



**LUCIANA PAVOWSKI FRANCO SILVESTRE
(ORGANIZADORA)**

**AS CIÊNCIAS
SOCIAIS APLICADAS
E A COMPETÊNCIA NO
DESENVOLVIMENTO
HUMANO**

A ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO: PROTEÇÃO DA BUROCRACIA OU DOS BUROCRATAS?

Data de aceite: 20/02/2020

Data de submissão: 14/01/2020

Kamila Pagel de Oliveira

Escola de Governo Professor Paulo Neves de
Carvalho – Fundação João Pinheiro
Belo Horizonte – Minas Gerais
<http://lattes.cnpq.br/3216062751491834>

Gabriel Maggi Vieira

Escola de Governo Professor Paulo Neves de
Carvalho – Fundação João Pinheiro
Belo Horizonte – Minas Gerais

Luana de Castro Lopes

Escola de Governo Professor Paulo Neves de
Carvalho – Fundação João Pinheiro
Belo Horizonte – Minas Gerais
<http://lattes.cnpq.br/3226995018894512>

Mariana Marcatto do Carmo

Escola de Governo Professor Paulo Neves de
Carvalho – Fundação João Pinheiro
Belo Horizonte – Minas Gerais
<http://lattes.cnpq.br/4613799631117114>

RESUMO: A estabilidade foi inserida na Constituição brasileira em 1934 em um contexto de busca por uma administração pública burocrática. A partir da década de 1990 tal benefício passou a ser questionado

no Brasil no contexto de implementação da Reforma Gerencial. Trata-se de assunto polêmico, dividindo opiniões que vão desde a defesa irrestrita à manutenção da estabilidade, tal como prevista atualmente até a defesa do fim da estabilidade para todos os servidores públicos efetivos. Nesse espectro, observa-se, o embate entre a percepção de que a estabilidade protege a burocracia de interesses políticos e a percepção de que a estabilidade na verdade protege os burocratas, dando a estes condições de defenderem seus próprios interesses, muitas vezes, contrários aos interesses da sociedade. Tal discussão é permeada ainda pelo debate entre neutralidade e politização da burocracia. A partir de um ensaio teórico busca-se com este artigo analisar as origens da estabilidade no Brasil, seus objetivos e consequências para a administração pública brasileira, bem como compreender as possibilidades de flexibilização deste benefício. Conclui-se pela necessidade de um debate democrático, no sentido de discutir a estabilidade, buscando a associação da flexibilidade com o mérito, considerando as características socioculturais do Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Burocracia, Burocratas; Estabilidade; Flexibilização.

ABSTRACT: The tenure rights were inserted in the Brazilian Constitution in 1934, in a context of search for a bureaucratic public administration. Since the 90's such benefit started being questioned in Brazil during the implementation of "Reforma Gerencial" context. It is indeed a controversial subject, that divides opinions from unrestrained defense to maintain tenure rights, such as is predicted nowadays in the Brazilian legal regime, to the end of job security to all civil servants. In this scenario there is a confrontation between the perception that the tenure rights protects the bureaucracy from adverse political interests and the perception that they actually protect the bureaucrats, giving them conditions to defend their own interests, which in many occasions are opposite of the society's. Such argument is surrounded by the debate bounded by neutrality and impact of politics in bureaucracy. From a theoretical work, this article aims to analyze the origins of tenure rights in Brazil, their goals, as well as understand the possibilities for lightening that benefit and its consequences. In conclusion, there is a strong necessity of a democratic debate in order to discuss properly the job security subject, seeking associations of flexibility and merit, considering the Brazilian's sociocultural characteristics.

KEYWORDS: Bureaucracy, Bureaucrats; Tenure Rights; Job Security Lightening.

1 | INTRODUÇÃO

A estabilidade foi inserida na Constituição brasileira em 1934 em um contexto de busca por uma administração pública burocrática que se opusesse ao patrimonialismo predominante até aquele momento. Nesse sentido, tal instituto foi inserido com o objetivo de garantir a proteção da burocracia contra interesses políticos, a impessoalidade nas ações dos servidores e a continuidade do serviço público. Tal perspectiva vai ao encontro dos pressupostos da burocracia weberiana e coaduna-se com a perspectiva de separação entre a política e a administração.

A partir da década de 1990, no entanto, tal benefício passou a ser questionado no Brasil no contexto de implementação da Reforma Gerencial. A partir do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (Pdrae), propostas de flexibilizar tal benefício passaram a ser discutidas. Neste momento, a percepção dos reformistas era de que a estabilidade, sendo concedida de forma irrestrita aos servidores públicos, gerava acomodação, desestímulo à inovação, dificultava a cobrança de resultados, além de configurar-se como um privilégio sem igual na iniciativa privada.

No Pdrae várias propostas foram apresentadas no sentido de alterar as características do emprego público no Brasil e que afetam diretamente a concessão da estabilidade, tais como: fim do regime jurídico único, utilização da disponibilidade do servidor, avaliação de desempenho insuficiente como fator de demissão e

estabilidade definida para carreiras estratégicas. Algumas dessas medidas foram implementadas, sobretudo pela Emenda Constitucional nº 19/1998, outras carecem de regulamentação.

Tal assunto, no entanto, é polêmico, dividindo opiniões que vão desde a defesa irrestrita à manutenção da estabilidade, tal como prevista atualmente no ordenamento jurídico brasileiro, até a defesa do fim da estabilidade para todos os servidores públicos. Percebe-se, portanto, a existência de perspectivas que defendem que a estabilidade protege a burocracia dos interesses políticos, mas há também percepções que defendem que a burocracia acaba por proteger os burocratas e seus interesses.

Essa temática vem permeando discussões recentes que envolvem os gastos excessivos do Estado com despesa de pessoal e a própria imagem do serviço público, muitas vezes, visto como um lócus de mordomias e privilégios, se comparado ao setor privado. No que se refere aos gastos, de acordo com o Relatório do Banco Mundial encomendado pelo Governo Federal, embora somente 12% das despesas primárias do governo federal sejam destinadas à folha de pagamento, a massa salarial agregada do setor público em todos os níveis de governo é muito alta para padrões internacionais. Em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), a folha de pagamento do Brasil é mais alta que a de qualquer média regional de países. Em relação às despesas e receitas fiscais, a massa salarial brasileira fica um pouco abaixo das médias da América Latina e da região do Oriente Médio e Norte da África (MENA). Neste mesmo documento, ainda afirma-se que os salários no setor público agregado (federal e subnacional) são aproximadamente 70% superiores aos pagos pelo setor privado formal. Apesar de a remuneração no setor privado utilizar-se comumente de bônus de desempenho, não muito frequentes no setor público, os benefícios não salariais no setor público são altos, incluindo a estabilidade e os benefícios previdenciários (WORLD BANK, 2017).

Diante deste contexto, o presente artigo busca analisar as origens da estabilidade no Brasil, seus objetivos e consequências para a administração pública brasileira, bem como compreender as possibilidades de flexibilização deste benefício. Busca-se, com este ensaio teórico, trazer uma contribuição teórica para auxiliar na discussão a respeito do tema já que se constatou que há uma literatura nacional escassa marcada por uma lacuna temporal, desde meados da década de 1990.

2 | HISTÓRICO DA ESTABILIDADE NO BRASIL

A estabilidade surgiu no Brasil como uma garantia ao servidor público que, munido desse atributo, poderia servir ao interesse público de maneira independente,

agindo somente em função da lei. Todavia, a institucionalização desse benefício no ordenamento jurídico brasileiro ocorreu de forma gradual, sendo influenciada pelo contexto histórico e social de cada momento (MACHADO e UMBELINO, 1995; NASSUNO; 1998; PACHECO, 2010; FERRÃO e OLIVEIRA, 2013).

Com o objetivo de sintetizar o histórico sobre a instituição da estabilidade na legislação brasileira, tem-se a Figura 1 que retoma desde antes da primeira Constituição do Brasil, promulgada em 1824 até pós Constituição de 1988.

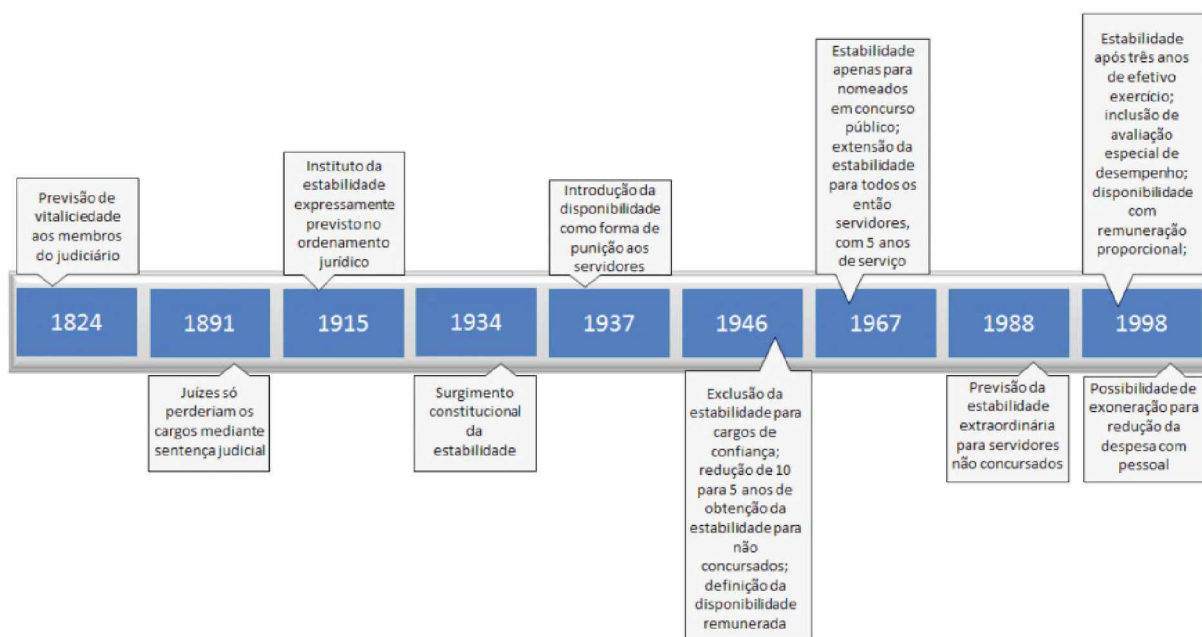


Figura 1 – Alterações legais na Estabilidade no serviço público brasileiro

Fonte: elaborada pelos autores

De acordo com a Figura 1, tem-se que os primeiros registros relativos à estabilidade no serviço público brasileiro se deram na Constituição do Império do Brasil de 1824, em que não se teve o uso do conceito “estabilidade”, mas sim a previsão de vitaliciedade dos membros do judiciário (BRASIL, 1824).

A Constituição da República do Brasil de 1891, manteve a vitaliciedade dos membros do Poder Judiciário, acrescentando, no entanto, que os juizes só perderiam o cargo mediante sentença judicial, sendo este critério mantido nas demais constituições. (BRASIL, 1891).

Foi com a Lei nº 2.924 de 1915 que o instituto da estabilidade no serviço público brasileiro foi expressamente previsto no ordenamento jurídico. O art. 125 previa que o funcionário com no mínimo dez anos de servido público federal, que não tivesse sofrido penalidades no cumprimento de seus deveres, perderia o cargo apenas em virtude de sentença judicial ou mediante processo administrativo (BRASIL, 1915).

O surgimento da estabilidade na história constitucional do Brasil ocorreu

mediante a Constituição da República de 1934. O art. 169, dispôs que:

Os funcionários públicos depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso público de provas e, em geral, depois de dez anos de efetivo exercício, só poderão ser destituídos em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, regulado por lei, no qual lhes será assegurada plena defesa (BRASIL, 1934).

Percebe-se que a estabilidade tal como inserida na Constituição de 1934 era concedida a qualquer servidor público, independente do ingresso via concurso público.

A inclusão da estabilidade na Constituição de 1934 está relacionada a um contexto de implementação de algumas regras do modelo burocrático, incluindo o concurso público como forma de acesso aos cargos, a definição das carreiras como organizadora da função pública e a estabilidade no serviço público (PACHECO, 2010). Tais medidas foram conduzidas pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), criado em 1936, que pelo Decreto-lei nº 579, de 30 de julho de 1938, se transformou no Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) (RABELO, 2011).

Ainda no Governo Vargas, a Constituição de 1937 não apresentou muitas novidades em relação à estabilidade, apenas introduziu a disponibilidade como forma de punição aos servidores, sendo previsto em seu art. 157, que o funcionário estável poderia ser posto em disponibilidade, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, à juízo de comissão disciplinar que atestaria a conveniência ou o interesse público do afastamento (BRASIL, 1937).

A Constituição de 1946 apresentou diversas mudanças em relação às cartas anteriores, no que se refere à estabilidade e a outros instrumentos de alguma forma relacionados. O art. 186 estabeleceu que a primeira investidura em cargo de carreira e em outros que a lei determinar ocorreria mediante concurso (BRASIL, 1946). Nesse momento, então, é que se institui a obrigatoriedade de concurso público no setor público brasileiro, porém, restrita ao primeiro ingresso, sendo possível mudar de cargo público sem que houvesse a realização de um novo concurso.

No que se refere à estabilidade, o art. 188 da Constituição de 1946, estabelece que passa a ser estável, depois de cinco anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados sem concurso, o que antes se dava após dez anos de exercício, além de excluir o benefício da estabilidade dos cargos de confiança e dos de livre nomeação e exoneração (BRASIL, 1946). Percebe-se que ao mesmo tempo em que a Constituição de 1946 restringe a concessão da estabilidade, não a concedendo a ocupantes de cargo de confiança, acaba por ampliar o benefício, reduzindo o tempo de aquisição para os funcionários ingressantes sem concurso público.

Além disso, a Constituição de 1946 realiza uma alteração quanto à

disponibilidade do servidor, indicando em seu art. 189, parágrafo único, que o funcionário estável ficaria em disponibilidade remunerada até o seu obrigatório reaproveitamento em outro cargo de natureza e vencimentos compatíveis ao que anteriormente ocupava, em caso de extinção de cargo público (BRASIL, 1946), não havendo mais uma conotação punitiva neste instituto, mas sendo colocado como um instrumento gerencial.

As questões relativas à estabilidade foram tratadas de forma mais restritiva pela Constituição de 1967, uma vez que garantia no art. 99, o direito à estabilidade apenas aos funcionários nomeados por concurso público, sendo estes estáveis após dois anos de exercício. Ainda, o art. 99, §1º da Constituição de 1967 estabelece que funcionários que não prestarem concursos não poderão ser efetivados ou adquirir a estabilidade (BRASIL, 1967).

No entanto, o art. 177 definiu sobre a estabilidade dos então servidores: “São estáveis os atuais servidores da União, dos Estados e dos Municípios da Administração centralizada ou autárquica, que à data da promulgação desta Constituição, contém, pelo menos, cinco anos de serviço público” (BRASIL, 1967).

Por fim, na Constituição da República de 1988, o tratamento trazido pela Constituição de 1967 quanto à estabilidade foi mantido, prevendo a estabilidade para funcionários nomeados por concurso público após dois anos de serviço, como disposto em seu artigo 41. No entanto, mais uma vez, com o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias foram previstos critérios para a estabilidade de servidores não concursados, a chamada estabilidade extraordinária, prevendo que:

Art. 19 - Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no artigo 37 da Constituição, são considerados estáveis no serviço público (BRASIL, 1988).

A partir dessa perspectiva histórica, é possível observar que entre o período de 1934 a 1967, há uma tendência de se restringir a concessão da estabilidade, ao limita-la à parcela de servidores que tinham direito a este benefício, porém, com a presença de medidas para sua ampliação. Esta ocorreu por meio da redução do tempo para a aquisição da estabilidade e, principalmente, por meio da concessão da estabilidade a servidores que não cumpriam um dos requisitos para tal, a saber, ser titular de cargo efetivo, mas que ganharam a estabilidade por estarem no serviço público no momento de promulgação da carta constitucional que restringia a concessão. Essa situação ocorreu na Constituição de 1967 e na Constituição de 1988, sendo denominada de estabilidade extraordinária. Percebe-se a conciliação paradoxal de avanços e retrocessos no que se refere à concessão da estabilidade no serviço público brasileiro.

A última alteração que se deu no âmbito da estabilidade veio por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998. Esta foi proposta no momento de tentativa de implementação de uma Reforma gerencial no Brasil, formalizada pelo PDRAE, publicado em 1995. Tal mudança fez parte da tentativa de substituir a administração burocrática e instituir a administração gerencial, inspirada em elementos do setor privado, como a definição de metas e busca por resultados. A reforma foi executada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).

No que diz respeito à estabilidade, havia a percepção de que “a rigidez da estabilidade assegurada aos servidores públicos civis impede a adequação dos quadros de funcionários às reais necessidades do serviço e dificulta a cobrança de trabalho” (BRASIL, 1995, p. 27).

Nesse documento, teve-se a alteração do artigo 41 da CF/88, condicionando a aquisição da estabilidade após três anos de efetivo exercício, e não mais a dois anos, para os servidores nomeados para cargo efetivo em virtude de concurso público (BRASIL, 1998).

A EC nº 19/1998 altera ainda a redação do Art. 41, § 3º da Constituição referente à disponibilidade, instituindo a remuneração proporcional, e não mais integral.

Além disso, inclui-se no texto constitucional, em seu artigo 41, §4, a obrigatoriedade de uma avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade, que deveria ser regulamentada em legislação específica. Conforme será analisado adiante, tal regulamentação ainda não ocorreu.

A Emenda Constitucional nº 19/1998 inclui ainda a possibilidade de exoneração de servidor estável por necessidade de redução de despesas com pessoal. O Art. 169, § 4º estabelece que:

Art. 169 - A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal (BRASIL, 1988).

Tal inclusão embora possa ser adotada apenas em situações excepcionais, constitui-se uma importante possibilidade de adequação do benefício da estabilidade às necessidades fiscais e orçamentárias da administração pública.

Outra questão alterada pela Emenda Constitucional nº 19/1998 refere-se ao fim do Regime Jurídico Único, previsto pela Constituição de 1988, por meio do art. 39 (BRASIL, 1988). O Regime jurídico dos servidores públicos pode ser definido como o conjunto de princípios e regras que estabelecem direitos e deveres que regem a vida funcional do servidor (ARAÚJO, 2007). De acordo com a CF/88, cada

ente federativo deveria optar entre admitir apenas servidores estatutários ou apenas empregados públicos (celetistas). Com isso, visava-se por fim à convivência entre dois regimes jurídicos (celetista e estatutário) dentro do mesmo órgão ou unidade. Com base nessa redação, a Lei nº 8.112/90 definiu o estatutário como o regime a ser adotado no âmbito da União. O Regime estatutário estabelece que os servidores são admitidos sob regime de Direito Público, podem alcançar estabilidade e possuem direitos e deveres estabelecidos por lei.

No entanto, a Emenda Constitucional nº 19/1998 permitiu a utilização de mais de um regime jurídico, autorizando a admissão de empregados públicos, que seriam regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e de servidores estatutários. Contudo, o Supremo Tribunal Federal reconheceu em caráter liminar a inconstitucionalidade formal desta redação, voltando o regime jurídico único a prevalecer no ordenamento jurídico brasileiro.

Atualmente, para a aquisição da estabilidade é necessário o alcance cumulativo dos seguintes requisitos: a) aprovação em concurso; b) investidura em cargo efetivo; c) três anos de efetivo exercício no cargo; d) aprovação da avaliação especial de desempenho.

Por outro lado, conforme preveem os artigos 41 e 169 da Constituição Federal, a perda da estabilidade pode ocorrer mediante os seguintes fatores: a) sentença judicial transitada em julgado; b) processo administrativo em que seja assegurada ampla defesa ao servidor; c) procedimento de avaliação periódica de desempenho, assegurada ampla defesa; d) necessidade de redução da despesa com pessoal.

Além dessas, no âmbito do governo federal, a Lei nº 8.112/90, em seu art. 132 estabelece que a demissão do servidor público pode ser aplicada a outros casos, tais como: crime contra a administração pública; abandono de cargo; inassiduidade habitual; improbidade administrativa; insubordinação; ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa; corrupção; acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas; valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública; entre outras.

Passada a análise do histórico legal da estabilidade no serviço público brasileiro, tem-se a análise do surgimento e consequências em uma perspectiva administrativa e política.

3 | A ESTABILIDADE A SERVIÇO DE QUE(M)?

Pela análise histórica, percebe-se que a estabilidade no serviço público foi pensada no Brasil em um contexto de profissionalização da gestão, buscada na década de 1930. À luz da teoria weberiana de burocracia, buscava-se maior

eficiência e eficácia para as atividades governamentais, além do fim do clientelismo e patrimonialismo predominantes à época (ABRUCIO, 2007; RABELO, 2011).

De acordo com Weber (1963), a melhor forma de administração é a organização burocrática, pautada nos princípios da legalidade, impessoalidade, formalidade, padronização, profissionalização, hierarquia, definição clara de cargos, e, principalmente, da racionalidade.

A legalidade das ações diz respeito à criação de normas e regulamentos escritos, formalmente instituídos, a fim de evitar dualidade de interpretações nas ações dos indivíduos. A impessoalidade garante que não haja distinção entre pessoas e que os funcionários ajam conforme o cargo ocupado. A disciplina baseia-se na obediência a uma ordem impessoal. A definição clara de cargos relaciona-se à divisão de trabalho, em uma organização contínua de cargos, delimitados por normas e organizados com base no princípio da hierarquia, sendo que cada cargo inferior está sob o comando do superior. A padronização é imprescindível para que seja possível regular a conduta dos funcionários e evitar discricionariedades. A profissionalização seria garantida a partir de uma seleção de candidatos baseada em qualificações técnicas, com remuneração compatível ao cargo ocupado e um sistema de promoção baseado na antiguidade e no merecimento. Tais princípios garantiriam uma organização racional, necessária para que os processos sejam pensados de forma eficiente, adequando meios e fins, e alcançando os resultados organizacionais (WEBER, 1963).

Weber (1963; p.20) afirma ainda que “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”. Observa-se neste caso, o fundamento da estabilidade presente no setor público.

Para Souza (2002), a estabilidade representa um mecanismo de proteção dos servidores frente à perseguição política, de forma que, protegendo os funcionários, estaria também protegendo a sociedade, uma vez que resguarda aos burocratas o direito e dever de servir à comunidade e não a interesses políticos.

Além desse papel, a estabilidade seria garantidora da continuidade administrativa, contribuindo para a preservação da memória técnica e cultural das organizações, uma vez que impede que a troca de governo signifique a troca de todo o corpo administrativo de um Estado. Para Bonifácio (1995), uma carreira pública estável constitui uma das regras do jogo para a atuação da administração pública, já que esta transcende as sucessivas gestões dos governos, beneficiando-se de uma profissionalização e meritocracia no serviço público.

Ainda, na medida em que a administração pública é regida por princípios que não os da administração privada - que busca prioritariamente o lucro - ela precisa estar isenta de jogos políticos e troca de favores, para que consiga, assim, cumprir

seu objetivo principal: o de servir à sociedade (MACHADO e UMBELINO, 2001; SOUZA, 2002). Weber (1963; p.20) afirma que os cargos “não servem ao propósito de apropriação por parte do funcionário, mas ao de garantir o caráter puramente objetivo e independente da conduta no cargo, de modo a ser orientada pelas normas pertinentes”.

A proteção política da burocracia se torna ainda mais importante no contexto clientelista e patrimonialista do Brasil, no qual o Estado, historicamente, se torna arena de interesses pessoais, prejudicando, portanto, o atendimento pleno do interesse público. De acordo com Holanda (1995), influenciado por heranças ibéricas, desenvolveu-se no Brasil uma cultura de personalismo e patrimonialismo, rejeitando os traços de hierarquia e impessoalidade, e procurando reduzi-los ao padrão pessoal e afetivo.

Holanda (1995) desenvolve ainda o conceito de “homem cordial” que, segundo ele, é visceralmente inadequado às relações pessoais que decorrem da posição e da função do indivíduo - tais como a hierarquia, a obediência a normas abstratas e o ambiente público - dado que se relaciona, principalmente, às conseqüências de sua marca pessoal e familiar e das afinidades. Dado essa característica marcante da cultura brasileira, a burocracia e a estabilidade seriam mecanismos fundamentais para driblar os traços pessoais na conduta do servidor público, garantindo que os funcionários sejam tratados à luz do mérito, e que estejam protegidos de interesses pessoais e arbitrários das pessoas as quais estão subordinados.

Pode-se dizer que a estabilidade é inserida em um contexto no qual se pressupõe a separação entre política e administração, nos termos trazidos por Wilson (1955) e Goodnow (1900). De acordo com estes autores, a administração pública é permeada por duas funções distintas - formulação e implementação de políticas públicas -, realizadas por públicos distintos - políticos e burocratas. De acordo com Wilson (1955, p. 20) “a administração fica fora da esfera própria da política; as questões administrativas não são questões políticas. Embora determine a política as tarefas da administração, não se deve tolerar que a política manipule as repartições públicas”. Nessa percepção, é possível explicar a estabilidade como uma forma de proteção da burocracia em relação aos interesses políticos, entendendo aquela como neutra e esta como permeada por interesses particulares.

No entanto, de acordo com Rouban (2010) tem-se a politização da burocracia, em que esta é uma instituição política e não neutra como se imaginava nos séculos passados. Para este autor, a politização da burocracia pode se expressar a partir da: participação do burocrata na tomada de decisão; possibilidade de controle partidário sobre a burocracia, por meio, por exemplo, de nomeações políticas; e o envolvimento político dos burocratas que podem compartilhar, ou não, convicções com o governante, influenciando o nível de seu envolvimento e comprometimento

com as políticas públicas e interesses da sociedade.

A estabilidade, pensada como forma de proteger os burocratas dos interesses políticos, não leva em conta que os funcionários também possuem interesses próprios e estão em uma posição favorável para buscá-los acima do interesse coletivo - como os *lobbies* praticados pelos administradores - e contam com a estabilidade para assegurar a continuidade de seus trabalhos e de seus interesses. Pacheco (2010) afirma que os críticos da estabilidade tendem a ver suas vantagens como um sistema de privilégios com impactos socialmente injustos, cujo déficit é pago pelo conjunto da sociedade, via impostos.

Se por um lado, a estabilidade protegeria os burocratas da influência política, por outro lado, pode aumentar ainda mais seu poder para a concretização de interesses que podem divergir daqueles da sociedade, conferindo a estes um privilégio (BRASIL, 1995; MACHADO e UMBELINO, 2001; PACHECO, 2010, WORLD BANK, 2017).

Apesar de na teoria a estabilidade estar de acordo com os princípios meritocráticos, na prática, Souza (2002) aponta que diversos fatores acabaram por desviá-la de seus objetivos primordiais, transformando-a, em muitos casos, em instrumento de poder, acomodação, de empecilho para a eficiência do serviço público e até mesmo degradação dos serviços públicos.

Essa linha de pensamento é corroborada por diversos autores, como Bresser Pereira no Pdrae (Brasil, 1995), Barbosa (1996), Pacheco (2010) e Longo (2007) que destacam os pontos negativos advindos da estabilidade.

Para Bresser Pereira, a estabilidade aparece como um empecilho à busca de uma administração pública gerencial na medida em que sua rigidez representa um desincentivo ao trabalho e à inovação, além de dificultar a cobrança de resultados e a gestão adequada de pessoas. Além disso, o autor defende que a estabilidade, quando usada de forma inadequada, torna-se um privilégio, devendo ser eliminada, de forma a reduzir os desequilíbrios que acontecem dentro do setor público (BRASIL, 1995).

Barbosa (1996) afirma que a garantia de estabilidade dos servidores públicos como forma de defendê-los das turbulências do jogo político, mantendo-os estáveis em suas posições nas sucessivas mudanças de governo, embora representem alternativas à patronagem, ao favoritismo e à discriminação, criam uma proteção ao servidor público, podendo gerar um descompromisso do servidor com o desempenho de suas atividades. Essa situação é agravada pelo fato de que os servidores públicos, ao contrário dos políticos, não são submetidos à avaliação eleitoral. Ainda, a baixa produtividade e o reduzido grau de responsabilidade por parte dos burocratas públicos podem ser explicados pela existência de um conjunto de leis que determinam que o pagamento e a promoção sejam baseados no tempo

de serviço e não na produtividade, que os salários sejam estabelecidos de forma global e que amplas garantias de emprego abranjam todos os servidores. Essas características dificultam a apreciação do mérito e sua recompensa por ele, bem como a punição daqueles que não corroboram para o bom funcionamento do serviço público (BARBOSA, 1996).

Segundo Barbosa (1996) e Pacheco (2010), no Brasil, a aspiração radical à igualdade substantiva tende a levar à rejeição de valorização positiva do desempenho individual, distanciando-se da visão sobre mérito e desempenho, de forma que as diferenças entre indivíduos são tidas como resultados inevitáveis e indesejáveis.

Pacheco (2010, p. 292) afirma ainda que dada a necessidade de se evitar as perseguições políticas a que os trabalhadores do setor público estão sujeitos, o vínculo de trabalho foi-se constituindo como um conjunto de restrições à discricionariedade do governo – o que acabou por resultar em impedimentos concretos e constrangimentos legais a uma efetiva gestão de pessoas no setor público. A autora afirma que “os funcionários precisam ser protegidos contra atos arbitrários dos governantes. Não há menção à proteção equivalente quanto aos riscos de captura do governo pelos interesses corporativos dos funcionários”.

Por fim, estabilidade também pode ser associada à atração, para o setor público, de pessoas que não tenham o perfil para desempenhar as tarefas dessa esfera específica, na qual a questão do *ethos* público é primordial. Ferrão e Oliveira (2013) afirmam que a estabilidade é hoje fator definitivo para a grande procura por concursos públicos pela população, como meio de garantir uma situação financeira confortável. De acordo com relatório desenvolvido pelo Banco Mundial (2017), a diferença salarial entre setor público e privado, principalmente nos salários iniciais, aliada à estabilidade e aos benefícios mais generosos, atrai profissionais qualificados, ainda que estes não se utilizem de suas qualificações da melhor forma.

Chanlat (2002), porém, afirma que a natureza do serviço público não é a mesma de uma empresa privada. A primeira nos remete à embates sociais que interessam à ética do bem comum, cuja vocação é a de servir ao interesse geral e coletivo e assegurar a justiça social. É possível discutir se o fato de existir estabilidade não seria um atrativo para todos ingressarem no serviço público, inclusive para aqueles que não possuiriam *ethos* público.

Contudo, a despeito dos posicionamentos contrários à estabilidade, Souza (2002, p.95) afirma que é “necessária uma certa cautela ao responsabilizar a estabilidade pelo desempenho precário do setor público ou, até mesmo, pela falta de motivação do servidor”, uma vez que ela por si só não é causadora desses efeitos. Bergue (2010) também defende que a afirmação de que os servidores, ao adquirirem estabilidade, tornam-se acomodados representa, além de uma simplificação extremada, uma visão distorcida da realidade organizacional. Isso

porque, primeiramente, o ritmo de trabalho das organizações, independentemente se são públicas ou privadas, é ditado pela gerência, ao definir os processos de trabalho e as necessidades de recursos. Ainda, administrar não se resume a aplicar sanções. Se um funcionário não está trabalhando bem, o assunto deve ser tratado, primeiramente, como um problema de gestão, questionando: as potencialidades estão sendo bem geridas? O perfil desse funcionário é compatível com o trabalho que ele foi designado? Será que isso é só uma fase ruim que ele está enfrentando em sua vida pessoal? (BERGUE, 2010). Assim, o autor argumenta que as mazelas do funcionalismo público não se devem exclusivamente à estabilidade, sendo produzidas por diversos outros fatores.

Para Ferrão e Oliveira (2013), há um impasse entre a necessidade da estabilidade para proteção da burocracia frente à política e a fundamental eficiência do serviço público, que supostamente só seria alcançada com maior flexibilização do instituto da Estabilidade.

Assim, Longo (2007) afirma que a flexibilidade sem mérito é, na realidade, a flexibilidade a serviço de uns poucos, gerando arbitrariedade e nepotismo. Já o mérito sem flexibilidade tende a se transformar em pura antiguidade ou mero cumprimento de requisitos formais, sobrecarregando com rotinas e ineficácias as políticas e práticas de gestão das pessoas.

Há forte discussão acerca da necessidade de flexibilizar a estabilidade. De acordo com Longo (2007), as reformas da função pública realizadas ao longo das últimas décadas estão orientadas à flexibilidade. Conforme a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (2001) um dos fatores que estão sofrendo alterações nos últimos anos, é a estabilidade, sendo que o emprego público estável e com muitas garantias vem sendo substituído por legislações mais flexíveis e por uma diminuição das diferenças existentes entre o emprego público e privado.

Em mais de 16 países da OCDE, as características do emprego público são muito semelhantes a do emprego privado (OCDE, 2001; OCDE, 2005). OCDE (2001, p.51) afirma que a “a grande segurança do emprego, que era reconhecida como um dos privilégios dos postos da administração, defronta-se, hoje em dia, com sérios desafios”.

No que se refere à segurança no emprego, países como Austrália, Nova Zelândia e Suíça, oferece no setor público condições alinhadas à iniciativa privada. No Canadá, Finlândia, Hungria, Noruega, Holanda e Estados Unidos a demissão é possível em condições estabelecidas (OCDE, 2001).

Porém, na América Latina, com exceção de Nicarágua e Argentina onde se verificam altos graus de correspondência entre os regimes de emprego no setor público e privado, predominam sistemas jurídicos muito distintos, como no Brasil

(OSZLAK, 2003).

Quanto à desvinculação de funcionários de carreira, esta é quase inexistente, a não ser em casos de aposentadoria ou interesse do próprio servidor, observando, de acordo com Enchebarria (2006), uma situação de rigidez nos mecanismos de desvinculação coexistente com sistemas clientelistas que registram demissões por questões políticas.

Enchebarria (2006) afirma que na Costa Rica, Chile e Brasil observa-se a aplicação de princípios meritocráticos nos processos de seleção e desvinculação, no entanto, em grande medida marcado por esta rigidez de desvinculação, sobretudo, em casos de baixo desempenho e corrupção. Na Argentina, Venezuela, México, Colômbia e Uruguai coexistem critérios de mérito com tradições clientelistas. Países como Equador, Peru, Bolívia, Panamá, Honduras e Nicarágua apresentam uma forte politização das decisões de ingresso e desvinculação.

Oszlak (2003) ainda afirma que em geral nos países da América Latina o período de aquisição da estabilidade para os servidores públicos ingressantes é relativamente baixo, não superando em média os 12 meses. Por outro lado, é incomum que exista um processo de avaliação prévia para a aquisição da estabilidade.

Diante disso e seguindo a tendência dos países da OCDE, a discussão sobre flexibilizar a estabilidade surge no Brasil na década de 1990, no contexto de Reforma Gerencial buscado pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (Pdrae), a partir do qual são propostas algumas medidas que tornem esses benefícios menos rígidos. De acordo com Echebarria (2006), as mudanças trazidas a partir do Pdrae, concretizadas na Emenda Constitucional nº 19/1998, trouxeram mudanças sem precedentes para a burocracia brasileira ao introduzir a possibilidade de desvinculação por excesso de gasto com pessoal, alterando um sistema de grande estabilidade.

No entanto, é importante considerar que não necessariamente as técnicas adotadas em outros países são as mais adequadas para o Brasil. Como apontam Mendonça e Kanungo (1996, p.75), “these techniques and practices which have evolved in the context of western cultural values cannot be expected to take root in the fundamentally different sociocultural environment of the developing countries”. Os autores apontam, então, que para implementar mudanças efetivas no setor público de países como o Brasil:

First, they should adopt specific strategies in order to overcome the constraints and build on the strengths of the organization’s internal work culture. Second, they need to adopt the nurturant-task leadership style and its set of empowerment strategies that is absolutely critical to the effective design and implementation, performance management, practices in the developing countries (MENDONÇA, KANUNGO, 1996, p. 75).

Tendo isso em vista e levando em conta o debate realizado na década de

1990, no contexto de Reforma Gerencial buscado pelo Pdrae, são discutidas a seguir algumas medidas que possam tornar esse benefício menos rígido no Brasil.

4 | POSSIBILIDADES DE FLEXIBILIZAÇÃO DA ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO

O debate acerca da flexibilização da estabilidade ganhou força no Brasil no âmbito da Reforma Administrativa de 1995. Com o propósito gerencialista, a reforma previa que o Estado deveria ser eficiente e eficaz, sendo necessária uma série de alterações em seu funcionamento (MACHADO e UMBELINO, 2001).

No âmbito da reforma havia uma percepção de que “a rigidez da estabilidade assegurada aos servidores públicos civis impede a adequação dos quadros de funcionários às reais necessidades do serviço e dificulta a cobrança de trabalho” (BRASIL, 1995, p. 26), ocasionando uma demanda por sua flexibilização.

Por flexibilidade, entende-se a possibilidade de a administração pública se dispor de mecanismos que garantam respostas e reações mais rápidas às demandas gerenciais e sociais. Envolvem mecanismos por meio dos quais se consegue que as estruturas, os processos de trabalho e as práticas de pessoal possam ser ajustadas às necessidades organizacionais. No entanto, não se trata de precarização do trabalho e nem de perda de continuidade e coesão, mas sim de possibilidade de modernização da gestão pública, tornando-a mais apta a atender aos interesses sociais.

Nesse sentido, as possibilidades de flexibilização da estabilidade perpassam não apenas a discussão sobre o fim deste benefício, mas também a implementação de outras políticas, sejam relacionadas ao regime de emprego público ou à políticas de gestão de pessoas.

As medidas propostas no Pdrae que se relacionam à possibilidades de flexibilização da estabilidade são (Brasil, 1995; Machado e Umbelino, 2001): a) possibilidade de exoneração por excesso de quadros e necessidade de adequação da despesa de pessoal; b) possibilidade de colocar servidores em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço; c) redefinição das carreiras exclusivas do Estado; d) fim do regime jurídico único; e e) implementação de avaliação de desempenho como critério para obtenção e manutenção da estabilidade.

No que se refere à possibilidade de exoneração por excesso de quadros, conforme discutido anteriormente, a Emenda Constitucional nº 19, estabeleceu em seu art. 169 a possibilidade de servidor estável perder o cargo, diante de necessidade de adequação da despesa de pessoal a limites estabelecidos em lei. Neste caso, seria garantida uma indenização ao servidor exonerado, sendo que os

cargos deveriam ser extintos, não podendo ser recriados em um período mínimo de quatro anos. A exoneração de servidores estáveis é obrigatoriamente precedida da redução de cargos em comissão e funções de confiança e da exoneração dos servidores não estáveis. Trata-se de uma medida de alto custo político, haja vista nunca ter sido utilizada no âmbito do poder executivo federal, no entanto, não deixa de ser uma flexibilização dos benefícios a ser aplicada em casos de necessidade de redução de despesas.

Quanto à possibilidade de colocar servidores em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço, conforme discutido anteriormente, tratou-se da substituição da remuneração integral do servidor posto em disponibilidade. A disponibilidade poderia ser utilizada como um importante instrumento de adequação de quadros no serviço público brasileiro, sobretudo, nos casos em que o cargo público for extinto e considerado não mais necessário à administração pública. Trata-se de uma adequação gerencial sem caráter punitivo e que poderia ser utilizada nos casos em que, por exemplo, o uso de determinada tecnologia torna obsoleta determinada função. Por certo que o aproveitamento do servidor é difícil de ser realizado, pois se houve extinção de determinado cargo por desnecessidade, possivelmente, não haverá cargo compatível em termos de função desempenhada ou este também deveria ser declarado extinto. No entanto, conforme estabelecido na referida Emenda, a disponibilidade ainda pode ser um instrumento melhor utilizado pelo poder público, como uma ferramenta de adequação da força de trabalho que se configuraria como alternativa à exoneração por excesso de quadros. Essa medida ao mesmo tempo em que mantém uma proteção ao servidor, concedendo-lhe uma remuneração proporcional, reduz os custos para a administração pública.

Quanto à possibilidade de definição das carreiras exclusivas de Estado, trata-se de uma proposta relacionada à estabilidade já que apenas a estas haveria o impedimento de exoneração por excesso de quadros, criando níveis de estabilidades distintos, a depender da natureza da carreira. De acordo com o Pdrae, as carreiras de Estado estariam mais diretamente relacionadas ao núcleo estratégico e às atividades exclusivas (Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social básica), mantendo o regime estatutário predominante apenas nestas áreas (BRASIL, 1995). No entanto, apesar de concordar que o núcleo estratégico que as atividades essenciais do Estado deveriam ter um status diferenciado, Abrucio (2007) afirma que o Pdrae utiliza-se de um conceito muito restrito de carreiras estratégicas de Estado, esquecendo-se de funções importantes para a administração pública. Além disso, a definição de carreira estratégica pode ser bastante variável se considerados os âmbitos federal, estaduais e municipais, tornando arriscada uma definição única dessas carreiras. Dessa forma, essa medida

embora constitua-se como uma possibilidade de flexibilidade, possui desafios em relação à própria definição do que seriam as carreiras de estado, além da possibilidade de captura do estado por determinados grupos corporativos, quando da definição destas carreiras. Tal medida, portanto, exigiria um debate amplo e democrático a respeito de quais seriam essas carreiras e seus diferenciais em relação às demais carreiras. Talvez, em função deste desafio este debate não promoveu nenhuma alteração legal.

Quanto ao fim do regime jurídico único, conforme discutido anteriormente, a Emenda Constitucional nº 19/1998 permitiu a volta da contratação de servidores celetistas e, portanto, a conjugação de servidores públicos com e sem estabilidade na administração pública. No entanto, com o fim do Regime Jurídico Único, tal alteração foi revogada pelo Supremo Tribunal Federal pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2135.

O texto da Reforma Gerencial traz que o Regime Jurídico Único surgiu sob o argumento de ser uma resposta ao clientelismo do serviço público, como um meio para tentar preservar a administração, evitar a utilização política dos cargos e promover a valorização por meio da proteção ao servidor (BRASIL, 1995). No entanto, segundo o Pdrae, a instituição do RJU pela CF/88 levou a um retrocesso burocrático sem precedentes:

Sem que houvesse maior debate público, o Congresso Constituinte promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado (BRASIL, 1995, p. 21).

Pacheco (2010) corrobora essa percepção quando afirma que o mecanismo do RJU aumenta a rigidez do sistema público, uma vez que todos os funcionários têm as mesmas proteções e os mesmos direitos, independentemente da função que desempenham. Machado e Umbelino (2001) também apontam que com o fim do RJU, foram desconsideradas as diferenças entre as várias atividades estatais, bem como as diferenças de natureza jurídica entre as fundações e a administração direta, uma vez que a primeira foi idealizada para terem maior agilidade e flexibilidade na gestão de pessoas, característica engessada pelo regime estatutário obrigatório e geral. Marconi (2010) também afirma que a implantação do regime jurídico único, criou uma rigidez nos regimes de trabalho na administração pública, havendo a necessidade de se pensar vínculos alternativos ao regime estatutário que sejam mais flexíveis. Esse autor avalia que a rigidez do regime estatutário acaba por ocasionar um uso excessivo de regimes precários de contratação. Nas palavras de Marconi (2010, p.232):

a impossibilidade formal da adoção de outro regime de contratação distinto do estatutário (ao qual a estabilidade está associada) parece levar os governos

a adotarem soluções contratuais que, na verdade, tornam mais precárias as relações de trabalho que em um regime intermediário que porventura fosse previsto pela legislação e previsse um vínculo não permanente. A complexidade e a variedade das atividades desenvolvidas pelo Estado requerem a existência de regimes de trabalho alternativos.

Sendo assim, o fim do Regime Jurídico Único permitiria a flexibilização da estabilidade uma vez que nem todos os servidores públicos estariam vinculados ao sistema estatutário que confere estabilidade irrestrita.

Oszlak (2003) afirma que há uma tendência na Administração Pública de diferentes países de ampliar a proporção de pessoas em regime de livre contratação, regime este característico do emprego privado. Echebarria (2006), por sua vez, afirma que a flexibilização do trabalho mediante contratos é um elemento inovador em qualquer burocracia, no entanto, para que esse sistema funcione com bases técnicas e não implique a utilização de força de trabalho vulnerável, o planejamento da força de trabalho precisa ser eficaz, estabelecendo regras claras para os contratos e para os resultados esperados da gestão.

Tal como a discussão sobre carreiras de estado, a definição sobre quais regimes utilizar em cada situação deveria passar por um debate amplo e democrático no sentido de evitar precarização do regime de emprego público no Brasil.

Por fim, foi proposta do Pdrae a flexibilização da estabilidade em função de insuficiência de desempenho de servidor público, que deveria ser regulamentada em lei complementar. Assim, a Emenda Constitucional nº 19 dispõe sobre a possibilidade de o servidor público estável perder o cargo mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, assegurada ampla defesa (BRASIL, 1988).

Apesar de ter sido introduzida uma nova possibilidade de demissão ao funcionalismo público, que implicaria, em teoria, na garantia de maior eficiência no serviço público, passados 20 anos, ainda não foi aprovada a lei complementar que regulamenta o assunto. Isso demonstra que, na realidade, não houve a flexibilização, uma vez que o mecanismo disposto não pode ser de fato utilizado.

Atualmente, tramitam no Congresso Nacional, concomitantemente, dois projetos de regulamentação a serem votados, e que, se aprovados, permitirão a aplicação da flexibilização da estabilidade por meio da demissão por insuficiência de desempenho, sendo eles o Projeto nº 248/1998 e o nº 116/2017. O projeto 248/1998, é de autoria do poder executivo e teve como relator o Deputado Federal Luciano Castro (PR/RR). De acordo com a tramitação do projeto disponível no site da Câmara, ele esteve em discussão no plenário, de forma mais ativa, ao longo de 1999, o que coincide com o período de publicação da Emenda Constitucional. Entre 2000 e 2007 o PL foi apreciado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP). Em 28/11/2011, o PL voltou ao plenário, a partir do requerimento de inclusão na Ordem do Dia, sem que houvesse novas atualizações

por seis anos. Em 08/09/2017, um novo requerimento foi realizado, trazendo, mais uma vez, o projeto para discussão.

Ao contrário de seu antecedente, o PL 116/2017 propõe a aplicação da avaliação de desempenho aos servidores públicos de qualquer um dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de forma pormenorizada. Em se referindo a sua tramitação no Congresso, o projeto ainda é bastante recente, é de autoria da Senadora Maria do Carmo Alves, do Democratas de Sergipe, e nos últimos meses sua movimentação foi referente a proposição de emendas e pedidos de parecer da Comissão de Assuntos Econômicos e da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, ainda em espera para aprovações.

Percebe-se uma evolução do PL de 1998 em relação ao de 2017, já que este apresenta maior preocupação com os critérios utilizados e uma tentativa mais completa de aproximar o que é refletido na avaliação com a realidade organizacional e de atuação do servidor.

A regulamentação da avaliação de desempenho como critério para perda da estabilidade talvez seja uma das soluções mais viáveis e menos custosa de ser implementada no serviço público brasileiro e certamente traria impactos significativos, desde o período de estágio probatório, momento no qual o servidor deveria estar a prova no sentido de analisar a adequação de seu perfil, comportamento e desempenho para a permanência no serviço público. Durante esse período quem for aprovado em concurso público deve ser submetido a avaliação das aptidões no desempenho das atividades que lhe são inerentes (MACHADO e UMBELINO, 2001), antes que lhe seja conferido o benefício da estabilidade.

De acordo com Oszlak (2003), em vários países da América Latina, a aquisição da estabilidade ocorre por simples transcurso de tempo, não havendo uma avaliação efetiva de seu desempenho. Isso ocorre em países como Guatemala, Honduras, Venezuela, Argentina e Brasil. De acordo com Orsi e Silva (2010, p. 215), é muito comum no setor público brasileiro, a prática da leniência ou superavaliação, trazendo impactos negativos para a organização. Nas palavras dos autores:

Mesmo durante o estágio probatório, único período durante o qual os que não atingem o desempenho necessário podem ser demitidos, a avaliação não é realizada satisfatoriamente, como sugere a ínfima quantidade de demissões durante e ao final desse momento.

Moraes e Coelho (2018) afirmam ainda que no Brasil os processos de gestão de pessoas relativos ao ingresso no serviço público padecem de uma desintegração, a partir da qual se percebe uma falta de alinhamento entre o desenho e planejamento dos cargos públicos, os processos de recrutamento e seleção, o acompanhamento dos ingressantes no serviço público e o monitoramento do desempenho e sua relação com o estágio probatório.

Sendo assim, a regulamentação da avaliação de desempenho como critério que permita a demissão do servidor efetivo torna-se medida necessária não apenas para flexibilizar a estabilidade, mas também para alcançar melhores resultados no âmbito da administração pública brasileira.

Ferrão e Oliveira (2013) afirmam que para conciliar a eficiência necessária ao serviço público com a estabilidade, é fundamental utilizar-se dos métodos de Avaliação de desempenho. Souza (2002) defende que, para que se possa avaliar o real impacto da estabilidade e possíveis estudos para a flexibilização desse dispositivo, com base estrita no mérito e no desempenho, os atuais sistemas de avaliação de desempenho devem ser legitimados com plena participação dos servidores.

Além disso, é importante destacar que a avaliação de desempenho não deve ser realizada como uma iniciativa isolada, sua legitimação depende, por exemplo, de processos administrativos realmente efetivos, instituição de mecanismos de controle adequados e investimento na formação gerencial das chefias responsáveis pelas avaliações (MACHADO e UMBELINO, 2001). Nassuno (1998, p.4) segue na mesma linha ao propor que:

a demissão por insuficiência de desempenho não é uma proposta isolada, mas complementa outras medidas voltadas para o fortalecimento dos quadros efetivos do Estado, que incluem a criação de gratificações associadas ao desempenho de atividades estratégicas e uma política específica para a capacitação e valorização dos servidores

Dessa forma, percebe-se a importância da utilização de métodos adequados de avaliação de desempenho, superando desafios relacionados a: excesso de paternalismo na concessão das notas; notas elevadas e uniformizadas independentes do desempenho realmente apresentado pelo servidor, dentre outros. Essa, no entanto, constitui uma importante possibilidade de flexibilização, garantindo o direito do servidor, sem precarizar o vínculo com a administração pública.

Podem ser considerados empecilhos à flexibilização, além da questão referente aos aspectos culturais do Brasil, discutidos anteriormente, o debate acerca da isonomia no setor público e do direito adquirido. O primeiro “busca invalidar qualquer medida diferenciada e específica para uma categoria, ou estendê-la a todos os funcionários quando a medida é vantajosa” (PACHECO, 2010, p. 284), de forma que a adoção, por exemplo, da estabilidade vinculada a carreiras estratégicas seja uma medida mais difícil de ser aplicada, uma vez que seria um privilégio diferenciado para determinadas classes do funcionalismo.

Independente do mecanismo de flexibilização a ser adotado, é essencial que ele seja legítimo por parte dos servidores, e principalmente por parte da sociedade. É fundamental levar em conta como se dará a implementação desse mecanismo,

que deve pautar-se não em uma simples imposição legal, mas em um debate profissional e técnico, à respeito das possibilidades de mudança desse benefício. Como aponta Grindle (2010, p. 4), “implementation, not law, determines the persistence of patronage and shapes the characteristics of emergent career services”. Dessa forma, é necessário adotar mecanismos que garantirão a conscientização dos envolvidos, a internalização das mudanças legais e, conseqüentemente, os resultados esperados de melhoria do serviço público.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate acerca da estabilidade no serviço público brasileiro, bem como sua possibilidade de flexibilização está inserido no âmbito da Reforma gerencial buscada no Brasil na década de 1990. No entanto, desde então pouco se discute academicamente a respeito dessa temática tão relevante para o setor público.

Esse artigo teve como objetivo promover o resgate histórico acerca da Estabilidade e discutir de forma acadêmica as possibilidades de flexibilização deste instituto. Buscou-se analisar a percepção de diferentes autores, sendo que alguns associam a estabilidade à proteção da burocracia contra a influência política e à necessidade de continuidade e impessoalidade nas ações e políticas públicas. Outros, no entanto, afirmam que a estabilidade traz conseqüências danosas ao serviço público, tais como a desmotivação e acomodação dos servidores, além de representar privilégio e corporativismo.

Dado que as últimas eleições presidenciais foram marcadas por um desgaste na imagem do serviço público, este visto como um lócus de privilégios e mordomias, acredita-se que é necessário pensar sim na flexibilidade da estabilidade, no entanto, de forma responsiva e principalmente resguardando a qualidade e continuidade do serviço público. É preciso flexibilizar aquilo que protege excessivamente o servidor, mas resguardar o que protege os serviços públicos e a sociedade.

Nesse espectro observa-se, portanto, o embate entre a percepção de que a estabilidade protege a burocracia de interesses políticos e a percepção de que a estabilidade na verdade protege os burocratas, dando a estes condições de defenderem seus próprios interesses, muitas vezes, contrários aos interesses da sociedade.

Diante do exposto, é possível afirmar que a estabilidade possui objetivo fundamental na busca de uma administração pública impessoal, eficiente e que atenda aos interesses públicos, no entanto, tal como prevista atualmente no ordenamento jurídico brasileiro, esse mecanismo produz efeitos indesejáveis e alcança um número exacerbado de servidores, sendo necessária uma revisão das formas de aquisição e manutenção deste benefício.

A estabilidade não pode e não deve ser vista como um instrumento que garanta privilégios aos burocratas. Tampouco deve ser vista como um direito individual do servidor, mas sim um mecanismo aplicado para garantir que os interesses sociais serão atendidos. Para tanto, acredita-se ser necessário pensar mecanismos de flexibilização deste benefício que não necessariamente perpassam pelo fim da estabilidade, mas sim pela possibilidade de utilizar este instrumento a favor da sociedade.

Neste caso, é possível pensar na regulamentação de uma avaliação de desempenho efetiva que auxilie em tal intento, garantindo a qualidade da atuação dos servidores públicos, sem, portanto, precarizar o emprego público. Defende-se neste caso, a flexibilização da estabilidade de forma a garantir que os desiguais sejam tratados de forma desigual, garantindo equidade na gestão de pessoas. Assim, a estabilidade não pode ser considerada um benefício irreversível, concedido a todos indiscriminadamente, pois neste caso não é a burocracia quem ganha, mas sim os burocratas e ainda aqueles menos comprometidos, já que os mais comprometidos estão protegidos não apenas pela estabilidade, mas, também, pela qualidade do trabalho que desempenham.

Para além da avaliação de desempenho, acredita-se ser necessária também a discussão sobre quais carreiras públicas realmente carecem de estabilidade, no sentido da garantia da impessoalidade, avançando na definição sobre carreiras exclusivas e estratégicas de Estado. Por fim, tem-se a necessidade de amadurecer a discussão e consolidar a possibilidade de uso da disponibilidade do servidor e da exoneração em caso de excesso de despesa de pessoal.

Percebe-se, no entanto, que a discussão sobre flexibilizar a estabilidade não deve ocorrer de forma isolada, mas sim integrada a outras perspectivas de gestão de pessoas, inclusive no investimento à qualificação dos gestores públicos, em grande medida responsáveis pelo acompanhamento dos servidores.

Conforme Longo (2007) a flexibilidade sem mérito é, na realidade, a política em favor de poucos, permitindo a apropriação do público pelo privado, a arbitrariedade e o nepotismo; no entanto, o mérito sem flexibilidade tende a se transformar em antiguidade e formalismo, tornando as políticas de gestão de pessoas ineficazes e injustas.

Ressalta-se, portanto, a necessidade de um debate democrático e que envolva a sociedade e os servidores públicos, no sentido de discutir a estabilidade, buscando a associação da flexibilidade com o mérito, considerando as características socioculturais do Brasil.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, L.F. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro. Edição Especial Comemorativa: p. 67-86. 2007.
- ARAÚJO, F. D. **Os regimes jurídicos dos servidores públicos no Brasil e suas vicissitudes históricas.** Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, p. 159-164, jan. 2007.
- BARBOSA, L.. **Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil?** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 120, n. 3, set-dez. 1996.
- BERGUE, S.T. **Gestão de pessoas em organizações públicas.** 3. ed. Caxias do Sul, RS: Educus, 2010.
- BONIFACIO, J. A. **La experiencia argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación.** Revista del CLAD Reforma y Democracia, Caracas, n. 4, July, 1995.
- BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil.** Rio de Janeiro, 1824. Senado Federal. 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso 03/04/18.
- BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, RJ: Senado Federal. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso 03/04/18.
- BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, RJ: Senado Federal. 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm . Acesso 03/04/18.
- BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, RJ: Senado Federal. 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm . Acesso 03/04/18.
- BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, RJ: Senado Federal. 1946. . Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm . Acesso 03/04/18.
- BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm . Acesso 03/04/18.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso 03/04/18.
- BRASIL. Constituição (1988). 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.
- BRASIL. **Lei nº 2.924**, de 5 de Janeiro de 1915. Fixa a despesa geral da Republica dos Estados Unidos do Brazil para o axercicio de 1915. Rio de Janeiro: RJ. 1915. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-1915-574326-publicacaooriginal-97490-pl.html>>. Acesso 15/05/2018.
- BRASIL. **Lei nº 8.112**, de 11 de dez. de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos

civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, Brasília, DF, dez 1990. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm>. Acesso 15/05/2018.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: [s.n.], 1995.

BRASIL. **Projeto de Lei complementar do Senado nº 116**, de 2017. Dispõe sobre a avaliação periódica dos servidores públicos da União, Estados e Municípios, e sobre os casos de exoneração por insuficiência de desempenho. Brasília, DF. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdlegetter/documento?dm=5237921&ts=1543008552669&disposition=inline>>. Acesso 12/07/2018.

BRASIL. **Projeto de Lei complementar do Senado nº 248**, de 1998. Disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/Plp/plp248.htm>. Acesso 11/07/2018.

CHANLAT, J. F. **O gerencialismo e a ética do bem comum: a questão da motivação para o trabalho nos serviços públicos**. In: VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

FERRÃO, M. O.; OLIVEIRA, D. C. D. **O instituto da estabilidade do servidor público frente ao princípio constitucional da eficiência**. Revista Eletrônica de Iniciação Científica, Itajaí, v. 4, n. 3, p. 888-906. 2013.

GOODNOW, F. J. **Politics and Administration: A Study in Government**. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers. 1900.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KOLDO Echebarría, ed., **Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina**. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO DIÁLOGO REGIONAL DE POLÍTICA. 2006.

LONGO, F. **Mérito e Flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público**. São Paulo: Fundap, 2007.

MACHADO, E. M.; UMBELINO, L. M. **A questão da estabilidade do servidor público no Brasil: perspectivas de flexibilização**. Brasília. (Enap: texto para discussão). 2001.

MARCONI, N. **Radiografia do emprego público no Brasil**. In: ABRUCIO, F.L; LOUREIRO, M.R; PACHECO, R. S. Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI. São Paulo: Editora FGV. 2010.

MENDONÇA, Manuel; KANUNGO, Rabindra N. **Impact of culture on performance management in developing countries**. International Journal of Manpower, v.17, pp, 65-75. 1996.

MORAES, L. L.; COELHO, F. S. **(des)integração entre subsistemas de ingresso no serviço público: análise de uma carreira do ciclo de gestão**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 23, n. 75, 3-27, maio/ago. 2018.

NASSUNO, M. **Demissão por insuficiência de desempenho na reforma gerencial: avanços e desafios**. Brasília. (Enap: texto para discussão). 1998.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Modernizando o emprego público no Brasil**. Revista do Serviço Público, Brasília 56 (4): 419-428. Out/Dez. 2005.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). PUMA.

Recent developments and future challenges in human resource management in OECD member countries background paper by the secretariat. Paris, July 2001.

ORSI, A.; SILVA, C. **Gestão do desempenho no setor público: um panorama das dificuldades e alternativas para seu tratamento.** In: Mérito, Desempenho e Resultados. São Paulo, 2014.

OSZLAK, O. **El servicio civil en América Latina y el Caribe: Situación y retos futuros.** ECHEBARRÍA.: Temas para un diálogo. Red de Gestión y Transparencia de la Policia Pública. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2003.

PACHECO, R. S. **Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil: desafios para o Estado democrático do século XXI.** In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. S. Burocracia e política no Brasil. São Paulo: Editora FGV, 2010.

RABELO, F.L. **O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945).** Revista Brasileira de História & Ciências Sociais. Vol. 3 Nº 6. 2011.

ROUBAN, L. **Politização da administração pública.** In: PETERS, G.; PIERRE. Administração Pública Coletânea. São Paulo: Editora UNESP. 2010.

SOUZA, T. C. P. D. **Mérito, estabilidade e desempenho:** influência sobre o comportamento do servidor público. 2002. 123f. Dissertação de mestrado em administração pública e de empresas. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. 2002.

WEBER, M. **Ensaio de Sociologia.** 5. ed. JC Editora. 1963.

WILSON, W. **The study of administration.** *Political Science Quarterly*, v.2, n.1, 197-222.1887.

WORLD BANK. 2017. **A fair adjustment : efficiency and equity of public spending in Brazil: Volume 1 - Overview (English).** Washington, D.C. World Bank Group. Available in <http://documents.worldbank.org/curated/en/643471520429223428/Volume-1-Overview>.