado após a Constituição de 1946, principalmente por falta de uma regulamentação legal que possibilite a instituição de uma burocracia weberiana. A burocracia brasileira, no período anterior ao golpe militar, não serve como meio para implementar as ações políticas do governo, exceto através das ilhas de competência existentes em um ou outro órgão, em geral fora da administração direta. “De fato, a burocracia sempre foi permeável ao processo político como um todo, ao clientelismo, desempenhando funções muito específicas, porém quase nunca em nome do interesse público.” (LIMA JÚNIOR, 1998, p. 11).

No período citado, a burocracia brasileira apresenta quatro funções: (a) ser um canal de mobilidade ascendente para a classe média educada; (b) garantir rendas permanentes para a parte da classe média que serve de apoio ao regime; (c) garantir um baixo nível de

serviços; (d) dar oportunidade às iniciativas privadas baseadas nos poderes inerentes a certos grupos (DALAND, 1969).

Este quadro demonstra que embora haja uma possível pretensão de profissionalização e reforma da administração pública, os instrumentos utilizados são muito tímidos e não conseguem criar uma verdadeira burocracia, de forma que as reformas não suprimem totalmente os traços patrimonialistas da administração pública brasileira. Após o golpe militar de 1964, o novo governo imprime um caráter modernizante à administração pública, com medidas que implicam a expansão do aparelho burocrático. Essa estratégia ocorre através da organização descentralizada das atividades estatais mediante criação de inúmeras entidades de Direito Privado e outras de Direito Público, dentre as quais, a Fundação Centro de Formação do Servidor Público (Funcep) (BRASIL, 2006, p. 13-14). Este período que se faz referência indica uma ruptura com o modelo de formação da burocracia em vigência desde a reforma de 1930. A Funcep, instituída como entidade de apoio ao DASP pela Lei nº 6.871/1980, tem como atribuições estimular o associativismo sociocultural e recreativo no serviço público, valorizar o servidor e promover estudos e pesquisas que orientem a formulação de políticas de pessoal civil (BRASIL, 2006, p. 14).

Entre 1964 e 1978 a reforma administrativa faz parte da agenda governamental com grande recorrência, mas nem sempre com a continuidade necessária para sustentar as mudanças propostas, demonstrando certa falta de objetividade em perseguir os objetivos almejados. O modelo clássico de administração, implantado pelo DASP, praticamente desaparece a partir de 1964. Isso porque o modelo chamado administração para o desenvolvimento, que pretende a expansão do Estado na vida econômica e social mediante descentralização das atividades do setor público e a criação de entidades de administração indireta para intervenção econômica do Estado, tem como premissa a substituição de funcionários estatutários por celetistas: em 1987 apenas 6% dos funcionários públicos são estatutários, contra 94% de celetistas (MARCELINO, 1989).

A comissão especial instituída pelo governo Castelo Branco, em 1964, sob coordenação de Roberto Campos, retoma as propostas do governo Kubitschek e propõe um anteprojeto que origina o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, alterado posteriormente por vários atos normativos. Nesta proposição, verifica-se dois aspectos

relacionados aos servidores: o fortalecimento e expansão do sistema de mérito e o estabelecimento de diretrizes para um novo plano de classificação de cargos (WAHRLICH 1984).

Aspecto específico que chama a atenção nesta reforma administrativa é que ocorrem mudanças na estrutura organizacional, sem que se verifique qualquer aspecto de profissionalização dos quadros, já que o sistema de mérito fica restrito aos postos iniciais de carreiras (LIMA JÚNIOR, 1998). Inclusive, há certo retrocesso, já que a Constituição de 1967, em seu artigo 77, concede estabilidade aos funcionários que contassem com pelo menos cinco anos de serviço público, passando a permitir a contratação no regime celetista para o serviço público. A seu turno, o Decreto-Lei nº 200/1967 faculta a contratação de especialistas para instituições de pesquisa e órgãos especializados, independentemente de concurso público.

A partir de meados da década de 1970 é significativa proliferação de planos de cargos específicos, especiais e emergenciais, nas autarquias em regime especial e fundações, bem como nas empresas estatais. A proposta de reforma administrativa estatal, fundada na profissionalização dos servidores e na avaliação de mérito não se concretizou. As estatais terminaram desvirtuando a proposta, desvirtuando a seleção através de concursos públicos, segundo Lima Júnior (1998). Esse quadro é crônico e demonstra a falta de profissionalização dos servidores públicos, de modo que as altas esferas do governo passam a falar em desburocratização e desestatização. Com o Decreto nº 83.740/1979, o governo passa a atacar a burocracia como o mal da administração pública e adota um discurso de simplificação e racionalização, com forte orientação para o usuário dos serviços públicos.

Nesse contexto, é pertinente apontar equívocos administrativos que ocorrem no período dos governos militares. Os modelos adotados de profissionalização, praticamente extinguem a profissionalização das carreiras dos servidores públicos, promovendo amplo ingresso de funcionários celetistas simpáticos ao regime militar.

Com a Nova República, em 1985, novas mudanças podem ser apontadas na estrutura administrativa. São criadas duas novas entidades auxiliares da Funcep, aprofundando a separação entre formação e capacitação/treinamento: o Centro de

Desenvolvimento de Administração Pública (Cedam) e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Neste período é extinto o DASP, em 1986, pelo Decreto nº 93.211, e suas funções transferidas para a Secretaria da Administração Pública (Sedap). Ao Cedam compete o aperfeiçoamento e treinamento de servidores públicos de todos os níveis; à ENAP, criada em 1986, durante o governo de José Sarney, compete a formação de quadros superiores da administração pública federal.

No que se refere à reestruturação do aparelho do Estado, há necessidade de melhoria na capacidade de gestão e mudanças no aparelho burocrático para que haja condições de atender às demandas sociais reprimidas durante os anos dos governos militares. O governo da Nova República pretende uma reforma administrativa visando dar eficiência, eficácia e efetividade à administração pública, aspectos estes que estão fundamentados nas diretrizes de revitalização do Estado brasileiro, valorização da função pública e renovação dos quadros burocráticos. A criação da ENAP é fundamentada em estudo comparativo dos modelos francês e alemão de instituições de formação e treinamento de administradores públicos, de autoria do Embaixador Sérgio Paulo Rouanet. Dentre as ideias que norteiam o projeto da ENAP está a pretensão de “[...] criar uma elite de administradores públicos, bastante preparada do ponto de vista teórico e com oportunidades de treinamentos práticos em organizações governamentais” (BRASIL, 2006, p. 15).

Há uma grande expectativa de formar dirigentes capazes de tomar decisões e conhecer a realidade da administração pública brasileira, mas também obstáculos: o maior deles, termina sendo a falta de condições políticas e econômicas para concretizar uma política de pessoal eficaz.

Verifica-se, portanto, que durante a história republicana do Brasil, não faltam tentativas de criar estruturas capazes de estabelecer uma burocracia estatal profissional, para depois proporcionar a especialização de carreiras na gestão da administração pública. Tal evolução ainda não é suficiente para concretizar uma administração pública especializada em políticas públicas eficientes, eficazes e efetivas.

Outro aspecto que merece ser citado, é a promulgação da Constituição da República em 1988, a qual proporciona grandes mudanças na estruturação de pessoal da

administração pública brasileira. Com a promulgação há uma grande mudança na estruturação dos quadros administrativos, a começar pelo estabelecimento de garantias constitucionais aos servidores públicos, inclusive, mais uma vez, garantindo direitos a servidores com ingresso precário no serviço público. É o que estabelece o artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, 1988).

Ressalta-se que servidores que tenham ingressado, mesmo sem concurso público, muitas vezes em regime celetista, nos quadros da administração pública, são estabilizados desde que estando vinculados há mais de cinco anos. Inegável, portanto, que ocorre um grande movimento garantista aos servidores públicos e na criação de um regime jurídico único de servidores.

O governo federal regulamenta o regime jurídico único dos servidores públicos federais através da Lei nº 8.112/1990, onde lhes garante inúmeros direitos. A medida mais polêmica desta lei permite a todos os celetistas optarem pelo regime estatutário, a qual termina por exercer um grande efeito engessador na administração pública. Salienta-se que embora o artigo 18 da novel Constituição da República tenha estabelecido autonomia administrativa a todos os entes políticos, o estatuto estabelecido na Lei nº 8.112 é praticamente reproduzido no âmbito dos outros entes políticos (BRASIL, 1990).

Logo após, em 1991, é submetida a Proposta de Emenda Constitucional nº 59 (PEC nº 59/1991), na qual se propunha a alteração do regime de estabilidade do servidor público, para que fique limitada apenas para servidores que desempenhem atribuições nas atividades típicas do Estado: segurança, diplomacia, advocacia e defensorias públicas, controles interno e externo, tributação, arrecadação e fiscalização de tributos, a qual seria adquirida após dois anos de efetivo exercício. Nos demais casos, a estabilidade seria obtida somente após dez anos de exercício efetivo na função. A PEC nº 59 não chegou a ser votada, já que o próprio presidente Fernando Collor de Mello a retira da apreciação congressional.

No governo Fernando Henrique Cardoso também se busca reformar a administração pública, tendo início com a criação do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE) e o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE). Entre as políticas para a reforma do Estado, esta iniciativa visa concretizar a reforma administrativa, a modernização da gestão e a promoção da qualidade no serviço público.

Aspecto que chama atenção a respeito da proposta do PDRE é o diagnóstico da situação da administração pública, contestado por Lima Júnior (1998): nela se afirma que as fases patrimonialista e burocrática estão superadas, cabendo introduzir no Estado a Administração gerencial. Patrimonialismo e clientelismo político, entretanto, sempre estiveram presentes na administração pública brasileira, como reconhece o governo Fernando Henrique Cardoso e, de certa forma, vem sendo confirmado nos anos que o sucedem. Para Bresser-Pereira (1998), a própria Constituição da República termina sendo uma reação ao populismo e ao fisiologismo, mas não impede seu aumento mesmo no contexto da democracia. É neste contexto que a administração pública é considerada arcaica e burocrática ao extremo, centralizada, hierárquica e rígida.

Tais constatações caracterizam efetivamente a administração pública brasileira como uma estrutura que satisfaz interesses privados em detrimento do atendimento dos anseios da população, contrários, portanto, à concretização dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito.

No sentido que está sendo abordado o assunto, é importante verificar, uma vez diagnosticado que existem problemas não resolvidos na administração, quais medidas podem contribuir de uma forma decisiva para a melhoria do serviço público, sem que isso signifique simplesmente dar uma falsa percepção acerca das atividades desempenhadas pelos servidores públicos. A proposta de reforma do regime constitucional dos servidores públicos, para garantir estabilidade apenas aos servidores do núcleo estratégico e das atividades exclusivas, entretanto, não obteve êxito novamente, já que a força corporativista fala mais alto. Embora tenha sido assim, durante o período de tramitação da Emenda Constitucional nº 19/1998 – EC nº 19/1998 (BRASIL, 1998) o governo federal suprime diversos direitos estabelecidos no regime estatutário dos servidores, aparentemente adotando a tese de que o regime, como aprovado após a promulgação da Constituição, termina por conceder inúmeros direitos sem que resguarde a continuidade do serviço público. É o que se verifica, por exemplo, com a supressão do adicional por tempo de serviço pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4 de setembro de 2001 (BRASIL, 2001), ou com a extinção da licença prêmio por assiduidade pela Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997 (BRASIL, 1997).

Entre as diversas alterações à Constituição da República na década de 1990, no que se refere aos servidores e à administração pública, a que provoca maiores impactos é a EC nº 19/1998 (BRASIL, 1998), embora, no que se refira à extinção do regime jurídico único de servidores, esteja tramitando no Supremo Tribunal Federal (STF) a ação direta de inconstitucionalidade (ADIn) 2.135-4 (STF, 2007). Na respectiva ADIn 2.135-4, tramitando há aproximadamente 17 anos no STF, a relatora, Ministra Carmen Lúcia profere voto que considera violada a regra constitucional que exige aprovação em dois turnos por 3/5 dos votos dos parlamentares na Câmara e no Senado Federal para alterar a Constituição. No segundo turno de votação foi aprovada matéria rejeitada no primeiro, sendo burlado o requisito constitucional de aprovação de emendas constitucionais por 3/5 dos votos em cada casa legislativa em dois turnos de votação (STF, 2020). Esse quadro evidencia a incerteza quanto aos rumos da opção por um ou outro regime jurídico funcional; no período anterior, o regime celetista existe na administração nas estatais; com a Constituição da República, o estatutário passa a ser o regime único, mas há uma tentativa de flexibilização, como demonstrado.

Como se verifica, portanto, no período imperial a administração pública tem um regime plenamente patrimonialista. Após o nascimento da República, é possível verificar que ocorrem várias tentativas e alterações na burocracia estatal, mas que nunca gerem uma administração profissional, de forma que os traços do patrimonialismo continuam presentes nas estruturas estatais. Por outro lado, verifica-se que o regime de legalidade afasta a administração estatal do livre mercado, retira a liberdade de contratar e, desta forma, impede a agilidade administrativa na tomada de decisões.

3 A solução é reformar a Constituição: a proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020

A democracia tem dessas coisas, pela vontade popular pode-se chegar ao imprevisível. E desse imprevisível, com face de solução, desembocam as mais assombrosas arquiteturas como a possível solução final. É adequado considerar, entretanto, que nem todos concordam com tais propostas, embora a elite do poder tenha maior poder manipulatório em relação a massa descontente e precariamente assistida da população.

Nesse contexto, está se apontando para a recente proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020. Mais uma vez se tem a impressão de que se propõe uma ruptura parcial com o futuro, porque o presente, considerado até o momento da sua promulgação, não será alterado.

Embora o discurso seja de reforma administrativa para a eficiência visando a cidadania, mais uma vez fica demonstrado que há contradições nos discursos e nas atitudes. É mais fácil reformar a legislação trabalhista e geral previdenciária que impacta milhões de cidadãos no país, mas quando se trata de reformar o Estado a conversa é outra. É neste contexto que entra em debate uma proposta de reforma administrativa que é paliativa, não resolve o problema do déficit e que, se vier a apresentar algum resultado, será a longo prazo. Além disso, complexifica demasiadamente as relações estatutárias, ao invés de optar pela simplificação. Essa solução parece ser típica do Brasil: aqui se gosta e parece ser primordial legislar muito.

Essa reorganização administrativa não é algo novo, como se relembra no decorrer do texto. Desde os primórdios se fala em profissionalização da estrutura administrativa e de eficiência na administração pública, mas as ações parecem andar em descompasso. Com a Constituição Federal de 1988 se retorna à democracia e se pretende superar as desigualdades, construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização. Nesta perspectiva se pensa a República no contexto da cidadania e da dignidade humana. Essa perspectiva não se consolida e, na contramão da história, chega ao poder o retrocesso, a visão de que somente uma visão minimalista de Estado pode recuperar uma eficiência inexistente desde sempre. É no contexto dessa visão distorcida de Estado que se constrói uma proposta de reforma. A Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020 (PEC nº 32/2020) com seu intento transformador é nefasta e pode provocar grande retrocesso em avanços sociais conquistados. Existem vários entendimentos acerca da estrutura estatal necessária e por isso, provavelmente esta não será defendida como a melhor. Ao se observar os aspectos que conduzem os constituintes a estabelecerem um regime único estatutário, com garantias de estabilidade, verifica-se que há uma total mudança de entendimento sobre o público e se propõe uma reforma que, ao invés de melhorar a organização administrativa, pode desorganizá-la, principalmente tendo em vista

o acesso ao espaço público.. Do ponto de vista social se chega ao entendimento de que este regime constitucional, ao estabelecer garantias aos servidores do Estado, geram desigualdades e não concretizam os direitos dos cidadãos, nem tornam a máquina estatal mais eficiente. Não se acredita, entretanto, que o problema essencial que envolve tal ineficiência estatal seja este que está sendo aqui apontado, nem o que sustenta a PEC nº 32/2020.

O aspecto mais alarmante da reforma proposta é que não há preocupação com o cidadão. Seus proponentes contrariam os princípios fundamentais da república. Não há coerência lógica no discurso, pois os mesmos que defendem uma limitação dos baixos vencimentos, ambicionam elevar os vencimentos mais altos; por outro lado, ao mesmo tempo em que propõem a extinção da estabilidade e do ingresso por concurso público, propõem livre acesso a cargos de escalões mais altos.

Nesse contexto não se pode deixar de observar que a PEC nº 32/2020 é pensada e construída em precária técnica jurídica, com potencial de gerar retrocessos não só no âmbito do regime jurídico dos servidores, mas na estrutura da administração pública. Alguns desses aspectos chamam a atenção por não estarem diretamente voltados à eficiência da administração pública e destoam da noção de Estado Democrático de Direito. Entre estes, pode-se citar três aspectos: (a) a tentativa de criação de novos princípios constitucionais para a administração pública; (b) a precarização das relações jurídicas que compõem os quadros estáveis, sem qualquer menção aos membros de poder; (c) a tentativa de ampliação dos poderes constitucionais do chefe do executivo federal.

No primeiro caso, da ampliação do rol de princípios constitucionais, pode-se dizer que é uma medida que não qualificará a administração pública. O discurso que sustenta a reforma é de que a administração é ineficiente; entretanto, a EC nº 19/1998 constitucionalizou o princípio da eficiência e, nem por isso, se deixou de falar em ineficiência estatal.

Ampliar de cinco para treze princípios não parece ser uma medida sustentável. A tentativa reformista de constitucionalizar mais oito princípios no artigo 37 não altera a

forma de administrar se não ocorrer uma mudança cultural. Além disso, os princípios⁷ propostos já estão implícitos no sistema constitucional. Dessa forma, entende-se que não é o caso de recheiar a Constituição de penduricalhos que não vão conduzir à eficiência, nem à concretização dos seus objetivos fundamentais; antes disso, há necessidade de que se tenha maior certeza jurídica e que mude a cultura social e pessoal. Nesse contexto, verifica-se que o relator da proposta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados (CÂMARA..., 2021^a) rejeitou, em seu voto, a inclusão dos novos princípios, apresentando emendas supressivas por considerar que elas gerariam insegurança jurídica.

No segundo caso, quando se fala em precarização das relações jurídicas que compõem os quadros estáveis, sem qualquer menção aos membros de poder, se compreende que há um olhar distinto entre os servidores e os membros de poder. Os primeiros são, segundo os proponentes da reforma, a causa da ineficiência e da não concretização dos interesses dos cidadãos; os membros de poderes manterão seu *status*, sem incidência de qualquer aspecto reformador na proposta original. Embora a Constituição tenha organizado os quadros de pessoal e as carreiras na administração, agora a reforma propõe a criação de cinco tipos⁸ de vínculos, alguns dos quais sem qualquer coerência lógica.

Essa precarização dos vínculos vem a reboque de outra pretensão tirânica, o controle pela disseminação do medo na gestão de pessoal. Essa alteração no regime jurídico dos quadros permanentes de baixo escalão na administração pública tende a criar uma situação tal de insegurança que pode gerar uma impensável possibilidade de manipulação dos quadros funcionais. Trata-se de uma mudança que pode gerar um quadro de dependência funcional com ausência de critérios objetivos para a organização funcional. Seria adequado, ao invés de reformar, verificar as razões pelas quais não se consegue chegar a uma eficiência funcional. Não é bom para o serviço público transformá-lo em local de alta

⁷ Imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança e subsidiariedade.

⁸ A PEC nº 32/2020 propõe a criação de cinco vínculos da mão de obra na Administração: (1) vínculo de experiência; (2) cargo típico de Estado, conforme disciplina de lei complementar; (3) cargo por prazo indeterminado, se o sujeito for 'efetivado' depois de passar por um vínculo de experiência; (4) cargo por prazo determinado; e (5) cargo de liderança e assessoramento.

rotatividade, pois do ponto de vista da gestão, é necessária a permanência e a qualificação constante dos servidores.

Em terceiro lugar, verifica-se a tentativa de exacerbação dos poderes do chefe do executivo federal, até mesmo investindo contra as competências que hoje são do Congresso Nacional. A proposta original de emenda retira a necessidade de lei para extinguir entes da administração indireta. É impensável que o chefe do Executivo possa extinguir, com atos administrativos, entidades da administração indireta cuja criação dependa de lei ou de autorização legal. Há uma verdadeira deturpação da ideia de tripartição de poderes idealizada a partir do pensamento de Montesquieu e que deveria ser aprimorada, não destruída. Todavia, a Câmara dos Deputados já está apresentando emendas supressivas e um substitutivo do relator da comissão especial (CÂMARA..., 2021b) que analisa a proposta e a torna menos invasiva da organização administrativa, mas ainda apresenta pontos controversos.

No contexto acima exposto, portanto, se verifica uma proposta que pode deformar para mais ou menos o texto constitucional nos aspectos que tratam da administração pública, principalmente porque, ao invés de aprimorar a organização da administração pública termina criando categorias que destoam totalmente daquilo que o Direito Administrativo entende como o ideal de um ESTADO enxuto e eficiente.

Considerações finais

Analisando o Direito Administrativo brasileiro verifica-se que a organização formal, gerada pela legalidade da estruturação dos entes estatais, estabelece uma estrutura rígida e burocrática. Esta organização administrativa decorre da definição formal de atribuições bem específicas para cada cargo, sem qualquer possibilidade de que o setor de recursos humanos faça um planejamento e aprimoramento das atividades dos servidores públicos. Na realidade, a especialidade de atribuições e especificações de cargos não é debatida e nem questionada como um dos entraves de uma maior flexibilidade e eficiência na administração. Esse aspecto que gera o engessamento da estrutura e impede uma readequação da estrutura funcional termina prejudicando qualquer flexibilização na

prestação dos serviços ao cidadão. Esse aspecto não é específico do contexto atual da administração, mas poderia sofrer modificações de forma a melhor organizar os serviços, sem desestruturar a administração pública, como parece propor a atual EC nº 32/2020. Preocupa o fato de que reformas sejam propostas porque satisfazem determinados grupos, sem que se tenha uma real fundamentação, as vezes apenas para garantir maior poder a quem propõe, num claro fortalecimento do autoritarismo.

De fato, verifica-se que pode haver uma relação direta entre os serviços prestados ao cidadão e a forma racional-legal e burocrática de organização da administração pública, mas isso não significa que se deva fazer uma reforma radical que desestrutura o sistema administrativo. Qualquer modificação deve vir embasada em uma forte motivação para um melhor desenvolvimento das funções do Estado. Sabe-se que há regalias no âmbito estatal; estas deveriam ser combatidas pontualmente, mas não é o que ocorre, podendo ocorrer um retrocesso que não venha a solucionar os problemas da máquina, antes agravá-los. Embora deva ocorrer uma estruturação administrativa nos termos estabelecidos constitucionalmente, tal estruturação não pode obstar o planejamento e eficiência administrativa, especialmente quanto ao atendimento do usuário dos serviços públicos, mas deve respeitar minimamente os ganhos que se teve com a Constituição de 1988.

A abordagem histórica da organização da administração pública demonstra que a administração tradicional foi um período no qual houve grande descaso com a coisa pública, mesmo no período inicial da República. A administração daspiana, nos anos seguintes a 1930, marcou o período de adoção da burocracia estatal brasileira através de uma estruturação administrativa legal-racional onde se deu grande valor ao estabelecimento em lei, de regras de caráter obrigatório. A administração nacional-desenvolvimentista teve um cunho notadamente interventor sem apresentar mudanças significativas na máquina pública, a qual foi marcada pela criação de empresas estatais e entidades de fomento ao desenvolvimento nacional e ampliação da estrutura administrativa estatal. A administração para o desenvolvimento, no período militar, mostrou que sob o discurso desenvolvimentista os governos militares flexibilizaram muito as regras de profissionalização do serviço público recriando ou fortalecendo a ideia de um novo patrimonialismo brasileiro. O período chamado desmodernização da administração representou uma forte politização da

administração pública, a qual foi praticamente reestruturada mediante o *lobby* de grupos políticos que estabeleceram, de certa forma, um retrocesso à estruturação administrativa brasileira, o qual teve desdobramentos nos dois períodos seguintes: os governos do PSDB e do PT.

Todo este panorama exposto acima é importante para que se compreenda a formação da administração pública brasileira, possibilitando conclusões baseadas na melhor compreensão da base dos serviços públicos não apenas sob o enfoque legal, mas sobretudo sob um olhar histórico, ainda que superficial.

É nesse contexto que se verifica uma reforma burocrática clássica do aparelho de Estado, por obra do governo Getúlio Vargas, na década de 1930. A reforma estabeleceu o marco da estruturação legal dos serviços públicos ao criar instrumentos de ingresso e capacitação de servidores públicos, introduzir o princípio do mérito na administração de pessoal, regulamentar a estruturação de pessoal através da criação de normas básicas, do sistema de classificação de cargos e criar o Conselho Federal do Serviço Público Civil. Neste período a administração pública profissional passou a integrar a estrutura estatal. Mesmo que na década de 1930 Vargas tenha dado um passo na profissionalização do serviço público, sua volta ao poder em 1951 demonstra atuação marcante ao ampliar direitos de servidores públicos que estavam precariamente vinculados ao Estado, numa clara ação governamental paternalista e patrimonialista.

Embora com essa nuance, a profissionalização dos serviços públicos no Brasil não é algo que tenha sido verdadeiramente perseguida. Embora existindo regulamentação constitucional e legal, os governos sempre utilizam mecanismos suspeitos para mitigar a aplicação das normas jurídicas existentes. Várias tentativas de criação de estruturas profissionais de administração pública especializada em políticas públicas eficientes e eficazes não obtiveram sucesso. Este, talvez seja o legado dos governos da União para os governos de distintas órbitas governamentais brasileiras.

Outro aspecto que cabe ressaltar é que do âmbito federal, espaço de formalização da República através da Constituição, vem o discurso de que as garantias e vantagens atribuídas aos servidores públicos, logo após a promulgação da Constituição da República, são demasiadas. Sob o viés da sustentabilidade econômica, os direitos atribuídos para dar

estabilidade à função pública, são considerados insustentáveis, de forma que são constantemente atacados, como se pode ver com as várias tentativas de extinção, por exemplo, do regime jurídico único estabelecido em 1988. Da mesma forma ocorre com as várias supressões de vantagens que criam efeito em cascata nas remunerações dos servidores dos mais variados setores. Nesse aspecto, a rigidez do sistema tem incompatibilidade com as mais contemporâneas formas de administração de pessoal, pois termina por engessar toda a atividade administrativa e retira qualquer possibilidade de flexibilização da administração. Em tempos pós-pandêmicos e de alta flexibilização dos sistemas tecnológicos e obsolescência dos sistemas mecânicos, deve-se também estudar a estrutura do Estado para verificar se as experiências do passado devem apenas ser reproduzidas ou deve-se olhar para o passado como forma de aprendizagem e correção dos rumos para o futuro.

A legalidade estrita da administração pública não pode ser um olhar distante do interesse público. Em tempos de uma globalização que não é só econômica, mas de bem-estar e de inclusão social, o Estado deve organizar sua administração a fim de concretizar políticas públicas eficientes que garantam os direitos fundamentais de seus cidadãos e os próprios princípios de uma república constitucional. A dimensão constitucional de estruturação do serviço público não pode observar unicamente o aspecto da legalidade, mas se vincula aos princípios expostos. Assim, a compreensão é de que a estrutura estatal deve observar a lei como limite de atuação, mas não como um rígido estabelecimento a qualquer mudança. Caso a legalidade seja entendida como restrição a qualquer flexibilização, principalmente no que se refere aos servidores públicos, termina por ampliar o rol de garantias constitucionais e legais existentes e passa, de certa forma, a engessar a atuação da administração pública. A partir dessa compreensão é possível afirmar que o cidadão termina sentindo o resultado da burocracia legal brasileira através do recebimento de um serviço público que pode ser ineficiente e caro.

É notável ainda que o Estado, a partir da República, nem sempre teve uma regulação rígida de seus quadros profissionais, com vários avanços e retrocessos. Atualmente, sob o aspecto legal da estruturação administrativa, a regra é o estabelecimento fixo do número e aspectos dos cargos, empregos e funções, de modo que somente por lei poderão ser

alterados. Embora seja este o entendimento, compreende-se que o servidor público não tem direito adquirido ao regime jurídico instituído no momento da nomeação, de modo que legalmente poderão ser alterados o regime jurídico e o desenho de cargos. Este é um entendimento interessante à medida que, embora mediante lei, termina possibilitando que ocorram mudanças em variadas dimensões, de modo que a administração pública possa planejar e alterar suas estruturas de cargos. Fala-se em possibilidade, pois existe grande resistência às mudanças estruturais, principalmente pelos envolvidos diretos, os servidores públicos e o apego estrito à legalidade.

Nesse contexto, ocorre um equívoco na tentativa de criar um modelo racional-legal que estabeleça todas as condutas futuras do servidor público a partir de especificações rígidas de cargo. A melhor alternativa seria conceber uma estrutura mínima, mas flexível, sem engessar as mudanças e possibilitando adaptações, como propõe a teoria contingencial, caso contrário ocorre um prejuízo à finalidade, pois há necessidade de compatibilizar as funções com as demandas e com o serviço prestado. No meio mercantil, o empregado deve se adaptar, se qualificar, para não ficar obsoleto; na administração pública deve ocorrer o mesmo, pois não se pode garantir direitos indefinidos somente porque o servidor ingressou por concurso e adquiriu estabilidade. A obsolescência do servidor não pode se transformar em direito.

Significa que embora a burocracia busque a eficiência dos serviços, na prática administrativa estatal, não tem sido alcançada. Ao menos são evidenciados aspectos que revelam isso, já que as regras jurídicas procuram estabelecer uma observância rígida dos preceitos, não admitindo qualquer flexibilidade, salvo quanto à discricionariedade da autoridade. Há uma distribuição rígida de papéis, de forma que cada agente público tenha atribuições a serem desenvolvidas na atuação funcional. Outro aspecto observado diz respeito à dicotomia entre política e burocracia estatal, já que o estabelecimento da burocracia é também uma forma de limitar a política para mitigar parte dos poderes que têm os agentes políticos. Embora tenha esta finalidade, verificou-se que em inúmeras ocasiões da história os governos utilizaram seu poder para possibilitar ganhos para os servidores que não estavam previstos constitucional ou legalmente. E agora, em decorrência de algum interesse, se possibilita uma nova desestruturação estatal que não está

devidamente motivada, como se vê a partir das diversas emendas substitutivas que vêm sendo aprovadas na Câmara dos Deputados.

Assim, no contexto da configuração constitucional formal-legalista, pode-se considerar que deveria ser melhor debatida a vontade política de reformas, sem a qual se gera uma desqualificação e se afastam os avanços que se quer para que sejam concretizados os próprios princípios fundamentais da república. Quando são analisa as tentativas e ataques a estrutura administrativa, se chega à conclusão de que não se está defendendo o interesse público, mas uma série de interesses privados que controlam o poder do Estado. Isso demonstra uma perspectiva que novamente se aproxima de uma administração patrimonialista. Também se evidencia que falta uma cultura pública no âmbito do serviço público, já que esse aspecto não é avaliado quando alguém se propõe a atuar, seja na esfera política ou na administrativa. Então, o interesse público perde espaço para os interesses privados e desse embate decorre a ineficiência estatal. Finalmente, entende-se que a Constituição não gera a ineficiência estatal, mas ela decorre da cultura disseminada de que o cargo público é uma garantia de vida do servidor, pois uma vez estável, ali ele permanecerá durante toda a sua carreira, sem o temor de ser desligado por seus superiores. É natural, portanto, que se tenha o desafio de produzir serviços públicos de qualidade, de forma que o cidadão veja na atuação do Estado, de sua administração e de seus servidores, um atendimento com eficácia, eficiência, efetividade, equidade e ética, tema central do debate sobre o Estado neste século 21 que ainda está no se início. Essa qualidade, entretanto, depende mais da cultura dos agentes público, que de reformas ou determinações legais.

REFERÊNCIAS

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. p. 23- 57.

AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. *In*: BIB, São Paulo, n. 89, 2019, pp. 1-28. DOI: 10.17666/bib8905/2019

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. São Paulo : Malheiros, 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm . Acesso em: 29 out. 2018.

BRASIL. Distribuição dos vínculos dos cargos/funções comissionados. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/servidores>. Acesso em: 24 Abr. 2020a.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 29 out. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2020. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm. Acesso em: 29 mar. 2021.

BRASIL. ENAP 20 anos: caminhos de uma escola de governo. Brasília: ENAP, 2006. 104 p. (Cadernos ENAP – Edição Especial). Disponível em: <http://www.enap.gov.br/downloads/caderno20anos.pdf>. Acesso em: 22 set. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm. Acesso em: 29 out. 2018.

BRASIL. LEI Nº 9.527, DE 10 DE DEZEMBRO DE 1997. Altera dispositivos das Leis nºs 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.460, de 17 de setembro de 1992, e 2.180, de 5 de fevereiro de 1954, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9527.htm. Acesso em: 29 out. 2018.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Altera as Leis nºs 6.368, de 21 de outubro de 1976, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.525, de 3 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2225-45.htm#art15. Acesso em: 29 out. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Parecer do Relator da Comissão de Constituição e Justiça. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2016367. Acesso em: 04 set. 2021a.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Substitutivo do Relator à Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2067383. Acesso em: 04 set. 2021b.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. Burocracia, legalidade e eficiência – notas sobre supostas (in)compatibilidades. *In: Cadernos Jurídicos*, São Paulo, ano 20, n° 47, p. 9-21, Janeiro-Fevereiro/2019. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/47.1.pdf?d=636909377789222583>. Acesso em: 25 Abr. 2020.

DALAND, Robert T. Estratégia e estilo do planejamento brasileiro. Rio de Janeiro: Ed. Lidador, 1969.

FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro: Ed. Globo, 2001.

FERRARI, Levi Bucalem. Burocratas & Burocracias. São Paulo: Editora Semente, 1981.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *In: Revista do Serviço Público*. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: ENAP, abr.-jun./1998.

MARCELINO, Gileno Fernandes. Administração pública brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras. *In: Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 117, n° 2, set./dez, 1989. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/934>. Acesso em: 28 jun. 2024.

MARTINS, Humberto Falcão. A Modernização da Administração Pública Brasileira no Contexto do Estado. 1995. 104p. Dissertação (Mestre) Mestrado em Administração Pública, Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 1995.

NUNES, Wellington. Uma estratégia desenvolvimentista sem um “Estado Desenvolvimentista”: o caso dos governos Lula. Curitiba, 2018. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, como parte das exigências para obtenção do título de Doutor em Sociologia.

OHLWEILER, Leonel. Direito administrativo em perspectiva: os termos indeterminados à luz da hermenêutica. Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado, 2000.

SANTOS, Luiz Alberto dos. Reforma administrativa no contextoda democracia: A PEC n° 173/95, suas implicações e adequação ao Estado brasileiro. Brasília: DIAP e Arko Advice Editorial, 1997.

STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 2.135-4. j. 02 ago. 2007. DJE 07 mar. 2008. rel. p/ o ac. Min. Ellen Gracie. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=513625><http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=513625>. Acesso em: 29 out. 2018.

STF. Habeas Corpus 102.819 – Distrito Federal. 1ª Turma, Rel. Marco Aurélio, j. 5 Abr. 2011.

STF. Recurso Extraordinário 976.566 – Pará. Plenário, Rel. Alexandre de Moraes, j. 13 Set. 2019.

STF. Relatora considera inconstitucional emenda que extinguiu RJU para servidores públicos. 03 abr. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=450964&ori=1>. Acesso em: 04 set. 2021.

STF. Súmula Vinculante nº 13. publ. em 29 ago. 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1227>. Acesso em: 29 out. 2018c.

WAHRLICH, Beatriz. A reforma administrativa no Brasil: Experiência anterior, situação atual e perspectivas - uma apreciação geral. *In: Revista de Administração Pública*, 18(1), p. 49 a 59, 1984. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/10623/9612>. Acesso em: 28 fev. 2024.