

DIAP

Departamento Intersindical de
Assessoria Parlamentar



ARKO ADVICE
Editorial

REFORMA ADMINISTRATIVA NO CONTEXTO DA DEMOCRACIA

A PEC nº 173/95, suas implicações
e adequação ao Estado brasileiro

Luiz Alberto dos Santos

DIAP



Departamento Intersindical de
Assessoria Parlamentar

ARKO ADVICE
Editorial

REFORMA ADMINISTRATIVA NO CONTEXTO DA DEMOCRACIA

A PEC nº 173/95, suas implicações
e adequação ao Estado brasileiro

Luiz Alberto dos Santos
Fevereiro, 1997

Ficha Técnica

Reforma Administrativa no contexto da Democracia:
A PEC nº 173/95, suas implicações e adequação ao Estado brasileiro

Autor

Luiz Alberto dos Santos

Coordenação Editorial

Murillo de Aragão
Ulisses Riedel de Resende
Antônio Augusto de Queiroz

Permitida a reprodução, desde que citada a fonte. Solicita-se envio de exemplar ou cópia para os editores.

Editoras**Departamento Intersindical
de Assessoria Parlamentar**

SBS Edifício Seguradoras, sala 301/4
Cep. 70093-900 - Brasília/DF
Fone (061) 225-9744 Fax (061) 225-9150
Home Page: <http://www.diap.org.br>
E-mail: diap@diap.org.br

Arko Advice Editorial

SCS - Q. 6 - Ed. Bandeirantes, grupo 201/4
Cep 70300-910 - Brasília/DF
Fone (061) 322-5511 Fax (061) 321-8348
E-Mail redshoes@embratel.net.br

SANTOS, Luiz Alberto dos.

Reforma Administrativa no contexto da democracia: a
PEC nº 173/95 e sua adequação ao Estado brasileiro. /Luiz
Alberto dos Santos. - Brasília : DIAP e Arko Advice
Editorial, 1997.

296 p.; 21 cm.

1. Serviço público. 2. Reforma administrativa. 3.
Administração Pública. I. Título.

Apresentação

O debate sobre a Reforma Administrativa ganhou uma ampla dimensão a partir do momento em que o Presidente Fernando Henrique Cardoso enviou ao Congresso a Mensagem 886, submetendo sua Proposta de Reforma do Aparelho do Estado ao exame do Poder Legislativo em 23/08/1995. O DIAP, para contribuir com o debate sobre este tema, em parceria com a Arko Advice Editorial, convidou o advogado, professor universitário, mestre em Administração e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Luiz Alberto dos Santos, para elaboração deste estudo.

O companheiro Luiz Alberto aceitou o desafio e produziu um dos trabalhos mais completos sobre o tema, com histórico, diagnóstico e propostas para uma verdadeira Reforma da Administração Pública no Brasil. Seu texto, cuja clareza e amplitude não encontra paralelo na literatura recente sobre a matéria, é seguramente a mais rica contribuição para o debate sobre o tipo de Estado que desejamos para os brasileiros.

Luiz Alberto faz parte da nova e criativa geração de formuladores de políticas públicas. Membro dos mais destacados da primeira turma de gestores governamentais; a dedicação e seriedade com que cuida do tema fez dele, sem nenhum favor, uma das maiores autoridades na matéria. Quem ler este estudo, fará suas próprias palavras sobre as qualidades e talento do autor. Sua reflexão chegará às mãos dos verdadeiros protagonistas desse debate: as lideranças sindicais, as autoridades federais, particularmente o Presidente da República e seus ministros, os deputados e senadores, e a todos aqueles que se interessam e se preocupam com o tema.

Portanto, é com justificado orgulho e certeza de que se trata de uma obra de referência, que o DIAP e a Arko Advice Editorial editam este estudo sobre a Reforma da Administração Pública brasileira, ora sob exame do Congresso Nacional.

Brasília-DF, fevereiro de 1997.

Celso Napolitano
Presidente do DIAP

Murillo de Aragão
Arko Advice Editorial

Agradecimentos

Ciro Campos Christo Fernandes, Diretor de Programas da Secretaria da Reforma do Estado, amigo e companheiro, pela profundidade de conhecimentos e clareza de idéias.

Aldino Graef e Gilberto Guerzoni Filho, amigos sempre dispostos a compartilhar experiências e reflexões

Fundação Escola Nacional de Administração Pública, produtivo centro de reflexão sobre a Administração Pública no Brasil.

Liderança do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados, terreno sempre fértil para o debate e formulação de alternativas para o país.

Deputados Federais Celso Daniel, Telma de Souza e Marcelo Deda, cuja visão política, capacidade intelectual e experiência administrativa enriqueceram a compreensão das alternativas possíveis.

Colegas Gestores Governamentais que, passados 9 anos, ainda acreditam no ideal da reforma do Estado brasileiro.

DIAP, sempre disposto a contribuir para a valorização da análise técnica e política das questões nacionais.



SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO.....	11
2. REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL.....	14
2.1 BUROCRACIA E PSEUDOBUROCRACIA NO BRASIL.....	19
2.2 A REFORMA DE 1936.....	29
2.3 A REFORMA DE 1963 - COMISSÃO AMARAL PEIXOTO.....	37
2.4 A REFORMA DE 1967.....	38
2.5 A REFORMA DA NOVA REPÚBLICA.....	44
2.6 A REFORMA COLLOR E O EMENDÃO.....	47
2.7 A REFORMA BRESSER.....	50
3. ESTADO, APARELHO DO ESTADO, SOCIEDADE E FORMAS DE ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	57
4. EXPERIÊNCIAS E MODELOS INTERNACIONAIS PARA ORGANIZAÇÃO DA FUNÇÃO PÚBLICA.....	66
4.1 ESTADOS UNIDOS.....	66
4.2 ALEMANHA.....	74
4.3 FRANÇA.....	79
4.4 GRÃ-BRETANHA.....	84
4.5 CONSIDERAÇÕES GERAIS.....	91
5. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS AO SERVIÇO PÚBLICO E SUA REGULAMENTAÇÃO.....	93
5.1 SERVIDOR PÚBLICO: NATUREZA E CONCEITUAÇÃO.....	94
5.2 ACESSIBILIDADE AOS CARGOS E EMPREGOS PÚBLICOS.....	96
5.2.1 <i>Provedimento autônomo ou originário</i>	97
5.2.2 <i>Provedimentos derivados</i>	97
5.2.3 <i>Contratações temporárias no serviço público</i>	102
5.3 ESTABILIDADE E EFETIVIDADE.....	104
5.3.1 <i>A Estabilidade no Brasil</i>	110
5.3.1.1 Aspectos Históricos.....	110
5.3.1.2 Aspectos Jurídicos e Conceituais.....	113
5.3.1.3 Aspectos Práticos da Estabilidade.....	119
5.4 REGIME JURÍDICO ÚNICO: REGIME DE CARGO E REGIME DE EMPREGO.....	124
5.5 APOSENTADORIA E DISPONIBILIDADE.....	134
5.6 REMUNERAÇÃO, IRREDUTIBILIDADE E ISONOMIA.....	144
5.7 LIMITES DE REMUNERAÇÃO.....	154
5.8 UNIFORMIDADE DE ÍNDICES DE REAJUSTAMENTO.....	160

5.9 PLANOS DE CARREIRA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA, AUTÂRQUICA E FUNDACIONAL.....	162
5.9.1 <i>A organização das carreiras: um tema recorrente</i>	162
5.9.2 <i>Aspectos conceituais da organização de carreiras</i>	168
5.9.3 <i>A evolução conceitual dos Planos de Carreira no Brasil</i>	174
5.10 DIREITO DE GREVE E SINDICALIZAÇÃO E NEGOCIAÇÃO COLETIVA	184
5.11 DIREITOS TRABALHISTAS.....	190
6. A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 173/95.....	192
6.1 O CONTEÚDO DAS PROPOSTAS.....	193
7. DESPESA COM PESSOAL E LIMITES CONSTITUCIONAIS.....	205
8. O SUBSTITUTIVO MOREIRA FRANCO.....	225
8.1 GÊNESE E ELABORAÇÃO	225
8.2 CONTEÚDO DO SUBSTITUTIVO.....	229
8.2.1 <i>Estabilidade</i>	230
8.2.2 <i>Regime Jurídico</i>	236
8.2.3 <i>Democratização das Relações de Trabalho</i>	237
8.2.4 <i>Teto de Remuneração</i>	238
8.2.5 <i>Política remuneratória</i>	242
8.2.6 <i>Isonomia</i>	248
8.2.7 <i>Planos de Carreira</i>	249
8.2.8 <i>Ingresso no Serviço público</i>	250
8.2.9 <i>Cargos em Comissão</i>	251
8.2.10 <i>Esçola de governo</i>	252
8.2.11 <i>Acumulações</i>	253
8.2.12 <i>Restrições/informações privilegiadas</i>	254
8.2.13 <i>Subsídios de titulares de mandato e ajudas de custo de parlamentares</i>	254
8.2.14 <i>Participação popular</i>	256
8.2.15 <i>Aposentadoria/incorporações</i>	258
8.2.16 <i>Contratos de gestão</i>	260
8.2.17 <i>Empresas estatais</i>	262
8.2.18 <i>Licitações</i>	264
8.2.19 <i>Competências dos Poderes</i>	266
8.2.20 <i>Descentralização</i>	268
8.2.21 <i>Ex-territórios</i>	269
8.2.22 <i>Distrito Federal</i>	271
8.2.23 <i>Outras modificações</i>	272
9. PROPOSTAS PARA UMA REFORMA DEMOCRÁTICA - CONCLUSÃO.....	274
9.1 A REFORMA NECESSÁRIA	276
9.1.1 <i>Diagnóstico</i>	277
9.1.2 <i>Reforma Administrativa</i>	278
9.1.3 <i>Medidas concretas</i>	280
10. BIBLIOGRAFIA.....	288

GRÁFICOS E TABELAS

TABELA 1 - CONCENTRAÇÃO DE CARGOS POR NATUREZA DE ATRIBUIÇÕES - 1993.....	25
GRÁFICO 1 - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL - PODER EXECUTIVO - SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS ATIVOS - DISTRIBUIÇÃO POR PADRÃO DE VENCIMENTO - NÍVEIS AUXILIAR, MÉDIO E SUPERIOR (1994).....	27
GRÁFICO 2 - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL - MAGISTÉRIO SUPERIOR - DISTRIBUIÇÃO POR POSIÇÃO NA CARREIRA E TITULAÇÃO -(1993).....	27
TABELA 2 - DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	136
GRÁFICO 3 - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL - PODER EXECUTIVO - SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS INATIVOS - (1989 A 1996).....	141
GRÁFICO 4 - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL - REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS - SITUAÇÕES ESCOLHIDAS - 1988 A 1996 (JANEIRO DE 1990=100).....	149
TABELA 3 - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL - REMUNERAÇÃO DE CATEGÓRIAS DE SERVIDORES NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL (EM R\$ DE DEZ-1996).....	150
TABELA 4 - COMPARAÇÃO SALARIAL ENTRE O SETOR PÚBLICO E O PRIVADO (EM R\$ DE MAIO DE 1995).....	152
TABELA 5 - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL - PODER EXECUTIVO - DISTRIBUIÇÃO SALARIAL DE SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS ATIVOS E INATIVOS POR FAIXA DE RENDA - (MAIO DE 1996).....	152
TABELA 6 - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL - VALORES MÁXIMOS DE REMUNERAÇÃO MENSAL - (EM R\$ DE DEZ-1996).....	155
TABELA 7 - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL - RECEITA CORRENTE LÍQUIDA X DESPESA COM PESSOAL E ENCARGOS - 1980-1991 (EM US\$ MILHÕES MÉDIOS DE 1991).....	207
TABELA 8 - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL - DESPESA COM PESSOAL X RECEITA DISPONÍVEL - 1981-1991 - (EM US\$ BILHÕES DE 1991).....	207
TABELA 9 - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL - DESPESA COM PESSOAL X RECEITA DISPONÍVEL LÍQUIDA - 1989-1996.....	208
TABELA 10 - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL - DESPESA COM PESSOAL E ENCARGOS 1987-1997 - (EM R\$ 1.000 DE DEZ-1995).....	209
TABELA 11 - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL - DESPESA COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS 1995-1997 (EM R\$ DE DEZ-1996).....	209
TABELA 12 - SERVIDORES ATIVOS E INATIVOS POR ESTADO E % DE COMPROMETIMENTO DA RECEITA LÍQUIDA (1995).....	211
GRÁFICO 5 - ESTADOS - RECEITA LÍQUIDA X DESPESA COM PESSOAL E ENCARGOS (SERVIDORES ATIVOS E INATIVOS) - 1995.....	211
GRÁFICO 6 - CAPITAIS DOS ESTADOS - RECEITA CORRENTE LÍQUIDA X DESPESA COM PESSOAL E ENCARGOS (SERVIDORES ATIVOS E INATIVOS) - 1995.....	212
GRÁFICO 7 - MUNICÍPIOS - DESPESA COM PESSOAL E ENCARGOS - 1980-1991 (EM MILHÕES DE US\$ MÉDIOS DE 1991).....	214

GRÁFICO 8 - UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS - GASTOS DO GOVERNO COM PESSOAL, EM RELAÇÃO AO PIB (%) - 1949-1979.....	214
GRÁFICO 9 - UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS - DESPESA COM PESSOAL E ENCARGOS POR ESFERA DE GOVERNO - % DO PIB (1980-1997)	215
GRÁFICO 10 - ESTADOS E MUNICÍPIOS - DESPESA COM PESSOAL E ENCARGOS EM % DO PIB - (1990-1994)	216
GRÁFICO 11 - UNIÃO - DESPESA COM PESSOAL EM % DO PIB (1986-1994).....	216
TABELA 13 - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL - QUANTITATIVO DE SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS - DISTRIBUIÇÃO POR PODER - ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA - 1985-1995.....	218
TABELA 14 - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL - PODER EXECUTIVO - SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS (ADM. DIRETA, AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL) - DISTRIBUIÇÃO POR UF E PROPORÇÃO POR 1.000 HABITANTES (1995)	221
TABELA 15 - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL - DESPESA COM MÃO-DE-OBRA TERCEIRIZADA - (ACUMULADO DE JAN-MAIO DE 1996 EM R\$)	223

1. Introdução

Colocado em tese, o debate sobre a Reforma Administrativa, ou “Reforma do Aparelho do Estado”, na expressão cunhada pelo Ministro da Administração Federal, Luiz Carlos Bresser Pereira, parece uma tautologia. Há concordância geral quanto à sua necessidade, assim como quanto à sua oportunidade. Ninguém nega ou desconhece que a sociedade merece do Estado serviços melhores pelos tributos que paga, da mesma forma que é preciso melhorar o desempenho e aperfeiçoar a gerência do setor público, profissionalizar a “máquina”, cobrar mais do Governo, democratizar os espaços de decisão. Ninguém, portanto, se opõe a uma reforma administrativa, dada a sua essencialidade para que o Estado esteja, efetivamente, a serviço da cidadania, e não o contrário.

No entanto, a identificação das medidas e instrumentos necessários para que se possa implementar avanços com os recursos disponíveis (humanos, materiais e financeiros) é o que faz com que se busque, avidamente, receitas de reforma. Numa visão simplista, há quem pressuponha estar a solução na mudança do texto constitucional, já que a Constituição de 88 representaria um “retrocesso burocrático” incompatível com a gestão “moderna” do Estado. Por mais incrível que pareça, em grande parte dos casos esta visão parte de indivíduos cuja experiência na gestão pública é apenas episódica, ou enviesada por uma relação mal resolvida entre os conceitos referentes aos setores público e privado, e mesmo à incompreensão de suas diferenças elementares, mas que se arvoram no papel de “reformadores” de um Estado cuja dinâmica interna sequer compreendem. Em outros, parte da tentativa acrítica da mera transposição de modelos de reforma implementados em outros países, sem considerar as peculiaridades do Estado e da administração pública no Brasil, de sua classe política e de sua sociedade, com base num certo deslumbramento ou tendência ao modismo que não considera os limites da realidade.

A dificuldade em se implementar qualquer reforma administrativa decorre do fato de que, após 106 anos de implantação do regime republicano, o Brasil ainda é refém do clientelismo e do patrimonialismo; os cargos comissionados são disputados pelos partidos em troca de apoio ao governo; concursos são burlados para permitir a contratação de apaniguados; as compras e contratações governamentais são eivadas de fraudes, conluios e desvios; a lei orçamentária não passa de uma *ficção jurídica*; enfim, os maus hábitos arraigados fazem do país o 5º mais corrupto do mundo, segundo pesquisas internacionais. Não se trata de meras práticas eventuais ou ocasionais - a ocasião faz o ladrão, diz o ditado - mas de uma verdadeira cultura, cuja melhor tradução é a tristemente famosa “Lei de Gérson”, que insiste em se manter em vigor nos rincões de nosso país.

Apesar de alguns estudiosos apontarem a existência de uma “burocracia” em nosso país, a profissionalização da gestão pública jamais foi objeto de investimento decidido e contínuo. As iniciativas do DASP da década de 30, calcadas nas experiências americana e francesa, foram abortadas a partir da década de 1940; as propostas da Comissão Amaral Peixoto, de 1963, destinadas a conferir instrumentos de gestão à Administração Federal somente vieram a ser implementadas após 1967, via Decreto-Lei 200, e ainda assim de forma equivocada, gerando a autarquização presenciada na ditadura militar, a adoção generalizada do regime trabalhista na Administração Pública, o abandono do concurso público como única via de ingresso em cargo público e a proliferação de cargos e funções comissionadas de livre provimento. A reforma do Governo Sarney foi abandonada em prol do “é dando que se recebe”, embora tenha deixado alguns resultados positivos, como o início do processo de organização da alta administração pela criação de algumas carreiras estratégicas no serviço público, até então inexistentes. No Governo Collor, a desastrosa “reforma” agravou um quadro já caótico, na medida em que desestruturou setores vitais da máquina estatal, aumentando sua ineficácia funcional. E agora, após o confuso Governo Itamar, o tema volta à discussão, tomando como ponto de partida, em grande medida, as propostas do Emendão apresentado por Collor em 1991.

A profissionalização da alta administração ainda engatinha, permeada por agentes públicos, dentre os quais os famosos “consultores” (muitas vezes vinculados à própria administração pública e estatais) que mantém relações promíscuas com a iniciativa privada. A “busca de rendas” tão comentada pelo Ministro Bresser prossegue firme e forte, e o Estado é ainda vulnerável aos *lobbies*, ao tráfico de influências, ao compadrio, tudo isso mascarado pela reduzida transparência do processo decisório e pelo arrivismo e incrementalismo na implementação das políticas públicas.

Neste contexto, vem à discussão, no atual governo, o tema da Reforma Administrativa, o “debate interminável” a que se refere o Prof. Nelson Mello e Souza, quase sempre contaminado pelo forte viés formalista de nossa cultura jurídica e administrativa ou pelas simplificações do senso comum.

Participar deste debate pressupõe a disposição de questionar as propostas apresentadas pelos “reformadores”, formular diagnósticos, encontrar e propor alternativas. Pressupõe, também, uma noção mínima, não necessariamente consensual, sobre o objeto da reforma, ou seja, se ela deverá centrar-se, como de praxe, na reorganização administrativa, na remodelação de estruturas, na mudança de leis e nas normas que regem os cargos e salários, ou se, como é necessário, se discutirá o grau de eficiência e eficácia do serviço público, a racionalização administrativa, a democratização da gestão, o processo decisório e o nível qualitativo e quantitativo de nossa burocracia.

É com esse propósito que apresentamos este estudo. Pretendemos oferecer elementos que permitam aos agentes políticos, aos servidores públicos e ao cidadão formar a sua própria opinião, superando preconceitos e as falsas premissas que, rotineiramente, contaminam a análise do tema. É preciso, por um lado, abordar a Reforma Administrativa sem paternalismo, sem julgar o servidor público um “coitado” que deve ser defendido a qualquer custo, mas também sem considerá-lo o vilão da história, o “bode” a ser expiado no

seu altar, em prol de um Estado “moderno e eficiente”. Por outro, é preciso, definitivamente superar a idéia de que os problemas brasileiros são insolúveis, que carecemos da competência para identificá-los e solucionados e que devemos, a qualquer custo, tornar o nosso serviço público cobaia de iniciativas que poderão, ao final, produzir um quadro ainda pior do que o já existente.

Fevereiro de 1997.

2. Reformas Administrativas no Brasil

A discussão ora colocada sobre a conveniência, mérito e oportunidade de uma reforma constitucional relativa ao capítulo da Administração Pública não pode ser travada sem que algumas preliminares e preconceitos sejam devidamente considerados. O debate que ora se desenrola em torno de uma emenda à Constituição de 1988 não pode ser levado a cabo sem que se faça, em paralelo, uma abordagem das tentativas anteriores de reformar-se a Administração Pública, sob pena de que se perca a oportunidade de compreender o padrão de racionalidade por trás de cada uma delas.

A primeira preliminar diz respeito ao objeto final da intervenção proposta pela Proposta de Emenda Constitucional nº 173/95: o serviço público e seus servidores.

A esse respeito, é necessário compreender e avaliar a gênese do problema que causa, hoje, a impressão de que é necessário *flexibilizar* a Constituição e a gestão do serviço público.

Em primeiro lugar, devemos reconhecer que, em toda a história republicana do Brasil jamais houve uma intenção firme, contínua e consistente de enfrentar a influência patrimonialista, clientelista e fisiológica que sempre se apropriou do Estado para satisfazer seus próprios interesses. O serviço público, suas entidades, quadros de pessoal e órgãos sempre foram loteados, invadidos e geridos como propriedade da classe dominante, que resistiu, e até hoje resiste, às esparsas tentativas de profissionalização da gestão, democratização do processo de formulação de políticas e institucionalização do sistema do mérito. Da mesma forma, os recursos públicos continuam a ser geridos com reduzido grau de transparência, de forma não-planejada, o que serve, também, aos propósitos dos que buscam no Estado favores e benefícios que se materializam na alocação desses recursos segundo seus próprios interesses.

O processo de reforma do serviço civil levado a cabo desde a primeira metade do século passado em países com os Estados Unidos, Inglaterra, França e Alemanha, permitiu que esses problemas fossem, em grande parte dos casos, solucionados de maneira satisfatória, ainda que não definitiva.

Nos Estados Unidos, que exerceram sobre o Brasil grande influência até a década de 60 no que diz respeito à Administração Pública, o histórico *Pendleton Act*, de 1883, foi fruto de um fato inusitado: o Presidente James Garfield, disposto a implementar reformas e reduzir os efeitos do *spoils system*, foi assassinado por um candidato frustrado a um emprego público. O espírito reformista espalhou-se, a partir daí, produzindo efeitos ao

longo de toda a primeira metade do século XX, com as diversas reformas implementadas nas unidades da federação americana.

No Brasil, este paradigma repercutiu na criação do Conselho Federal do Serviço Público em 1936, e do DASP em 1938. A partir de então, pretendeu-se implementar, através de reformas legais e constitucionais, as bases para uma administração pública profissionalizada, independente do poder político. Para tanto, a Constituição de 1934 assegurou a estabilidade no serviço público, e o concurso foi instituído como forma exclusiva de ingresso nos cargos públicos de carreira. Em 1939, foi instituído o primeiro estatuto aplicável aos servidores públicos federais, delineando as características básicas do regime administrativo da função pública.

Logo a seguir, e especialmente a partir do fim do primeiro governo Vargas (1945), medidas tendentes a "aliviar" as pressões clientelistas autorizaram a contratação, fora do sistema do mérito, ou seja, sem concurso, para funções temporárias (que se tornaram permanentes) de milhares de *interinos* e *extranumerários*¹.

No período pós-46, até 1964, buscou-se novamente organizar adequadamente e elevar a profissionalização da Administração Pública Federal. Datam de 1952 o segundo Estatuto dos Servidores Públicos Civis, que vigorou até 1990, e de 1960 a Lei nº 3.780, por meio dos quais se procurou instituir um complexo sistema de carreiras para os servidores públicos, mas que não foram suficientes para impedir, novamente, o que já ocorrera na década de 1940: novas levas de contratação clientelista, a desqualificação dos quadros de pessoal e a ausência de políticas destinadas a profissionalizar o serviço público².

Durante o período autoritário, medidas tendentes à reforma foram adotadas, mas no sentido de *flexibilizar* a administração. O Decreto-Lei nº 200, de 1967, editado com base nos poderes excepcionais conferidos pelo regime autoritário, abriu novamente as comportas para a contratação sem concurso e para a adoção ampla do regime celetista no serviço público. Justificadas na necessidade de conferir agilidade à administração pública, dezenas de autarquias e fundações foram criadas, permitindo em contrapartida um elevado grau de provimento clientelista de seus empregos³. Subverteram-se a natureza e os conceitos aplicáveis a cada espécie de entidade. A profissionalização do serviço público foi abandonada em prol do provimento livre de cargos comissionados e da contratação - via empresas estatais, fundações e autarquias - de pessoal para a alta administração, sem concurso e sem critérios transparentes, sob a justificativa de que era necessário conceder

¹ Segundo Luciano Martins, um padrão duplo foi estabelecido: nos altos escalões da administração, as medidas adotadas pelo DASP foram respeitadas, gerando "a melhor burocracia estatal da América Latina". Nos escalões inferiores, prevaleceu o clientelismo no recrutamento de pessoal e a manipulação populista dos recursos públicos. In Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: uma visão geral. Cadernos ENAP nº 8, p. 16, Brasília: INAP, 1995.

² Idem, *ibidem*, p. 17.

³ Ao longo desse estudo utilizaremos, regularmente, a expressão "emprego público" para designar, genericamente, os postos de trabalho a serviço da administração pública. Quando nos referirmos, no entanto, a regimes jurídicos e dispositivos do ordenamento jurídico brasileiro, "emprego público" ou "emprego" significará apenas os postos regidos pela legislação trabalhista, enquanto "cargo público" designará os postos regidos pelo direito público, notadamente pelo regime estatutário. A literatura estrangeira não costuma diferenciar os termos, referindo-se indiscriminadamente a ambas as situações por meio dos termos "job", "employ", "emploi", "empleo" e seus derivados, pelo que se faz necessário esse esclarecimento prévio.

liberdade gerencial, *emancipando* a administração indireta da direta⁴ e instituindo o "espírito gerencial privado" na administração do setor paraestatal.

Desse modo, ao abordar o problema, o Constituinte de 1988 tinha à sua frente um quadro complexo, em que era evidente a necessidade de - a partir do texto constitucional - gerar condições para que o atraso de décadas e as distorções por ele produzidas fossem superados. Assim, o Constituinte erigiu o concurso público como única e exclusiva forma de ingresso, vedou o regime trabalhista na administração direta, autárquica e fundacional para cargos permanentes e assegurou a todos os ocupantes de cargos públicos concursados a estabilidade, que somente poderia ser perdida mediante processo administrativo ou judicial (ou seja, por culpa do servidor, apurada pelo Estado, assegurado o contraditório). Insistiu-se na necessidade de isonomia remuneratória (atendendo à Declaração Universal dos Direitos do Homem, segundo o qual deve ser pago *salário igual a trabalho igual*), que já vinha sendo buscada desde o início do século ano nível da legislação ordinária e, pela via constitucional, desde a edição do Ato Institucional nº 2, de 1965. E, dentre várias outras medidas de caráter moralizador, disciplinou a sujeição geral de toda a Administração Pública ao princípio da licitação, a partir de normas gerais e da igualdade entre os licitantes.

Os constituintes, no entanto, além das inúmeras impropriedades conceituais produzidas no texto constitucional, conferiram aos que foram contratados sem concurso a estabilidade no serviço público, desde que tivessem, em 1988, mais de 5 anos de serviço, da mesma forma que ocorrera em 1946 e 1967, medida que beneficiou mais de 313.000 servidores⁵.

Em 1990, foi aprovada a Lei nº 8.112, instituindo o regime jurídico único, estatutário, para os servidores da União. Foram por este regime alcançados os cerca de 150.000 estatutários regidos pela Lei nº 1.711/52, os celetistas concursados (cerca de 200.000) e os mais de 313.000 não concursados, estabilizados pelo ADCT. Estes tiveram seus empregos também transformados em cargos, passando, por força disso, a fazer jus aos direitos de servidores efetivos. Mesmo os servidores não concursados que, em 1988, tinham menos de 5 anos de serviço⁶, foram incluídos no RJU.

Esta situação repetiu-se em muitos Estados e Municípios, onerando as contas públicas de maneira inesperada e consolidando situações produzidas pela simples apropriação patrimonialista dos cargos e empregos levada a cabo durante as décadas de 70 e 80 com base na "flexibilização" viabilizada, ainda que com boas intenções, pelo Decreto-Lei nº 200/67. Em alguns Estados, Constituições estaduais (Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Distrito Federal e Rio Grande do Norte) ampliaram a estabilidade extraordinária, alcançando empregados de estatais, entre outros, e até servidores que não tinham 5 anos de exercício em 1988 (caso da Constituição de Santa Catarina). A maior parte destes

⁴ Idem, *ibidem*, p. 18.

⁵ Segundo dados da SAF, relativos a março de 1993, calcula-se a existência de 313.309 funcionários estabilizados e não concursados, correspondendo a 48,5% do total de servidores públicos federais. Cfr. ABRUCIO, Fernando. *Estrutura e Funcionamento do Poder Executivo - Profissionalização*. Brasília: ENAP/CEDEC, 1993, p. 55.

⁶ Embora não haja dados oficiais disponíveis, estima-se que haveria pelo menos 55.000 servidores nessa situação.

dispositivos já foi, no entanto, anulada por decisões do Supremo Tribunal Federal em face de sua inconstitucionalidade.

Apesar dos remédios moralizadores propostos pela Assembléia Nacional Constituinte, quase nada foi feito, desde 1988, para superar este estado de coisas. A reforma administrativa preconizada pelo art. 24 do ADCT não foi implementada, assim como não se realizou o concurso de efetivação previsto no art. 19 do mesmo Ato, destinado a regularizar a situação dos estabilizados não-concursados. Os planos de carreira, apesar de algumas tentativas frustradas, ainda aguardam solução conceitual adequada para que possam ser organizadas carreiras que atendam ao interesse público e não apenas aos dos servidores. A isonomia salarial, apesar de tentada não foi implementada, permanecendo o "caos" e a anarquia na estrutura remuneratória vigente nos três Poderes. O princípio da irredutibilidade salarial é grosseiramente desrespeitado, permitindo-se que a inflação tome irrisórios vencimentos antes satisfatórios. A estabilidade tornou-se, de garantia para o Estado e para o servidor no interesse da administração pública, em objeto de questionamento permanente, pela tolerância das chefias e inaplicação dos instrumentos de avaliação de desempenho e apuração de faltas. Ao mesmo tempo, proliferaram os cargos em comissão de livre provimento, em todos os escalões da administração, permitindo o loteamento de órgãos e entidades e sua utilização como moeda de troca política ou instrumento de cooptação.

A segunda preliminar diz respeito ao padrão de relacionamento entre a Administração direta, nas três esferas de governo, e a administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista), motivo em muitos casos da *pecha de ineficiência* de que é acusado o Estado brasileiro.

Historicamente, o Brasil teve um desenvolvimento institucional de dentro para fora, no que se refere à Administração Pública. Desde os tempos do Império, a expansão do aparelho estatal vem se dando - de forma paulatina - no rumo da desconcentração ou da descentralização de atividades. O que antes era competência de um Ministério passa a ser tarefa de dois, ou é transferido para uma entidade de direito público ou privado especialmente criada. Na esfera federal, no período posterior à Revolução de 30, centenas de autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e órgãos autônomos foram criados, passando a exigir da Administração direta instrumentos para a formulação de políticas, regulação e supervisão sobre tais entidades que nunca foram suficientemente desenvolvidos. Embora no período mais recente esta tendência tenha sido reduzida, especialmente a partir do final da década de 1980, quando diversas entidades autárquicas e fundacionais passaram por processos de fusão ou extinção, houve um novo ciclo de crescimento a partir de 1993, aparentemente ainda não superado⁷.

Em decorrência, e especialmente após a edição do Decreto-Lei nº 200, em 1967, houve um processo de *autonomização* de tais entidades, à revelia da necessária supervisão ministerial, cujo comportamento passou a crescentemente tornar-se descontrolado. A

⁷ A partir desse ano, foram transformadas em autarquias todas as escolas agrônotécnicas federais e criadas outras novas (CADE, Agência Espacial Brasileira, DNPM, Instituto Nacional de Desenvolvimento do Esporte - INDESP e, mais recentemente, a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL).

apropriação patrimonialista e fisiológica destas entidades e seus processos de gestão, ao largo do interesse público que orientou a sua criação, produziu por um lado crescente ineficiência (em nível de *taxa de retorno* decorrente dos investimentos realizados) e por outro um elevado grau de desvio de finalidade, passando tais entidades a cumprir finalidades políticas ou clientelistas totalmente dissociadas de seus objetivos. O processo de crescimento da administração indireta atingiu seu clímax na década de 1970, quando passou a chamar a atenção a necessidade de uma revisão do papel do Estado, especialmente no que se refere à atividade econômica substitutiva ao setor privado.

Também nesse período, as fundações, criadas inicialmente como entidades de direito privado, sem fins lucrativos, regidas pelo Código Civil e voltadas à administração de um patrimônio com finalidade social ou para o desenvolvimento de atividades que não exigissem execução por entidades de direito público, passaram a se confundir com as entidades autárquicas, de direito público, a ponto de o constituinte de 1988 dar às fundações tratamento que as transforma em espécie do gênero *autarquia*. Ambas as entidades teriam, como ponto comum, a autonomia administrativa e a receita própria, além de recursos públicos como fontes de custeio. Na vigência do Decreto-Lei nº 200/67, no entanto, como entidades de direito privado, as fundações estariam livres de determinados controles e normas, especialmente no tocante à gestão de pessoal. Em vista destas *vantagens comparativas* as fundações passaram a proliferar, assumindo funções que seriam tipicamente autárquicas e mesmo da administração direta. Especialmente no que se refere às instituições de ensino, esta ambigüidade tornou-se gritante: ora uma universidade era autárquica, ora fundacional; as fundações, “livres” de amarras, pagavam salários superiores e contratavam livremente, enquanto as autarquias permaneciam sujeitas às normas emanadas da administração direta.

Esta situação levou, a partir de 1986 e, mais precisamente, em 1987, à inclusão das fundações na administração indireta, sob a denominação de “fundações públicas”, em decorrência da necessidade de que se conferisse, às universidades e seus servidores, tratamento idêntico, a nível de gestão de pessoal. Este fato condicionou a atuação dos constituintes, que adotaram, no texto constitucional, a regra da completa *paridade* entre autarquias e fundações, sujeitando-as todas às regras do regime estatutário, estabilidade, etc. Afastou-se, assim, totalmente, a caracterização da fundação como instituição de direito privado, dissociando-se das regras aplicáveis às empresas estatais, que permanecem - embora sujeitas à exigência de concurso público - submetidas ao regime trabalhista no que diz respeito à gestão de pessoal e dotadas, em tese, de maior liberdade para a concessão de vantagens e fixação de salários.

No tocante às estatais, é importante ressaltar, também, a forma como a administração direta, passou, em face do Decreto-Lei nº 200/67, e especialmente ao longo do período da partir de 1985, a se relacionar com tais entidades, em face das distorções provocadas pela gestão excessivamente autônoma. Segundo Luciano Martins, as empresas estatais desenvolveram um forte *esprit de corps*, baseado na percepção de que mereciam tratamento diferenciado da administração direta, seja para estabelecerem seus próprios

objetivos a longo prazo, seja para preservarem seus privilégios corporativos⁸. Em resposta a essa autonomia, o Executivo buscou limitar as tendências emancipadoras, primeiramente, estabelecendo restrições para a contratação ou reposição de pessoal, de modo que gerou condições para uma estabilidade forçada nas estatais (à medida que, uma vez demitido o empregado, não poderia ser facilmente repostos)⁹. Em segundo lugar, utilizando o controle de tarifas e preços de seus serviços e de seus investimentos como instrumento de política econômica, o que produziu condições efetivas para a redução relativa do seu grau de eficiência. Em terceiro lugar, promovendo a compressão salarial, ao estabelecer instrumentos de controle das negociações coletivas e acordos firmados com os seus empregados, a fim de coibir abusos e reduzir despesas de custeio¹⁰. Finalmente, ao permitir o *rateio* político dos cargos de direção destas empresas e seus conselhos de administração, o que gerou um crescente grau de politização na sua gestão. Tais medidas contribuíram, em vez de impedir que tais empresas se tornassem perdulárias e ineficientes, para que se fossem apropriadas por interesses particulares, além de deficitárias e defasadas tecnicamente, em face da crescente incapacidade de retenção de seus quadros e atração de novos com a qualificação necessária, acirrando-se tensões ainda hoje não solucionadas em face da inexistência de instrumentos capazes de assegurar a efetiva supervisão, pela administração direta, dessas empresas.

As deficiências da administração pública brasileira, assim, correspondem à sua complexidade, à inexistência de certas características que seriam desejáveis para que pudesse apresentar a capacidade de resposta desejada e à existência de outras que são complicadores à adoção de soluções de caráter gerencial. Trata-se, portanto, segundo os conceitos do desenvolvimento organizacional, de um quadro em que *disfunções de segundo grau* são as causas de disfunções de primeiro grau, mais aparentes e visíveis. Todavia, enquanto não forem atacadas aquelas, por meio de mudanças de segundo grau, *será inútil promover mudanças de primeiro grau*, pois não se estará eliminando as causas dos problemas, mas apenas os seus sintomas. Este é, sem dúvida, o grande desafio a ser enfrentado para a reforma da administração pública no Brasil.

2.1 Burocracia e pseudoburocracia no Brasil

Dentro desse contexto, a análise do processo de reforma administrativa exige a análise do processo de organização e constituição da burocracia em nosso país,

⁸ MARTINS, op. cit., p. 21.

⁹ A esse respeito, ver Decretos n° 91.404/85, 92.004/85, 92.739/86, 93.601/86, 94.666/87 e 95.682/88, todos eles estabelecendo restrições à autonomia das empresas estatais no que se refere à gestão de pessoal.

¹⁰ Data de 1979 a criação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais - SEEST, extinta em 1990 e recriada, finalmente, em 1994, com, basicamente, o mesmo papel: controlar os gastos e a gestão das empresas estatais.

identificando-se por esse termo o pessoal a serviço da estrutura de administração burocrática, no sentido weberiano¹¹.

Segundo Luiz Carlos Bresser Pereira, Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado a partir de janeiro de 1995, em sua obra "A Sociedade Estatal e a Tecnoocracia", a lógica da acumulação, típica do capitalismo, exige a crescente intervenção do Estado na economia e, conseqüentemente, o desenvolvimento de uma tecnoburocracia estatal capaz de coordenar ou de regular a ação das grandes empresas monopolistas¹². O tecnoburocrata, assim, age em nome dos cidadãos, pois se trata de administrar o Estado: ele não possui os meios de administração e produção, mas é antes uma espécie de *delegado* dos detentores do verdadeiro poder.

O surgimento e consolidação da tecnoburocracia estatal, e a conseqüente forma em que se dará a hierarquização de seus níveis de competência, é uma decorrência quase inevitável do papel desempenhado pelo Estado moderno. O acréscimo de funções e a assunção de novas responsabilidades, por parte do Estado, passou a exigir um grau crescente de qualificação técnica e instrumentalização, onde a tecnoburocracia encontrou o meio para a sua reprodução:

*"O que caracteriza, fundamentalmente, o capitalismo tecnoburocrático é o fato de o Estado acrescentar às suas funções clássicas no plano político (organização da repressão e da ordem interna, defesa contra o inimigo externo, legitimação ideológica do sistema de dominação), novas funções no plano econômico: produção de serviços de consumo social, regulamentação econômica, e a própria produção de mercadorias. Além de Estado Repressivo e Legitimador, o Estado é agora também Estado do Bem-Estar, Estado Regulador ou Planejador, e Estado Produtor. Neste processo de emergência do capitalismo tecnoburocrático, o Estado, além de produzir bens e serviços, passa a interferir nas decisões internas das empresas, especialmente quando regula bens e serviços, salários, juros, e taxa de câmbio, quando estabelece estímulos e subsídios, e monta um complexo sistema fiscal ligado a esse sistema de estímulo e subsídios."*¹³

A formação da burocracia - ou da tecnoburocracia estatal - deriva, portanto, das funções e papéis que o Estado cumpre, em diferentes momentos históricos. A estruturação dos quadros de pessoal da Administração Pública Federal, conseqüentemente, é uma expressão e ao mesmo tempo meio da formação desta burocracia, para o que assume um perfil que acompanha a evolução do perfil do Estado a que serve. Segundo ANDRADE¹⁴, as funções possíveis do Estado moderno, condicionando essa formação, podem ser classificadas em três grandes grupos:

¹¹ Uma descrição sucinta e consistente dos conceitos e acepções assumidos pelo termo "burocracia" pode ser consultada em BOBBIO et alii. Dicionário de Política - verbetes *Burocracia* e *Burocratização*. Brasília: Ed. Unb, 1992, 2 v., v. 1, p. 124-136.

¹² BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A Sociedade Estatal e a Tecnoocracia*. 2ª ed. (1ª ed. 1981), São Paulo: Brasiliense, 1982, 301 p. p. 279.

¹³ Idem, *Ibidem*, p. 276-277.

¹⁴ ANDRADE, Régis de Castro. Introdução Geral. in ANDRADE, Régis de Castro & JACOUD, Luciana (org.). *Estrutura e Organização do Poder Executivo - Administração Pública Brasileira*. Brasília: ENAP-CEDEC, 1993, vol 2., p. 23-32, p. 28.

- 1) *funções de Estado stricto sensu*: manutenção da ordem interna, defesa do território, representação externa, provimento da justiça, tributação e administração dos serviços que presta;
- 2) *funções econômicas*: criação e administração da moeda nacional, regulamentação dos mercados e promoção do desenvolvimento (planejamento, criação de incentivos, produção de bens de infra-estrutura e insumos estratégicos, etc).
- 3) *funções sociais*: provimento universal dos bens sociais fundamentais (saúde, educação, habitação), cobertura dos riscos sociais, proteção dos setores mais necessitados, etc.

A classificação proposta por ANDRADE diverge da sugerida por BRESSER PEREIRA à medida que, incluindo as funções por este elencadas, é mais sintética e precisa. Os três grupos de funções abrangem, assim, as funções tanto do Estado Repressivo quanto do Estado Legitimador, do Estado Regulador, do Estado Planejador, do Estado de Bem-Estar e do Estado Produtor.

As funções *stricto sensu* são intransferíveis, logo, típicas, exclusivas e permanentes do Estado. É o Estado, e apenas ele, através de meios próprios, em especial da burocracia, quem mantém a ordem interna (ordem social), as relações diplomáticas com outros países, assegura a justiça, impõe e arrecada tributos, formula e administra as políticas públicas, estabelece os meios e controla a execução da despesa pública.

As funções econômicas são parcialmente intransferíveis: apenas no que se refere à atividade regulatória o Estado a exerce indelegável e permanentemente, através da burocracia. A execução de serviços (produção de bens e insumos) nesta área é típica, ou seja, característica do Estado, embora não seja, necessariamente, exclusiva do Estado, pois pode ser objeto de delegação para o setor privado, mediante autorizações, concessões ou permissões¹⁵.

As funções sociais são exercidas tanto pelo Estado quanto pelo setor privado: embora sejam de responsabilidade última do Estado, a descentralização por colaboração é comum e até mesmo recomendável, em muitos casos. De acordo com o perfil do Estado, podem não ser típicas, nem exclusivas do Estado, desde que o Estado, nos termos das opções políticas formuladas na sua Constituição, seja caracteristicamente omissivo no tocante ao seu exercício, embora não possa ausentar-se das tarefas de regulação. No caso brasileiro, a sua tipicidade é incontestável, à luz do que estabelecem inúmeros dispositivos constitucionais, a exemplo dos art. 194 (seguridade social), 196 (saúde), 204 (assistência social), 205 e 212 (educação), 215 (cultura), cabendo-lhe essencialmente assegurar a prestação de serviços e direitos aos cidadãos, direta ou indiretamente.

ANDRADE afirma que as funções do Estado, mesmo as fundamentais, são opções sociais, as quais se inscrevem em suas estruturas políticas, administrativas e materiais¹⁶.

¹⁵ Um exemplo claro de função desta natureza no Brasil é a exploração de serviços e instalações nucleares de qualquer natureza, e a lavra, enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, definida como competência da União no art. 21, XXIII da Constituição Federal.

¹⁶ ANDRADE, op. cit., p. 25.

Têm duração histórica diferente, e expressam opções ou projetos nacionais das sociedades concernidas ou de amplas coalizões hegemônicas nessas sociedades. Essa opinião, na verdade, reflete o que já em 1883 WILSON apontava:

"...Dificilmente se encontrará uma tarefa governamental que, de simples que era no passado, não se haja tornado complexa no presente. O governo, outrora, tinha poucos dirigentes; tem-nos hoje em grande número. Outrora, as maiorias sujeitavam-se ao governo; hoje, o dirigem. No passado, o governo talvez tivesse que se curvar aos caprichos da corte; hoje, tem que respeitar as opiniões do povo.

*E essas opiniões, ampliando-se constantemente, transformam-se em novas concepções dos deveres do Estado. De sorte que as funções governamentais tornam-se cada dia mais difíceis e complexas, ao mesmo tempo que se vão multiplicando vertiginosamente."*¹⁷

A definição das funções a serem exercidas pelo Estado, diretamente, condiciona, portanto, o processo de constituição da burocracia. É a partir de um determinado "rol" de funções e papéis que se definirá a medida em que a burocracia será estruturada e consolidada, com base em que critérios se dará a especialização das tarefas a serem exercidas e quais os agentes que irão compô-la. O próprio êxito da gestão estatal depende, em grande parte, da eficácia e ajuste das medidas adotadas com esta finalidade, delimitando o grau de apropriação dos recursos públicos pela própria burocracia ou por agentes do setor privado.

A esse respeito, é relevante verificar que o BANCO MUNDIAL identifica na qualidade da tecnocracia/burocracia estatal e na inserção institucional dos aparatos administrativos de formulação e implementação de políticas públicas um dos pilares do sucesso dos chamados "tigres asiáticos", classificados como experiências modelares de "desenvolvimento com alto desempenho". Assim, o sucesso dessas experiências teria compreendido, no âmbito da Administração Pública¹⁸:

- a preservação dos aparatos de formulação e de implementação de políticas contra pressões setorializadas emanadas do processo político, que comprometam a preservação de objetivos de longo prazo e a racionalidade do processo decisório;
- a construção de um quadro de servidores públicos de alta competência, bem remunerado, rigorosamente recrutado e portador de uma identidade institucional profundamente vinculada à integridade pessoal e à defesa do interesse público.

A burocracia desenvolve nessas economias, assim, um decisivo papel no sentido de *mediar as relações entre o público e o privado, servindo como instrumento do Estado para preservar a racionalidade do processo decisório e da implementação e gestão das políticas*¹⁹.

¹⁷ WILSON, Woodrow. O Estudo da Administração. Rio de Janeiro : FGV, Cadernos de Administração Pública, 1955. 35 p. p. 16.

¹⁸ THE WORLD BANK. An Institutional basis for shared growth in The East Asian Miracle, chapter 4. London (UK) : Oxford University Press, 1993. p. 174-180.

¹⁹ A abordagem das diferenças entre administração pública e administração privada mereceu a atenção, entre outros, de MUÑOZ AMATO. Identificando as peculiaridades da administração pública, este autor ressalta, inclusive, o fato de que, "em face da universalidade e soberania do governo, pressupõe-se que a este caiba resolver os conflitos de interesses particulares, a fim de alcançar o máximo possível de bem-estar geral", função que exige imparcialidade e equidade, condicionando o comportamento administrativo. AMATO, Pedro Muñoz. Administração

No tocante à gestão estatal, a tipicidade desta atividade é inequívoca, como se verifica do exposto por OSBORNE e GAEBLER:

"... Muitas pessoas acreditam que se deve governar como quem administra uma empresa, e podem pensar que é isto que estamos recomendando. Não é verdade.

O governo é uma instituição fundamentalmente diferente da empresa. Os empresários são motivados pela busca do lucro; as autoridades governamentais se orientam pelo desejo de serem reeleitas. As empresas recebem dos clientes a maior parte dos seus recursos; os governos são custeados pelos contribuintes. As empresas normalmente trabalham em regime de competição; os governos usam habitualmente o sistema de monopólio.

Essas diferenças fazem com que no setor público os incentivos sejam fundamentalmente diferentes dos que existem no mundo empresarial. Por exemplo: no governo, o teste definitivo para os administradores não é um produto ou o lucro, e sim a reação favorável dos políticos eleitos. Como esses tendem a ser motivados por grupos de interesse, os administradores públicos, ao contrário dos gerentes das empresas, precisam incluir os grupos de interesse na sua equação.

Os governos têm sua receita fundada primariamente na arrecadação tributária, enquanto as empresas auferem rendimentos dos clientes que adquirem livremente seu produto ou serviço (...)

Todos esses fatores se combinam para criar um ambiente em que os funcionários governamentais consideram riscos e recompensas de um modo muito diferente daquele dos empregados de uma empresa. (...)

Essas diferenças levam a uma conclusão: não se pode governar como quem administra uma empresa, embora haja muitas semelhanças entre as duas atividades.²⁰

Esta distinção é corroborada pela análise de KLIKSBURG, em sua análise sobre o viés privatista. Segundo esse Autor, a máquina governamental possui uma problemática organizacional diversa da que é própria da empresa privada, o que se mostra na *tipicidade* da sua ação, quer alicerçando as relações exteriores, proporcionando a educação de modo maciço, garantindo a democracia ou preservando a paz social, o que gera a necessidade de corresponder a diferentes exigências, como a transparência e a permanente prestação de contas. Também as empresas estatais são afetadas por essa tipicidade, o que impede que se aplique à Administração direta e indireta os mesmos critérios de rentabilidade aplicados ao setor privado²¹.

No campo do Direito Administrativo pátrio, as distinções entre a gestão pública e a gestão privada estão já suficientemente desenvolvidas. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, administrativista de renome, a administração pública diferencia-se, basicamente, da administração privada, a partir dos seguintes elementos comparativos:

Pública e Privada in JAMES, Samuel Haig (org.) Que é Administração Pública. Textos Selecionados de Administração Pública. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 1962, p. 101-105. p. 103

²⁰ OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. Reinventando o Governo. 3ª ed. Brasília: MH, 1994. 436 p. p. 21-22.

²¹ KLIKSBURG, Bernardo. Como Transformar o Estado - para além de mitos e dogmas. Brasília: ENAP, 1992, 87 p. p. 51-52.

Pessoas privadas:	Pessoas públicas:
1. origem na vontade do particular	1. origem na vontade do Estado
2. fim geralmente lucrativo	2. fins não lucrativos
3. finalidade de interesse particular	3. finalidade de interesse coletivo
4. liberdade de fixar, modificar, prosseguir ou deixar de prosseguir seus próprios fins	4. ausência de liberdade na fixação ou modificação dos próprios fins e obrigação de cumprir os escopos
5. liberdade de se extinguir	5. impossibilidade de se extinguirem pela própria vontade
6. sujeição a controle negativo do Estado ou simples fiscalização (poder de polícia)	6. sujeição ao controle positivo do Estado
7. ausência de prerrogativas de autoridade	7. existência de prerrogativas de autoridade

Fonte: PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo, Atlas, São Paulo, 1991.

Estas diferenciações demarcam, assim, o espaço e a forma de atuação do Poder Público. Não se pode, portanto, analisar a Administração e seu processo de reforma sob a ótica do setor privado, ou de seus critérios para aferir eficiência. Cada segmento tem suas especificidades e prerrogativas, e sobre elas é que se constroem as suas estruturas organizacionais, os seus aparatos burocráticos. Além disso, e apesar das críticas que apontam as suas disfunções, a formação da burocracia, como se percebe, é fundamental para que o Estado possa cumprir as suas funções, embora, em alguns casos, as soluções para esta necessidade possam ser buscadas fora do serviço público, como relatam GAEBLER & OSBORNE²².

A organização dos quadros da Administração Pública Federal no Brasil é o resultado direto do crescente papel assumido pelo Estado no curso deste século. É a partir das múltiplas demandas surgidas nesse processo crescente de intervenção estatal que se forma - ou se *transforma* -, no Brasil, uma burocracia destinada a supri-lo de instrumentos para sua gestão.

Com este propósito, diferentes opções foram formuladas ao longo dos últimos 60 anos, assumindo maior ou menor relevância à medida em que contribuíam para que o grau de racionalidade e diferenciação interna da burocracia se aproximasse do necessário para sua consolidação. A contribuição destas opções técnicas, no entanto, não foi suficiente para permitir que fosse assegurado o grau de institucionalização necessário para dar ao estamento tecnoburocrático uma consciência de classe, ou garantir sua *auto-reprodução*, nos termos apontados por BRESSER PEREIRA. Embora tenha havido, ao longo deste século, uma contínua elevação do quantitativo de servidores públicos federais e ao mesmo tempo um acréscimo na complexidade da composição dos quadros de pessoal burocrático, esta elevação não foi acompanhada pela continuidade e homogeneidade necessárias para que se formasse aquela consciência.

²² Segundo esses autores, o desperdício é intrínseco à atividade burocrática. Logo, é necessário buscar novas formas de assegurar a prestação dos serviços públicos, por meio de instituições não-governamentais. Nesses casos, a burocracia não mais seria responsável direta pela prestação dos serviços: a execução, e até mesmo a função orientadora do governo, passam por um processo de terceirização. O Estado deve, nessa concepção, concentrar-se naquilo que faz melhor (gerenciamento das políticas públicas, regulamentação, manutenção da equidade, prevenção da discriminação ou da exploração de grupos e pessoas, garantia da continuidade e estabilidade dos serviços, defesa da coesão social). Cfe. OSBORNE & GAEBLER, op. cit. p. 48-49.

Este diagnóstico se confirma à medida que se verifica uma absurda concentração de servidores em cargos voltados para atividades de apoio administrativo, de manutenção técnica ou meramente operacionais, com qualificação de nível auxiliar ou médio. Exemplifica a situação, no âmbito do serviço público federal, o elevado número de Agentes Administrativos e assemelhados (189.723), Motoristas e assemelhados (24.856), Auxiliares de Serviço Gerais (51.954), Agentes de Vigilância e afins (15.519) e Agentes de Portaria (38.869). Grosso modo, a concentração de servidores em atividades reputadas como atividades-meio atinge cerca de 64 %. Do total de servidores em atividade, cerca de 43 % destinam-se a atividades classificadas como administrativas ou auxiliares e, embora cerca de 20 % atuem em áreas de assistência à saúde, trata-se de atividades cuja execução é tipicamente de competência municipal, por força do Sistema Único de Saúde, estando, em grande medida, prestando serviços naquela esfera. No entanto, menos de 8 % do efetivo federal destina-se às chamadas atividades típicas de estado, tais como as de formulação de políticas, auditoria, fiscalização, regulação, polícia e representação diplomática a cargo da União. A Tabela 1 demonstra a distribuição dos cargos existentes, com base nas atribuições identificáveis a partir da sua denominação, segundo dados obtidos junto ao SIAPE/SAF em maio de 1993.

Tabela 1 - Concentração de Cargos por Natureza de Atribuições - 1993

NATUREZA DAS ATRIBUIÇÕES DO CARGO	Ativos	% s/ total
Serviços Administrativos	138.719	24,09%
Serviços Auxiliares	109.813	19,07%
Assistência à Saúde	115.129	19,99%
Magistério e Atividades Pedagógicas	65.130	11,31%
Inspeção, Fiscalização e Arrecadação	22.366	3,88%
Serviços de Manutenção	16.212	2,82%
Cargo genérico	25.869	4,49%
Engenharia, Construção e Obras	14.997	2,60%
Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico	20.160	3,50%
Polícia e Segurança Pública	13.326	2,31%
Finanças Públicas e Controle Interno	7.228	1,26%
Comunicação Social, Documentação e Informação	9.931	1,72%
Advocacia, Defensoria, Consultoria e serv. de nat. jurídica	4.490	0,78%
Processamento de Dados	4.785	0,83%
Serviços Gráficos	2.709	0,47%
Planejamento, Formulação de Políticas Públicas	1.265	0,22%
Artes e Artesanato	2.444	0,42%
Representação Diplomática	1.072	0,19%
Controle e Defesa do Tráfego Aéreo	227	0,04%
TOTAL computado - (ABRIL 1993)	575.872	100,00%

Fonte: Dados primários SIAPE/SAF Apuração especial - abril de 1993.
Classificação do Autor, segundo denominação legal dos cargos.

Os dados acima são corroborados por apuração do SIAPE/MARE relativa a agosto de 1996, indicando que 66% dos cargos federais ocupados são de nível médio ou auxiliar, e apenas 34% de nível superior. As maiores concentrações desses cargos, proporcionalmente ao quadro total do órgão, são verificadas no Ministério da Justiça (92%, incluindo agentes policiais federais), Ministério das Comunicações (87%), Ministério dos Transportes (80%), Ministério do Planejamento e Orçamento (78%) e Ministério da Previdência e Assistência Social (76%). Mesmo o índice total de servidores de nível superior pouco significa: cerca de 43% dos 183.000 servidores de nível superior pertencem ao Ministério da Educação e instituições federais de ensino, o que os descaracteriza como cargos técnicos voltados para atividades de governo. Por outro lado, embora haja uma expressiva presença de servidores com formação de nível superior completo (34,8% dos servidores civis do Poder Executivo) superior à encontrada no setor privado (12,3%), segundo dados apurados pelo MARE relativos a junho de 1995, esta relação não significa, necessariamente, que as qualificações profissionais sejam adequadas ao perfil da atuação do Estado a que servem. Indica, todavia, possivelmente, um potencial de adequação a esse perfil que merece ser melhor explorado.

O grau de concentração em atividades-meio, assim como o nível de qualificação dos cargos ocupados existentes, não condiz, efetivamente, com as funções da Administração Federal, num contexto em que o papel regulador, normatizador, fiscalizador, associado à formulação de políticas, assume destaque crescente. Trata-se de um quadro oriundo de um pacto federativo onde competia à União um papel executor mais amplo, tanto na prestação de serviços diretamente à sociedade quanto na execução de obras, investimentos sociais e exploração da atividade econômica, agravado pela fragilidade de critérios para a criação e provimento de cargos e empregos adotados ao longo dos anos.

Outros dados relevantes sobre o perfil dos servidores públicos federais da Administração direta, autárquica e fundacional dizem respeito à concentração por faixa etária, sexo e localização geográfica.

Segundo estudo realizado por MÉDICI²³ e outros em 1993, relativo a dados de 1989, 61% dos servidores federais pertencem ao sexo masculino. De acordo com dados do SIAPE/MARE de agosto de 1996, esse percentual reduziu-se a 55%, elevando-se de 39% para 45% a participação do sexo feminino no total.

No tocante à faixa etária, dados relativos, respectivamente, a maio de 1995 e agosto de 1996 indicam uma idade média de 42,4 anos, sendo que 60,6% dos servidores situam-se na faixa etária de 36 a 50 anos, e 16% com mais de 50 anos²⁴.

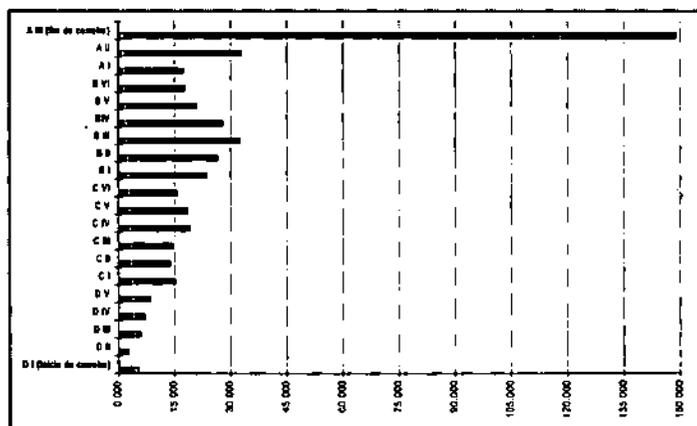
Esta situação é agravada, ainda, pelo elevado índice de servidores que, mesmo sem tempo de serviço suficiente, encontram-se "em fim de carreira", ou seja, já sem quaisquer perspectivas no tocante à sua progressão funcional. Segundo dados obtidos a partir do SIAPE em abril de 1994, acerca da distribuição de servidores ativos nas tabelas de

²³ MÉDICI, André César et alii. *Previdência do Funcionalismo Público - Alternativas para a Reforma Constitucional. Relatório Final do Projeto Elaborado para o Convênio CEPAL/MPS - IESP/FUNDAP*. Brasília: MPS, out. 1993, p. 52.

²⁴ BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Boletim Estatístico Mensal*, maio de 1996. Brasília: 1996, 55 p. p. 35. Dados de agosto de 1996 obtidos na URL. Internet <http://www.mare.gov.br/ESTATISTICA/ane2/servidr.htm>.

vencimentos, sobre uma amostra de cerca de 90 % do total da força de trabalho na administração direta, autárquica e fundacional, pelo menos 45% acham-se situados na classe final da respectiva tabela de vencimentos, e apenas 6 % na classe inicial. Do total de servidores computados, cerca de 31 %, equivalente a 148.000 servidores, estão no último padrão da respectiva tabela de vencimentos, ou seja, sem quaisquer perspectivas de promoção e desenvolvimento na respectiva carreira ou categoria funcional. O Gráfico 1, a seguir, mostra a distribuição verificada, por padrão de vencimento.

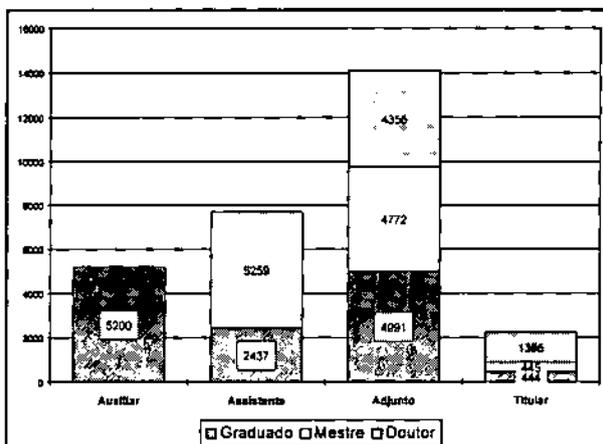
Gráfico 1 - Administração Pública Federal - Poder Executivo - Servidores Públicos Federais Ativos - Distribuição por padrão de vencimento - níveis auxiliar, médio e superior (1994)



Fonte: SIAPE/SAF, abril de 1994

Já uma amostra relativa a 29.244 docentes das instituições federais de ensino superior demonstra que cerca de 56 % se acham posicionados nas respectivas classes finais, sem quaisquer perspectivas de promoção. Apesar disso, especialmente na classe de Professor Adjunto, mais de 65 % não detém a titulação exigida para ingresso na classe (doutorado), como demonstra o Gráfico 2:

Gráfico 2 - Administração Pública Federal - Magistério Superior - Distribuição por posição na carreira e titulação (1993)



Fonte: ANDES, 1994.

O quadro atual, contudo, não é resultado do mero acaso: deriva de um longo processo histórico. Segundo ANDRADE, a inexistência de uma correspondência entre as estruturas político-administrativas do Estado e os projetos políticos nacionais de longo prazo pode ser associado à raiz da crise administrativa brasileira. As disfuncionalidades derivariam do próprio abandono do processo de implantação da burocracia nos moldes weberianos:

“Os processos históricos que levaram a crise atual são longos e complexos. No caso da administração pública, as disfuncionalidades atuais são o efeito conjunto de intrusões ou intervenções políticas não planejadas e não sistêmicas, no modelo daspiano original. São três, em resumo, os momentos mais importantes desse processo. Num primeiro momento, a arquitetura weberiana do modelo foi desfigurada pela transformação dos cargos públicos em moeda de troca política. Em seguida, agregou-se caoticamente à administração direta um enorme setor empresarial, autárquico e fundacional que fugiu ao controle central e facilitou, pela multiplicação dos órgãos e empresas com alto grau de autonomia, a feudalização da máquina por interesses privados.”²⁵

Esta crise se manifesta na baixa capacidade de formulação, informação, planejamento, implementação e controle das políticas públicas, na insuficiência da administração pública no país, na desmotivação, na falta de perspectivas profissionais no serviço público, na inexistência de planos de carreira em que estejam inseridos estes servidores e na baixa remuneração²⁶. No caso brasileiro, tais elementos não apenas estão historicamente presentes, como se fortalecem, a cada novo ciclo de reformas, sem que se consiga dar um salto qualitativo capaz de institucionalizar um corpo burocratizado tipicamente weberiano.

²⁵ ANDRADE, op. cit, p. 26.

²⁶ Idem, ibidem.

Nesse contexto, e especialmente ao longo da década de 1970, consolidaram-se as chamadas *ilhas de excelência* e seus *tecnocratas*, descompromissados com a sociedade e com o Estado, mas altamente comprometidos com o Governo, e que jamais se constituíram numa base sólida e institucionalizada para a profissionalização da gestão pública no Brasil. Paralelamente a este fenômeno, ocorreu um *inchamento* dos quadros da administração pública, por meio dos milhares de postos de trabalho criados sem aferição do Legislativo, e preenchidos sem qualquer meio de controle da qualidade de seus ocupantes. Segundo GUERZONI, esse processo conduziu tão-somente à constituição de uma “pseudoburocracia”, em que a antiga tecnocracia, estabilizada e efetivada em cargos públicos, apenas aparentemente pode ser classificada como um corpo burocrático. Associado aos empregados das empresas estatais “desviados” para suprir necessidades da Administração Direta e Autárquica, jamais satisfizeram o requisito de organicidade, nem tampouco tiveram seu mérito aferido impessoalmente, como se requer à uma burocracia digna desse nome. Conseqüentemente, salienta GUERZONI, o padrão de comportamento desses pseudoburocratas também não se pauta por normas de conduta e princípios próprios de uma burocracia clássica, como os da moralidade, legalidade, publicidade e impessoalidade²⁷. Para MARTINS, no entanto, as *ilhas de excelência* mantiveram vivo o *ethos* do servidor público²⁸. Esta afirmação no entanto, somente pode ser considerada válida em relação àquelas instituições que souberam preservar o sistema do mérito, a exemplo do Banco do Brasil, e que não sucumbiram ao *tecnocratismo* a que nos referimos, com seus intrínsecos laços de gratidão.

Passados, portanto, quase sessenta anos da implementação da nossa primeira experiência de reforma, ainda carecemos, na verdade, de condições que permitam ingressar numa nova etapa, inclusive no nível federal, que é onde se verifica o maior grau de desenvolvimento da burocracia pública. Ao nível dos estados e municípios, sequer há condições de se travar este debate, tamanhas as diferenciações entre as unidades federativas e o seu grau de vulnerabilidade ao poder político local.

2.2 A Reforma de 1936

Segundo SOUZA, ao assumir o poder em 1930, o governo Vargas tinha como plataforma implementar reformas institucionais básicas no Brasil, e nesse sentido a administração pública deveria assumir um papel de agente do processo de desenvolvimento. Até então, segundo esse Autor,

“...O setor público, em seus três níveis, havia sido, tradicionalmente, um dos principais esteios da oligarquia rural. Seu controle proporcionava emprego

²⁷ GUERZONI FILHO, Gilberto. Burocracia, tecnocracia, pseudoburocracia e a Constituição de 1988: tentativas e perspectivas de formação de uma burocracia pública no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília : Senado Federal, ano 32, nº 128, out-dez 1995, p. 43-62, p. 56.

²⁸ MARTINS, op. cit., p. 23.

para os protegidos políticos, sob uma forte mentalidade da prática da distribuição de cargos públicos entre os membros do partido vitorioso. Numa espécie de efeito retorno, tais práticas garantiam o sucesso eleitoral para a elite que as controlava. Ordenados certos e benefícios vitalícios tinham sido sempre ponto vital para nossa embrionária classe média, numa economia de escassas fontes de emprego fora da monocultura agrária.”²⁹

A administração pública, assim, não apenas não estava qualificada para desempenhar as funções esperadas, como era utilizada como uma fonte de privilégios pessoais, sendo virtualmente inexistentes as preocupações com racionalidade, qualidade dos serviços, eficiência no desempenho da atividade pública. O novo regime, através das reformas administrativas, visava portanto controlar o poder oligárquico, redesenhando a política brasileira³⁰.

Com esse propósito, a Constituição de 1934, a primeira a trazer um título específico voltado aos funcionários públicos, conferiu, pela primeira vez a nível constitucional, estabilidade a todos os ocupantes de cargos públicos e o concurso público foi instituído como forma exclusiva de ingresso nos cargos de carreira³¹, criando meios para a expansão da burocracia weberiana e a substituição das oligarquias no processo decisório.

Para GUERZONI, as primeiras tentativas sistemáticas de instituição de uma burocracia orgânica no Brasil que se seguiram à Revolução de 1930, foram fruto do esgotamento do modelo de Estado existente, e determinadas pela percepção da necessidade de sua constituição, para que o novo Governo pudesse exercer o poder de forma eficiente:

“...Trata-se de exigência do próprio crescimento da complexidade da ação estatal. Vale registrar que os anos 1930 são marcados pelo fato de que o Governo passa a atuar em novas áreas. É sintomática a criação dos Ministérios da Educação e Saúde Pública e do Trabalho, Indústria e Comércio. A atividade de elaboração e implementação de políticas públicas começa a exigir maior especialização e profissionalismo.”³²

A Reforma de 1936 tem sua origem nas medidas adotadas partir de 1935 pelo Governo, que resultaram na criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil - CFSPC em 1936, por meio da chamada “Lei do Reajustamento”, e do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP em 1938, quando se pretendu implementar, através de reformas legais e constitucionais, as bases para uma administração pública profissionalizada.

A partir de um veto aposto a emendas acolhidas em projeto de lei destinado a reajustar os vencimentos dos servidores das Forças Armadas, o Presidente assumiu o

²⁹ SOUZA, Nelson Mello e. Reforma Administrativa no Brasil: um debate interminável. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro : FGV, vol. 28, n° 1, p. 54-70, jan.-mar. 1994, p. 55.

³⁰ Idem, *ibidem*.

³¹ O artigo 170 da Carta de 1934 estabelecia expressamente que deveria ser votado pelo Legislativo o Estatuto dos funcionários públicos, estabelecendo, desde já, a inclusão no quadro de funcionários de todos que exercessem cargos públicos, a obrigatoriedade de concurso de provas ou títulos para investidura em postos de carreira e demais previstos em lei, e as normas relativas ao sistema previdenciário dos servidores.

³² GUERZONI F., *op. cit.*, p. 44.

compromisso de promover reformas que superassem os problemas do serviço público. Na justificação do veto, alegava o Presidente da República que

*“...o verdadeiro reajustamento de vencimentos dos funcionários civis precisa ser feito cuidadosamente, mediante uma revisão dos quadros existentes, de modo que as remunerações correspondam à categoria dos cargos, acabando-se com a diversidade de vencimentos para cargos de igual categoria. Em vez de quadros excessivos de funcionários mal pagos será necessário organizar outros menores e de melhor remuneração.”*³³

Da parte não vetada surgiu a Lei nº 51, de 14 de maio de 1935, que determinava a constituição de uma comissão especial, composta por representantes do Executivo e Legislativo, destinada a apresentar proposta de reorganização administrativa e revisão geral de vencimentos, “observando o critério de igual remuneração para iguais funções e responsabilidades.”³⁴

Assim, pela primeira vez Executivo e Legislativo combinavam esforços para eliminar as disparidades salariais existentes no funcionalismo. Na mesma data da publicação da Lei nº 51, baixou o Presidente da República decreto estabelecendo normas para o funcionamento da Comissão Mista criada pela Lei. Essa Comissão Especial, sob a presidência do Ministro da Fazenda, desde o início de seus trabalhos designou uma subcomissão, liderada pelo diplomata Maurício Nabuco, representante do Poder Executivo, com a tarefa de “estudar a possibilidade de um reajustamento dos quadros do serviço público”.

A subcomissão, que veio a ser conhecida como a Comissão Nabuco, iniciou em seguida seus trabalhos, concluindo-os em setembro de 1935. O seu relatório, apresentado em 25 de setembro de 1935, revelava uma situação caótica na administração de pessoal, relacionando, pela primeira vez, o diagnóstico e as medidas reformistas a esse aspecto do problema.

Dentre as medidas propostas pela subcomissão constava a redução do número de denominações dos cargos, pelo próprio agrupamento daqueles de atribuições iguais em classes iguais. Propôs, ainda, a criação de um Conselho do Serviço Público Civil, com a missão fundamental de promover os concursos para o provimento dos cargos públicos.

O relatório, contudo, não satisfez ao Ministério da Fazenda, que determinou a sua revisão por uma nova subcomissão, cujos trabalhos foram concluídos em janeiro de 1936. A nova subcomissão, chefiada pelo Deputado José Bernardino, ofereceu um substitutivo ao projeto apresentado, que foi duramente criticado por Nabuco. Enquanto a subcomissão Nabuco havia se preocupado com os aspectos administrativos da classificação do funcionalismo, a nova subcomissão orientou-se exclusivamente pela preocupação com o impacto financeiro das propostas. Tendo a Comissão Mista concluído

³³ Apud WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. Classificação de cargos e implantação do sistema do mérito: a lei do reajustamento de 1936, suas origens, conteúdo e primeiras repercussões. *Revista de Administração Pública*, FGV, Rio de Janeiro, vol. 10, nº 3, p. 7-46, jul.-set. 1976, p. 9.

³⁴ *Idem*, p. 8.

que a emenda havia “saído pior que o soneto”³⁵, decidiui por encaminhar ambos os relatórios e respectivos projetos ao Presidente da República, o qual designou uma comissão consultiva para apresentar sugestões para a solução do problema do reajustamento³⁶.

Esta Comissão, composta exclusivamente por representantes do Executivo, ao final conhecida como *Comissão do Reajustamento*, da qual fazia parte Luis Simões Lopes, futuro Diretor-Geral do DASP, apresentou ao Presidente da República proposta que preservava, em linha geral, o projeto apresentado por Maurício Nabuco. Dos trabalhos dessa Comissão originou-se a Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936. A criação pela Lei nº 284/36 do Conselho Federal do Serviço Público Civil - CFSPC é o marco inicial e histórico da reforma da administração de pessoal no Brasil.

É praticamente unânime a avaliação de que a Reforma de 1936, representou, à época, um momento fundamental para a reforma administrativa em geral, e para a reforma da administração de pessoal em especial³⁷. Segundo MENEZES, foi o marco mais expressivo dessa fase de nossa evolução administrativa³⁸. Deram-se passos importantes na institucionalização do sistema do mérito previsto na Constituição de 1934. Além da instituição de um órgão central de pessoal, definiu novas sistemáticas de classificação de cargos, estruturou os quadros de pessoal e previu regras para a profissionalização e sistema do mérito. A criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil - CFSPC deu início à formulação de estudos para a organização dos serviços públicos. Foram criadas, ainda, no âmbito de cada Ministério, Comissões de Eficiência, voltadas para a análise e proposição de soluções para os problemas administrativos, bem como para a proposição de lotação e relocação das repartições e transferências dos funcionários.

Finalmente, merece ser destacado o fato de que o trabalho da Comissão Nabuco, que influenciou fortemente a Lei do Reajustamento, projetou-se ainda além da referida Lei. Seus objetivos vieram a ser absorvidos pela Constituição de 1937, em seu art. 67³⁹, que determinava a criação de um Departamento Administrativo junto à Presidência da República, com atribuições de estudar pormenorizadamente as “repartições, departamentos e estabelecimentos públicos com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas os serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público”, além de outras funções relativas ao orçamento público. Dessa determinação resultou a criação do DASP, organizado pelo Decreto-Lei nº 579, de julho de 1938, em lugar do CFSPC. Segundo OLIVEIRA,

³⁵ Cfe. NABUCO, Maurício. Resposta ao Deputado José Bernardino. Apud WAHRLICH, op. cit. p. 24.

³⁶ WAHRLICH. Classificação de cargos... p. 10.

³⁷ WAHRLICH. Classificação de cargos..., p. 32.

³⁸ MENEZES, Raymundo Xavier. Classificação de Cargos: uma perspectiva histórica. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DASP, vol. 102, nº 1, jan-1969, p. 7-53, p. 46.

³⁹ BRASIL., *Senso Federal*, Constituições do Brasil (de 1824, 1981, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações). Brasília : Senso Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986, vol 1, 593 p. p. 205-206.

*"Dentro do ideal reformista do Estado Novo, de certo modo herdeiro da Revolução de 30, a meritocracia começou a impor-se como critério a partir da implementação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp). Pela primeira vez cuidou-se da adoção de princípios universalistas e da democratização do acesso a cargos públicos pela via do mérito comparativo, e não apenas do mérito corporativo ou adstrito a indivíduos de determinada origem."*⁴⁰

Para WAHRLICH, esse fato marcou o início de uma reforma administrativa voltada para organização dos serviços públicos e seu aperfeiçoamento, e para a administração de recursos humanos da administração, sob a égide do sistema do mérito. Identifica-se, na sua origem doutrinária, a influência americana, a partir das vivências de Maurício Nabuco, que liderou o processo de formulação de suas proposições essenciais, as quais prevaleceriam, em grande medida, até 1945.

Ainda nessa fase, destaca-se a edição do primeiro estatuto dos funcionários públicos do Brasil, o Decreto-Lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939, resultado direto do mandamento inserido no art. 170 da Constituição de 1934. Apesar de editado sob a vigência da Constituição de 1937, consistiu no atendimento de um compromisso histórico do Presidente Getúlio Vargas.

Destaca SOUZA que o DASP tinha, tal como seu correspondente americano, a *Civil Service Commission*, dois propósitos: a melhora dos padrões éticos, segundo critérios objetivos de recrutamento, seleção, classificação de cargos e promoção de pessoal, criando um serviço civil profissionalizado, fora do alcance dos políticos, e a garantia de aperfeiçoados padrões de competência técnica⁴¹. Para tanto, preconizava uma reforma da administração de pessoal cujas características específicas contemplavam a igualdade de oportunidade para ingresso no serviço público; a ênfase nos aspectos éticos e jurídicos das questões de pessoal, valorizando-se a impessoalidade e coibindo-se privilégios; e a padronização classificatória e salarial dos cargos⁴².

Essa reforma, no entanto, não logrou ser efetivada. Quer por não estarem dadas as condições sociológicas necessárias, quer por haver faltado o apoio político do Presidente Vargas, quer por não se haver apercebido das disfuncionalidades decorrentes das próprias características da reforma preconizada⁴³, o DASP não obteve mudanças fundamentais no padrão de relacionamento entre a classe política e o serviço público:

"Havia pouca ou nenhuma demanda nacional de criação de uma carreira na administração pública. O sistema político predominante, baseado no favoritismo e nas lealdades grupais, ainda estava forte e era, obviamente, contrário a semelhante linha de ação. As necessidades sociais relacionadas

⁴⁰ OLIVEIRA, João Batista Araújo. Síndicos ou Estadistas: quem prepara as elites?. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 20, nº 2, p. 49-70, abr.-jun. 1986, p. 50.

⁴¹ SOUZA, op. cit., p. 58.

⁴² WAHRLICH, Beatriz M. de Sousa. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, vol. 8, nº 2, p. 27-75, abr.-jun. 1974, p. 27.

⁴³ WAHRLICH aponta, além das características mencionadas, a ênfase da reforma nos meios, mais do que nos próprios fins da administração e o autoritarismo acentuado. A ausência de percepção das disfuncionalidades geradas por tais características teria contribuído para o posterior esvaziamento do DASP. Cf. WAHRLICH, Reforma administrativa federal..., p. 29.

*com o subemprego, o desemprego e mesmo com a inexistência de emprego ainda se voltavam para o setor público, com seus três níveis - municipal, estadual e federal - como opções lógicas para obtenção de emprego, na ausência de um amplo setor privado capaz de absorver a mão-de-obra disponível.*⁴⁴

As mudanças implementadas, especialmente em nível legal, as reformas operadas nesse período não lograram modificar as condições que produziam o *spoils system* nativo, onde os cargos públicos continuaram a ser distribuídos entre os partidos vitoriosos.

A esse respeito, é relevante a abordagem de GUERREIRO RAMOS, citando o Visconde do Uruguai, acerca da transplantação de modelos estrangeiros para o Brasil: a aplicação de instituições administrativas inglesas, francesas ou americanas somente poderia dar-se com êxito mediante certas condições, as quais sempre foram ignoradas em face do formalismo dos dirigentes políticos, que faziam vistas grossas ao fato de que o serviço público permanecia como esteio dos “diplomados” e mecanismo de ascensão social associado ao nepotismo e ao favoritismo⁴⁵.

Nesse contexto político, não foram poucas as medidas tendentes a “aliviar” as pressões clientelistas, especialmente a permissão para a contratação, sem concurso, para funções temporárias de milhares de interinos e *extranumerários*⁴⁶. A partir da metade da década de 40, simultaneamente ao processo de redemocratização, o próprio DASP teve reduzida a sua importância⁴⁷ e prejudicados os seus esforços - que, no entanto, produziram resultados cuja qualidade técnica ainda hoje é reconhecida. Em 1946, sob pressão do funcionalismo⁴⁸, a nova Constituição determinava expressamente, em seu artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que

**Art. 23. Os atuais funcionários interinos da União, dos Estados e dos Municípios que contem, pelo menos, cinco anos de exercício serão automaticamente efetivados na data da promulgação deste Ato; e os atuais extranumerários que exerçam função de caráter permanente há mais de 5 anos ou em virtude de concurso ou prova de habilitação serão equiparados aos funcionários, para efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias.*⁴⁹

⁴⁴ SOUZA, op. cit. p. 59.

⁴⁵ RAMOS, Alberto Guerreiro. Administração e contexto brasileiro. Esboço de uma teoria geral da administração. 2ª ed. Rio de Janeiro : FGV, 1983, 366 p., p. 260-261 e 276.

⁴⁶ Na opinião de MARCELINO, as medidas implementadas pelo DASP, baseadas na reforma do sistema de pessoal, implantação e simplificação dos sistemas administrativos e das atividades-meio, obedeciam a uma orientação autocrática e impositiva, o que contribuiu para que a administração se caracterizasse como um sistema fechado. A criação das tabelas de extranumerários coincidiu com as pressões pela redemocratização, especialmente durante a gestão José Linhares, após a queda de Getúlio Vargas, em 1945. Cf. MARCELINO, Gileno. O Estado Brasileiro de Cabral a Sarney - I - Como o Estado cresceu e se transformou. *Revista do Serviço Público*, Brasília, FUNCEP, vol. 115, nº 7, p. 14-20, jul-ago 87, p. 18.

⁴⁷ Após a deposição do Presidente Vargas, em outubro de 1945, já em dezembro de 1945 o DASP foi reorganizado, perdendo grande parte de suas atribuições, especialmente o controle sobre as atividades de administração de pessoal a cargo dos ministérios, cfe. WAHRLICH, Reforma administrativa federal..., p. 29.

⁴⁸ GUERZONI F., op. cit., p. 45.

⁴⁹ BRASIL, Senado Federal. Constituições do Brasil..., p. 303.

Consolidava-se, assim, a totalidade das situações produzidas à revelia do sistema do mérito, nos 22 anos anteriores. A mesma Constituição, no seu art. 186, tacitamente admitia, em caráter permanente, a excepcionalização deste sistema, ao prever a exigência de concurso apenas para a primeira investidura em cargos de carreira e em outros que a lei determinasse⁵⁰, e, no seu art. 188 que, doravante, seriam estáveis, após dois anos de exercício, os “funcionários efetivos nomeados por concurso” e “depois de 5 anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados sem concurso”. Ou seja: haveria funcionários efetivos nomeados com ou sem concurso, variando o período para aquisição da estabilidade. Esta previsão guardava, mais uma vez, relação com a garantia assegurada pela CLT aos demais trabalhadores. No entanto, inovou a Constituição ao fixar o período para sua aquisição, no caso do serviço público, em apenas 5 anos, reduzindo à metade o tempo exigido no sistema anterior para a estabilização dos não-concursados.

Admitia a Carta de 1946, ainda, a existência de cargos de livre nomeação e exoneração, declarados em lei, e não necessariamente cargos de confiança, que não dependeriam de concurso para o seu provimento. Com isso, permitia-se, à larga, a continuidade das contratações discricionárias, caminho perigoso que comprometeria o ainda incipiente processo de profissionalização da administração pública federal.

Com o segundo Governo Vargas (1951), retorna o espírito reformista, e novas tentativas são traçadas no sentido de corrigir as distorções existentes e elevar a profissionalização do serviço público.

Em 1952, foi aprovada a Lei nº 1.711, instituindo o segundo Estatuto dos Servidores Públicos Civis, que vigorou até 1990. No mesmo ano, por designação do Presidente, um grupo de assessores diretos elaborou um anteprojeto de Reforma Geral da Administração Federal⁵¹, abordando pela primeira vez o tema da descentralização, da institucionalização do planejamento e da coordenação intragovernamental, dando-se início, ainda, aos estudos destinados à organização de um quadro de carreiras, finalmente materializado na Lei nº 3.780, de 1960, que procurou instituir um sistema de carreiras para a totalidade dos servidores públicos. Também nesse ano foi criada a Escola Brasileira de Administração Pública - EBAP, primeira experiência a nível nacional no ensino superior de administração pública.

Apesar disso, o segundo período Vargas não logrou melhorias substantivas: os concursos públicos eram freqüentemente evitados ou burlados pelas autoridades de órgãos descentralizados, o serviço público manteve-se ineficiente e, segundo SOUZA, a carreira pública permanecia pouco mais do que um mito, com acirrada luta interna pelo nepotismo⁵², especialmente às vésperas dos períodos eleitorais, quando proliferavam nomeações a título

⁵⁰ Esta previsão, restringindo a necessidade de concurso aos cargos de carreira, acabou por produzir a multiplicação de cargos isolados, com vistas à burla deste requisito, segundo FREIRE, Homero. O problema da classificação dos cargos públicos. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 35, p. 484-491, jan-mar 1954.

⁵¹ Submetido ao Congresso para apreciação preliminar por uma Comissão Interpartidária, antes de sua apresentação formal, o projeto sofreu alterações, sendo encaminhado apenas em 1953 ao Congresso, onde não mereceu atenção das 5 Comissões a que foi distribuído, cfe. WAHRlich, Reforma administrativa federal..., p. 33.

⁵² SOUZA, op. cit. p. 61.

provisório. Preservou-se das investidas clientelistas, ainda que parcialmente, a alta burocracia, ao mesmo tempo que se investia na criação das grandes empresas estatais, destinadas a prover o Estado de meios para a atuação no setor produtivo⁵³.

No governo Juscelino, a idéia de uma reforma administrativa não mereceu maiores atenções. A solução buscada pelo governo, carente de apoios políticos no Congresso, não passava pelos princípios do sistema do mérito. A criação dos Grupos Executivos, por outro lado, se tornava um instrumento de gestão capaz tanto de permitir as composições políticas como de contornar as duplicidades, ineficiências e superposições da máquina administrativa.

Resulta dessa fase um dos mais graves problemas enfrentados nas décadas seguintes. Lembra GUERZONI

"...a situação peculiar do Governo JUSCELINO KUBITSCHKE, que se elege com um ambicioso programa de atuação, o Programa de Metas, que reflete a necessidade da intensificação da ação do Estado no domínio econômico. O Governo, diagnosticando a incapacidade da máquina administrativa de implementar as políticas públicas propostas, ao mesmo tempo em que não pode alterar, pelas exigências de sua base político-parlamentar, o perfil do serviço público, profissionalizando-o e retirando dele a influência político-partidária, constrói uma estrutura administrativa paralela, para dar efetividade às suas políticas públicas. São os chamados "Grupos Executivos", que, apesar de seu significado, não perenizam a sua atuação sobre a máquina pública."⁵⁴

A questão do papel dos grupos executivos e outros instrumentos de contratação já foi considerado, inclusive por GUERREIRO RAMOS, um exemplo de instrumento de caráter pragmático, que visava superar o formalismo reinante na administração pública. Segundo esse autor, estes meios de contratação permitiram formar "um novo corpo de burocratas" que se distinguia do tipo clássico de servidor público, formado no corpo a corpo das necessidades e dotado de elevado preparo técnico, grande consciência da coisa pública, e condignamente remunerados⁵⁵.

Em 1956, a Comissão de Simplificação Burocrática - COSB propôs novas medidas de reforma no sentido da descentralização, delegação de competências e prestação de contas; no mesmo ano, foi criada a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos - CEPA, para assessorar o Presidente da República em questões relativas a reforma administrativa, e que, paradoxalmente, recomenda a expansão do sistema do mérito, a profissionalização do serviço público, o estabelecimento do treinamento de funcionários e a desburocratização⁵⁶. Nenhuma dessas comissões chegou, no entanto, a produzir efetivo impacto sobre a administração, dada o reduzido aproveitamento prático de suas propostas e diretrizes.

⁵³ Apenas durante o segundo governo Vargas, foram criadas 13 novas empresas estatais, dentre elas a Petrobrás e a Eletrobrás:

⁵⁴ GUERZONI F., op. cit. p. 46.

⁵⁵ RAMOS, Alberto Guerreiro. op. cit. p. 280.

⁵⁶ O Relatório Final da CEPA foi apresentado somente em outubro de 1961, já no Governo João Goulart. Dentre outras medidas de caráter organizacional, o relatório propunha o fortalecimento e reabilitação do DASP. Cfe. WARRLICH, Reforma administrativa federal... p. 35.

2.3 A Reforma de 1963 - Comissão Amaral Peixoto

Os trabalhos da COSB e da CEPA foram retomados, no início do Governo João Goulart, com a criação do Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa, para o qual foi nomeado o Deputado Ernani do Amaral Peixoto. Em decreto de fevereiro de 1963, definiu-se as suas atribuições e o objeto de seus trabalhos. Constituiu-se, então, a chamada Comissão Amaral Peixoto, a qual, através de grupos de trabalho, abordou diversos aspectos da reforma administrativa, dentre os quais as normas para preservação e revigoração do sistema do mérito e revisão da política salarial.

Definiu o Ministro Extraordinário, inicialmente, diretrizes gerais para a reforma administrativa, concentrando-se em aspectos relativos à organização administrativa, criação de cargos, descentralização, limitações à extensão do regime autárquico e institucionalização do planejamento. Os estudos desenvolvidos deram origem a quatro projetos distintos, dos quais o principal foi o Projeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal, contemplando instrumentos de gestão posteriormente incorporados pelo Decreto-Lei nº 200/67⁵⁷, a partir de doze princípios norteadores: fixação de responsabilidades, descongestionamento das chefias superiores, sistematização, racionalidade, controle, planejamento e orçamento, descentralização e coordenação, etc. Quanto aos assuntos de pessoal, a Comissão elaborou o projeto de lei referente ao Conselho de Defesa do Sistema do Mérito, enviado ao Congresso Nacional. Nenhum dos projetos, no entanto, logrou ser convertido em lei⁵⁸.

A continuidade da discussão sobre a questão da reforma administrativa não foi suficiente para impedir que ocorressem as mesmas subversões ao sistema do mérito presenciadas na década de 1940 - facilitadas, inclusive, pelas "brechas" existentes no sistema constitucional vigente. Exemplo é a "flexibilização" dos requisitos para a inclusão, no Plano de Cargos da Lei nº 3.780/60, dos extranumerários, interinos, recibados e outros que não preenchiam os requisitos mínimos, promovida pela Lei nº 4.069/62⁵⁹, em dispositivo vetado pelo Presidente da República e mantido pelo Congresso Nacional, e que revela a força das pressões clientelistas e da fragilidade dos princípios do sistema do mérito frente ao poder político. Esta lei, denominada por Evandro Lins e Silva "Lei de Favor", foi talvez o grande e definitivo golpe no sistema do mérito, conforme lembra GUERZONI⁶⁰,

⁵⁷ Segundo WAHRLICH, tanto as idéias principais contidas no Decreto-Lei nº 200 quanto as propostas da Comissão Amaral Peixoto eram oriundas das propostas apresentadas pelo grupo de assessores do Presidente Vargas em 1952, cfe. WAHRLICH, Reforma administrativa federal ... p. 35.

⁵⁸ Cfe. WAHRLICH, Reforma administrativa federal... p. 41. No entanto, segundo essa Autora, os projetos não constituíram esforço inútil, uma vez que foram retomados por outros reformistas após 1964.

⁵⁹ Segundo o parágrafo único do art. 23 desta Lei, bastaria a qualquer pessoa contratada, mesmo em caráter precário, cumprir 5 anos de serviço para adquirir a condição de funcionário efetivo.

⁶⁰ GUERZONI F., op. cit., p. 44.

coroando o recrudescimento do clientelismo pós-1946. Por todos esses motivos, depois de um quarto de século de existência do DASP e de seus esforços para implantá-lo, apenas 12% dos servidores públicos haviam sido recrutados por concurso público⁶¹.

As concessões ao sistema do mérito não cessaram, mesmo após este “rearranjo geral”: já em 1963 a Lei nº 4.242 assegurava aos empregados da Companhia Urbanizadora da Nova Capital - NOVACAP admitidos até 31 de março de 1963 a condição de servidor público, a serem incluídos, por decreto, nos órgãos da administração direta e indireta, podendo ser aproveitados em quaisquer órgãos ou entidades. A mesma regra foi assegurada aos empregados da Fundação Brasil Central. Mais uma vez, situações transitórias se transformavam em permanentes, em prejuízo da organização de um quadro de pessoal expurgado de contratações implementadas sem referencial no mérito.

A Reforma de 1963, cujos estudos foram concluídos nos estertores do regime democrático, não teve, portanto, condições políticas para sua implementação. Seus projetos, no entanto, viriam a ser posteriormente aproveitados, num outro contexto e, sob certos aspectos, dentro de uma nova perspectiva: a da “descentralização administrativa” e a flexibilização gerencial por meio da administração indireta.

2.4 A Reforma de 1967

No período pós-64, o tema “reforma administrativa” teve prosseguimento com redobrado vigor. Livres das amarras do regime democrático, o Poder Executivo passou a utilizar-se, com frequência cada vez maior, dos instrumentos discricionários que a si mesmo outorgava, através dos Atos Adicionais e Institucionais.

Já em outubro de 1964, foi constituída a Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa Econômica - COMESTRA, sob a presidência do Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação, Roberto Campos. Essa comissão foi encarregada de examinar os projetos elaborados pela Comissão Amaral Peixoto, à época em tramitação no Congresso, e revê-los segundo as concepções do governo Castello Branco. Após 36 reuniões, a COMESTRA concluiu seus trabalhos em 1965, apresentando um Anteprojeto de Lei de Reforma Administrativa, calcado nas experiências de reforma e estudos realizados nos governos Juscelino Kubitschek e João Goulart. Dedicou especial atenção à reforma do pessoal, propondo, entre outras medidas, “a valorização da função pública, a dignificação e profissionalização do funcionário, a observância do sistema do mérito e remuneração satisfatória para o servidor público”⁶². A partir da revisão do anteprojeto apresentado pela

⁶¹ WARLICH, Beatriz. Reforma Administrativa na era Vargas, Apud SOUZA, op. cit. p. 60. Este dado corrobora a informação da mesma Autora sobre o declínio do sistema do mérito a partir, especialmente, do governo Kubitschek, cfe. WARLICH, Reforma administrativa federal... p. 35.

⁶² WARLICH, Reforma administrativa federal ... p. 44.

COMESTRA foi elaborado o texto finalmente convertido, quase 3 anos depois, no Decreto-Lei nº 200/67.

Apesar do seu pretense caráter moralizador, o regime militar não evitou a repetição das mesmas concessões às transgressões ao sistema do mérito verificadas no período anterior. As contratações discricionárias ocorridas após 1961 vieram a ser mais uma vez e definitivamente contempladas por meio do art. 177, § 2º, da Constituição de 1967: foram estabilizados os servidores da União, dos Estados e dos Municípios, da Administração centralizada ou autárquica, que, à data da promulgação, contassem com, pelo menos cinco anos de serviço público⁶³. A partir daí, “zeradas” as situações pretéritas, novas medidas tendentes à reforma foram adotadas, objetivando essencialmente *flexibilizar* a administração, dotando-a de mecanismos de gestão mais próximos aos do setor privado.

O Decreto-Lei nº 200, editado em fevereiro de 1967, um mês após a promulgação da nova Constituição, mas ainda com base nos poderes extraordinários conferidos ao Poder Executivo pelo Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966⁶⁴, determinou o fim - pelo menos temporariamente - de alguns procedimentos abusivos anteriores. Obrigou que os quadros de pessoal se ajustassem aos limites da despesa com pessoal fixados no orçamento, e não o contrário, e aboliu a figura da nomeação provisória para cargos públicos, por incompatível com a exigência de concurso público prevista na Constituição. Na opinião de MATTOS, propunha a organização de um serviço público do tipo “weberiano”:

“... profissional, treinado, publicamente selecionado, de acordo com critérios objetivos, com boa perspectiva de carreira e julgado por padrões disciplinados e éticos. Em uma palavra, uma “burocracia racional”. Além de outros dispositivos, vedou-se a nomeação interina, fonte de abusos; promoveu-se a redistribuição do pessoal e lançaram-se as bases de uma nova perspectiva de profissionalização, um plano de classificação e retribuição de cargos, para o qual seriam transpostos, mediante processo seletivo, todos os servidores públicos civis federais.”⁶⁵

Segundo SOUZA, o plano de reformas elaborado pelo governo militar não considerava a possibilidade de contrapor-se à influência política na contratação de servidores públicos, que ainda imperava. Em decorrência disso, “em lugar de reforma, de um sistema do mérito, de um corpo de bem treinados funcionários seguindo decisões racionalmente orientadas”, o governo recorreu à utilização das empresas públicas e formas autárquicas de organização para a execução das tarefas públicas⁶⁶. Além disso, a Carta de 1967 contemplou, no seu artigo 104, a possibilidade de coexistência de servidores contratados via CLT e pelo regime estatutário, ao admitir a aplicação da legislação

⁶³ BRASIL, Senado Federal. *Constituições do Brasil...* p. 400.

⁶⁴ O Ato Institucional permitiu ao Presidente da República baixar decretos-lei sobre matéria administrativa e financeira no período entre 24 de janeiro de 1967, data da promulgação da Carta, e o início da sessão legislativa ordinária do Congresso, que somente se iniciou a 1º de março de 1967. A Constituição entrou em vigor apenas em 15 de março de 1967. BRASIL, Senado Federal. *Constituições do Brasil...* p. 346-347, 362 e 400.

⁶⁵ MATTOS, Pedro Lincoln. *Racionalização Administrativa versus concepções patrimonialistas no provimento de pessoal no serviço público federal: o Ministério da Educação e Cultura entre 1960 e 1985. Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, vol. 28, nº 1, p. 70-86, jan-mar 1994.

⁶⁶ SOUZA, op. cit. p. 63.

trabalhista “aos servidores admitidos temporariamente para obras, ou contratados para funções de natureza técnica ou especializada.”⁶⁷

O próprio Decreto-Lei nº 200 contemplou o germe da desestruturação, ao abrir novamente as comportas para a contratação sem concurso e para a adoção do regime celetista no serviço público, especialmente ao prever a contratação por estes mecanismos de “especialistas para instituições de pesquisa e outros órgãos especializados”⁶⁸. Com base na premissa da descentralização, dezenas de autarquias e fundações foram criadas, permitindo um elevado grau de provimento clientelista de seus empregos, e reproduzindo os problemas que sua criação pretendia evitar. E a regra que previa a contratação de empresas para prestação de serviços temporários (art. 111) tornou-se mais uma grande brecha para a contratação irregular e descontrolada de “colaboradores eventuais”⁶⁹, remunerados contra recibo e sem vínculo legal com a administração pública, situação que depois viria gerar uma nova leva de “efetivações”. Já em 1969, era reconhecido o vínculo destes “contratados” com a administração, passando a fazer jus a todos os direitos assegurados aos demais servidores regulares, mediante sua inclusão em tabelas especiais regidas pela legislação trabalhista, neutralizando as precauções do Decreto-Lei nº 200/67. A edição do Decreto nº 66.715 em 15 de junho de 1970, restringindo a contratação a situações extraordinárias ou de emergência não apenas veio tarde como se revelou, ao final, inócua, especialmente no que se refere às contratações que continuaram a ocorrer no âmbito das instituições universitárias federais⁷⁰.

A necessidade de profissionalização do serviço público foi deixada de lado, assumindo-se como solução o provimento de cargos comissionados e a livre contratação - via empresas estatais, fundações e autarquias - de pessoal para a alta administração e demais atividades, sem concurso, fora do plano de cargos em vigor. Este processo é descrito por GUERZONI, segundo o qual

“O que ocorreu, na prática, foi que grande parte dos servidores admitidos pelo regime celetista o foram sem concurso público e sem direito à estabilidade. De fato, praticamente a totalidade dos servidores admitidos

⁶⁷ BRASIL, Senado Federal. *Constituições do Brasil* ... p. 379.

⁶⁸ Coerentemente com o dispositivo constitucional vigente, o Decreto-Lei nº 200 previa, expressamente, em seus artigos 96 e 97, as situações de contratação fora do regime estatutário:

“Art. 96. Nos termos de legislação trabalhista, poderão ser contratados especialistas para atender às exigências de trabalho técnico, em institutos, órgãos de pesquisa e outras entidades especializadas da Administração Direta ou autarquia, segundo critérios que, para esse fim, serão estabelecidos em regulamento.”

“Art. 97. Os Ministros de Estado, mediante prévia e específico autorização do Presidente da República, poderão contratar os serviços de consultores técnicos e especialistas por determinado período, nos termos da legislação trabalhista”.

⁶⁹ MATTOS, Pedro Lincon. op. cit., p. 78. A esse respeito, é relevante o exemplo da empresa Audiplan - Auditoria e Planejamento Ltda., que contratava pessoal de qualquer especialidade, nominalmente indicada ou não por autoridades do Ministério da Educação, para trabalhar nesse ministério. Ao final do mês, o MEC passava à empresa o montante necessário para a folha de pagamento, acrescido de um percentual de comissão. Em 1971, os “contratados” foram absorvidos pelo MEC, em tabelas especiais regidas pela CLT, cfe. MATTOS, op. cit., p. 81. Essa prática repetia-se, nos contratos de prestação de serviços para vigilância, limpeza e manutenção: funcionários administrativos sempre foram (e em alguns casos continuam sendo) postos à disposição dos contratantes, pelo mesmo mecanismo.

⁷⁰ Segundo MATTOS, op. cit., o Ministério da Educação mostrou-se não apenas criativo, mas verdadeiramente empunhado em utilizar-se de mecanismos “ágeis” de contratação de pessoal, à revelia das limitações legais ou constitucionais vigentes. Efeito disso foi a contratação de professores por prazo determinado e de “colaboradores eventuais” ou “horistas” e sua posterior inclusão no quadro permanente das universidades na condição de professores assistentes.

pelas fundações, forma jurídica em que se constituíram grande parte das entidades criadas na época, entrou no serviço público, na melhor das hipóteses, por um processo seletivo simplificado, onde não esteve presente o pressuposto da impessoalidade, nem qualquer mecanismo institucional de avaliação de mérito. Estes servidores foram, muitas vezes, admitidos para prestar serviços na Administração direta. De fato, algumas fundações não passavam de verdadeiras intermediárias de mão-de-obra, aproveitando-se do fato de que não precisavam admitir por concurso e tinham ampla liberdade de fixação da remuneração de seus servidores. Ainda hoje, é possível observar, nos quadros de algumas fundações, um número desproporcional de servidores cedidos à Administração direta, alguns que durante longo tempo, inclusive, somente tinham comparecido à sua entidade de origem, quando muito, para assinar o contrato de trabalho. Este processo teve lugar, igualmente, na Administração direta e nas autarquias, com as chamadas tabelas especiais.

Impõe-se, aqui, observar que diversas empresas públicas e sociedades de economia mista, também criadas ou ampliadas em profusão durante a década de 1970, foram utilizadas como intermediadoras de mão-de-obra para a Administração direta, à semelhança das fundações. Algumas chegaram e ainda chegam a possuir mais da metade de seus empregados prestando serviços na Administração direta, além de ser comum a existência de "falsas empresas", que somente adotaram esta personalidade jurídica para fugir de controle, uma vez que não exercem atividades com qualquer característica empresarial."⁷¹

Como exemplo dessa lógica, a partir de meados da década de 70 houve uma significativa proliferação de Planos de Cargos específicos de autarquias em regime especial e fundações, as quais, em grande parte, achavam-se subordinadas, originalmente, às regras básicas ditadas pela Administração Direta por meio do Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil. Até 1985, foram criadas 104 tabelas especiais e emergenciais, abrangendo quase 100.000 empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, contratados sem a exigência de concurso público e com níveis salariais superiores aos do Plano de Classificação de Cargos - PCC estabelecido pela Lei nº 5.645, de 1970⁷².

A consolidação deste quadro de apropriação patrimonialista teve, como subproduto, a constituição das já mencionadas *ilhas de excelência*. Segundo OLIVEIRA,

"...gigantes estatais (Petrobrás, Eletrobrás, Vale do Rio Doce etc) desenvolvem nos seus funcionários um esprit de corps e uma visão organizacional que acabam por formar uma concepção de mundo particularista. Conquanto útil para a organização, torna-se muito limitado como weltanschauung. Essa visão acaba por impor-se na medida em que os órgãos controladores das estatais, no seio dos ministérios setoriais e da própria Secretaria de Planejamento (Seplan), sujeitos a critérios de administração emanados do Dasp, possuem quadros que não são tão bem desenvolvidos e preparados. Com isso, acabam por tornar-se cativos das empresas que supostamente deveriam supervisionar, em nome do bem comum e do interesse coletivo."⁷³

⁷¹ GUERZONI Fº, op. cit. p. 52.

⁷² ALVES, Aluísio. Discurso do Ministro-Chefe da SEDAP em 27.10.87 in Administração Pública Federal - Uma nova política de recursos humanos. Brasília: FUNCEP, 1987, p. 7-24. p. 11-12.

⁷³ OLIVEIRA, J. B. A. Síndicos..., op. cit., p. 50.

Cativados por uma visão intra-organizacional que valorizava a lealdade corporativa e organizacional⁷⁴, gerando um comportamento de submissão a critérios de eficiência técnica sem compromissos com a sociedade, e altamente comprometidos com o Governo, tais quadros foram por longo período os responsáveis pela gestão dos setores de importância estratégica, aonde vigoravam padrões técnicos e de desempenho diferenciados em relação ao arcaísmo generalizado do Estado Brasileiro⁷⁵.

Segundo MARCELINO, a reforma executada sob a égide do Decreto-Lei nº 200/67 não resultou, em 20 anos de implementação, nenhuma experiência consistente em termos de um processo dirigido de reorganização administrativa: a espontaneidade marcou o processo, conseguindo-se muito pouco em termos de melhoria de eficiência na administração⁷⁶. A tentativa de modernização por ele implementada fomentou, junto à mencionada flexibilização, um padrão de expansão centrífuga na máquina administrativa: a proliferação descontrolada de aparatos estatais autonomizados no âmbito da chamada Administração Indireta⁷⁷, identificada por ANDRADE, simultânea a uma crescente obsolescência e atraso relativo da Administração Direta. Segundo MARTINS, a racionalidade pretendida pela centralização normativa foi prejudicada pela concentração de poder, alimentada pelo *ethos* autoritário, ao passo que as ações de descentralização foram desviadas de sua intenção original, especialmente a de introduzir espírito gerencial privado na administração paraestatal⁷⁸. O mesmo autor, ao analisar o relacionamento entre a Administração direta e suas entidades supervisionadas, conclui que

"...parece confirmar-se nossa proposição inicial de que o Estado se apresenta como um universo em expansão: as partes que o integram passam a ter existência própria e se apresentam mais como confederadas em torno do conceito de Estado do que têm sua existência definida pela sua subordinação ao órgãos que as organizem em sistema.

*Essa "feudalização" do Estado é acelerada, por paradoxal que isso possa parecer, justamente pela introdução, como prática administrativa, do instrumento moderno por excelência que é a empresa. Do ponto de vista sociológico, isso sugere a emergência, junto ao Estado burocrático, de um estado empresarial, ou a transformação do primeiro no segundo."*⁷⁹

Efeito paradoxal dessa situação foi a crescente incapacidade de formulação de políticas e de exercício da *supervisão ministerial*, por parte da Administração Direta, que é o núcleo central do poder público. Esta perda de capacidade teve sua contraposição, no

⁷⁴ Idem, *ibidem*, p. 51.

⁷⁵ Esta situação está na origem da chamada "dicotomia" entre o "Estado burocrático, formal e defasado, da Administração direta", e o "Estado tecnocrático, moderno, representado pela administração indireta" identificados por MARCELINO, *cf.* op. cit., p. 16.

⁷⁶ MARCELINO, Gileno, *op. cit.*, p. 20.

⁷⁷ Segundo MARCELINO, no auge da expansão, em 1981, havia 530 entidades na administração indireta, entre autarquias, fundações e empresas estatais. A partir de 1981, iniciou-se uma tentativa de retomada do controle do Estado sobre as empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações. Em 1986, eram 179 empresas do setor produtivo estatal, além de 140 entidades típicas de governo, 6 entidades previdenciárias, 20 empresas do setor financeiro, 26 concessionárias estaduais de energia e 44 empresas do setor mineral para exploração de direito de lavra mineral, totalizando 415 entidades que, em sua maioria, escapavam ao controle da administração federal. *Cf.* MARCELINO, Gileno, *op. cit.*, p. 15.

⁷⁸ MARTINS, *op. cit.*, p. 19.

⁷⁹ MARTINS, Luciano. Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1985, 265 p p. 81.

entanto, nas medidas adotadas nesse período com o fito de *limitar* a gestão autônoma das estatais, mas que foram malsucedidas ou geraram efeitos colaterais negativos, citados por MARTINS, e que, exatamente pela incapacidade de realização da supervisão, permitiram que se tornassem fonte de corrupção, desvios e desperdício de recursos na sua atuação⁶⁰.

Cabe observar que a análise desse retrocesso não deve ser confundida com uma crítica genérica à reforma implementada pelo Decreto-Lei nº 200/67. Na realidade, embora implementada na vigência do regime autoritário, a reforma de 1967 foi em boa parte calcada nas propostas da Comissão Amaral Peixoto, formuladas por técnicos do governo democrático anterior a 64. A implementação dessas propostas, no entanto, somente encontrou espaço propício com a vigência do regime autoritário⁶¹, inclusive sob a forma de *decretos-lei*, corroborando a afirmação de STORCK no sentido de que

“os períodos de democracia - entendidos com os de plena vigência da lei, - não apresentaram contribuições consideráveis às reformas administrativas.

*As reformas são, portanto, na tradição nacional, realizadas em períodos de desorganização ou revolução jurídica e de autoritarismo...”*⁶²

Todavia, a excessiva concentração de poderes e o *excesso de confiança* no Executivo pode ter sido um dos fatores que prejudicaram a implementação da reforma. Um dos erros da reforma de 1967, consolidada pela adoção do Plano de Classificação de Cargos de 1970, foi não estruturar em carreiras algumas áreas estratégicas do Estado. A definição das carreiras ou categorias a serem preservadas quanto ao regime estatutário e sistema do mérito foi mal formulada, apoiada em uma visão estreita de Estado, restrita aos aspectos de segurança, fiscalização tributária e representação diplomática. Não se conformou sob a direção dos militares uma eficiente burocracia de Estado. Não se profissionalizou a administração nem se criou uma carreira gerencial para os seus escalões superiores, a exemplo do que ocorreu na França e Inglaterra. Ao contrário, a flexibilização operada, sem que houvesse um estamento burocrático autônomo, legitimado, que pudesse operar no processo de implementação sob a ótica do interesse público, articulando a formulação de políticas com o poder político e os agentes sociais, abriu as portas para o fisiologismo.

Para GUERZONI, no entanto, o fracasso da Reforma de 1967 não se deveu tanto por distorções na sua implementação, mas fundamentalmente pelos erros de seus pressupostos, demonstrados a longo prazo⁶³, especialmente a adoção da lógica da flexibilização.

Assim, além de não ter produzido soluções duradouras no que toca à implementação de instrumentos de gestão, a reforma de 1967 está na raiz de um dos mais graves males que

⁶⁰ MARTINS, Luciano. Reforma da Administração... op. cit, p. 21.

⁶¹ Segundo SOUZA, o novo regime conferiu ampla autoridade e assegurou o apoio político necessário ao Secretário Executivo da Comissão de Estudos para a Reforma Administrativa, José Nazareth Teixeira Dias, para implementar as suas propostas, o que, no entanto, não foi suficiente para permitir que a reforma elaborada entre 1964 e 1968 ultrapassasse a fronteira do formalismo, cfe. SOUZA, op. cit. p. 63.

⁶² STORCK, Vera Sueli. A Reforma Administrativa do Governo Collor. *Revista de Administração*, FGV, São Paulo, v. 27, nº 3, p. 66-77, jul-set 1992, p. 75.

⁶³ GUERZONI P. op. cit, p. 47.

ainda hoje repercutem sobre o serviço público federal brasileiro: a apropriação patrimonialista e paternalista dos cargos e empregos públicos, gerando todo um processo de questionamento, por parte da sociedade, acerca da legitimidade dos seus servidores, e a inexistência da *capacidade gerencial* necessária a que a administração direta possa cumprir o seu papel formulação de políticas e regulação em relação aos setores empresariais privado e estatal e assegurar a eficiente aplicação dos recursos públicos destinados à prestação de serviços nas diversas áreas.

2.5 A Reforma da Nova República

A discussão sobre a Reforma Administrativa teve novo enfoque a partir de 1985. Com a transição democrática, o governo civil promoveu, como primeira medida destinada a acelerar o processo de reforma, a criação do Ministério Extraordinário para Assuntos de Administração. Instalou, a seguir, a Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa, subdividida em câmaras que passaram a elaborar projetos específicos e definição de áreas prioritárias.

Em fevereiro de 1986, a Comissão apresentou suas propostas, implementadas a partir de setembro do mesmo ano. Dentre estas, definiu-se três eixos para a reforma: racionalização das estruturas administrativas, formulação de uma política de recursos humanos e contenção dos gastos públicos.

A reforma proposta adotava a premissa de que era necessário fortalecer a administração direta, a partir do diagnóstico de que a fuga para a administração indireta inviabilizava a adequada coordenação das ações governamentais, em face da multiplicidade de entidades e do excessivo grau de “*feudalização*” verificado. A partir daí, propunha-se a reunificação do regime jurídico aplicável aos servidores, em torno do regime estatutário, a implantação de um plano de classificação de cargos e de carreiras para os servidores públicos federais, a criação da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, destinada à formação de quadros dirigentes da Administração Federal, e a redução progressiva dos cargos comissionados de livre provimento. Previa, também, diversas medidas de racionalização administrativa, no que se refere às estruturas ministeriais e aos processos de compras e contratações, e medidas relativas aos serviços gerais. A política de recursos humanos proposta tinha, ainda, como instrumento de suporte, a implantação do Cadastro Nacional do Pessoal Civil, através do qual seriam obtidos insumos para a gestão dos quadros de pessoal da administração pública.

A reforma consolidava, assim, uma avaliação no sentido da insuficiência ou impossibilidade de as *ilhas de excelência* continuarem a se constituir em reservas de quadros para a Administração Federal. Havia ainda o fato de que o fim do regime militar, não mais permitia que a burocracia militar, apoiada em servidores advindos daquele segmento, pudesse satisfazer tais necessidades, substituindo a burocracia profissional civil.

O retorno à plenitude do regime democrático, a partir de 1985, reclamava instrumentos que permitissem atenuar os efeitos da apropriação fisiológica dos cargos da alta administração, especialmente os de direção e assessoramento, por parte dos partidos políticos que compunham a coalizão no governo, dentro da conhecida prática do “é dando que se recebe”. A crise da administração apareceu em toda sua dimensão, evidenciando a necessidade da criação de uma carreira de executivos profissionais para os escalões superiores da administração pública e a qualificação dos quadros para a alta administração.

Com efeito, e mais enfaticamente a partir de 1987, a Administração Pública brasileira assumiu, ainda que de forma não planejada, a postura de superar estas lacunas e constituir uma alta administração de carreira, formada especificamente para o Estado a partir do sistema do mérito e imbuída de uma ética e perfil técnico específicos. Estava implícita nessa proposta a idéia de que a criação dessa burocracia poderia contribuir, ainda, segundo a conceituação de SCHNEIDER⁸⁴, para a elevação do grau de autonomia da alta administração face ao poder político e aos grupos de pressão e produzir um grau de isolamento adequado, reduzindo a dependência de seus integrantes do poder de nomeação política para viabilizar a sua circulação *intra machina*.

O processo de reforma, calcado basicamente em mudanças no ordenamento legal infraconstitucional, não teve, no entanto, mais uma vez, êxito satisfatório. Para alguns analistas autorizados, a frustração da reforma deveu-se pela ênfase aplicada aos seus aspectos econômicos, além da sua excessiva abrangência e superficialidade. Segundo MARCELINO⁸⁵, embora tenha adotado estratégia gradualista, sofreu sérias restrições ao seu desenvolvimento, em face de ter-se dado num momento de transição democrática, em que o conflito entre o Executivo e Legislativo impedia os avanços identificados como necessários. A simultaneidade do processo com a instalação dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte veio a interromper o seu fluxo, passando, a partir daí, a haver um condicionamento recíproco: novas medidas de reforma não eram adotadas, aguardando-se as definições constitucionais, ao passo que o próprio processo constituinte foi grandemente influenciado pelo diagnóstico e pelas premissas adotadas pela Reforma Administrativa que o governo procurava implementar⁸⁶. As mudanças então preconizadas, embora obstaculizadas na prática, acabaram por ser incorporadas ao texto constitucional, e especialmente ao art. 24 do Ato das Disposições Transitórias, o qual, pela primeira vez na história do constitucionalismo brasileiro, faz expressa referência à necessidade de uma reforma administrativa, fixando, para tanto, prazo de 18 meses, que restou, ao final, como tantos outros, descumprido.

⁸⁴ SCHNEIDER, Ben Ross. A conexão da carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático. *Revista do Serviço Público*, vol. 119, nº 1, p. 9-44, jan-abr 1995, p. 39.

⁸⁵ MARCELINO, Gileno. Administração Pública Brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras. *Revista do Serviço Público*, vol. 117, nº 2, set-dez 1989, p. 05-116, p. 112..

⁸⁶ Inobstante as evidências dessa estratégia, há quem identifique na Carta de 88 um *protecionismo constitucional* com propósito de “produzir editados de cunho corporativo para combater ideologias anti-estatizantes e ameaçadoras neoliberais” (cfe. BRASIL, IPEA. *A reforma do Estado: subsídios para um programa de governo*. Subsídios para a Reforma do Estado, 5 vol., vol. 5 - Desestatização. Brasília : IPEA/ENAP/IBAM, 1995, p. VII).

Da reforma de 1986, restaram algumas inovações cujo valor são inegáveis. A primeira e mais visível é a instituição do Cadastro Nacional do Pessoal Civil, que veio a dar origem ao Sistema Integrado de Administração de Pessoal - SIAPE, permitindo não apenas a unificação da folha de pagamento, mas também a geração de relatórios e a consolidação de informações sobre os servidores federais civis de enorme validade para o controle e a gestão dos quadros de pessoal. Além disso, remanesce a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, criada com a função de formar os quadros dirigentes e gestores governamentais de alto nível para a administração federal. Dessa iniciativa derivou a criação de algumas carreiras do serviço público civil originadas no projeto de profissionalização da Administração Federal, como a carreira de gestores governamentais e as carreiras de finanças e controle e orçamento, ainda hoje existentes. Não foram obtidos êxitos, no entanto, no tocante à iniciativa de instituição de planos de carreira, adoção de um novo estatuto para o funcionalismo e a instituição de uma lei orgânica da Administração Federal, projetos que foram, no entanto, objeto de estudos e proposições ao final do governo Sarney e que, pelo menos em parte, foram incorporados ao texto constitucional.

Apesar da sua evidente adequação à solução dos problemas identificados, para BRESSER PEREIRA as mudanças propostas pela Reforma de 1986 e incorporadas à Constituição revelam um anacronismo. Segundo o atual Ministro da Administração, os constituintes não perceberam que as formas mais descentralizadas e flexíveis de administração adotadas pelo Decreto-lei nº 200 eram uma resposta à necessidade de o Estado voltar-se para o atendimento do público, e decidiram completar a revolução burocrática antes de pensar nos princípios da “moderna administração pública”:

“Agiram segundo um raciocínio linear semelhante ao daquele gênio da seqüência das ações administrativas para o qual seria, primeiro, completar [sic] a revolução mecânica, para só depois participar da revolução eletrônica.”⁸⁷

A afirmação, ainda que revele um ponto de vista a ser respeitado, demonstra um raciocínio, ao final, falacioso. Certamente não ocorreria ao citado *gênio da seqüência das ações* que fosse possível chegar ao automóvel sem primeiro inventar a roda; no entanto, é disso que se trata. Há certas etapas a serem cumpridas que são *pressupostos* para as demais, verdadeiros *steps* a serem galgados. Não se pretende, com isso, afirmar que o Estado brasileiro deva cumprir todas as etapas já cumpridas pelos Estados ditos “desenvolvidos”. No entanto, alguns elementos são pressupostos para que a Administração possa ingressar em uma nova fase, e à administração burocrática do tipo weberiano - que somente se implanta mediante o exercício de certas opções - ainda é o modelo que melhor atende a esses pressupostos. E essa foi, ao final, a conclusão dos constituintes, que souberam valer-se das propostas apresentadas num processo de reforma administrativa cuja credibilidade, sem sombra de dúvida, deve ser tão seriamente considerada quanto a da defendida pelo Ministro.

⁸⁷ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do aparelho do Estado e a constituição brasileira. Textos para discussão nº 1. Brasília: ENAP, 1995, 24 p. p. 9.

2.6 A Reforma Collor e o Emendão

A Reforma Administrativa de 1990, implantada pelo Governo Fernando Collor, é a tentativa mais recente de intervenção planejada com o objetivo de reformar a Administração Pública Federal. Inobstante, tal reforma partiu de um diagnóstico empírico absolutamente equivocado sobre o seu objeto de intervenção. Por isso mesmo, é a reforma mais duramente criticada, de tantas quantas já foram implementadas nos últimos 60 anos.

Analisando a reforma administrativa do Governo Collor, STORCK constata que adotava como premissa a ocorrência de um processo de aviltamento dos servidores públicos “nos últimos 10 ou 15 anos”: até então, o servidor público exercia uma função que se revestia de “nobreza”, tendo então perdido, em decorrência do aviltamento do próprio Estado, esta característica:

“A exposição soa equivocada. A história da administração pública brasileira é a história do estamento, do patrimonialismo, do rei, senhor das terras, das gentes e dos cargos. É a história dos amigos do rei, os quais modernamente se inserem no tecido da administração pública pela via do contrato sem concurso, sem aferição prévia da capacitação. A função pública revestiu-se, é verdade, de nobreza, mas na exata proporção da nobreza do príncipe concedente. O aviltamento ao qual se refere a autora [N.A.: Zélia Cardoso de Melo, ex-Ministra da Economia, Fazenda e Planejamento] foi maior antes do que o é hoje; atribuir esse aviltamento a fatos recentes na história brasileira é, no mínimo, sofismático.”⁸⁸

Segundo ANDRADE, a reforma administrativa foi “mal pensada e pior implementada”⁸⁹, tendo produzido um profundo impacto desorganizador sobre a Administração Federal, avaliação que é reiterada por Edson NUNES⁹⁰ e Vera STORCK. Segundo esta Autora,

“O ‘calcanhar de aquiles’ foi a Reforma Administrativa. Diretrizes vagas; execução centralizada; objetos de extrema complexidade; falta de informações e de planejamento; falta de modelos a seguir; exiguidade de prazos; base legal indisponível; visão distorcida do setor público, de suas entranhas; controles pessoais e precários.”⁹¹

A reestruturação implementada pelo governo Collor instalou-se sob o discurso da modernização do país. O programa de governo contemplava medidas de ajuste econômico, desregulamentação, desestatização, abertura da economia e reforma das estruturas administrativas. Vinha justificada no discurso de campanha, o qual havia - com grande apoio e respaldo popular - eleito os “marajás”, servidores públicos super-remunerados, em

⁸⁸ STORCK, op. cit., p. 70.

⁸⁹ ANDRADE, op. cit, p. 26.

⁹⁰ NUNES, Edson. Modernização, Desenvolvimento e Serviço Público: notas sobre a Reforma Administrativa no Brasil. Perspectivas da Economia Brasileira. Rio de Janeiro: IPEA, 1991, 634 p. p. 211-228.

⁹¹ STORCK, Vera Sueli. Sistematização e discussão de alguns aspectos relativos à reforma administrativa de 1990. Porto Alegre : PPGA/UFRGS, mimeo, 1990, 64 p., p. 62-63

inimigos públicos prioritários. Daí a eleger o serviço público como um todo no alvo do processo de reforma e ajuste, foi um passo: instalado o governo, foi fixada como meta de curto prazo a dispensa de 360.000 servidores públicos⁹², ou a redução dos quadros do funcionalismo, de modo a que a Administração Pública contasse com “poucos, mas bons” funcionários.

Para PIQUET CARNEIRO, o governo Collor encarou a reforma como uma espécie de desmobilização de ativos, materiais e humanos, adotando estratégia autoritária e de confronto com o funcionalismo⁹³. A partir daí, adotou-se um processo de combate ao déficit público onde o arrocho salarial e a redução de gastos com o funcionalismo tinham relevância ímpar, sem que houvesse por trás qualquer proposta relativa ao redirecionamento da ação estatal para as áreas em que o seu papel devesse ser fortalecido ou implementado. A abrupta mudança da legislação relativa aos reajustes salariais acarretou um confisco nos salários dos servidores que, ao longo dos primeiros dezoito meses de governo, redundou numa perda acumulada média de cerca de 70 % do poder aquisitivo das remunerações pagas em março de 1990. A própria extinção⁹⁴ ou fusão de órgãos e entidades teve também efeito desestruturador, acarretando perda da *memória administrativa*, a dispersão dos bens patrimoniais e o incremento de um processo de desorganização que contribuiu, em muito, para o absurdo crescimento de casos de corrupção no governo, os quais, finalmente, redundaram na renúncia e no *impeachment* presidencial. A desarticulação de setores estratégicos, como os sistemas de planejamento e controle, as assessorias jurídicas e técnicas e a desestruturação dos ministérios contribuiu para reduzir a resistência da *máquina* ao projeto neoliberal de sucateamento do Estado⁹⁵.

Segundo NUNES, ao se instalar o governo Collor não pôde contar com um “período de graça” no qual, embalado pelo sucesso das urnas, poderia deslindar os meandros da administração. Na verdade, tendo eleito o servidor público como objeto de sua política de “caos deliberado”, não contou com o apoio da elite do serviço público, ela mesma objeto também da intervenção reformistas. Nesse processo, entre março de 1990 e março de 1991, cerca de 55.000⁹⁶ servidores foram postos em disponibilidade remunerada, inicialmente com proventos proporcionais ao tempo de serviço. Na administração direta, autárquica e fundacional, e em empresas públicas e sociedades de economia mista, cerca de 112.000 servidores foram demitidos ou dispensados, incluindo celetistas não estáveis e ocupantes de cargos comissionados e funções de assessoramento superior, em decorrência de metas estabelecidas ou da simples extinção dos órgãos ou entidades em que prestavam serviços.

⁹² *O patá dos Barnabés*. Veja, 20 jun 1990, p. 28.

⁹³ Apud GUERZONI F., op. cit., p. 57.

⁹⁴ Foram extintas ou tiveram autorizada a sua extinção de 29 empresas estatais e 24 fundações e autarquias.

⁹⁵ Cfr. *A reforma do Estado: subsídios para um programa de governo*, op. cit., p. VII.

⁹⁶ Embora recente, não há uniformidade no registro desse quantitativo. Em junho de 1990, expirado já o prazo de implementação das medidas de ajuste do governo Collor, ao julgar o direito dos servidores em disponibilidade à sua remuneração integral, o Supremo Tribunal Federal registrava a existência de 34.788 servidores em disponibilidade, e 46.090 servidores demitidos, somando-se a Administração Direta, autárquica, fundacional e empresas estatais, cfr. RTJ, n° 136, p. 996.

Cerca de 45.000 servidores aposentaram-se, situação agravada pela implementação, em dezembro de 1990, da Lei nº 8.112, que instituiu o novo Estatuto dos Servidores públicos.

Por outro lado, a estrutura administrativa sofreu o duro impacto de um modelo concentrador, em que dois novos Ministérios (o da Economia, Fazenda e Planejamento, e o da Infra-estrutura) tornaram-se *megaministérios*, agrupando competências diversas, dotações orçamentárias bilionárias e dezenas de entidades supervisionadas. Tal concentração, gerando um processo decisório ingovernável e um fluxo de informações inadministrável, revelou-se incompatível com a capacidade gerencial existente, insuficiente para assegurar a preservação do patrimônio e do interesse público frente aos interesses clientelistas e fisiológicos - sem falar na corrupção direta - que jamais deixaram de se manifestar.

Inobstante a sua incapacidade de oferecer resultados positivos mensuráveis, a Reforma Collor teve prosseguimento por meio da apresentação, ao Congresso Nacional, de uma proposta de emenda constitucional (PEC nº 59/91), dentro do conjunto de medidas denominado "emendão". Esta proposta, enviada em outubro de 1991 - 3 anos apenas após a promulgação da CF 88 - visava, essencialmente, mudanças constitucionais relativas à garantia de estabilidade ao servidor público, e ao seu regime previdenciário. Teve tramitação conturbada, acabando por ser, finalmente, retirada pelo Presidente da República em março de 1992. Já naquela ocasião, propunha o Executivo que a estabilidade fosse privilégio apenas de algumas categorias de servidores, notadamente nas chamadas "atividades típicas de Estado", adotando para tanto, porém, conceito restritivo, onde somente as carreiras típicas nas áreas de segurança pública, diplomacia, advocacia e defensoria públicas, controle interno e externo e tributação, arrecadação e fiscalização de tributos e contribuições fariam jus à estabilidade após dois anos de efetivo exercício. Nos demais casos, o servidor somente adquiriria estabilidade após 10 anos de efetivo exercício. Não atingia, no entanto, as regras relativas à adoção do regime jurídico único no serviço público, nem visava flexibilizar as regras para ingresso na função pública.

Além da desestruturação de setores inteiros da Administração Federal, essa reforma não deixou resultados perenes, quer em termos de *cultura reformista*, quer em termos de metodologias, técnicas ou processos. Sequer um diagnóstico consistente pôde ser elaborado a partir de sua intervenção, pois em nenhum momento o voluntarismo que a marcou permitiu que a abordagem do ambiente administrativo se desse de maneira científica. Finalmente, o encerramento abrupto do governo Collor, em setembro de 1992, interrompeu qualquer tentativa de correção de rumos ou revisão do processo, como vinha sendo esboçado a partir maio de 1992, início da gestão do então Ministro do Trabalho e Administração, Dep. João Mellão Neto, e cujo discurso apontava para uma linha de abordagem bastante diferenciada da adotada até então, e muito mais próxima da que havia orientado o processo de reforma da Nova República.

2.7 A Reforma Bresser

Durante o governo Itamar Franco, o debate sobre a reforma administrativa esteve ausente da agenda política. No período, resumiu-se a discussão sobre reforma à aprovação de instrumentos legislativos referentes à estrutura ministerial, à criação ou reestruturação de órgãos da administração direta e de algumas autarquias, decorrentes de transformação de outros órgãos. Tiveram origem nesse período, como autarquias, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica, a Agência Espacial Brasileira e o Departamento Nacional da Produção Mineral. Foram também criadas a Secretaria Federal de Controle, órgão do sistema de controle interno, e reestruturado o Sistema Federal de Planejamento e Orçamento, com a recriação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais. Foram também enviadas ao Congresso Nacional propostas destinadas a promover arranjos administrativos, como a regulamentação das diretrizes para a implantação de Planos de Carreira, a regulamentação do Plano de Seguridade Social do Servidor, assim como adotadas medidas complementares no processo de implantação da isonomia remuneratória no âmbito do Poder Executivo. Nenhuma dessas medidas de ordem interna, no entanto, logrou ser convertida em lei, em vista da própria desarticulação interna do governo.

Apesar desse imobilismo, data de 1993 importante iniciativa no sentido da realização de diagnóstico destinado a subsidiar a discussão sobre o tema: a Escola Nacional de Administração Pública, mediante convênio com o Centro de Estudos de Cultura Contemporânea - CEDEC, desenvolve importantes pesquisas acerca da Administração Pública Federal, da administração pública em outros países e debates sobre pontos específicos, a fim de subsidiar os debates da revisão constitucional, iniciada a partir de outubro desse ano.

Durante o ano de 1994, em vista do processo eleitoral, reabre-se a discussão, associada à própria elaboração dos programas de governo por parte dos partidos políticos que disputavam a Presidência da República. A reforma administrativa passa a constar dos programas de governo com destaque, orientada, essencialmente, para a qualificação do Poder Executivo para a tarefa de governar o país e para o redirecionamento de suas atividades.

O programa de Fernando Henrique Cardoso, eleito presidente em 3 de outubro de 1994, explicitado no livro "Mãos à Obra Brasil", dedica um capítulo inteiro ao tema da Reforma do Estado, prevendo, para a solução da crise brasileira, uma "corajosa reforma administrativa" e a "redefinição do papel constitucional do Estado na sociedade". A reforma do Estado e da administração pública seria "direito do cidadão e condição de governabilidade". O diagnóstico então realizado pela equipe do candidato identificava a ocorrência de "um processo de crescente esvaziamento da administração direta e descontrole da administração indireta", agravado pelo achatamento salarial e pelos desestímulos à carreira e ao mérito que "produziram um êxodo dos melhores quadros da administração direta em direção à administração indireta" (p. 185-187). Centrava-se, ainda, numa crítica à reforma do governo Collor, do seu efeito desestruturador sobre a "memória

administrativa” e o desmantelamento do sistema de produção de informações para a tomada de decisões governamentais. Concluiu, também, pela inexistência de excesso de funcionários, mas apontava na participação do gasto com pessoal no Produto Interno Bruto, e no grande número de inativos, um problema a ser resolvido. Finalmente, o Programa de Governo apontava a necessidade de o Estado brasileiro, “hoje esclerosado e clientelista” tornar-se ágil e eficiente, mediante a constituição de uma burocracia profissionalizada, “tendo o concurso público como forma de acesso e o mérito e a produtividade como critérios de promoção”.

Através de Medida Provisória editada no dia da posse, o Presidente Fernando Henrique Cardoso promoveu uma reforma na estrutura ministerial e, em lugar da antiga Secretaria da Administração Federal, criou o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A esse Ministério caberia a formulação das políticas e diretrizes para a reforma do Estado e a reforma administrativa, a modernização da gestão e a promoção da qualidade no serviço público.

Ao tomar posse no cargo, quase imediatamente o Ministro da Administração, Luiz Carlos Bresser Pereira, passou a defender medidas de flexibilização no âmbito do serviço público, notadamente em relação à estabilidade, ao regime jurídico único, à isonomia e às formas de organização da administração. Defendia a “unificação dos mercados de trabalho” e a superação do modelo burocrático, através da adoção da chamada “administração gerencial”. Propunha, também, que por meio da criação de entidades denominadas “organizações sociais” as atividades em certos setores fossem transferidas à iniciativa privada, permanecendo o Estado não mais como executor direto, mas apenas como responsável pelo seu financiamento, participando minoritariamente da composição de colegiados responsáveis, a partir daí, pela gestão desses recursos e serviços públicos, notadamente nas áreas de saúde, educação, cultura e ciência e tecnologia.

A elaboração das propostas que materializaram tais intenções sob a forma de mudanças na Constituição consumiram cerca de 6 meses de discussão interna, no governo. A partir de março de 1995, o MARE passou a dedicar-se quase exclusivamente à elaboração de uma proposta de emenda constitucional. Em julho de 1995, quando se iniciou a fase final de elaboração, e após notícias de que o Executivo não enviaria a proposta ao Congresso, em face das múltiplas resistências surgidas durante o seu processo inicial de elaboração, uma nova rodada de discussões na Câmara da Reforma do Estado do Conselho de Governo definiu as suas linhas gerais.

Em 23 de agosto de 1995, foram enviadas duas propostas de Emenda Constitucional (nº 173 e 174/95), cuja concepção teórica da proposta parte de duas premissas básicas:

- a) a crise do Estado e a falência da Administração burocrática no Brasil, resultante da crise financeira e do engessamento produzido pela Constituição de 1988;
- b) que a administração pública no Brasil já ultrapassou a fase patrimonialista, já cumpriu as etapas da fase burocrática e se acha pronta para ingressar na fase da Administração gerencial, onde a administração pública se liberta dos controles formais **a priori** e parte para o controle por resultados **a posteriori**.

Essas premissas fundamentaram, ainda, a elaboração de documento denominado “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em setembro de 1995, que juntamente com as propostas de Emenda Constitucional e o Programa de Publicização, destinado à implantação das chamadas “organizações sociais” e das “agências executivas”, constituem o esqueleto básico da reforma idealizada pelo governo Fernando Henrique Cardoso.

O Plano Diretor⁹⁷ dá o fundamento teórico da Reforma: divide a administração pública em quatro núcleos.

O núcleo Estratégico é o responsável pelo exercício das funções indelegáveis do Estado, correspondendo ao Poder Legislativo, ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e, no Executivo, à cúpula diretiva (Presidente da República, ministros e seus auxiliares diretos), responsável pelo planejamento e formulação de políticas públicas e regulações, defesa nacional, segurança pública, relações exteriores, arrecadação de impostos, administração financeira e administração de pessoal do Estado. Nesse núcleo, segundo o Min. Bresser Pereira⁹⁸, a efetividade é mais relevante que a eficiência, permitindo a preservação de características do modelo burocrático. A estratégia da reforma consistiria, então, em reforçar esse núcleo, e ocupá-lo por servidores públicos “altamente competentes e bem pagos”, identificados com o *ethos* do serviço público. Para esse segmento, a carreira e a estabilidade devem ser asseguradas por lei, embora devam ser entendidos de forma mais “flexível”.

O núcleo de Atividades Exclusivas (ou de Serviços Monopolistas ou Exclusivos, também chamado inicialmente de *Núcleo Burocrático*) é o responsável pela prestação dos serviços públicos típicos e indelegáveis, genericamente classificados como de “fiscalizar, regulamentar, fomentar”: fiscalização, previdência social básica, seguro-desemprego, subsídios à educação básica, à saúde, etc.. Para esse núcleo, a reforma reserva a *descentralização* de atividades, por meio da criação de entidades voltadas à execução: as *agências executivas*. Ressalte-se que, inicialmente, a concepção defendida por BRESSER PEREIRA agrupava também no Núcleo Burocrático as funções e atividades que o Plano Diretor inclui no Núcleo Estratégico, definindo o Núcleo Burocrático como “voltado para as funções de governo, que nele se exercem de forma exclusiva: legislar e tributar, administrar a justiça, garantir a segurança e a ordem interna, defender o país contra o inimigo externo, e estabelecer as políticas de caráter econômico, social, cultural e do meio ambiente”⁹⁹.

O Núcleo de Serviços Não-Exclusivos (inicialmente chamado de núcleo de Serviços Competitivos) é onde o Estado atua concomitantemente com o setor privado: prestação de serviços na área de ensino, saúde, pesquisa científica, nos quais a intervenção do Estado decorre do interesse social no serviço. Nesse núcleo, a atividade deve ser mais do que

⁹⁷ BRASIL, Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Imprensa Nacional, 1995, 86 p.

⁹⁸ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Administração Pública Gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília: MARE, mimeo, 1996, 25 p. p. 17.

⁹⁹ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do aparelho do Estado..., op. cit., p. 12.

descentralizada: deve ser transferida para o setor privado, por meio de organizações sociais, cuja natureza seria a de *entidades de direito privado*, de caráter público não-estatal. Ao Estado caberia, então, prover de meios tais entidades, subsidiando-as diretamente por meio de dotações orçamentárias, mas incentivando a busca de receitas no mercado.

O último é o Núcleo de Produção para o Mercado: corresponde à área de atuação das empresas, como a de infra-estrutura, onde o Estado atua substitutivamente ao capital privado. Nesse núcleo, a estratégia se resume à *privatização* dessas entidades, tanto quanto possível.

A partir destes quatro núcleos, a Reforma propõe mudanças constitucionais que permitam ajustar a força de trabalho e a organização institucional da Administração Federal. A primeira medida implica rever a instituição do regime jurídico único, para que os servidores possam ser enquadrados em novos regimes de trabalho, conforme o núcleo em que prestem serviços. Nas universidades, por exemplo, os servidores seriam necessariamente regidos pelo regime de emprego. Apenas nos núcleos Estratégico e de Atividades Exclusivas seria mantido o regime estatutário, e ainda assim relativizado conforme o cargo de cada servidor. Porque a segunda medida é exatamente criar novas regras para reger a estabilidade dos servidores: somente seriam estáveis os servidores estatutários, ocupantes de *cargos* - porque a estabilidade é inerente a este regime - mas esta estabilidade dependeria do grau de necessidade de garantias do cargo exercido. Ou seja: um agente administrativo do núcleo de Atividades Exclusivas não teria estabilidade plena: poderia ser demitido por excesso de pessoal ou necessidade de redução de despesas. Apenas os servidores cujos cargos "exijam garantias especiais contra a perda do cargo", a serem definidos em lei complementar, estariam livres desta "demissão sem justa causa". Já os ocupantes de empregos, em qualquer dos Núcleos, não teria estabilidade alguma ...

Outras mudanças foram idealizadas, no sentido de flexibilizar a gestão da Administração Federal, especialmente no sentido de permitir a contratação de pessoal pelas estatais e pelo Núcleo de Serviços Não-Exclusivos mediante simples processo seletivo, e ao Poder Executivo estruturar seus órgãos sem a aprovação específica do Legislativo. Propunham, ainda, submeter expressamente a concessão de quaisquer vantagens ou aumentos de remunerações para os servidores públicos ocupantes de cargos ou empregos na administração direta, autárquica e fundacional nos três Poderes à necessidade de lei prévia. Mas, em linhas gerais, as propostas de emenda constitucional elegeram como *inimigos* a isonomia, concurso público, estabilidade, regime jurídico. Pouco ou nada trouxeram à discussão do problema da desprofissionalização do serviço público e de sua gestão, embora o Plano Diretor contenha diagnóstico e propostas a respeito de uma política de recursos humanos que, em linhas gerais, não apenas é correta como permitiria avanços significativos, a médio prazo, no sentido da qualificação dos quadros de pessoal e sua adequada hierarquização¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, op. cit, p. 77-78.

A segunda parte do programa de reformas acha-se consubstanciada no Programa Nacional de Publicização, orientado para a implantação de novas formas jurídicas destinadas à prestação de serviços públicos.

A primeira forma jurídica nova, idealizada pelo Plano Diretor, é a das *agências executivas*, as quais se constituiriam numa nova espécie de entidade de direito público, construída a partir das autarquias e fundações já existentes e cujas atividades sejam classificáveis no “Núcleo de Atividades Exclusivas”. Nessas atividades, onde estaria presente o “poder extroverso” do Estado, seria necessário preservar a forma de propriedade pública dos meios a serviço da Sociedade, embora a administração deva ser predominantemente do tipo *gerencial*, ou seja, distanciada do comportamento dito *burocrático* da Administração e, por isso mesmo *ineficiente*. As entidades teriam sua forma jurídica alterada por meio de lei própria, adquirindo novo *status* institucional, com o qual teriam ampliada a sua autonomia administrativa, financeira e orçamentária por meio de contratos de gestão a serem firmados com a Administração Direta. No curso do contrato, estariam assegurados, em tese, os meios necessários ao cumprimento das metas estabelecidas, respondendo o corpo dirigente pelo seu descumprimento. Os controles prévios seriam suprimidos, passando a entidade a submeter-se exclusivamente ao controle finalístico e *a posteriori*.

A segunda figura jurídica idealizada é a das *organizações sociais*, entidades de direito privado não integrantes da Administração Pública e que, por isso, estariam completamente liberadas da observância aos limites constitucionais. As organizações sociais seriam geridas pelo setor privado, a partir de entidades privadas criadas com a finalidade de explorar ou prestar serviços públicos em atividades classificadas no Núcleo de Serviços Não-Exclusivos. Por meio de leis específicas, tais entidades seriam “qualificadas” como organizações sociais, sendo-lhes cedidos os bens públicos destinados àqueles serviços e os servidores deles encarregados, os quais poderiam manter o seu vínculo com a Administração Pública. As entidades atualmente existentes a serem substituídas pelas organizações sociais seriam extintas. Ao mesmo tempo, seria firmado contrato de gestão e asseguradas as dotações orçamentárias necessárias ao seu funcionamento. A direção dessas entidades seria supervisionada por um conselho composto majoritariamente por representantes da sociedade, com a participação de representantes do governo. Da mesma forma que nas agências executivas, os controles seriam apenas finalísticos e *a posteriori*.

Ambas as figuras foram “decalcadas” da experiência britânica de reforma administrativa, adotada a partir de 1979 na gestão Margareth Thatcher. Naquele país, a criação das chamadas “quangos” (*quasi autonomous non-governmental organisations*) e das *executive agencies* associou-se ao processo de privatização de estabelecimentos industriais estatais, reduzindo expressivamente a atuação direta do Estado na prestação de serviços, notadamente nas áreas de saúde, educação e assistência. Inobstante, mesmo na Inglaterra - país com larga tradição de profissionalização da Administração Pública e controle social do Estado - esse sistema deu origem a graves distorções, dentre elas a *proliferação de entidades*, a *fragmentação da ação administrativa* e um aguçamento do

nepotismo, em face da ampla permeabilidade dos quadros de pessoal dessas entidades a pressões externas. Segundo o relato de Mário Ernesto Humbert,

"As quangos, embora fora da estrutura oficial, substituem a ação do Estado, obtendo seus recursos de maneira compulsória. Elas têm a vantagem de poder se estruturar de forma mais eficaz que a burocracia estatal, mas apresentam a desvantagem de acumular poder sem depender dos cidadãos e de votos de seus eleitores. Os ingleses, no seu processo pioneiro de privatização abrangente, transferiram parte das atividades antes estatais para quangos e hoje, quando há mais de 5 mil dessas organizações, 70 mil dirigentes e receitas da ordem de US\$ 70 bilhões, levantam-se dívidas se esse foi um procedimento correto. Primeiro, porque os dirigentes e os quangocratas são geralmente nomeados por interesses políticos ou por amizade e não se sentem servidores públicos; e segundo por que as quangos são menos sujeitas ao controle externo, e com isso os problemas de nepotismo, uso para interesses pessoais, má gestão, inadequada aplicação de recursos e mesmo de corrupção se mantêm."¹⁰¹

Por fim, não restou provado que essas entidades tenham sido capazes de proporcionar melhores serviços à população, ou uma gestão mais eficiente dos recursos colocados à sua disposição. No caso brasileiro, há fundados receios de que o processo de *publicização* venha a servir de instrumento para a redução, a médio prazo, das despesas com serviços públicos nas áreas de saúde, educação e assistência social, assim como de pretexto à cobrança por parte das entidades de quaisquer serviços prestados, inclusive naquelas atividades em que, por determinação constitucional, é dever do Estado assegurar serviços gratuitos. Apesar de, desde o princípio, o Min. Bresser Pereira ter-se preocupado em tentar assegurar que o governo manteria o mesmo nível de recursos orçamentários alocados às entidades que aderissem ao programa¹⁰², as suspeitas foram confirmadas por declarações posteriores de autoridades do governo, segundo as quais

"... no começo, os novos contratos não significarão nenhuma economia para o Estado. O Tesouro continuará repassando verbas para financiamento, custeio, e pagamento dos salários dos servidores das entidades, que serão previstas no Orçamento-Geral da União. Os funcionários contratados depois da mudança serão regidos pela CLT, sem estabilidade, com os da iniciativa privada. os servidores estatutários continuarão com as vantagens do regime jurídico único. O Tesouro só deixará de repassar seus salários quando a vaga se extinguir, com a aposentadoria do titular."¹⁰³

Além disso, segundo a Secretária da Reforma do Estado, o governo federal espera reduzir as despesas com as organizações sociais à medida em que forem conseguindo se sustentar com a exploração econômica de suas atividades: "o ministério prevê redução gradual do investimento público"¹⁰⁴. Em conseqüência, tais entidades estarão sendo incentivadas a "captar recursos no mercado" e a obter lucros, o que leva a crer que os serviços públicos por elas prestados passem a ser cobrados da população, despendo-se de

¹⁰¹ HUMBERT, Mário Ernesto. O sistema "S" e as "quangos". *Gazeta Mercantil*, out. 1996.

¹⁰² BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. As organizações sociais. Folha de São Paulo, 22 mai 1995.

¹⁰³ DOMINGOS, João. União passará órgãos públicos para setor privado. *O Estado de São Paulo*, 25 out 1996, p. A4.

¹⁰⁴ TAVARES, Rodrigo França. MP da reforma só prevê verba por 1 ano. *O Globo*, 26 out 1996, p. 10.

seu caráter público. Por esse motivo os reitores das universidades federais reagiram à intenção de transformarem-se as universidades públicas em organizações sociais, considerando a iniciativa “o início do processo de privatização do ensino superior”¹⁰⁵. Segundo Lúcio Barcelos, Presidente do Conselho Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul, “a nova figura jurídica tira a responsabilidade do Estado pela administração direta dos órgãos públicos”¹⁰⁶. Além desse problema, tais entidades tendem a reproduzir os problemas já verificados na administração indireta, à medida que não precisarão contratar por concurso ou comprar por licitação, como reiteradamente tem afirmado o MARE ao defender o modelo. Não é respondida a pergunta, ainda, sobre o que aconteceria caso um “contrato de gestão” fosse descumprido pela organização social após dez anos de funcionamento. Caso fosse rompido esse contrato, e o patrimônio cedido à entidade revertesse à Administração Pública, a entidade originária já estaria extinta. Seria, então, recriada, ou outra “organização social” seria qualificada? Em qualquer caso, que direitos reivindicariam os funcionários admitidos pela organização social “desqualificada” durante esses dez anos?

Como se vê, são inúmeros os aspectos a serem abordados, durante a discussão de medidas dessa natureza, cujas características de radicalidade e inovação se associam aos inerentes riscos na sua implementação, exigindo atenção redobrada para que a emenda não saia pior do que soneto. Inovação, todavia, que é relativa, dado que a proposta repete, sob certos aspectos, a premissa de flexibilização da Reforma de 1967, ainda que enfatizando, desta feita, novos instrumentos para viabilizar a incorporação da dimensão “gerencial” à Administração Pública, e que, por isso mesmo, podem vir a permitir que se repitam os mesmos problemas vivenciados naquela reforma, se não forem atendidos alguns pressupostos.

Embora questionável quanto ao seu conteúdo e sua real capacidade de suas propostas se converterem em soluções para os problemas verificados na administração pública brasileira, a Reforma Bresser tem um mérito inegável. Sob uma perspectiva técnica e histórica, revelou-se capaz de colocar na ordem do dia um debate necessário sobre problemas que carecem de solução, agravados pelos equívocos dos últimos 30 anos, e cujo desfecho é vital para o país. Mas, sobre o conteúdo específico das propostas, e de sua adequação ao paradigma brasileiro, discorreremos no Capítulo 6 deste estudo.

¹⁰⁵ TAVARES, Rodrigo França. Governo muda gestão de órgãos públicos. *O Globo*, 24 out 1996.

¹⁰⁶ Idem, *ibidem*.

3. Estado, aparelho do Estado, sociedade e formas de organização da administração pública

A análise de um processo de reforma do aparelho do Estado exige que se tenha clareza de alguns conceitos básicos acerca da organização estatal e de como se estrutura para atender às suas competências. Na verdade, as estruturas adotada pelo Estado - servidores, órgãos, entidades - são conseqüências, instrumentos de que se vale para dar conta de sua finalidade maior, que é a busca do bem comum e a satisfação do interesse coletivo. O próprio surgimento do Estado decorre da complexidade atingida pela sociedade, que exige mecanismos destinados à manutenção da ordem e da sua coesão, especialmente por meio da mediação dos conflitos.

Numa conceituação simplificada, Estado pode ser definido como a organização pública destinada a promulgar e executar o Direito, a quem cabe o monopólio da coação efetiva ou potencial sobre os membros da coletividade, tendo como objetivo a satisfação do bem comum¹⁰⁷. Segundo BRESSER PEREIRA¹⁰⁸, o Estado é o resultado político-social de um contrato social através do qual os homens cedem-lhe uma parte da liberdade para que o mesmo possa manter a ordem ou garantir os direitos de propriedade e a execução dos contratos, tendo como elementos constitutivos um governo formado por membros da elite política, uma burocracia ou tecnocracia pública, uma força policial e militar e um ordenamento jurídico impositivo. Adotando a conceituação de Renato Alessi, acrescenta ainda que é a única organização dotada do "poder extroverso", ou seja, da capacidade de impor normas de conduta, o que se exemplifica na capacidade de legislar e tributar.

Ao Estado compete o exercício de funções públicas vinculadas ao cumprimento dessas finalidades, as quais lhe acarretam poderes e deveres próprios. Nem sempre, contudo, o Estado se investe de prerrogativas especiais; em certas situações, equipara-se ao particular, exercendo a sua supremacia e poder de subordinação apenas quando a relação for de *direito público*. Dentre essas funções, destaca-se - para os efeitos de nossa análise - a *função administrativa*, em cujo exercício o Estado intervém na sociedade para satisfazer interesses coletivos, seja por meio do fomento, seja pelo exercício do poder de polícia, prevenindo atos nocivos à ordem social, à saúde, etc., seja substituindo a iniciativa privada

¹⁰⁷ OLIVEIRA, Fernando Andrade. Sociedade, Estado e Administração Pública. *Revista de direito Público*, nº 74, ano XVIII, abr-jun 1985, p. 191-206, p. 192.

¹⁰⁸ BRESSER Luiz Carlos. Estado, aparelho do Estado e sociedade civil. Textos para Discussão nº 4. Brasília: IBRAP, 1995, 31 p. p. 10.

para garantir o atendimento das necessidades coletivas, pela via da organização e execução de serviços públicos nas diversas áreas¹⁰⁹.

Para que cumpra as suas funções, a estruturação do aparelho do Estado se dá, num primeiro momento, a partir da sua divisão entre os Poderes que o compõem. Assim, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, *harmônicos e independentes entre si*, encerram cada qual um leque de competências exclusivas, concorrentes ou complementares, que permitem que, por meio de seus mecanismos e instrumentos próprios, possam prestar à sociedade os serviços que reclama e cumprir suas funções institucionais na condução do seu destino.

Internamente, cada Poder se estrutura em órgãos, os quais determinam uma divisão de competências com base, fundamentalmente, no princípio da especialização: a cada órgão caberão competências específicas, para as quais será provido de meios materiais e humanos e de instrumentos jurídicos que definam a sua atuação. No âmbito do Executivo, esta divisão se dá na forma dos Ministérios, suas secretarias e departamentos, delegacias e demais unidades administrativas. No Poder Legislativo, por meio da organização bicameral (Câmara e Senado) ou unicameral e seus respectivos órgãos internos (Comissões, Secretarias, Diretorias), além da função específica exercida pelos Tribunais de Contas. No Judiciário, esta organização obedece ao comando constitucional, que prevê a sua estruturação em diversos tribunais autônomos, como os Tribunais Superiores (STF, STM, STJ, TST, TSE) e regionais (TRTs, TRFs, TREs). O Ministério Público e o Tribunal de Contas também integram este esquema fundamental, com naturezas *sui generis*, integrando os Poderes sem a eles se subordinarem hierarquicamente, dada a situação de autonomia funcional, administrativa e financeira de que dispõem. Prevalece, no entanto, o princípio da indivisibilidade da pessoa jurídica de direito público que integram: a União, no caso do governo federal.

Além dessa estrutura básica, o Estado se organiza ainda por meio da criação de entidades da Administração indireta: autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Estas são formas personalizadas (pessoas jurídicas dotadas de personalidade, patrimônio e receitas próprios) destinadas a atuar, de forma descentralizada, na prestação de serviços públicos ou na exploração de atividades econômicas em que o interesse público reclame a presença estatal. Enquanto autarquias e fundações públicas, por enfeixarem de maneira mais objetiva os poderes estatais, regem-se no atual sistema constitucional pelo direito público, as empresas estatais regem-se essencialmente pelo direito privado, ou seja, assemelham-se ao particular, não contando com a totalidade das prerrogativas e restrições que decorrem da condição de integrantes do aparelho estatal. Em certos casos, à vista dos interesses que visam atender, regem-se por normas de direito público, sendo dotadas de prerrogativas estatais específicas, como a vedação de falência, já que pertencem ao próprio Estado.

A essa estrutura organizacional, somada aos quadros políticos dirigentes e aos quadros da burocracia (ou tecnoburocracia), inclusive a força militar e policial, podemos

¹⁰⁹ Idem, *ibidem*, p. 197-198.

designar *governo* ou, como tem sido proposto por BRESSER PEREIRA, *aparelho do Estado*, sem o qual não é possível o exercício da tarefa de *governar*. A extensão e complexidade desse *aparelho* são elementos que variam de país a país, e conforme o processo histórico, mas a tendência tem sido - como já vimos - a expansão desse aparelho, de modo a viabilizar a atuação do Estado politicamente considerado.

A evolução da estrutura administrativa brasileira demonstra uma busca, notadamente a partir da década de 1930, de instrumentos mais adequados ao crescimento do papel do Estado, que deixa de ser o Estado clássico e passa a assumir variadas funções, como as já mencionadas de Estado regulador, Estado provedor, etc. Rumo ao Estado de Bem-Estar, assumiu, ao lado das funções *stricto sensu*, papel crescente nas funções sociais e funções econômicas, montando, para tanto, um aparelho estatal altamente heterogêneo e complexo. Desse quadro são exemplo as mais de quinhentas entidades da administração indireta que compunham, ao final da década de 1970, a Administração Federal.

Cada forma jurídica, ao ser escolhida para a instituição de um órgão ou entidade integrante do aparelho estatal deve levar em conta as funções estatais a serem satisfeitas e as competências a serem por ela exercidas. Inobstante, os diferentes graus de sujeição aos princípios gerais que regem a administração pública levaram, em muitos momentos, a que a estruturação administrativa considerasse antes a conveniência de adotar-se um tipo mais flexível do que, propriamente, a função estatal correspondente. Disso decorreu a já citada proliferação órgãos autônomos, entidades fundacionais e sociedades de economia mista, aos quais era inerente maior grau de autonomia que o reservado à administração direta e autárquica.

Dessa ausência de critérios resulta, em grande parte, o quadro atual, carecedor de uma intervenção reformadora, já tentada sem sucesso pelo Decreto-Lei nº 200/67¹¹⁰.

Nesse sentido, verifica-se ainda que o aparelho estatal existente não corresponde, necessariamente, ao Estado que atende, nem tampouco à necessidade de assegurar-se grau adequado de transparência e porosidade às demandas sociais.

A sociedade civil continua ausente do processo decisório, enquanto o Estado, montado numa estrutura complexa e desarticulada, continua sendo o gestor imperial do interesse coletivo que, a rigor, não lhe pertence, mas do qual se apropria enquanto instrumento de expressão da hegemonia da classe dominante: segundo Pedro Demo, não há democracia sem Estado, mas o Estado somente “equaliza oportunidades” sob a pressão democrática. Deixado à sua lógica histórica preponderante, concentra vantagens e concorre para o acirramento das desigualdades sociais, e somente o controle democrático minimiza a figura de um Estado impune e prepotente¹¹¹. A atuação do Estado, descolada da sua finalidade principal de *prover o bem comum e o interesse da sociedade*, gera uma crise de

¹¹⁰ Em seu art. 211, o Decreto-Lei nº 200 previa que o Poder Executivo adequaria a estrutura e funcionamento das entidades da administração indireta aos conceitos e diretrizes da reforma administrativa, enquadrando as entidades então existentes nos tipos previstos no seu art. 5º.

¹¹¹ DEMO, Pedro. Participação e planejamento - arranjo preliminar. *Revista de Administração Pública*, vol. 25, p. 31-54, jul-set. 1991, p. 41.

legitimidade que produz, na mentalidade do cidadão comum, um questionamento da própria natureza e essência da atuação do Estado, e não de suas disfunções.

Este descolamento, cujas verdadeiras causas não são jamais expostas aos que integram, como cidadãos, a sociedade civil, cria um clima propício para o questionamento de todo o aparelho estatal, inclusive seus servidores, à vista do *desvio de finalidade* que representa esta atuação autonomizada, sorvedora de recursos públicos e que baixos resultados oferece, aparentemente, ao indivíduo que necessita do apoio do Estado para a sua promoção social. Confunde-se, assim, a neutralidade estatal e os pressupostos da organização burocrática, com suas disfunções: o patrimonialismo, o clientelismo, as políticas de alianças e o fisiologismo, o burocratismo, o corporativismo, o comportamento auto-referente, e a ineficiência e desperdício a que tais disfunções conduzem inevitavelmente, especialmente quando é reduzido o espaço de participação e controle social sobre a gestão pública.

Resulta, disso, a negação do Estado, e não a constatação da necessidade de um processo efetivo de reforma. Dentro desta lógica, reformar o Estado é ter menos Estado, e não ter um Estado melhor; é reduzir o seu tamanho, não é torná-lo apto a desempenhar suas funções de maneira mais democrática e eficaz, menos autônoma e mais socialmente controlada; é afastar controles, simplificar processos, desregulamentar, desburocratizar, transferir a responsabilidade executiva para o setor privado - sempre mais competente! - e nunca fazer com que os processos, os regulamentos e a burocracia sejam o que realmente devem ser: instrumentos de garantia do cidadão perante o Estado, de proteção do interesse coletivo frente ao interesse individual. O *Estado moderno* não será, portanto, o resultado de uma evolução, de um aperfeiçoamento, mas o fruto de uma intervenção parcialmente planejada que, preservando a dicotomia Estado-sociedade civil, tende, em muitos aspectos, a negar o perfil assumido pelo Estado na ordem democrática, como meio para a gestão do conflito social e para a redistribuição da riqueza, especialmente por meio da prestação dos serviços públicos. Em 1990, no auge da Reforma Collor, este estado de coisas já estava bastante evidente, como demonstra o trecho a seguir de reportagem publicada à época pela Revista Veja:

“Os cidadãos que precisam dos serviços do Estado podem ser definidos como pessoas predestinadas a uma rotina de infelicidades - não têm boas escolas para colocar os filhos, não têm polícia para protegê-los de ladrões, não têm médicos dispostos a atendê-los na hora em que necessitam. Junto com essa massa de desamparados, o Estado brasileiro fez nascer um outro cidadão e uma nova cultura. Ela ensina que uma pessoa só pode ficar em paz consigo mesma quando se livra do Estado. Pode residir num condomínio fechado, pagar uma escola privada para os filhos, ter recursos para contratar serviços privados de segurança, dispor de uma conta bancária capaz de honrar honorários de um bom médico - em suma, pode dispensar as necessidades de recorrer aos serviços prestados pelo Estado brasileiro.”¹¹²

Todo o discurso que se constrói na defesa das reformas, segundo a ótica governista, parte de um conjunto de pressupostos que parece ignorar de que Estado estamos falando, para que serve e a quem serve. Parece ignorar, ainda, as premissas que orientaram a

¹¹² *O país dos Barnabés*. Veja, 20 jun 1990, p. 35.

constituição do Estado que temos, e a sua estruturação, tratando-a como um fruto meramente accidental de maus governos, e não como resultado de um processo social que - ainda que eivado de vícios - é o reflexo do nosso próprio estágio de desenvolvimento político. Dissocia o *aparelho do Estado* do Estado para o qual foi instituído, concluindo que: "reformular o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado"¹¹³ e colocando como prioritária a reforma do aparelho do Estado para aumentar a capacidade de implementar de forma eficiente as políticas públicas (*governança*). São, entretanto, coisas diferentes, e complementares, a reforma do aparelho do Estado menor do que a Reforma do Estado - mas servindo a ela, dado que se trata da "redefinição do papel do Estado". Na nova perspectiva "busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado", descentralizando-se a prestação de serviços sociais e de infra-estrutura, inclusive para o setor público *não*-estatal. Esse processo se dá, ainda, mediante a "transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente" para uma "administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania"¹¹⁴. Haveria, por fim, uma "lacuna entre demandas e possibilidade de oferta por parte do Estado", ou seja, o Estado é sempre exigido pelos cidadãos acima do que pode fornecer¹¹⁵ - e, por isso, há que se *controlar a demanda*, e não satisfazê-la, até porque essa atávica ineficiência tornaria impossível atingir o objetivo... Apesar disso, em termos de formulação teórica, o próprio Ministro Bresser Pereira parece estar ciente das características do objeto de sua intervenção, à medida que reconhece, no Estado contemporâneo, um aparelho que está sob a influência de três tipos de agentes sociais (a "alta tecnoburocracia", as classes ou elites dirigentes e a sociedade civil como um todo), e cuja ação expressa a vontade desses três tipos de atores¹¹⁶.

Reformular o aparelho estatal sem levar em conta as suas diferenciações em relação ao setor privado, sem ter em mente como foi construído e para quê, efetivamente, deve ser direcionado, não por vontade da burocracia, das elites econômicas, dos lobbies ou de governantes messiânicos, mas por força do ordenamento constitucional que define quais são, afinal, as opções políticas que definem o seu papel não é, efetivamente, uma atitude responsável. Para Mário Henrique SIMONSEN, "Estado fraco não é aquele que exerce poucas funções, mas aquele que não consegue cumprir as sus tarefas constitucionais"¹¹⁷. Wanderley Guilherme dos SANTOS avalia o perfil do Estado brasileiro no sentido de que é ao mesmo tempo pequeno e fraco, pois não apenas não tem funcionários de mais nem tampouco gasta demais com a prestação de serviços públicos¹¹⁸. Em 1991, era a mesma a opinião de Fernando Henrique CARDOSO, para quem

¹¹³ BRASIL, Presidência da República. Plano Diretor..., op. cit., p. 17.

¹¹⁴ Idem, ibidem, p. 18-19.

¹¹⁵ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Administração pública gerencial..., op. cit., p. 5.

¹¹⁶ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Estado..., op. cit., p. 25.

¹¹⁷ SIMONSEN, Mário Henrique. Frenesi liberalista. *Veja*, 20 mai 1992, p. 89.

¹¹⁸ SANTOS, Wanderley Guilherme dos, apud *O país dos Barnabés*. *Veja*, 20 Jun 1990, p. 30.

*"...a todo instante, eu ouço no Congresso as reclamações mais estapafúrdias do tamanho da nossa burocracia. É inútil mostrar os números. É recorde que, há alguns anos, usando um trabalho de Wanderley Guilherme, demonstrei que, pelo menos do ponto de vista numérico, o tamanho do Estado brasileiro não era assustador. O que era assustador era a sua incompetência. O que deve assustar não é o tamanho, é quando se tem um Estado que não funciona; e o nosso, em certos momentos e em certos setores, se esclerosou."*¹¹⁹

Na mesma ocasião, analisando a estratégia de modernização e renovação do Estado francês, opinava CARDOSO que a França, país onde a sociedade formou-se ao redor do Estado, não apenas se modernizou e se renovou como renovou o seu Estado, *"mas não de maneira apressada como muitas vezes se imagina que deva ser feita a modernização do Estado, ou seja, pela diminuição de suas funções. Isso foi feito pelo aumento da competência e da capacidade de bem servir, de exercer as funções do Estado"*¹²⁰. Segundo a proposta governamental, no entanto, a reforma

*"... provavelmente significará reduzir o Estado, limitar suas funções como produtor de bens e serviços e, em menor extensão, como regulador, mas implicará provavelmente em ampliar suas funções no financiamento de organizações públicas não-estatais para a realização de atividades nas quais externalidades ou direitos humanos básicos estejam envolvidos necessitando serem subsidiadas, e em dotar o Estado de meios para que possa apoiar a competitividade internacional das indústrias locais."*¹²¹

Trata-se, portanto, de uma concepção que - ainda que não conduza ao Estado mínimo - inequivocamente implica na *redução das funções estatais*, no seu redirecionamento sem que estejam dadas as condições para tanto, especialmente sob os aspectos da gestão e da participação social.

Propor e implantar uma reforma administrativa sem que se direcione o seu conteúdo para os verdadeiros gargalos terá efeito desastroso, concentrando ainda mais o poder na mão dos que historicamente têm sido beneficiados pelo aparelho estatal. Enquanto isso, a sociedade civil permanece sendo vista como massa de manobra e veículo da legitimação das intervenções desastradas, com a complacência da mídia e a cumplicidade do capital privado que busca a ampliação do seu já extenso poder.

Segundo MENDEZ, o problema principal e de longo prazo da Reforma do Estado não está na dimensão do gasto público, nem tampouco apenas na seleção das políticas adequadas para implementar. Identifica, porém, como fundamentais a maior participação popular, guiada por uma "ética da responsabilidade" e uma maior capacidade estratégica e profissionalismo na formulação, execução e avaliação de políticas públicas. Nesse sentido, aponta como objetivos a serem alcançados: a) a abertura dos responsáveis pela formulação e execução de políticas aos insumos oriundos dos agentes sociais e organizações civis; b) o monitoramento e avaliação efetivos das políticas por seus formuladores/executores

¹¹⁹ CARDOSO, Fernando Henrique in *Contratos de gestão e a experiência francesa de renovação do setor público - Seminário Brasil-França*. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 29 a 31 de outubro de 1991. Brasília, SAE/ENAF, 1993, 216 p. p. 32

¹²⁰ *Idem*, *ibidem*, p. 30.

¹²¹ BRESSER PEREIRA, *Administração Pública Gerencial...*, op. cit., p. 4.

demais atores; c) a habilitação desses atores, nivelando o acesso à informação, capacidades e instrumentos para participar do processo, como responsabilidade do Estado democrático; d) a conciliação de um maior profissionalismo, sentido de missão pública, capacidade estratégica, motivação, continuidade e garantias aos servidores públicos, contrabalançada por uma certa descentralização e flexibilidade de gestão, de modo que o sistema profissional garanta segurança e motivação aos servidores sem conduzi-los à apatia e conservadorismo; e) sistemas de formação e capacitação permanente. Reconhece, assim, que os servidores públicos têm um importante papel na democracia como promotores de uma “ética da responsabilidade”, o que exige, por outro lado, o desenvolvimento paralelo de formas e indicadores efetivos para a avaliação do seu desempenho como contrapartida à sua profissionalização e estabilidade. A formação de um aparato público altamente profissionalizado, baseado no mérito e como forte sentido de missão pública, capaz de assegurar a firmeza das regras institucionais necessárias ao desenvolvimento de mercados nacionais produtivos é essencial, portanto, para que o Estado possa ser um “Estado forte”, capaz de ouvir os grupos de interesse e implementar programas sociais, mas também de impor-se sobre os interesses particulares e defender eficazmente o interesse geral, exigindo eficiência e eficácia daqueles que respondem pela aplicação de recursos públicos.

Conclui esse Autor, ainda, que,

“...no está suficiente claro en América Latina que sin completar la reforma del Estado con lo más importante, cualquier cambio en las políticas, por acertadas que éstas sean, no tendrán los efectos o la continuidad esperados. Hay que insistir en que en América Latina la conocida ‘ley de Murphy’ se aplica muy bien (la cual dice que ‘si algo puede ir mal seguramente lo hará’). Nuestra región ha intentado todo tipo de modelos (liberal, proteccionista, neo-liberal, social-demócrata, etc) y en todo sha tenido poco o nulo éxito, precisamente por no haber atendido al problema de la capacidad de ejecución, de la naturaleza, visiones e intereses de los funcionarios públicos altos pero también intermedios y operativos, así como de su capacidad y sentido de misión pública, y en esa medida de su independencia relativa respecto a la política o a los grupos de presión.”¹²²

Além desse aspecto, há que se considerar, ainda, a provável incapacidade de o novo paradigma a ser implementado vir a efetivamente responder às nossas necessidades.

Autores estrangeiros já tem se debruçado sobre as contradições e deficiências da “administração gerencial”, e em especial de programas de reforma baseados no receituário de OSBORN & GAEBLER defendidos no livro “Reinventando o Governo”. Dentre esses, destaca-se a avaliação de Leonardo Santana RABELL, catedrático da Universidade de Porto Rico e de Mario PORTILLO, especialista em administração pública porto-riquenho, para os quais a implantação desse paradigma deve ser feita com cautela especial, especialmente em países onde a experiência de intervenção estatal tenha sido importante. Para esses autores, está mais do que provada a tese de que o setor privado não é necessariamente mais eficiente do que o setor público, e a simples substituição do público pelo privado pode redundar numa nova etapa de reconstrução do setor público, a seguir.

¹²² MENDEZ, José Luis. Regresando al futuro? Postmodernidad y reforma del Estado en América Latina. *Reforma y Democracia - Revista del CLAD*, n° 6, jul 1996, p. 41-68, p. 60.

São medidas, portanto, que não podem se aplicadas de forma generalizada, à revelia de uma análise detida das circunstâncias técnicas, políticas, culturais e sociais e econômicas presentes em cada país. Dentre os perigos a serem contornados, concluem, está o de evitar que o *entrepreneur*, o *administrador público gerencial* sucumba ante os vícios do individualismo, do oportunismo e da corrupção administrativa.¹²³

Segundo Eli Diniz, professor da UFRJ¹²⁴, o enfrentamento da crise do Estado requer que este seja eficiente, mas a concepção dominante de eficiência estatal e a percepção dos meios para garanti-la recriam e fortalecem o poder decisório da tecnocracia, alijando-se tanto o parlamento quanto a sociedade do círculo de formulação e implementação das políticas, o que tende a produzir o isolamento do Executivo e comprometer a racionalidade governativa. Ao longo dos anos 80 e início dos anos 90, segundo esse autor, essa foi a característica marcante das equipes envolvidas na elaboração e implementação das “reformas” e planos de estabilização, gerando um quadro de crescente perda de capacidade de governo. A reforma do Estado teria como cerne, assim, a recuperação dessa capacidade, e o enfoque exclusivamente técnico acerca das condições de governabilidade ou *governance* não é adequado ao seu exercício num contexto democrático. A transparência dos processos de gestão e de execução das políticas é requisito da ação de governo em um regime democrático, contribuindo para aumentar a eficácia governamental. A mesma tese é defendida por KLIKBERG, para quem

“As estratégias para encarar a crise em questão, no ambiente latino-americano, coincidem em atribuir ao Estado o papel decisivo. Impõe-se, mais do que nunca, contar com um Estado eficaz. Por sua vez, a garantia e o desenvolvimento da democratização necessitam de profundas mudanças no Estado atual a favor do referido processo, e de uma reformulação integral das relações Estado-cidadania. Ambas as demandas exigem transformações profundas do aparelho público e uma elevação substancial na sua capacidade de gestão.”¹²⁵

A reforma proposta, contudo, nada acrescenta à Constituição ou à legislação ordinária que caminhe no sentido da multiplicação dos espaços decisórios abertos ao cidadão, ou mesmo para aumentar a capacidade de gestão do Estado nos termos acima descritos. Como salienta a jurista Carmem Lúcia Antunes Rocha, a proposta de reforma apresentada “despolitiza e ‘desjuridiciza’ o Estado, que não é reconhecido como ente político constituído pelo Direito e dinamizado segundo ele”, tecnocratizando Administração Pública e abandonando as técnicas e, mais ainda, os conceitos jurídicos que sedimentam a Democracia do Estado de Direito¹²⁶. Mais ainda, limita-se a romper com esse paradigma, construído para garantir a soberania do povo e assegurar ao cidadão proteção contra o governante, colocando em seu lugar um frouxo sistema que se ampara na

¹²³ RABELLI, Leonardo S & PORTILLO, Mário Negrón. “Reinventing Government”: nueva retórica, viejas problemas. *Reforma y Democracia - Revista del CLAD*, nº6, jul 1996, p. 147-164. P. 163-164.

¹²⁴ DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 38, nº 3, 1995, p. 338-415. p. 387.

¹²⁵ KLIKBERG, op. cit., p. 10.

¹²⁶ ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Observações sobre o Projeto de Emenda Constitucional nº 173 de 1995. Brasília: OAB, mimeo, 1995, p. 5.

desmedida *discrecionariiedade*, a pretexto de conferir ao administrador público *condições de gerir a coisa pública como se fosse privada*¹²⁷.

Além disso, o tipo de relação Estado-sociedade que preconiza nos leva para muito longe do “socialismo autogestionário” defendido pelo próprio BRESSER PEREIRA em sua obra “A Sociedade Estatal e a Tecnocracia”¹²⁸ como a única alternativa democrática real capaz de proporcionar o equilíbrio entre o poder da tecnoburocracia, do Estado e do capital privado. Nesse modelo “utópico”, em que o Estado não desaparece mas reduz a sua intervenção direta no aparelho econômico e se descentraliza, a sociedade civil, as empresas, escolas e outras unidades de serviços se organizam sob formas autogestionárias, sob controle político do Estado, que continua sujeito ao controle político da sociedade, ampliando-se o exercício da cidadania.

Mas, como reconhecia o atual Ministro em 1981, a transição para essa fase deveria ser democrática e gradual, ainda que não necessariamente lenta. Resta indagar se as etapas necessárias para que se atinja o estágio adequado de capacidade de autogestão já foram cumpridas - e qual foi, ao longo desse processo, o papel do governo atual e de seus antecessores. E quais são, afinal, as medidas efetivas que estão sendo propostas para assegurar efetivos espaços decisórios destinados à autogestão pela reforma atualmente em discussão.

¹²⁷ Vale recordar que, mesmo para autores como MOREIRA NETO, que defendem a reavaliação da dicotomia público-privado por meio da *publicização* e da *privatização*, esse processo não deve significar um amesquinamento do Estado ou a redução de sua importância, mas o fortalecimento desse nos espaços que lhe são próprios, restringindo esses processos às atividades *atípicas* do Estado, ou, mais especificamente, àquelas atividades que lhe foram transferidas do setor privado. Cfr. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Transformações juspolíticas do fim do século (Remodelagem do direito público). *Genesis - Revista de Direito Administrativo Aplicado*. Curitiba, nº 10, jul-set. 1996, p. 665-675, p. 672.

¹²⁸ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Sociedade Estatal ... op. cit, p. 287-288.

4. Experiências e modelos internacionais para organização da função pública

Cada país tem, como afirma PARADA, respostas próprias à problemática da organização da função pública¹²⁹, assim entendido o conjunto de servidores que o Estado tem à sua disposição a fim de desincumbir-se das funções e serviços públicos. Neste item descreveremos, sucintamente, a estrutura e as características da função pública na Alemanha, França, Inglaterra e Estados Unidos, países freqüentemente apontados como exemplos a serem seguidos pelo Brasil em seu processo de reforma.

4.1 Estados Unidos

A concepção original que marcou a organização do serviço civil americano, dentro dos ideais do *Estado Democrático*, foi a de criar-se uma administração sem com ela gerar-se uma *burocracia*, assim considerada na acepção de “*antidemocraticidade dos aparelhos dos partidos e dos Estados*”¹³⁰.

Assim, em 1820 o *Four Tenure of Office Act* estabeleceu a regra segundo a qual os funcionários das áreas de finanças deviam prestar contas de sua gestão e obter confirmação da sua investidura a cada quatro anos, limitação logo estendida a outros empregos.

Esta medida visava criar uma defesa legal contra o risco de um funcionário permanente que, a exemplo do que ocorrera no Antigo Regime, na França, viesse originar uma propriedade antidemocrática sobre as funções públicas, mas acabou por ser utilizada para despojar dos seus postos todos os funcionários de ideologia contrária e recompensar com esses mesmos postos os partidários do partido vencedor nas eleições. Os empregos públicos passaram, assim, a se tornar uma conquista dos vencedores, dando lugar ao chamado *spoils system*.

O *spoils system*, ou sistema dos despojos, identifica a prática, comum até a segunda metade do século passado nos Estados Unidos, que permitia que a grande maioria dos

¹²⁹ PARADA, Ramon. *Organización y empleo público*. 7ª ed., Madrid (Espanha) : Marcial Pons, 1993, p. 371.

¹³⁰ cfe. BOBBIO, Norberto et alii. *Dicionário de Política*. Brasília : Ed. UnB, 1992, 2 v. v. 1, p. 124-136., p. 124-136.

postos de trabalho na administração pública fossem distribuídos como verdadeiros despojos de guerra a membros do partido vitorioso nas eleições. A expressão foi cunhada pelo Presidente Andrew Jackson (“*ao vencedor, os despojos*”), em cujo governo o sistema se institucionalizou¹³¹. O próprio Presidente se encarregou de formular uma concepção técnica para justificar o sistema, afirmando que “os trabalhos confiados aos agentes do Estado são tão fáceis que todo homem inteligente pode adaptar-se a eles sem demora”¹³².

A substituição alucinante de funcionários produziu graves crises nos serviços públicos, generalizando a corrupção e mesmo a insubordinação no Exército. Tentativas operadas durante a Guerra da Secessão de submeter a exames prévios os candidatos a cargos públicos foram rechaçadas, tão arraigado estava o sistema na classe política americana. O assassinato do Presidente James Garfield, no entanto, veio a contribuir decisivamente para a mudança desse estado de coisas. Relata MENEZES que

“Na década de 1870, a repulsa contra o ‘spoils system’ tornou-se cada vez mais intensa, atingindo o ápice em 1880, com a eleição de James A. Garfield, integrando no espírito da reforma, como Presidente dos Estados Unidos. O assassinio deste homem público por um desvairado caçador de emprego mobilizou a opinião pública num sentido unânime a favor da reforma imediata que se cristalizou no ‘Pendleton Act’, de 16 de janeiro de 1883, tido como verdadeiramente a primeira lei do serviço civil norte-americano.”¹³³

Este Ato, de caráter verdadeiramente revolucionário, criou ainda a *Civil Service Commission*, órgão encarregado, doravante, da tarefa de proceder à apreciação da aptidão dos candidatos a empregos públicos, com o fim de terminar com o favoritismo político:

“Com a criação de um órgão central controlador das atividades de pessoal em toda a administração, segurança de estabilidade para os funcionários e instituição de exames competitivos na seleção de candidatos ao ingresso no serviço público, pensava-se haver com essa lei controlado a situação e resolvido o problema de modo cabal e definitivo. A realidade, todavia, veio indicar que alguma coisa ainda estava faltando.”¹³⁴

A falta dizia respeito à necessidade de uma sistemática que promovesse a classificação dos cargos, viabilizando o recrutamento impessoal que se pretendia implementar. Desde então, em cinco oportunidades (1886, 1902, 1905, 1907 e 1908) discutiram-se projetos do Congresso tendentes à instituição de um plano avançado de classificação dos cargos ocupados pelos servidores da União, que permitisse superar as injustiças e dar cumprimento efetivo ao princípio do “*equal pay for equal work*”.

O desenvolvimento da administração científica e a expansão do emprego pelas empresas privadas de suas técnicas contribuiu para que, em 1908, o município de Chicago

¹³¹ cf. BONAZZI, Tiziano in BOBBIO, Norberto, et alii. op. cit., p.337-338. Embora a nível federal o sistema tenha sido superado, a nível local, no entanto, permanecem ainda muitos vestígios do *spoils system*, abundando, nos municípios e estados, empregos de todo o tipo que não passam, por vezes, de simples sinecuras

¹³² in PARADA, op. cit. p. 385.

¹³³ MENEZES, Classificação... op. cit., p. 28.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 28.

implementasse o pioneiro sistema de classificação de cargos, medida que influenciou, rapidamente, diversas outras cidades e Estados até que, em 1923, fosse aprovado o primeiro plano voltado ao serviço público federal americano.

O sistema de classificação americano caracteriza-se essencialmente como um sistema aberto. A seleção não se dá para ingresso num corpo categorizado e hierarquizado, mas para um **posto de trabalho específico**. Segundo Felix Nigro, a admissão ao serviço público não é limitada a quem preencha as condições de preparo educacional para os cargos iniciais num determinado tipo de trabalho. O sistema de recrutamento baseia-se também na experiência, o que significa poderem ser trazidos de fora indivíduos experientes para ocuparem os cargos mais elevados. Em consequência, ao invés de baixos, são relativamente altos os limites de idade mínima e máxima¹³⁵.

Além disso, a tradição americana tem sido a de abrir a carreira do serviço público a todos, democraticamente, sem restrições quanto ao nível educacional ou à idade. Diferentemente do sistema inglês, que limita o recrutamento aos cargos iniciais, o sistema americano é enfático quanto à possibilidade de trazer pessoas de fora para preencherem os cargos de qualquer dos níveis. Em função disso, desde 1883 a admissão para o serviço público norte-americano é feita em quase todos os níveis e com quase qualquer idade¹³⁶.

Outra característica do sistema americano é a preferência para os concursos de natureza prática, isto é, para os que se destinam a estimar os conhecimentos e capacidades especializadas, diferentemente do sistema inglês, que prioriza a cultura geral:

*"É crença generalizada que os candidatos devem ser examinados quanto à capacidade de assumirem, imediatamente, as atribuições dos cargos para os quais entraram em competição."*¹³⁷

A diferenciação entre o sistema americano, aberto, e o sistema inglês, fechado, é justificada por NIGRO nos seguintes termos:

*"A lei Pendleton foi uma adaptação, ao ambiente americano, de uma instituição tipicamente britânica. Os americanos aplaudem o princípio do mérito, mas não num sistema de carreiras fechadas. O Senador Pendleton não conseguiu apoio ao seu projeto de limitar o recrutamento externo aos graus iniciais das diferentes carreiras porque tal critério entrava em conflito com as noções de igual oportunidade própria do pensamento norte-americano e com o direito que deve ter o trabalhador de transferir-se, livremente, do serviço particular para o público e vice-versa."*¹³⁸

A partir dessas premissas, os cargos são organizados em classes, estreitas, para as quais são estabelecidas qualificações mínimas. Em função disso, os cargos de mais alta categoria são normalmente preenchidos por especialistas - advogados, médicos, engenheiros, economistas, estatísticos, cientistas e outros - à medida que progredirem e são

¹³⁵ NIGRO, Felix. Administração de Pessoal no Serviço Público. 1ª ed., Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1966, 523 p., p. 173.

¹³⁶ Idem, *Ibidem*.

¹³⁷ Idem, *Ibidem*.

¹³⁸ *Ibidem*, *ibidem*, p. 175.

promovidos, situação que é virtualmente incompatível com a estruturação de uma carreira hierarquizada onde os postos superiores sejam reservados para pessoas especialmente treinadas em administração.

Desde a década de 1930 o sistema classificatório americano vem sendo objeto de contínuas revisões e críticas. Em 1935, a Comissão de Investigação sobre o Pessoal do Serviço Público propunha, para a instituição da carreira do serviço público americano, a redução do número de classes de cargos, a ênfase no recrutamento de pessoal mais jovem, a reorganização dos serviços em que se classificavam os cargos e a articulação do sistema de recrutamento com o sistema educacional. Propunha, finalmente, que o conceito de carreira fosse associado à vedação de recrutamentos externos para os postos superiores na hierarquia, como forma de incentivo à promoção funcional do servidor¹³⁹

A Comissão propunha, portanto, uma aproximação do sistema americano ao sistema de carreira britânico, como sistema fechado, sem abrir mão, no entanto, da classificação dos cargos em grupos de acordo com as especificidades dos cargos, desde que mediante grupos mais gerais. Tais propostas, embora tenham estimulado os debates sobre o assunto, não foram postas em prática. Apesar das importantes alterações feitas à Lei de Classificação de 1923 em 1949, o princípio da classificação por atribuições foi reafirmado. Segundo NIGRO,

*"A Comissão de Investigação sabia, perfeitamente, que a mobilidade das classes sociais americanas tornaria impraticável qualquer sistema de escalas fechadas. Vincular o recrutamento a determinados níveis educacionais, como na Inglaterra, poderia ser aceitável, mas nunca se esse critério correspondesse a impedir que alguém, com deficiente instrução formal, pudesse provar sua capacidade e alcançar promoção para um dos mais altos degraus da escala."*¹⁴⁰

Apesar de não acolhida no sistema legal, a classificação por categorias passou a ter aplicação em determinados casos, como certos tipos de cargos técnico-científicos, professores e procuradores. Nestas situações, o que realmente tem ocorrido é que a idéia da classificação por atribuições é impraticável, face à diversidade inerente ao próprio cargo. Inobstante, tais cargos constituem exceções, e o princípio das atribuições permaneceu em aplicação, apesar de protestos, para a maioria dos cargos do grupo profissional¹⁴¹.

Em 1955, uma nova tentativa foi feita no sentido de se reformular a sistemática adotada. O Grupo de Trabalho sobre Pessoal e Serviço Público da segunda Comissão Hoover deu novo impulso ao conceito 'categoria pessoal', recomendando a criação de um quadro de cargos superiores (Senior Civil Service) que funcionaria nessa base. Esta proposta tinha, como objetivo, superar a dificuldade de atrair-se altos funcionários de carreira, e a ausência de um plano destinado a atrair para o serviço público jovens de futuro promissor e treiná-los para os postos administrativos de cúpula. Segundo NIGRO,

¹³⁹ Idem, *Ibidem*, p. 179-180.

¹⁴⁰ Idem, *Ibidem*, p. 181.

¹⁴¹ Idem, *Ibidem*, p. 130.

“(…) No período de sete anos - de 1949 a 1955 - entre os relatórios das duas Comissões Hoover, a escassez de administradores bem treinados se tinha tornado ainda mais aguda. A necessidade de estabelecer a carreira do serviço público jamais foi maior do que quando a segunda Comissão Hoover procedeu a seus estudos.”¹⁴²

O objetivo do SCS era permitir que o governo tivesse sempre disponível um grupo preparado de administradores altamente qualificados, caracteristicamente generalistas, e não especialistas. O ponto fraco da proposta seria, segundo NIGRO, o fato de que a proposta do SCS tentava chegar ao sistema de carreiras por um atalho. Embora pudesse alcançar resultados rápidos, não destruiriam pela base os reais obstáculos à atividade administrativa de carreira:

“O único meio para fazê-lo seria trazer jovens bem preparados para ocupar cargos iniciais, distribuídos numa escala bem definida da carreira administrativa, na qual os últimos degraus seriam reservados a eles, na qualidade de generalistas. Na realidade, isto pode ser feito sem necessidade de modificar o sistema de classificação por atribuições para o de categorias, embora corresponda a identificar a natureza administrativa dos cargos e a estabelecer planos de preenchimento de cargos de carreira de acordo com os quais o generalista recrutado possa ser treinado para ocupar os postos superiores.”¹⁴³

A partir dessas propostas, em agosto de 1957 o Presidente Eisenhower nomeou uma comissão para esboçar os planos de um “programa para uma carreira de administradores de alto nível”. A comissão apresentou seu relatório vários meses depois, tendo o Presidente criado, em 4 de março de 1958, um programa nos moldes recomendados pela comissão¹⁴⁴.

Para fazer parte da carreira de administradores de alto nível, o funcionário precisaria não somente ser indicado pelo chefe de sua repartição, mas também que sua escolha fosse aprovada por uma Junta especial e pelo Presidente da República. A essa Junta caberia, ainda, recomendar à Comissão do Serviço Civil modificações no sistema de classificação de cargos, a fim de permitir maior flexibilidade na lotação dos administradores de carreira dentro do novo sistema.

Apesar de suas características meritórias, a iniciativa encontrou oposição no âmbito do Legislativo, que considerou irregular a criação de um corpo de elite fora da Comissão do Serviço Civil.

Ao longo das décadas seguintes, diversas tentativas foram feitas no sentido de implementar um corpo de executivos generalistas: em 1966, foi criado o Sistema de Alocação de Executivos, destinado a abranger os três mais altos níveis da *General Schedule* e propiciar melhor aproveitamento aos talentos executivos nas carreiras do serviço federal. Em 1968, foi criado o Instituto Federal de Executivos, destinado a

¹⁴² Idem, *Ibidem*, p. 182-183.

¹⁴³ Idem, *Ibidem*, p. 188.

¹⁴⁴ Coincidentemente, a instituição do sistema do mérito nos EUA sofreu um sério abalo, na gestão Eisenhower, quando mais de 100 mil cargos sujeitos a concurso passaram a ser preenchidos por livre nomeação. Após esta fase, a profissionalização da administração federal quase se completou, cf. BONAZZI, Tiziano in BOBBIO, Norberto, et alii. op. cit. p.337-338

promover o treinamento e desenvolvimento de executivos federais de primeiro escalão, também visando valorizar o executivo generalista no serviço federal americano. E, no início da década de 1970, já no Governo Nixon, foi proposta a criação do Federal Executive Service - FES, cuja aprovação foi prejudicada pelo escândalo *Watergate* e a renúncia do Presidente¹⁴⁵.

As propostas relativas ao FES no entanto, não foram desperdiçadas. Para corrigir as disfunções do sistema americano, uma nova medida de impacto veio a ser adotada em 1978, com a aprovação do *Civil Service Reform Act*, considerada a mais importante mudança ocorrida desde a criação, em 1883, da Comissão do Serviço Civil¹⁴⁶.

Esta lei, além de substituir a Comissão por dois novos órgãos, constituiu a carreira denominada Serviço Executivo Superior (*Senior Executive Service*) - SES, resgatando parte das propostas referentes ao SCS. A finalidade do SES seria constituir um corpo de funcionários executivos destinado a assegurar a continuidade administrativa e sua neutralidade política, criando uma carreira para o pessoal administrativo de alto nível. Nesse sentido, o SES viria aproximar a administração pública americana de três princípios ainda incipientes no seu meio, embora já identificados como necessários desde a década de 1930: o ideal de uma "classe administrativa", contrário à idéia dominante de uma democracia sem classes; o ideal do generalista, contrário à confiança em *experts* altamente especializados; e o ideal da fidelidade do servidor à lei e à sua missão, contrário à lealdade aos dirigentes políticos¹⁴⁷. Para tanto, o SES gozaria de uma reserva de postos na Administração Federal, sendo os seus membros especialmente selecionados e, uma vez nomeados, disporem de garantias e incentivos, somente podendo ser exonerados por motivo justificado. Contariam, ainda, com a proteção contra discriminações ilegais ou políticas e contra represálias ou denúncias de particulares. Para tanto, foram criados 8.400 cargos, posicionados nos três padrões superiores da *General Schedule*, tendo sido reservadas 40% da vagas para funcionários de outras carreiras e os 60% restantes destinados ao provimento por funcionários ou não funcionários. Não mais do que 10% dos postos no SES foram destinados a indicações políticas, para elementos de fora da carreira.

Durante o seu processo de implementação, o SES experimentou as dificuldades apontadas por NIGRO: a ausência de generalistas se fez notar na sua composição, revelando a resistência, no âmbito da sociedade americana e sua classe política dirigente, a esse perfil¹⁴⁸. Em consequência, os integrantes do SES acabaram por se definir como *especialistas em Administração*, satisfazendo a *expertise* exigida pela cultura americana¹⁴⁹.

¹⁴⁵ CAVALCANTI, BIANOR S., HEDBLUM, Karen & TERRY, Larry D. O governo Reagan e o Senior Executive Service: uma tentativa de retorno à dicotomia política/administração. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, vol. 22, n.º 1, p. 86-102, jan-mar 1988, p. 92-93.

¹⁴⁶ PARADA, op. cit., p. 387.

¹⁴⁷ NEWLAND, Chester A. The American Senior Executive Service: old ideals and new realities. *International Review of Administrative Sciences*, London (UK), SAGE, vol 54, n.º 4, p. 625-660, dec. 1988, p. 627.

¹⁴⁸ Uma abordagem detalhada das dificuldades do SES nos seus primeiros anos de implantação, bem assim de suas características, pode ser consultada em CAVALCANTI, BIANOR S., HEDBLUM, Karen & TERRY, Larry D., op. cit.

¹⁴⁹ NEWLAND, op. cit., p. 652.

Além disso, promessas não cumpridas no tocante ao sistema de pagamento e garantia de mobilidade entre os órgãos da administração federal produziram descontentamento entre os integrantes do SES, dificultando a retenção na carreira: ao final da década de 1980, apenas 6.200 integrantes permaneciam nos quadros do SES.

Na atualidade, segundo OSBORNE & GAEBLER¹⁵⁰, há em todo o país cerca de 17,5 milhões de funcionários civis, cujo custo anual é de US\$ 500 bilhões, dos quais apenas pouco menos de 3 milhões são funcionários federais. A gestão do serviço federal civil americano é responsabilidade do *Office of Personnel Management - OPM*, criado em 1978. A OPM responde pela orientação normativa do sistema de classificação de cargos e pelo gerenciamento do sistema do mérito, funcionando também como um escritório de recrutamento para a burocracia federal. Aplica e aprova testes de seleção formulados por agências sujeitas à sua orientação normativa. Cabe à OPM propor ao Presidente as modificações nos valores da *General Schedule*, cuja aplicação atinge cerca de 50% dos servidores federais. Os demais 50% são os trabalhadores industriais, operários e artífices, além dos chamados *Excepted Service*, dentre eles os agentes dos correios (800.000 funcionários), os agentes do FBI, e os integrantes do SES e do Serviço Diplomático, regidos por estatutos próprios¹⁵¹.

Para contornar os problemas decorrentes do sistema classificatório americano, alguns governos estaduais e municipais vêm buscando formas de flexibilizar a contratação e gestão do pessoal. A medida mais relevante na órbita federal, no entanto, ainda é resultado da reforma de 1978: um projeto-piloto, implementado no Centro de Armamento Naval de China Lake, na Califórnia, e no Centro de Sistemas Oceânicos de San Diego, permitiu a classificação de todos os cargos em cinco grupos: profissional, técnico, especializado, administrativo e de escritório. Os 18 níveis da *General Schedule* foram reduzidos a quatro, cinco ou seis, conforme cada carreira, e tornou-se possível elevar os salários a níveis de mercado sem a necessidade de reclassificação, bem como distribuir bônus e aumentos em função da *performance*. O sistema de contratação passou a permitir recrutamento mais eficiente, flexibilizando a escolha do candidato mais qualificado dentro da lista de aprovados na seleção. O aparente êxito da iniciativa, e sua extensão ao restante do serviço público federal norte-americano, no entanto, foi comprometido pela determinação da administração Reagan de que fosse implementada *sem aumento de custos*, ou seja, qualquer aumento salarial deveria ter como contrapartida a redução do pessoal, ou a redução do gasto em outro setor. Em função desta limitação, a experiência não foi estendida aos demais órgãos da Administração Federal¹⁵².

A partir de março de 1993, vem sendo implementado pelo governo federal americano o *National Performance Review - NPR*, um ambicioso e abrangente programa de

¹⁵⁰ OSBORNE & GAEBLER, op. cit. p. 131.

¹⁵¹ PIRES, Ednilton A. e SOUZA, Ronaldo G. Estudo Técnico sobre a legislação de alguns países reguladoras do exercício de cargos públicos temporários. Brasília: Câmara dos Deputados, mimeo, 1996, 35 p. p. 7-10.

¹⁵² OSBORNE & GAEBLER, op. cit. p. 138-139.

reforma administrativa que tem na organização do serviço civil um de seus principais objetos, sob a coordenação direta do Vice-Presidente da República.

Consiste o NPR, basicamente, em reformas que envolvem a descentralização da gestão de pessoal, o aperfeiçoamento do processo orçamentário, a orientação das organizações para os resultados, a descentralização do processo decisório, a desregulamentação do sistema normativo, a orientação para o cidadão, o aperfeiçoamento da gestão, a melhoria da qualidade dos serviços e seu menor custo, e, conseqüentemente, a eliminação de órgãos desnecessários, com a redução de níveis hierárquicos, por meio de uma profunda reengenharia nas estruturas administrativas.

Levantamento realizado pelo programa constatou que de 103 agências federais, embora dois terços contassem com um planejamento estratégico, apenas 9 haviam obtido sucesso na sua implementação. O NPR, assim, passou a enfatizar o acompanhamento dos resultados, mudando o foco da gestão, até então excessivamente orientada para os processos, tomando como base a experiência britânica, em especial, na implementação de agências executivas e programas orientados para resultados. Em julho de 1993, o Congresso americano aprovou o *Government Performance and Results Act*, incluindo dez agências num projeto-piloto com a duração de 3 anos, voltado para o cumprimento de metas a serem avaliadas, sob a forma de “contratos de gestão”, associados ao aumento de flexibilidade gerencial. Em 1998, o programa deverá ser estendido à totalidade das agências, que deverão fixar planos estratégicos de 5 anos, vinculados ao acompanhamento do cumprimento de suas metas. Somente ficarão de fora as agências que, a critério do *Office of Management and Budget* forem consideradas muito pequenas ou cuja avaliação de desempenho com base em metas quantitativas ou qualitativas não seja possível.

Outro aspecto enfatizado pelo NPR é a qualificação e treinamento dos servidores. Em 1989, a Comissão Volcker já havia identificado que, enquanto o setor privado investia de 3 a 5% de seu orçamento em treinamento, retreinamento e qualificação da mão-de-obra, o governo federal destinava a essa finalidade menos de 1%. Assim, o NPR inclui a implementação de programas de treinamento e qualificação para o pessoal de todos os níveis, assim como o investimento em inovação tecnológica, como meios para maximizar o desempenho do pessoal. Com esse objetivo, foi alterado o *Government Employees Training Act*, de 1958, que regula a matéria, definindo como objetivo do treinamento o aperfeiçoamento da performance individual e organizacional, ampliando a capacidade de contratação de serviços com essa finalidade.

O NPR também vem procurando identificar serviços desnecessários, obsoletos ou redundantes, com vistas à redução de custos e à racionalização administrativa. A vasta rede de mais de 30.000 escritórios do governo federal espalhados pelo país foi avaliada pelos respectivos departamentos e agências, a fim de serem identificadas as situações a serem objeto do processo de reengenharia, envolvendo órgãos como o Departamento de Educação, *Food and Drug Administration*, *Federal Aviation Administration*, Departamento de Estado, *U. S. Agency of International Development*, Departamento de Energia e outros. Embora em geral as cifras atingidas ou programadas sejam modestas, somente no

Departamento da Agricultura 1.200 postos foram fechados ou fundidos, o que equivale a 10% da estrutura anterior, com a conseqüente redução de 7.500 cargos permanentes.

Dentre as metas do NPR estão ainda a flexibilização do recrutamento e contratação de pessoal pelas agências governamentais, a reforma do sistema remuneratório, mediante a revisão da *General Schedule* e do sistema classificatório e a criação de sistemas de pagamento vinculados ao desempenho, além de agilizar os processos de desligamento por insuficiência de desempenho.

Com o fim de viabilizar essas reformas, envolvendo os servidores no processo, foi editado em janeiro de 1993 Decreto presidencial criando o *National Partnership Council*, conselho composto pelo diretor do *Office of Personnel Management - OPM*, pelo Secretário do Trabalho, pelo diretor do *OMB*, pelo Presidente do *Federal Labor Relations Authority*, pelo *Federal Mediation and Conciliation Director* e por representantes dos servidores: o Presidente da *American Federation of Government Employees (AFL-CIO)*, o Presidente da *National Federation of Federal Employees*, o Presidente da *National Treasury Employees Union*, o Secretário-Tesoureiro do *Public Employees Department* da AFL-CIO e dois Secretários de agências ou departamentos governamentais, designados pelo Presidente. Dentre suas funções, o *Council* tem a de promover a parceria entre o governo e servidores, propor ao Presidente modificações na legislação de pessoal, disseminar informação e permitir o intercâmbio de experiências e contribuir para a consistência das medidas de reforma a serem implementadas pelo NPR¹⁵³.

4.2 Alemanha

Numa perspectiva histórica, o serviço público civil alemão é produto do século XVIII, tendo sofrido radicais mudanças e ajustamentos nos seus 200 anos de existência. Os princípios que historicamente o regeram (especialmente a obrigação de dedicação exclusiva ao cargo, lealdade política à Constituição, neutralidade política e sistema de carreira) influenciaram fortemente a concepção do tipo ideal de burocracia descrito por Weber.

Segundo DERLIEN¹⁵⁴, a instituição de um serviço público civil profissional na Alemanha pode ser datada de 1794, quando foi editado o Código de Funcionários da Prússia, lei constitucional que especificou os direitos e deveres dos servidores reais, redefinindo-os como *servidores públicos* e disciplinando suas relações de trabalho, nos termos do direito público. A proteção contra demissão arbitrária foi definida em 1823, garantindo estabilidade aos servidores. Em 1825, foi regulado o direito à pensão, bem como

¹⁵³ Informações disponíveis em dezembro de 1996 nos sites Internet URL <http://www.npr.gov/library/direct/orders/24ca.html> e <http://sunsite.unc.edu/npr>.

¹⁵⁴ Cfr. DERLIEN, Hans-Ulrich. Historical legacy and recent developments in the German higher civil service. *International Review of Administrative Sciences*, London (UK), vol. 57, n° 3, p. 385-402, sept. 1991.

regulamentado o acesso à função pública, passando a ser exigida formação universitária para o acesso ao serviço civil superior. Em 1873, após a declaração do Segundo *Reich*, o código do serviço civil tornou-se lei, sendo incorporados seus princípios à Constituição em 1918. Com a ascensão dos nazistas ao poder, tais garantias tornaram-se relativas, em função das medidas adotadas para assegurar a afinidade ideológica entre o serviço civil e o regime fascista. Em 1933, a *Lei da Restauração do Serviço Civil Profissional* serviu, dentro dos propósitos do novo regime de ajustar a alta administração às suas necessidades, para promover um largo expurgo racial e político no serviço civil superior. Afirma FAORO que

"... por obra de tal medida, afastou do serviço público todos os "indesejáveis", entre eles, principalmente, os judeus... Além de afastar os funcionários, havidos por supérfluos, a lei espalhou o terror nas repartições... Esta lei, executada pela malta que se chamava de "partido", inviabilizou o regime parlamentar, que pressupõe uma burocracia independente dos partidos, capaz de manter o país em atividade nos períodos de crise governamental."¹⁵⁵

Em 1949, a Constituição da República Federal Alemã reviveu os princípios da Carta de 1918. Desde então, em apenas uma oportunidade foi tentada uma reforma do serviço civil, entre 1969 e 1973. Uma das propostas era no sentido de abolir as diferenciações entre os servidores públicos propriamente ditos (*Beamte*) e os ocupantes de empregos públicos (*Arbeiter*), medida que carecia de mudança constitucional, o que inviabilizou a mudança. Mantiveram-se, portanto, as diferenças entre os 1,8 milhões de servidores públicos, predominante voltados às atividades administrativas e serviços de saúde, e os 2,7 milhões de empregados públicos, então existentes.

Durante a fase inicial de sua caracterização, o serviço civil alemão enfatizava a formação jurídica, da qual decorre, por definição, o perfil generalista do advogado. Progressivamente, ao longo do século XVIII, a formação jurídica, especialmente em direito público, foi se tornando predominante, até que, após 1848, o serviço civil superior, separado do pessoal técnico, passou a ser treinado exclusivamente em direito: a administração pública tornou-se um apêndice do direito administrativo.

Durante o Terceiro *Reich*, essa ênfase foi revista: passou-se a valorizar o treinamento em gestão pública e liderança. Com a restauração da República, em 1945, e a necessidade de *desnazificar* os quadros do serviço civil, dentro do Estado de Direito, restabeleceu-se o monopólio dos juristas.

A partir da década de 1970, no entanto, difundiu-se o consenso sobre a necessidade de um novo perfil, enfatizando-se a necessidade de treinamento gerencial. A partir de então, candidatos formados em ciências sociais e econômicas passaram a ser aceitos nos processos de seleção para o serviço civil superior. A Academia Federal de Administração Pública, criada em 1969, inspirada no *British Civil Service College*, e a Academia de Speyer, centro de pós-graduação criado em 1947, inspirada na *École Nationale d'Administration - ENA*, passaram a ministrar programas de formação para o serviço civil superior, incluindo conteúdos de teoria das organizações, orçamento público, liderança, política de pessoal,

¹⁵⁵ FAORO, Raymundo. *As Inesperadas Coincidências*. Revista *ISTOÉ*, São Paulo, 24 abr 1991, p. 25.

tecnologia de informação e organizações internacionais. Ao longo desse período, os especialistas passaram a assumir um papel mais importante na gestão estatal: pesquisa realizada em 1984¹⁵⁶ revelava que 65 % dos servidores civis da alta administração tinham formação jurídica, ao passo que o segundo grupo era de economistas (12,6 %), seguidos por engenheiros (5,7 %).

Um dos aspectos mais relevantes do sistema constitucional alemão relativo à função pública é a previsão do parágrafo 5º do art. 33 da Lei Fundamental, segundo o qual “todos os alemães tem direito igual ao acesso aos cargos públicos, segundo suas aptidões, suas qualificações e suas capacidades profissionais”¹⁵⁷, ao qual se contrapõe a previsão de adoção de um sistema de carreira. Em vista disso, discute-se na Alemanha se a adoção de um modelo de carreiras funcionais baseado apenas nas suas próprias funções seria incompatível com o princípio de carreira adotado pela Constituição, havendo opiniões no sentido de que mediante simples legislação ordinária seria possível modificar o sistema de carreiras e introduzir, em caráter majoritário, um sistema de corpos organizados por cargo¹⁵⁸.

Não há, a rigor, um sistema único na Alemanha que oriente a organização dos quadros funcionais. Sendo uma Federação, os Estados seguem, em parte, os princípios das leis federais, mas têm autonomia para dispor sobre os seus próprios serviços e quadros de pessoal. Mesmo os quadros federais, que correspondem a cerca de 9 % do total de 5.500.000 servidores públicos do país, são constituídos segundo modelos diversificados. Importa ressaltar, ainda, que na Alemanha é majoritária a participação de funcionários não titularizados, regidos pela legislação trabalhista (*Angestellte e Arbeiter*), e não sujeitos, portanto, às normas que regem a função pública. Além disso, a tendência recente aponta para uma elevação da utilização do regime de direito privado para a contratação de servidores nos níveis mais elevados da administração¹⁵⁹.

No sistema de carreiras alemão, são diferenciados os requisitos para ascensão, conforme o nível. Há 4 níveis: simples, médio, elevado e superior, correspondendo o último ao nosso nível superior. Para ascender ao nível superior, como regra básica, é exigido interstício de 8 anos no nível anterior, comprovação de mérito, curso de formação e estágio probatório de 30 a 36 meses. Há também uma forma de ascensão para funcionários com mais de 50 anos de idade e em fim de carreira, aos quais é assegurado, em certas condições, o direito de ascender a uma carreira afim de nível mais elevado.¹⁶⁰

¹⁵⁶ DERLIEN, op. cit.

¹⁵⁷ MAYER, Franz. Vers une réforme du système de carrières de la fonction publique: possibilités et limites dans le cadre de la Loi fondamentale. Apud ZILLER, Jacques (org.). Fonction publique et fonctionnaires - comparaisons internationales. *Problemes Politiques et Societes*. La Documentation Française, Paris (France), n° 601, fév. 1989, 63 p., p. 37.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 37.

¹⁵⁹ TIMSIT, Gerard & LETOWSKI, Janusz. Les fonctions publiques en Europe de l'Est et de l'Ouest. Apud ZILLER (org.) op. cit., p. 12.

¹⁶⁰ HOEFLIER, Kohlen & Kleeberg. Direito de Carreira in *O Direito de Carreira no Estado da Renânia do Norte/Vesfália*. Trad. Carlos Almeida Pereira. s/ed., mimeo, 1990, p. 11-12.

Em regra, o modelo é "fechado" ao provimento externo de cargos, levando à conclusão de que, para determinada função, há uma única carreira envolvendo os quatro níveis de formação e escolaridade, identificados como "grupos" na carreira:

"O princípio de grupos de carreira é obrigatório do direito em vigor, que prescreve o enquadramento obrigatório de todas as carreiras nos quatro grupos do serviço simples, médio, elevado e superior. As exigências de preparo e admissão correspondem aos grupos de carreira. Elas estão relacionadas com a absolvição [sic] dos quatro níveis de nosso sistema de formação, e desta forma assumem também as falhas inerentes a este. Com isto as diferentes chances de formação da juventude correspondem em larga escala a chances de vida profissional. (...) Ele constitui um sistema que determina não apenas os cargos iniciais, mas também os cargos finais das carreiras. Uma carreira termina onde começa a carreira imediatamente superior. Entre um grupo de carreira e outro existem obstáculos que só podem ser transpostos com um grau maior de dificuldade. Após a ascensão, a progressão dentro da nova carreira é possível sem qualificação adicional."¹⁶¹

A dificuldade de comparar sistemas apenas aparentemente similares se evidencia pela forma como é tratado o termo "carreira" no direito alemão: ora a carreira é composta por grupos, ora cada grupo é uma carreira, dentro da qual o servidor desenvolve-se por promoção. A mudança de carreira dá-se por ascensão, com mudança do grupo-nível, mas que é, conceitualmente, nova carreira:

"É dentro da carreira que desenrola-se o desenvolvimento profissional dos funcionários, os cargos de ingresso sendo preenchidos através de contratação ou admissão, enquanto os cargos mais elevados (ou cargos de promoção) se preenchem normalmente com ocupantes dos cargos inferiores, por meio de promoção."¹⁶²

"O princípio de carreira desenvolveu-se a partir das necessidades de uma administração organizada e eficiente. Tem por objetivo a seleção mais eficiente possível e um controle social engajado. Baseia-se na consideração de que um alto nível de eficiência só poderá ser atingido se cada funcionário possuir preparo e formação convenientes e se houver demonstrado, através de um exame e de proficiência, sua capacitação para todos os cargos da carreira. O tipo normal de funcionário é portanto aquele que alcançou a habilitação baseada na formação prévia - basicamente durante o estágio preparatório - alcançada através da aprovação numa prova de carreira. Só em casos excepcionais podem outros candidatos ser chamados para o funcionalismo."¹⁶³

Como regra geral, não há ingresso por concurso ou contratação nos demais níveis de uma carreira, mas apenas ascensão. Ou seja: o ingresso só se dá, salvo exceções, no nível simples. Mesmo nestes casos, é exigida uma idade mínima de 30 anos e máxima de 50 anos. A promoção, dentro da carreira, difere essencialmente da ascensão, por dar-se sem a exigência de nova qualificação:

¹⁶¹ HOEFLIER, Kohlen & Kleeberg. Sistema de Carreiras in HOEFLIER, Kohlen & Kleeberg. O Direito de Carreira no Estado da Renânia do Norte/Vestfália. Trad. Carlos Almeida Pereira. s/ed., mimeo, 1990, p. 9-10.

¹⁶² HOEFLIER, Kohlen & Kleeberg. Conteúdo, Finalidade e Importância do Princípio de Carreira in HOEFLIER, Kohlen & Kleeberg. O Direito de Carreira no Estado da Renânia do Norte/Vestfália. Trad. Carlos Almeida Pereira. s/ed, mimeo, 1990, p. 2.

¹⁶³ Idem, Sistema de Carreiras..., op. cit., p. 2.

"A promoção é uma nomeação através da qual é concedido ao funcionário um outro cargo com salário básico final mais elevado e outra classificação. No direito de carreira tem-se também uma promoção no caso da concessão de outro cargo com salário final mais elevado e sem mudança de classificação".¹⁶⁴

Em certos casos, no entanto, o sistema se configura como semifechado, admitindo ingresso direto nos níveis superiores:

"A fim de garantir um recrutamento qualificado para a polícia criminal é possibilitado a um círculo numericamente limitado de pretendentes o ingresso direto ao serviço elevado e superior na polícia criminal".¹⁶⁵

Como modelo de adoção mais geral, o sistema de grupos, base da carreira "unificada", tem demonstrado seus prós e contras:

"São as seguintes as desvantagens atribuídas ao sistema de grupos: pela dificuldade dos obstáculos interpostos ele impediria a continuidade da ascensão através do rendimento; a exagerada unificação organizacional das carreiras favoreceria a imobilidade administrativa interna; a organização de todas as funções dentro de um sistema elaborado há muitas décadas provocaria um nivelamento de atividades inteiramente diferentes e seria responsável pela falta de adequação às tarefas, que em crescente medida vem tendo que ser remediada através da criação de carreiras especiais; e em vista da crescente diversidade de áreas de formação este não seria mais um sistema adequado".¹⁶⁶

Face a tais características, o modelo acha-se em fase de estudos com vistas a sua substituição por um mais racional e adequado à complexidade da atualidade, especialmente por meio da adoção postos de serviços concretos, diferenciados, organizados em grupos de carreiras com características e remunerações orientadas pelas exigências profissionais. Ao mesmo tempo, desde a década de 1980 vem sendo incrementada a contratação, no postos superiores da administração, de profissionais com experiências em outros setores do mercado de trabalho, inclusive administrações estaduais, "burlando" o sistema de carreira tradicional¹⁶⁷.

Assim, permanece como característica essencial a possibilidade de que na Alemanha se proceda, generalizadamente, a processos de desenvolvimento em carreira com base nas formas de ascensão e acesso, paripasso à promoção classe a classe. Mas, na essência, carreira continua sendo um agrupamento de cargos de mesma natureza do trabalho e nível de formação onde se dá a evolução funcional do servidor. A diferença fundamental surge, no sistema alemão, na possibilidade de *mudança de carreira*, vale dizer, da passagem de um nível para outro, ou de uma carreira ou série de classes afim para uma principal, com a qual guarda correlação de atribuições, mas em nível de responsabilidade e complexidade inferior.

¹⁶⁴ Idem, *Ibidem*, p. 17.

¹⁶⁵ Idem, *Sistema de Carreiras*, op. cit., p. 35.

¹⁶⁶ Idem, *Ibidem*, p. 10-11.

¹⁶⁷ DERLIEN, op. cit., p. 395.

A existência no serviço civil alemão de um expressivo empregados públicos (*Arbeiter*), ao lado dos funcionários estatutários (*Beamte*), é ainda uma característica marcante a ser considerada. De início, deve ser ressaltado que as regras relativas ao sistema de carreira não se aplicam aos empregados públicos; esses não tem direito ao acesso às funções superiores dos corpos hierarquizados, devendo submeter-se a nova seleção ou concurso para obter um emprego superior.

O regime de contrato na Alemanha tem sido, desde a década de 1950, apontado com causador de conflitos e tensões no serviço público desse país. A começar pela diferenciação de direitos entre contratados e estatutários, agravada pela impossibilidade concreta de definir cientificamente o critério para separar as funções cujo exercício poderia dar-se sob regime contratual, já que a Lei Fundamental permitia a contratação sob esse regime para funções que não implicassem o exercício de prerrogativas de poder público a título de função permanente.

Essa situação se agravou a partir de 1953, em face da desvalorização dos empregados contratados, tidos como de segunda classe. Nos anos seguintes, a situação gerou uma inversão, com o pagamento aos *Arbeiter* de remunerações superiores aos *Beamte*. Em contrapartida, passou a haver uma redução das diferenciações entre os regimes, com a extensão aos *Beamte* de disposições relativas aos *Arbeiter*, e vice-versa, como deveres e obrigações e mesmo direitos relativos à duração do emprego, aposentadoria, etc, estabelecendo-se uma *comunicação recíproca* entre as vantagens de cada um.

4.3 França

O Serviço Civil francês, em sua forma atual, tem origem na Revolução Francesa.

No Antigo Regime, havia dois tipos de servidores públicos: os *titulares de ofícios*, que eram na verdade proprietários dos seus cargos, os quais podiam transferir por herança e que deram origem a *dinastias administrativas*, e os *comissários*, funcionários nomeados e exonerados livremente pelo Rei e instrumentos do processo de centralização política. Com a Revolução, ambos foram extintos, e substituídos por um sistema em que os funcionários seriam *eleitos* pelos cidadãos, em virtude do princípio da igualdade formulado pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789.

Esta fase foi logo superada pela aprovação da Constituição napoleônica, no ano VIII, a partir da qual passou a ter a condição de funcionário o agente da administração. Deve-se a Napoleão, portanto, a idéia da criação de uma ordem civil como um conjunto de *grands corps* permanentes, dotados de estatutos específicos, analogamente à organização das carreiras militares. A noção de uma estrutura funcional organizada em corpos

hierarquizados e protegidos por um sistema de garantias foi defendida pelo Imperador ante o conselho do Estado, nos seguintes termos:

“... quero sobretudo uma Corporação, porque uma Corporação não morre nunca... Uma corporação que não tenha outra ambição que ser útil e outro interesse que o interesse público. É necessário que este corpo tenha privilégios e que não seja demasiado dependente dos ministros e do Imperador.”¹⁶⁸

Formaram-se, de acordo com esta concepção, os grandes corpos do Estado, regidos por regulamentos orgânicos e pela jurisprudência do Conselho de Estado, afirmando-se os princípios que constituíram a base do sistema de ordenação e garantia dos funcionários, como o ingresso pelo mérito e a capacidade dos aspirantes, a permanência no emprego, a definição da relação funcional como de índole não contratual e a submissão dos direitos e obrigações dos funcionários às necessidades da administração.

A partir de então, definiram-se na França, dois sistemas, relativamente à função pública: o sistema de carreira e o sistema de emprego.

No sistema de carreira (que assume as características de um *sistema fechado*), de acordo com a concepção francesa, o funcionário pertence, como membro, a um corpo ou quadro, dentro de cujos escalões ou grades avança em função do cumprimento de determinados requisitos. O seu desenvolvimento pode se dar em função do interesse da administração, passando a ocupar diferentes cargos. No sistema de emprego, no entanto, assemelhado ao sistema americano, o funcionário é recrutado para um posto específico, não podendo, em princípio, mudar de ocupação durante a duração de seu vínculo. A mudança de cargo pressupõe um novo recrutamento. Na doutrina francesa, tal sistemática é associada à adoção do regime contratual, de emprego, e não do regime estatutário, que é associado ao sistema de carreira¹⁶⁹.

Uma vez nomeado, o funcionário efetivo ingressa num dos *corps de la fonction publique*. Esses *corps* agrupam funcionários do Estado submetidos a um mesmo estatuto particular, integrados numa mesma grade, como os corpos de administradores civis, de secretários de administração, de adidos de administração, de professores universitários, de mestres de conferências, etc. Na função pública territorial, é utilizada a noção de quadros de empregos (adjuntos administrativos, secretários de administração municipal, adidos, administradores, etc), destinados à gestão da localidade.

Tanto os quadros quanto os corpos são agrupados em categorias segundo a natureza das missões confiadas aos seus membros e o grau de qualificação exigido, em consequência, de seus integrantes. A categoria “A”, por exemplo, reúne os *grands corps* e outros corpos cujo acesso é limitado a candidatos com diploma superior, correspondendo a 27 % do total dos funcionários, aos quais correspondem atribuições de formulação e direção. Já à categoria “B” correspondem tarefas de execução que exigem nível de *baccalauréat* (equivalente ao segundo grau), incluindo os secretários de administração,

¹⁶⁸ PARADA, op. cit. p. 380.

¹⁶⁹ LACHAUME, Jean-François. *La Fonction Publique*. Paris, France, Ed. Dalloz, 1992, p.26-27.

fiscais de imposto e diversos corpos técnicos, correspondendo a 35 % dos funcionários. A categoria "C" abrange atribuições de execução especializada e certificado de conclusão em cursos específicos profissionalizantes. E a categoria "D", que atualmente se acha em processo de extinção, correspondem tarefas de execução não especializada. As categorias C e D correspondem funções tais como secretariado, motoristas, agentes de serviços, respondendo por 35 % e 6%, respectivamente, do total.

O desenvolvimento na carreira se dá, em cada corpo ou quadro, através de uma grade específica, uma vez que cada um é dividido em grades, e cada grade em níveis, de modo que, conforme avança, o funcionário possa ter acesso à grade superior àquela para a qual foi recrutado. Assim, o funcionário está *vocacionado* a ocupar os postos superiores, o que é da essência do sistema de carreira adotado nesse país. A carreira se faz, basicamente, pelo acesso à grade superior, o que se traduz tanto num aumento remuneratório quanto numa mudança de cargo, porque o funcionário passa a ocupar outro de maiores responsabilidades. No entanto, cabe à administração dispor, no interesse do serviço, sobre a mudança de posto, não havendo direito líquido e certo à promoção¹⁷⁰. O acesso à grade superior é normal no sistema, mas não constitui direito do funcionário: depende de condições especiais, como antiguidade, superação de determinadas provas, cursos de formação e da existência de vaga, em função da própria estrutura hierárquica do corpo¹⁷¹.

As regras que regem a carreira, no momento da titularização no cargo, não são consideradas imutáveis: embora regidos por um estatuto específico, os funcionários podem ter suas disposições estatutárias modificadas unilateralmente, em face do princípio da adaptação constante dos serviços públicos.

Dentro de um mesmo corpo, são tratados igualmente todos os seus membros, em face da sujeição ao mesmo estatuto particular. Não há, assim, possibilidade de negociação individual entre a administração e o funcionário, no sentido de obter condições de trabalho melhores ou privilégios específicos.

Satisfeitas as condições exigidas para o ingresso na função pública (nacionalidade, gozo dos direitos políticos, aptidão física), o princípio de igual acesso de todos à função pública se materializa na realização de concursos públicos, salvo nas situações previstas em lei. Os concursos são realizados regularmente, admitindo-se duas formas de seleção: concurso externo, aberto a candidatos não-servidores; concurso interno, reservados aos funcionários que contem com o tempo de serviço requerido pelo estatuto específico e que tenha recebido formação adequada. Podem ser adotadas, simultaneamente, as duas formas, sendo os concursos de provas, escritas ou orais, ou de títulos e provas práticas. Em praticamente todos os corpos, são reservadas entre 50 e 65 % das vagas para provimento por concurso interno.

¹⁷⁰ LACHAUME, op. cit. p. 28.

¹⁷¹ Em 1987, cerca de 18.500 funcionários foram titularizados por concurso, sendo que, destes, 80% o foram promovidos por concursos internos. cfe. MEURS, Dominique. *La Regulation...* in SILVESTRE & EYRAUD (Ed.), op. cit. p. 25.

O caráter de especialização de determinadas seleções, e o nível elevado dos concursos, tem ocasionado a criação de cursos preparatórios específicos, inclusive pelas instituições de ensino superior. No caso dos concursos internos, órgãos da administração pública se encarregam de promover a preparação dos funcionários, cabendo-lhes definir quais os funcionários habilitados à competição. Aberto o concurso, não são admitidas alterações no número de vagas oferecidas, a fim de preservar-se a moralidade, a competitividade e a publicidade da seleção.

Em determinados casos (Conselho de Estado, Corte de Contas, Inspetoria de Finanças, Corpos de Inspeção e Controle) a legislação permite a nomeação direta, independentemente de concurso, embora tal situação não produza a *titularização* do nomeado no cargo. Tais nomeações são limitadas a uma certa porcentagem do total dos cargos (por exemplo, um terço dos membros do Conselho de Estado), mantendo-se requisitos como idade mínima e tempo de serviço público requerido pela função. É admitida a dispensa de concurso, também, nos casos de composição inicial de um determinado corpo de funcionários, ou quando necessária a reposição integral de um corpo integrado a outro de mesma categoria¹⁷².

A investidura no cargo, uma vez nomeado em decorrência de concurso, se dá na condição de estagiário. A duração do estágio varia conforme o corpo a que pertence o funcionário, podendo atingir dois anos ou mais. Serve o período de estágio, também, para que o funcionário seja submetido à formação inicial necessária ao seu desenvolvimento na carreira. Para certos corpos, esta formação é ministrada em escolas específicas (ENA, Institutos Regionais de Administração, escolas nacionais de impostos, do Tesouro, da polícia, de aduanas, da magistratura, etc).

Um das características marcantes do sistema francês é a figura dos *grands corps* do Estado (Conselho de Estado, Corte de Contas, Inspetoria Geral de Finanças, Administradores Cívicos e Diplomacia), destinados ao exercício das funções de direção no âmbito da alta função pública, e para os quais se dá o ingresso sob a forma de concurso externo, aberto para diplomados de nível superior com menos de 28 anos (a chamada "*vie royale*"), e um concurso interno, para candidatos servidores públicos com pelo menos cinco anos de serviço e menos de 46 anos de idade, e para candidatos com menos de 40 anos de idade e pelo menos 8 anos de experiência na Administração Pública¹⁷³. Uma vez aprovados no concurso, os candidatos aos *grands corps* são submetidos a um curso de duração total de dois anos ministrado principalmente pela ENA, sendo o primeiro ano dedicado a dois estágios e o segundo a um período de formação interno. A formação ministrada enfatiza o perfil generalista, dando um perfil polivalente aos alunos. No final da formação, os alunos são classificados por ordem de mérito, e designados para cargos na administração, nos diferentes corpos, passando a integrar um segmento de elite do funcionalismo francês. Dentre os *grands corps*, merece atenção especial o dos Administradores Cívicos, que constituem uma elite de funcionários aptos a ocuparem cargos de direção e de alta

¹⁷² LACHAUME, op. cit. p. 52.

¹⁷³ Um relato detalhado do processo de recrutamento e formação dos *grands corps* através das ENA pode ser obtido em ZANGUI, Claudio. Etude comparée des Ecoles d'administration publique. Maastrich (Pays-Bas) : Institut européen d'administration publique, 1994.

responsabilidade na administração central, embora não chegue a gozar de tanto prestígio quanto os demais *grands corps*.

Concluído o estágio, o funcionário é titularizado, exceto no caso de insuficiência profissional. Nestes casos, a lei permite *renovar* o estágio, a fim de permitir que o funcionário possa provar sua aptidão.

Titularizado, o funcionário exerce suas funções num cargo correspondente à grade para a qual foi recrutado. O curso da carreira é, portanto, *linear*, ou seja, cumprirá atribuições de mesma natureza ao longo de toda sua trajetória, não podendo mudar de corpo, nem ocupar outra posição que não seja da mesma atividade. No interior do cada corpo ou quadro, o funcionário é titularizado numa grade, à qual está associado o seu cargo. Em cada grade, encontram-se as classes que direcionarão o seu avanço: a mudança de classe implica numa elevação remuneratória e da complexidade das tarefas que lhes são inerentes. Cada classe, por seu turno, é dividida em degraus, a cada qual correspondendo um índice remuneratório fixo e um variável, conforme o tempo de serviço. A promoção de uma classe para outra depende de uma seleção entre os funcionários habilitados. A lista de funcionários que podem concorrer é elaborada por uma comissão paritária, que prepara uma tabela com base nas avaliações de desempenho e capacitação realizadas periodicamente.

Uma outra característica marcante da organização dos quadros da burocracia francesa é a expressiva participação dos funcionários de carreira na ocupação de postos de alta hierarquia nos gabinetes ministeriais. Esta característica tem dado origem à chamada *funcionarização da política*, onde um crescente número de deputados, ministros e dirigentes partidários são ex-alunos da ENA e ex-funcionários, oriundos dos *grands corps*. A profissionalização da administração pública na França é considerada um modelo intermediário de gestão pública: a par da nomeação de elementos recrutados externamente para os altos cargos da hierarquia, a França conta com um quadro de funcionários de reconhecida competência para exercer essas funções. A maioria esmagadora dos membros dos gabinetes ministeriais vem da própria função pública, e os *grands corps* recrutados e formados pela ENA exercem um monopólio natural na ocupação de altos cargos, tendo alcançado uma porcentagem de 80 % a 90% nos gabinetes ministeriais nos últimos 30 anos¹⁷⁴. Dos 10 últimos primeiros ministros, todos são ex-funcionários, situação que decorre da interpenetração existente entre política e administração nesse país¹⁷⁵. Trata-se de um contraponto à politização da administração pública, que tem produzido, simultaneamente, o chamado *spoils system em circuito fechado*, definido como uma forma de clientelismo restrito ao estrato superior da administração central. Em função desse processo, a presença de funcionários em gabinetes ministeriais tem-se dado não tanto por suas qualificações, mas por sua lealdade ao ministro, gerando uma constante rotatividade que atinge cerca de

¹⁷⁴ Cfr. FERREIRA, Gabriela N. & COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Administração Pública Comparada: Grã-Bretanha, França, Itália e Alemanha. in Estrutura e Funcionamento do Poder Executivo, Brasília: ENAP, 1993, 2 v., vol. I., 229 p. p. 101.

¹⁷⁵ O crescimento do número de servidores que passa a exercer mandatos e outras atividades políticas é uma tendência evidente em outros países da Europa, como a Alemanha, cfr. LEEMANS, Arne P. Recent trends in the career service in European countries. *International Review of Administrative Sciences*. London (UK), SAGE, vol. 53, p. 63-88, mar. 1987, p. 73.

1.000 cargos na administração pública, inclusive os empregos de livre provimento. No entanto, deve-se salientar o fato de que ambos os processos estão condicionados por uma característica fundamental do sistema francês, que é o fato de que a imensa maioria das funções no serviço público está submetida ao sistema de carreira, e não ao de livre provimento¹⁷⁶.

Assim como outros países, também a França tem buscado implementar reformas na sua administração pública. Nos últimos dez anos, contudo, várias foram as concepções e orientações, ainda que não tenha havido tendência a reformas de cunho liberal.

Essa necessidade decorre, no caso francês, da constatação de que já não era possível ao Estado francês manter o mesmo nível de intervenção na esfera econômica, inclusive em decorrência da unificação européia. Assim, houve uma redução das funções estatais, notadamente no setor industrial e financeiro estatal, e ao mesmo tempo uma ampliação da utilização de autarquias e aumento de sua autonomia gerencial. O tamanho do Estado francês, contudo, não diminuiu consideravelmente: mantiveram-se na esfera estatal os serviços ferroviários e de eletricidade; a despesa com pessoal em relação ao PIB do governo central é de cerca de 8%, e cerca de 38,7% do orçamento total são gastos com o pagamento de servidores.

Mesmo assim, é meta da reforma administrativa francesa “fazer mais com menos recursos”, o que tem orientado uma reforma gerencial destinada a assegurar melhoria qualitativa na gestão e prestação de serviços, mais autonomia e responsabilidade para os serviços voltados ao cidadão e descentralização para órgãos locais. Essa autonomização, contudo, tem se dado sem a necessidade de mudança no *status* jurídico dos órgãos e entidades, mas a partir de mudanças nas práticas e na *forma* de gestão. Tem também sido fortalecida a formação e qualificação dos servidores públicos - majoritariamente estatutários - e enfatizada a valorização do desempenho, para efeito de desenvolvimento em carreira. Na alta função pública, têm sido implementados mecanismos de remuneração variável vinculados a contratos de gestão por prazos de 3 a 4 anos.

Diferentemente de outros países, a reforma administrativa francesa tem sido implementada de forma gradual e de maneira a obter o apoio da alta administração francesa. De maneira deliberada tem sido evitado o confronto com as entidades sindicais, embora o governo não tema o risco de recorrer a medidas impositivas para tanto. Um princípio, no entanto, informa todo o processo: a noção, compartilhada por todas as partes envolvidas, de que o Estado francês é o guardião da coesão social¹⁷⁷.

4.4 Grã-Bretanha

A gênese do serviço civil inglês atual remonta à década de 1850. Coincidindo com o início da eliminação do protecionismo, os britânicos começaram a imprimir às atividades

¹⁷⁶ FERREIRA & COSTA, *op. cit.* p. 104.

¹⁷⁷ Conferência de Didier BARGAS em 19.12.96 na Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. Notas do Autor.

A gênese do serviço civil inglês atual remonta à década de 1850. Coincidindo com o início da eliminação do proteccionismo, os britânicos começaram a imprimir às atividades do serviço civil uma diferente teoria de recrutamento. Os principais aspectos desse recrutamento consistiam no ingresso de jovens no serviço com limites de idade estabelecidos, mediante concursos públicos destinados a indicar mais inteligência e habilidade geral do que preparo técnico ou especialização profissional relativamente a tarefas de certa carreira ou atividade específica¹⁷⁸. Essa prática exigia, todavia, um elevado grau de entrosamento da educação nacional com o ingresso no serviço.

Esta opção foi formulada a partir de 1854, com a publicação do Relatório *Northcote-Trevelyan*, que serviu de base para o Ato do Conselho de 1870, que aboliu o sistema do filhotismo. O Relatório recomendava a seleção de jovens recém-saídos das universidades, intelectualmente esclarecidos, em lugar de homens maduros, uma vez que aqueles teriam visão mais ampla, e após seu ingresso no serviço público, poderiam facilmente aprender os deveres específicos dos postos para os quais fossem indicados. Para tanto, cultura geral foi considerada muito mais importante do que “o domínio de quaisquer requisitos específicos”¹⁷⁹.

Estabeleceu-se, assim, o preceito da divisão ampla de trabalho, fundamentado no princípio de dividir o trabalho do Governo em grandes blocos, para os quais os candidatos escolhidos, de determinados ciclos do sistema nacional de ensino, eram tidos como os mais qualificados.

O sistema foi inicialmente aplicado aos empregados da Companhia das Índias Ocidentais, e demandava um método de identificar os cargos por ela abrangidos, o qual surgiu com o Ato do Conselho, de 1870, que agrupou os cargos burocráticos em Classes I e II, relativas às atividades de natureza intelectual e de rotina, respectivamente. Os cargos da Classe I seriam recrutados por meio de exames com base em currículos universitários e responsáveis por tarefas de natureza administrativa e política, enquanto os da Classe II, destinados aos trabalhos de escritório, seriam recrutados mediante exames menos rigorosos, de modo geral correspondentes aos currículos secundários. Essa iniciativa deu origem a uma série de amplas Classes do Tesouro ou Graus do Tesouro, compreendendo os cargos burocráticos, executivos e administrativos, embora não em sua totalidade¹⁸⁰.

O sistema passou à sua forma atual na década de 1920, quando as recomendações da Comissão Reorganizadora do *National Whitley Council* foram aceitas pelo Tesouro. Em 1931, as classes gerais ou do Tesouro assumiram nova configuração após a adoção do plano de reorganização proposto pelo *National Whitley Council*, prevendo quatro categorias: Classe Administrativa, Classe Executiva, Classe Burocrática e Classe de Assistente de Escrita.

¹⁷⁸ BARUCH, Ismar (coord.). Classificação de Cargos no Serviço Público. Relatório da comissão dos Planos de Classificação de Cargos e Remuneração da ex-Civil Service Assembly of the United States and Canada. Rio de Janeiro : DASP, 1959. 88 p. p. 46.

¹⁷⁹ NIGRO, op. cit., p. 168.

¹⁸⁰ BARUCH, op. cit., p. 47.

Desde o princípio, reservou-se a posição mais elevada à Classe Administrativa, compreendendo, em ordem ascensional, as categorias de principal-assistente, principal, secretário-assistente, secretário-assistente-principal, secretário-delegado-permanente e secretário-permanente. Logo a seguir, ficou a Classe Executiva, com dois graus, conhecidos como de Treinamento e Superior. Em terceiro, colocou-se a Classe Burocrática ou de Escriturários, também com dois graus, distinguidos com os títulos de Classe Burocrática e Classe Burocrática Superior. Por fim, na base do sistema está a Classe de Assistente de Escrita (ou de Escriturários Auxiliares), encarregada de operar as mais simples tarefas de escritório. Posteriormente, fugindo ao padrão normal quanto à ausência de especialização de atribuições, surgiu um quinto grupo formado pelos estenógrafos e datilógrafos, constituído de quatro níveis hierárquicos.¹⁸¹

A característica fundamental do serviço civil britânico é o fato de que as classes têm conteúdos atributivos amplos. Abrangem, numa única classe, o que, no sistema norteamericano, se subdivide em mais de uma dezena. A contratação não se faz para um posto específico, mas para o ingresso em uma classe na qual o candidato dispõe de postos determinados ou grupos de postos, divididos verticalmente de acordo com a natureza das funções assemelhadas, sejam de ordem técnica ou profissional, em várias classes, e horizontalmente segundo o nível de competência que se exija para o desempenho do cargo.¹⁸²

O elemento básico do sistema de carreira inglês - o recrutamento de jovens, após concluírem seus estudos no sistema educacional geral e antes de entrarem pela primeira vez no mercado de trabalho - repercute sobre todos os demais aspectos do sistema classificatório, inclusive a hierarquização entre as classes e requisitos para ingresso.

Cada classe tem requisitos próprios de ingresso, associados ao grau de formação (superior, secundário ou elementar), o qual se associa a limites máximos e mínimos de idade. Na Classe Administrativa, por exemplo, as nomeações de pessoas de fora do serviço público são feitas, exclusivamente, para o nível inicial, com base em concursos públicos abertos anualmente para candidatos entre as idades de 20 ½ e 24 anos, o que afasta da competição candidatos com 30 ou 35 anos, e já com vários anos de experiência profissional. Os candidatos devem ter diploma universitário, o que condiciona a fixação do limite de idade.¹⁸³

Dessa forma, o recrutamento articula-se com o sistema educacional, visando atrair os melhores elementos que completam diferentes cursos, para os cargos iniciais de cada carreira. O mesmo método é seguido nas classes científicas, embora, neste caso, possa haver nomeações para os graus superiores, de pessoas com alguma experiência prévia. No

¹⁸¹ MENEZES, op. cit., p. 17.

¹⁸² cfc. Naciones Unidas, Departamento de Assuntos Económicos y Sociales, Subdirección de Administración Pública: Manual de legislación y prácticas de administración pública. Apud OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Problemas de Carrera em en Servicio Público, Comisión Paritaria del Servicio Público - Primera Reunión, Ginebra, 1970. Informe III. 2ª ed. (1ª ed. 1970), Ginebra (Suiza), 1974, 67 p., p. 21.

¹⁸³ NIGRO, op. cit. p. 167.

setor profissional, de engenharia, por exemplo, exige-se experiência anterior, bem como treinamento adequado, mas a regra geral, é o recrutamento sem experiência prévia.¹⁸⁴

Esta sistemática de recrutamento é o cerne do sistema de carreira britânico. A possibilidade de acesso aos níveis mais altos atrai os candidatos, no início de sua vida profissional, e os estimula a permanecerem a vida toda a serviço do governo, estabelecendo-se um compromisso permanente, e não um mero episódio que precede ou substitui o emprego particular, donde decorre o elevado percentual de servidores que são promovidos às classes superiores, a cada ano¹⁸⁵.

Uma outra característica marcante do sistema britânico é o perfil generalista exigido dos integrantes da Classe Administrativa, em detrimento de conhecimentos especializados. Passados mais de 130 anos, permanece a convicção de que é mais adequada a cultura generalista para a Classe Administrativa, apesar de ajustes terem sido promovidos, em vários momentos, para dar aos exames de seleção novos conteúdos, sem, no entanto, descaracterizar o seu caráter essencial, que são os testes de capacidade e cultura gerais. A valorização do perfil generalista se deve à avaliação de que o importante é que o funcionário tenha qualidades humanas e valores morais, assim como uma graduação de formação geral em qualquer área, não necessariamente direito, economia ou sobre o funcionamento de um serviço específico. Partindo dessa base, o funcionário, segundo o seu título acadêmico, ingressa na Classe e aprende o seu ofício através de experiências em diversas administrações¹⁸⁶.

Essa característica da Classe Administrativa gerou a suspeita de que seja antidemocrática, à medida que se destaca como alvo de críticas por ser representativa de um grupo de elite, em função da origem de seus integrantes, pois a maioria dos aspirantes aos cargos da carreira se originavam, via de regra, de famílias abastadas e de alta categoria social. Essa característica, no entanto, tem sido mitigada, como demonstram dados estatísticos relacionados à origem social dos candidatos aprovados. Embora ainda seja expressiva a presença de candidatos egressos das Universidades de Oxford e Cambridge, o estrato social de origem se concentra nas classes média e média inferior¹⁸⁷.

Ao longo da década de 1960, o serviço civil inglês foi objeto de diversas reformas. As alterações implementadas a partir de 1964 pelo Governo Trabalhista procuraram facilitar a direção política do governo, propiciando o uso de técnicos trazidos de fora da administração pública, em base temporária, para atuarem como conselheiro dos ministros, elevando o grau de politização do assessoramento ministerial. Até então, a maioria dos

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 167.

¹⁸⁵ Entre 1979 e 1984, relativamente à Classe Executiva, a proporção entre promoções internas e recrutamento externo foi de 3.900 para 1.500, cfr. MARSDEN, David. Les salaires dans la fonction publique en Grande Bretagne in SILVESTRE, J. J. & EYRAUD, F. (Ed.) La régulation des salaires dans le secteur public. Essai de comparaison internationale France, Grande-Bretagne, Italie. Genève (Suisse) : Bureau International du Travail, 1993, 137 p., p. 70.

¹⁸⁶ Segundo PARADA, a fórmula do funcionário generalista, interdepartamental, do sistema inglês, teve grande influência na França e na Espanha, nas reformas dos anos 60, inspirando a criação do Corpo de Administradores Cívicos, na França, e o Corpo de Administradores Cívicos Superiores do Estado, na Espanha. Cfr. PARADA, op. cit. p. 390.

¹⁸⁷ NIGRO, op. cit., p. 177.

postos de assessoramento imediato aos ministros era monopólio dos servidores públicos, em especial os da Classe Administrativa. Na época, cerca de 60 % dos 3.000 membros da classe administrativa haviam ingressado, diretamente saídos da universidade, como Assistentes de Diretor. Os demais 40 % eram servidores promovidos da Classe Executiva, que contava com 75.000 membros. Nesse grupo de elite, constatava-se presença desproporcional de formandos de Oxford e Cambridge¹⁸⁸. O Relatório dos Comissários do Serviço Público indicou, em 1966, a necessidade de que o recrutamento fosse mais amplo, e já naquele ano, mais de 1/3 dos candidatos vitoriosos em concursos de ingresso veio de outras universidades, contra cerca de 1/5 verificado entre 1948 e 1965¹⁸⁹. A partir de 1963, foi instituído um Centro de Ciências Administrativas, para ministrar um curso de formação de 20 semanas de duração para os Assistentes de Diretor, objetivando assegurar-lhes “suficiente compreensão dos conceitos básicos de economia que deverão ser importantes para o trabalho dos departamentos governamentais”¹⁹⁰.

A criação deste curso veio suprir a deficiência verificada no mecanismo de treinamento em serviço dos servidores recrutados nas universidades ou promovidos da Classe Executiva, cuja formação anterior nem sempre condizia com o perfil necessário, uma vez que o próprio sistema de recrutamento favorecia candidatos com formação em áreas de humanidades, mas sem conhecimentos específicos em ciências administrativas ou economia. Nos anos seguintes, o Centro passou a ministrar cursos regulares de aperfeiçoamento, abordando a estrutura governamental, conferências e seminários sobre conceitos básicos de administração, além de cursos de treinamento gerencial, economia e outros. Em alguns Ministérios, foram organizadas classes específicas, aglutinando cargos até então dispersos. Nesse período, houve uma ampla reavaliação do papel dos especialistas e generalistas no serviço público, reconhecendo-se, nos primeiros, um papel fundamental nas áreas científicas, de orçamento, estatísticas e controle das despesas. Ao mesmo tempo, foram criadas condições para que houvesse uma maior permeabilidade entre as classes científicas e administrativas.

Em 1968, após dois anos de trabalho, foi publicado o *Relatório Fulton*, sintetizando as conclusões do Comitê Fulton, encarregado pelo Parlamento de elaborar um diagnóstico e um plano de reformas administrativas. Dentre as propostas apresentadas, estava a de que fosse organizado um novo órgão para controlar o serviço público, absorvendo a Comissão do Serviço Público; a substituição do sistema de classes por uma estrutura unificada, usando avaliação de cargos para classificar as funções; flexibilização das oportunidades de promoção, para permitir a valorização do mérito individual; instituição de programas de treinamento gerencial para as classes de especialistas; incentivo aos administradores gerais para se especializarem em certo tipo de trabalho governamental, econômico, financeiro ou social; e instituição de um entidade educacional de funcionalismo público destinada a

¹⁸⁸ A identidade entre os egressos das universidades de Oxford e Cambridge, ou “oxbridgeans”, e as classes dirigentes na Inglaterra tem sido apontado como um indicio não apenas de elitização da Classe Administrativa, mas também de prejulgamento favorável aos candidatos dessa origem, nos processos de seleção. cfr. ZILLER, op. cit. p. 15-16.

¹⁸⁹ WILLIAMS, Roger. A modernização administrativa do governo inglês in *Inovação na Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 1974, 168 p. p. 121.

¹⁹⁰ *Ibidem*, op. cit. p. 122.

ministrar o treinamento extra necessário ao maior profissionalismo de administradores e especialistas. O Comitê deu respaldo, ainda, à prática adotada de permitir a nomeação, pelo ministro, de um pequeno número de conselheiros temporários, de caráter pessoal e político, para atuarem conjuntamente com o secretário permanente, especialistas e conselheiros administrativos de carreira integrantes dos departamentos¹⁹¹.

Apesar de seus reconhecidos méritos em propor reformas no serviço civil a partir de uma ampla pesquisa e diagnóstico, o *Relatório Fulton* foi objeto, também, de pesadas críticas, dentre as quais a de que propunha reformas apenas parciais e de que, ao final, cometia as mesmas falhas que pretendia remediar, como a falta de profissionalismo no serviço público, uma vez que, ao propor as reformas, não oferecia avaliação de seu custo-benefício nem detalhava as propostas de forma suficiente para viabilizar sua implementação.

Mesmo assim, teve importantes resultados práticos, como a unificação das classes num *corpo geral de administração* (*Unified Administration Group*) com dez cargos (desde Escriturário até Secretário Assistente), estrutura fechada em que o acesso se dá no nível inferior, salvo o ingresso de universitários no cargo de *Administration Trainee*. As funções diretivas se reservaram a uma espécie de *generalato civil* com três categorias (*Under Secretary, Deputy Secretary e Permanent Secretary*), estrutura à qual poderiam ascender tanto os funcionários generalistas quanto os especialistas, mas exclusivamente funcionários, mediante as indicações do *Head Civil Service*¹⁹².

Dentro do programa de reformas administrativas, em 1969 foi criado o *British Civil Service College*, agência executiva destinada a implementar a política governamental de formação dos funcionários públicos. Desde então, o *Civil Service College* oferece uma formação gerencial aos funcionários aspirantes aos cargos mais elevados da administração (*Programa Superior de Formação para a Gestão*, com duração de 6 meses), e uma formação especializada em temas da atividade administrativa (*Programa de Desenvolvimento de Qualificações em Gestão*). Nos dois anos seguintes à sua criação, a instituição foi responsável por 30 % da formação de dirigentes. Em 1991, foi reestruturada, criando-se *Business groups* responsáveis pelas missões de formação de dirigentes, gestão e desenvolvimento de pessoal, formação e desenvolvimento profissional, desenvolvimento para especialistas, etc. É a instituição responsável pela formação dos funcionários recém-nomeados, contribuindo para elevar a qualificação dos funcionários, em complementação ao tradicional treinamento em serviço¹⁹³.

Ao longo da década de 1970, as reformas continuaram em evidência. Após a vitória dos conservadores, em 1979, a reforma do *Civil Service* foi implementada de forma mais efetiva, com um meio de reação às pesadas críticas de que passou a ser alvo o serviço público, vindas do próprio Gabinete.

¹⁹¹ WILLIAMS, op. cit. p. 132.

¹⁹² PARADA, op. cit. p. 391.

¹⁹³ ZANGUI, Claudio, op. cit., p. F-71-F73.

Dentre as mudanças implementadas nesse período, ressaltam-se a redução do quadro de pessoal, especialmente nos estabelecimentos industriais estatais, de um total de 735.000 servidores para cerca de 500.000 servidores, por meio de demissões e aposentadorias incentivadas. No âmbito das atividades não industriais do *Civil Service*, no entanto, a redução foi de cerca de 106.000 servidores. Em termos proporcionais, houve redução nos quadros do Tesouro e do Ministério da Defesa, mas um crescimento expressivo na área de segurança pública, mantendo-se estáveis os servidores da área de seguridade social.

No mesmo período, foi instituído o *performance related pay*, mecanismo pelo qual passou-se a retribuir determinadas situações de trabalho mediante a produtividade aferida, o que corresponde atualmente a cerca de 7 % do total da folha de pagamento¹⁹⁴. Deu-se início à descentralização da execução dos serviços públicos por meio de agências executivas e organizações não-governamentais. Mais de 120 agências foram criadas, reunindo 380.000 *Civil Servant*, a partir da implantação inicial de 12 experiências-piloto. Foram preservados, no entanto, os princípios básicos da organização dos quadros de pessoal, aumentando-se, no entanto, o grau de treinamento dos servidores e incentivando-se a especialização. O princípio do mérito passou a conviver com um grau mais elevado de politização dos postos de comando, por meio de *political appointments* mais frequentes, em especial nos níveis mais elevados, valorizando-se a afinidade política entre o Gabinete e as chefias¹⁹⁵, e com a flexibilização operada nas agências executivas, que passaram a recrutar por meio de processos simplificados os seus dirigentes e altos funcionários, mediante contratos temporários¹⁹⁶. Também no Gabinete e secretarias de Estado ocorreram, em pequeno número, nomeações por prazo determinado de profissionais oriundos do setor privado para postos antes reservados a funcionários de carreira¹⁹⁷.

Pesquisa realizada entre os meses de maio e junho de 1995 pela Market & Opinion Research International (MORI)¹⁹⁸, sobre uma amostra de 1.026 *senior civil servants*, constatou que a elite do serviço civil britânico tem uma avaliação negativa dessas reformas. Cerca de 68 % dos entrevistados acreditam que o *Civil Service* foi prejudicado, acarretando mesmo desinteresse pela permanência no serviço público. Apesar disso, 75 % dos entrevistados afirmaram não temer as reformas, embora 86 % acreditem que o processo não tenha sido adequadamente planejado. Dentre os aspectos mais prejudicados pelas reformas foram apontados a neutralidade política, a unidade do *civil service*, a segurança no emprego e as oportunidades de carreira. Apenas 13 % acreditam que as reformas terão uma efetiva

¹⁹⁴ Uma abordagem crítica desse mecanismo de remuneração pode ser vista em KERAUDREN, Philippe. The introduction of performance related pay in the british civil service (1982-1988): a cultural perspective. *International Review of Administrative Sciences*, London (UK), vol. 60, n.º 1, p. 23-36, mar. 1994.

¹⁹⁵ LEEMANS, op. cit., p. 69.

¹⁹⁶ JENKIS, Kate, FLOWDEN, William et al. in Workshop: A experiência britânica de Flexibilização da Gestão Pública. 22 e 23 de junho de 1995, Escola Nacional de Administração Pública (notas do Autor).

¹⁹⁷ FORTIN, Yvonne. La fin de 'civil service' apolitique et fermé? *Pouvoir*, Paris (France), vol. 37, p. 71-86, 1986, p. 77.

¹⁹⁸ Dados disponíveis em março de 1995 no site Internet <http://www.worldserver.pipex.com/vnc/FDA/>, fornecidos pela First Division Association - FDA, entidade que congrega 11.000 *senior civil servants* e *public servants* na Inglaterra, incluindo administradores, fiscais tributários, economistas, estatísticos, auditores, advogados, promotores, gerentes do sistema de saúde e outros.

contribuição para a melhoria do *civil service*, sendo criticadas especialmente a implantação do *performance-related pay* e as contratações temporárias fora do sistema de carreira. No entanto, mereceram aprovação as mudanças na política de recrutamento e a implantação dos novos métodos de treinamento. Na opinião dos entrevistados, o perfil ideal do *civil servant* deve contemplar elevada profissionalização, capacidade de gerir pessoal, coleguismo, abertura e franqueza, capacidade de articulação e argumentação com dirigentes superiores. Temem, contudo, que esse novo perfil possa vir a condicionar o crescimento na carreira à transigência aos dirigentes políticos e à busca individual de promoções.

Diferentemente de outros países europeus, não há um regime jurídico específico aplicável aos *Civil Servants* britânicos. O que os diferencia dos demais trabalhadores é o critério da origem de sua remuneração: os funcionários são servidores da Coroa, empregados “em virtude da boa vontade de Sua Majestade”, e são considerados como sujeitos aos princípios da legislação do trabalho, embora haja um estatuto próprio (o *Estacode*) disciplinando direitos e deveres. Não dispõem, assim, de uma garantia explícita ao exercício dos seus cargos, embora estejam sujeitos a restrições relativamente aos seus direitos políticos, conduta e direito de greve, e o seu regime disciplinar esteja previsto num código geral. Em função disso, a demissão discricionária de um servidor público resulta extremamente difícil, assegurando-se, na prática, ampla estabilidade ao *civil servant* no exercício de suas funções.

4.5 Considerações gerais

Mesmo num mundo globalizado, onde a velocidade da comunicação e a facilidade de acesso à informação rompem as fronteiras tradicionais, as diferenciações entre as formas de organização da função pública sobrevivem.

O que se nota, contudo, é que tendem, sob certos aspectos, a uma *uniformização*: países que adotam modelos mais rígidos de organização de carreiras e de sistemas remuneratórios tendem a buscar maior flexibilidade; o provimento político de cargos tende a um meio termo, limitando-se a situações em que seja indispensável, alargando-se onde havia restrições maiores, restringindo-se onde o sistema era mais aberto ao livre provimento. Esta tendência mostra, assim, que há possivelmente soluções *ótimas* a serem implementadas, capazes de servir ao aperfeiçoamento do serviço público em qualquer situação.

A estabilidade, o regime jurídico e o sistema de aposentadoria - que veremos mais à frente -, contudo, seguem regras próprias em cada país, atendendo antes à solução histórica que cada país encontrou do que às pressões do momento. Moderniza-se a função pública, mas sem abrir mão do que ela tem de mais característico, que é a sua *identidade própria*, a sua diferenciação intrínseca no mundo do trabalho, o seu papel de instrumento do Estado para satisfação do interesse coletivo.

Isto posto, a abordagem de modelos e paradigmas estrangeiros deve considerar, sempre, os limites impostos à importação ou transplantação de soluções que, num ou noutro país, tenham sido ou estejam sendo implementadas. Dentre eles, os elementos sócio-culturais que produziram essas soluções e o ambiente em que serão implementadas.

O Brasil tem sido pródigo na importação desses modelos - americano, francês, e agora o britânico. Como resultado, temos uma função pública que - teoricamente - reúne no seu ordenamento jurídico traços que podemos identificar como ideais. No entanto, o elevado grau de formalismo de nossa cultura permitiu apenas que esse sistema normativo altamente complexo servisse muito mais à prática de desvios e à perpetuação de distorções do que à construção de uma função pública profissionalizada e eficiente.

Porisso, entendemos que não se não se deve ver na busca de novos paradigmas a solução para os problemas brasileiros. Os exemplos descritos trazem subjacente uma mensagem: quaisquer que sejam as regras, elas têm que ser respeitadas, e é isso que faz com que Grã-Bretanha, Alemanha, Estados Unidos e França tenham serviços públicos admirados no mundo todo pela sua capacidade de oferecer respostas, satisfazer - ainda que com diferentes graus de eficácia - as necessidades das sociedades em que se inserem e permitir a implementação de políticas pelos respectivos governos.

Aperfeiçoar o sistema normativo relativo à função pública brasileira, é óbvio, é tarefa necessária, e os países citados tem ainda algo a nos ensinar. Mas mais do que tentar buscar lições nesses países, talvez seja o caso de olharmos para a nossa própria história, para o nosso próprio sistema normativo e sua evolução - onde, talvez, acharemos respostas mais válidas ainda, pois fruto de nossa própria experiência.

5. Princípios constitucionais aplicáveis ao Serviço Público e sua regulamentação

No que se refere aos princípios e direitos constitucionais aplicáveis à Administração Pública, torna-se necessário discorrer, brevemente, sobre o seu conteúdo, evolução e origens, antes que se passe à abordagem do conteúdo e objeto da Reforma Administrativa em apreciação pelo Congresso Nacional.

A Constituição de 1988, apesar de suas notórias deficiências no que se refere, especialmente, a conceitos básicos de direito administrativo, é considerada, pela maioria dos especialistas nesta matéria, como superior à todas as Cartas que a precederam.

A começar pela sua sistematização: os preceitos relativos aos servidores públicos estão agora localizados dentro do capítulo que cuida da Administração Pública, o qual, por sua vez, se insere no Título que trata da Organização do Estado, abrangendo a União, os Estados, o Distrito Federal, os Territórios Federais e os Municípios. Em segundo lugar, pela sua amplitude: o art. 37, que abre o capítulo, se refere à administração pública direta e indireta, de todos os ramos do poder e de todas as esferas de governo. Finalmente, a CF 88 estabeleceu diretrizes e fixou várias regras atinentes ao pessoal da administração direta, indireta e fundacional dos três Poderes da União, dos Estados, do DF e dos Municípios, sobretudo nos art. 37 e 38, 39 e 41. Pela primeira vez um texto constitucional referiu-se à necessidade de uma reforma administrativa, a ser implementada em dezoito meses da sua vigência, compatibilizando os quadros de pessoal “ao disposto no art. 39 da Constituição e à reforma administrativa dela decorrente” (art. 24 do ADCT).

Esse grau de detalhamento no texto constitucional, assim como a coerência dos dispositivos, tem sido considerado pela maioria dos especialistas em direito administrativo como suficiente para assegurar um *salto qualitativo* no que toca à Administração Pública e contribuir para o aperfeiçoamento da função pública em nosso país pelo menos no que diz respeito à implantação do sistema do mérito e à subordinação de sua atuação a princípios básicos de isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Neste tópico pretendemos demonstrar a coerência do texto constitucional com esses propósitos.

5.1 Servidor público: natureza e conceituação

Do ponto de vista dos conceitos adotados, relativamente à Administração Pública, inovou substancialmente a Carta de 88 ao adotar o de “servidor público”. Esta designação, no sistema vigente, passou a identificar todos aqueles que mantêm com o Estado e entidades de sua administração indireta ou fundacional relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência. Engloba, portanto, todos os que mantêm vínculos de trabalho profissional com as entidades governamentais, integrados em cargos ou empregos de quaisquer delas, aí incluídas a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Já os “servidores públicos civis” são unicamente os ocupantes de cargos públicos na administração direta, das autarquias e das fundações públicas. Estão excluídos, assim, os servidores empregados, isto é, os a ela vinculados por contrato, assim como os servidores das empresas públicas, sociedades de economia mista e das fundações privadas eventualmente instituídas pelo Poder Público, pois não titularizam cargos públicos. É conceito que, no regime anterior, corresponderia ao de “funcionário público”, com a diferença que, agora, alcança também os servidores das fundações públicas.

Algumas regras constitucionais são aplicáveis a todos eles. Outras, aplicam-se somente aos titulares de cargos, ou somente aos ocupantes de empregos públicos.

Quanto aos cargos públicos, segundo BANDEIRA DE MELLO¹⁹⁹, são as mais simples e indivisíveis unidades de competências a serem expressadas por um agente, previstas em número certo, com denominação própria, retribuídas por pessoas jurídicas de direito público e criadas e extintas por lei, salvo quando concernentes aos serviços auxiliares do Legislativo, caso em que se criam e extinguem por resoluções com força de lei. De acordo com a Lei nº 3.780, de 1960, que instituiu o primeiro plano de cargos para a totalidade do funcionalismo público federal, *cargo* foi definido como o “conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a um funcionário, mantidas as características de criação por lei, denominação própria, número certo e pagamento pelos cofres da União”, conceito essencialmente mantido pela legislação superveniente. Segundo a Lei Federal nº 8.112/90, que instituiu o regime jurídico único dos servidores públicos civis da União, cargo público passou a ser definido como

[Art. 3º. Cargo público é o] conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidos a um servidor.

Parágrafo único. Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimentos pagos pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão.”

¹⁹⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. Malheiros : São Paulo, 1994. 5ª ed., 527 p., p. 126-127.

Os servidores titulares de cargos públicos submetem-se a um regime específico, estatutário ou institucional, de índole não-contratual, ou sob a forma de “contrato de direito público”, e onde, por definição, as suas cláusulas não são livremente disponíveis pelas partes que integram a relação de trabalho.

Já os empregos públicos são núcleos de encargos de trabalho a serem preenchidos por agentes contratados para desempenhá-los, sob relação trabalhista. Sujeitam-se a uma disciplina jurídica que, embora influenciada pela natureza governamental da entidade contratante, basicamente, é a que se aplica aos contratos trabalhistas em geral, prevista na Consolidação das Leis do Trabalho, em decorrência do que prevê o art. 173 da CF. Nesses casos, ainda quando vinculados à Administração Pública direta ou indireta, tais contratos trazem implícita a possibilidade de negociação entre as partes (art. 114 da CF), assim como a impetração de dissídios perante a Justiça trabalhista, dado que, mesmo figurando num dos pólos da relação pessoa jurídica de direito público, trata-se de contrato de direito privado.

Os cargos públicos admitem diferentes classificações. A mais importante delas divide-os em função de sua vocação para a retenção dos ocupantes. Sob este prisma, os cargos podem ser:

- a) **cargo de provimento em comissão:** o destinado ao preenchimento transitório, da confiança da autoridade que o nomeou, e cujo ocupante nele permanecerá enquanto dela gozar. Por isso, diz-se que tais cargos são de livre provimento. A autoridade com poderes para preenchê-lo poderá nomear pessoa de sua escolha, assim como livremente exonerá-la *ad nutum*. Juridicamente, não comporta qualquer garantia de permanência. Pode ocorrer, contudo, a sucessão de autoridades que considerem o ocupante de um cargo em comissão como de confiança e por isso o mantenham nele.
- b) **cargo de provimento efetivo:** é o destinado a ser provido caráter definitivo, isto é, sem transitoriedade. Não há, contudo, que se confundir a situação do ocupante com a do cargo. Este é efetivo e adequado a uma ocupação permanente, mas a permanência ou estabilidade do seu titular não é absoluta nem se adquire desde a nomeação, sujeitando-se à aprovação em estágio probatório de dois anos. O ingresso dá-se exclusivamente por concurso público, e vencido o prazo de dois anos, o nomeado para o cargo público estabiliza-se - adquire a efetividade -, somente perdendo o cargo em virtude de sentença judicial ou mediante processo administrativo, assegurada ampla defesa;
- c) **cargos de provimento vitalício:** tal como o cargo efetivo, é caracterizado por sua vocação para receber ocupante que nele permanecerá em definitivo. Difere daquele pelo fato de que sua capacidade ou predisposição para retenção é ainda maior. O titular do cargo vitalício somente pode ser desligado dele mediante processo judicial. São vitalícios os magistrados, membros do Ministério Público e ministros do Tribunal de Contas.

Os cargos públicos efetivos podem ser classificados, ainda, quanto à sua posição no quadro de pessoal, como de carreira ou isolados. Serão de carreira quando encartados em uma série de classes escalonada em função do grau de responsabilidade e nível de

complexidade das atribuições, cada classe reunindo os cargos de mesma natureza e complexidade.

Essa conceituação é vital para que possamos diferenciar, ao final, a quem se dirigem os dispositivos constitucionais, em vista do objetivo maior do Capítulo VII da Constituição, que é o de assegurar condições para que, finalmente, seja constituído um serviço público profissionalizado em nosso país.

5.2 Acessibilidade aos cargos e empregos públicos

A Constituição Federal de 1988 trouxe sensíveis modificações no que toca à acessibilidade aos cargos e empregos públicos incorporando, explicitamente, o princípio da isonomia às formas de provimento de cargos e empregos públicos, de modo a afastar decisões discricionárias ou favorecimentos comuns no sistema anterior e resgatar, definitivamente, o sistema do mérito.

Em primeiro lugar, merece ser destacada a natureza e o conteúdo das normas expressas no art. 37, relativas aos cargo e empregos públicos. O art. 37, inciso I prevê a ampla acessibilidade aos cargos, empregos e funções públicas, aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei. O inciso II deste artigo exige ainda, para tanto, a aprovação em concurso público de provas, ou de provas e títulos, ressalvada a nomeação para cargo de provimento em comissão, assim declarados em lei, de livre nomeação e exoneração. Esses, ainda, conforme o art. 37, V, devem ser preferencialmente providos, tanto quanto as funções de confiança, por servidores de carreira, nos casos e condições previstos em lei. Finalmente, o § 2º do art. 37 prevê que a inobservância do disposto no inciso II implica a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

A Constituição visou, de um lado, ensejar a todos iguais oportunidades de disputar e ocupar cargos e empregos na Administração Pública. Por outro, buscou impedir tanto o ingresso sem concurso, ressalvadas as exceções previstas na Constituição, quanto que o servidor habilitado para cargo ou emprego de determinada natureza viesse depois a ser investido em cargo ou emprego permanente de outra natureza, fraudando a razão de ser do concurso público.

O ato de designação de alguém para titularizar cargo público denomina-se provimento. O provimento de cargos é sempre da alçada do Poder em que estejam integrados, sendo as formas de provimento classificáveis da seguinte maneira:

5.2.1 Provimento autônomo ou originário

Segundo ensina BANDEIRA DE MELLO²⁰⁰ é aquele em que alguém é preposto no cargo, independentemente do fato de ter, não ter, haver ou não tido algum vínculo com cargo público. Ou seja, não guarda qualquer relação com a anterior situação de quem provê o cargo ou emprego. Por isto se diz autônomo, ou originário.

No regime de cargo (estatutário) a única forma de provimento originário é a nomeação, a qual se define como o provimento autônomo de um servidor em cargo público. Efetuada a nomeação, para que se complete é necessário que o nomeado tome posse, que é o ato de aceitação do cargo e um compromisso de bem servir. Se a posse não se der no prazo legal (30 dias, prorrogáveis por mais 30 dias, segundo a lei federal), fica sem efeito a nomeação. Tomando posse, corre ainda prazo para que entre em exercício (30 dias da data da posse), findo o qual, omitindo-se o nomeado, será exonerado (art. 15 da Lei nº 8.112/90).

5.2.2 Provimentos derivados

São aqueles que *derivam*, ou sejam, se relacionam com o fato do servidor ter ou haver tido algum vínculo anterior com cargo público. Pode ser vertical, horizontal ou por reingresso.

Provimento derivado vertical é aquele em que o servidor é alçado a cargo mais elevado, e efetua-se através das formas de provimento denominadas promoção (por merecimento ou antigüidade) e ascensão. A promoção é a elevação para cargo de nível ou classe mais elevado, dentro da própria carreira; a ascensão é a elevação de cargo alocado na classe final de uma carreira para cargo de classe inicial de outra. Como requisito para a ascensão, historicamente, exigiu-se que a carreira superior fosse prevista como complementar da anterior, e na qual parte dos cargos seria preenchida por meio de concurso público e parte reservada para serem providos por concurso interno ou outras formas de ascensão. A partir da década de 1970, na esfera federal, esses critérios foram abrandados, permitindo-se a ascensão genérica à maioria dos cargos superiores, sem que tais requisitos fossem exigidos. Em certos casos, o ingresso por concurso só ocorria em cargos inferiores, instituindo-se um *sistema fechado* de acesso à função pública.

Provimento derivado horizontal é aquele em que, como preleciona BANDEIRA DE MELLO²⁰¹, o servidor não ascende, nem é rebaixado em sua posição funcional. Assim ocorre com as figuras da transferência e da readaptação. A transferência - *ex officio* ou a pedido - é o ato pelo qual a Administração retira o servidor de um cargo e o coloca em outro, sem elevação funcional. A readaptação é a espécie de transferência efetuada a fim de

²⁰⁰ Idem, *ibidem*, p. 149.

²⁰¹ Idem, *ibidem*, p. 151.

prover o servidor em outro cargo mais compatível com a sua superveniente limitação de capacidade física ou mental, apurada em inspeção médica.

Provimento derivado por reingresso é aquele e que o servidor retorna ao serviço ativo do qual estava desligado. Compreende as modalidades de reversão, aproveitamento, reintegração e recondução. Reversão é o reingresso do aposentado no serviço ativo, *ex officio* ou a pedido, quando desaparecem as razões que lhe determinaram a aposentadoria, seja por ter sido erroneamente decidida, seja porque, em inspeção médica, verifica-se posteriormente estarem superadas as razões de saúde que a justificavam. Aproveitamento é o reingresso do servidor estável, que se encontrava em disponibilidade, ao mesmo cargo antes ocupado ou em outro de natureza equivalente. Reintegração é o retorno de servidor ilegalmente desligado de seu cargo ao mesmo que antes ocupava, ou a outro cargo equivalente, em virtude de sentença judicial. Recondução é o retorno do servidor estável ao cargo anteriormente ocupado, seja por ter sido inabilitado no estágio probatório relativo a outro cargo, seja por ter sido dele desalojado em função da reintegração do ocupante anterior, hipótese em que poderá ser também aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade.

Atualmente, a Constituição Federal adota linha restritiva e moralizadora, no tocante ao acesso aos cargos públicos: segundo jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal, estão banidas as formas de provimento derivado vertical e horizontal que caracterizam-se pela **mudança de cargo ou emprego**. Assim, a ascensão e a transferência não mais são admitidas, em função do disposto no art. 37, II, foram expressamente consideradas, pelo Supremo Tribunal Federal como *incompatíveis com a exigência do concurso público para qualquer investidura em cargo ou emprego público*, e não mais apenas para a *primeira*. Mesmo a reversão, quando a pedido e não fundada na invalidade do ato concessivo da aposentadoria, estaria vedada, por configurar novo provimento.

A vedar o *provimento derivado* como forma de ingresso em cargo ou emprego público, a Constituição privilegiou, inequivocamente, o concurso público como único meio de investidura. Segundo ZILLER, o concurso público atende, basicamente, a duas necessidades da Administração Pública: além de significar uma garantia contra o apadrinhamento no acesso aos cargos e empregos públicos, é também uma técnica que se impõe quando há abundância de candidatos, no sentido de permitir que se escolha, dentre tantos, os melhores²⁰². Por razões de ordem econômica e social, países com elevado grau de desemprego, ou onde a atratividade ou prestígio da função pública a tornam objeto de disputa, não podem prescindir desse mecanismo para assegurar a seleção impessoal dos melhores quadros.

A extensão do disposto no art. 37, II não foi, de pronto, assimilada pela Administração, especialmente no que se refere à sujeição das empresas estatais do setor

²⁰² ZILLER, Jacques. Egalité et mérite. L'accès à la fonction publique dans les États de la Communauté européenne. Apud ZILLER, Jacques (org.) op. cit., p. 15.

produtivo, exploradoras de atividade econômica, à realização de concursos. A alegação era de que o concurso público era incompatível com o art. 173, § 1º, que determina que tais entidades "sujeitam-se ao regime próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias". Argumentou-se que, para permitir que tais empresas pudessem atrair e captar no mercado profissionais que lhes assegurem o desenvolvimento normal de suas atividades, seria necessário compatibilizar a exigência de concurso público com o espírito deste dispositivo. Dentro desta linha de raciocínio, seriam ainda hipóteses de dispensa do concurso público as análogas às de dispensa de licitação, também aplicáveis às pessoas de direito público: notória especialização; impossibilidade de competição; situações de emergência, determinadas pelo mercado; etc. A aplicação do princípio da ampla acessibilidade e da sujeição aos concursos públicos confirmou-se, todavia, sem distinção, como válido para todo o universo da Administração, inclusive empresas públicas e sociedades de economia mista. É o entendimento esposado tanto pelo Tribunal de Contas da União quanto pelo Supremo Tribunal Federal, superando, do ponto de vista jurídico-conceitual, qualquer dúvida quanto ao alcance da exigência do concurso público para ingresso em cargo ou emprego público²⁰³.

Em países como no Brasil, o ingresso por concurso, requisito constitucional para a aquisição da estabilidade, e a vedação de provimentos derivados que impliquem a mudança de cargo são ponto de partida para a profissionalização e moralização da função pública. No entanto, algumas deficiências têm prejudicado esse processo, sob múltiplos aspectos, evidenciando, por outro lado, a fragilidade do sistema normativo quando ausentes os esforços e o empenho político para que seja efetivamente implementado.

O primeiro ponto é o apego ao formalismo e a escassa divulgação dos certames para ingresso em cargo público: em muitos casos, apenas o Diário Oficial da União torna público o processo, raramente ocorrendo a divulgação ampla que seria recomendável²⁰⁴. Além disso, os recrutamentos muitas vezes ineficientes e mal conduzidos levam pessoas a se candidatar a cargos para os quais não possuem qualificação ou para os quais não têm o perfil necessário, buscando, apenas, a segurança do cargo público. Este fato parece estar associado ao processo de alienação em relação ao cargo ocupado e à busca de oportunidades de desvio de função que permitam o melhor aproveitamento das potencialidades individuais, quando não o desinteresse pela própria condição de servidor.

Um segundo aspecto é a proliferação de cargos comissionados, para os quais não se exige concurso. A abundância desses cargos na Administração Federal permite que ocorra um elevado grau de politização da direção da administração pública, em todos os seus níveis, contrariamente ao que ocorre nos países europeus que adotaram sistemas de carreira²⁰⁵. Embora a Constituição Federal preveja, no art. 37, V que os cargos em comissão

²⁰³ Assim decidiu o STF em 03.12.92 ao julgar o MS nº 21.322-1, Relator o Min. Paulo Brossard, vencido o Min. Marco Aurélio, ratificando decisão do Tribunal de Contas da União que havia considerado irregular a contratação de empregados da Companhia Docas do Estado do Ceará ocorrida em 1989. V. Revista LTR, ano 57, nº 9, p. 1092-1098.

²⁰⁴ Em algumas situações em que seria facilitada pelo próprio interesse da comunidade a ampla divulgação, órgãos da Administração Pública optam por promover concursos "às escondidas", com divulgação meramente pela órgão oficial e prazo exíguo para inscrições.

²⁰⁵ Segundo recomendação da Organização das Nações Unidas, é conveniente que a lei especifique, restritivamente, os postos de confiança de livre nomeação na Administração, e que os mesmos não se multipliquem. Estas situações devem ser restritas aos postos superiores e de

e as funções de confiança serão exercidas, preferencialmente, por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional, nos casos e condições previstos em lei a existência na administração federal direta, autárquica e fundacional de cerca de 19.000 cargos comissionados de livre provimento, não associados à condição de ser o ocupante servidor público de carreira, inutiliza o dispositivo, tornando a máquina administrativa, em seus vários níveis, absolutamente permeável à vontade do dirigente político²⁰⁶, fator que é mais identificado à medida em que se sobe na escala hierárquica.

Segundo dados apurados pelo SIAPE²⁰⁷, relativos a agosto de 1995, cerca de 48% dos cargos de direção e assessoramento nos 3 níveis mais elevados são providos por indivíduos sem qualquer vinculação permanente com o serviço público; nos 3 níveis inferiores, a proporção é menor, oscilando entre 15 % e 25 % de ocupantes sem vinculação permanente com o serviço público. As únicas regras até hoje editadas para limitar o grau de politização das chefias na órbita federal foram o art. 10 do Decreto-Lei nº 1.660, de janeiro de 1979, que determinou que a designação para os cargos classificados nos níveis 1 e 2 recairiam, em 50 % dos casos, em servidor ocupante de cargo permanente, e o art. 11 da Lei nº 8.460, de setembro de 1992, que elevou esta regra até o nível de DAS-3. Sensível avanço foi obtido mediante a aprovação da Lei nº 8.911, de julho de 1994, que em seus art. 5º e 6º determinou que a totalidade dos cargos de chefia até o nível de DAS-4²⁰⁸, e 60 % dos cargos de assessoramento de cada órgão somente poderiam ser preenchidos por servidor ocupante de cargo efetivo, regra que, todavia, não resistiu às pressões políticas, tendo sido inicialmente suspensa e finalmente revogada a partir de janeiro de 1995.

Associada a essa ausência de distinções precisas entre os cargos de natureza política e os de natureza técnica, a ausência de uma política de recursos humanos tem sido apontada como fator impeditivo da construção de um perfil profissional para os cargos comissionados, criando espaço para a distribuição aleatória, arbitrária e clientelista desses cargos²⁰⁹. Embora vigore desde outubro de 1989 a Lei nº 7.834, que determina prioridade para os cursos destinados à qualificação de servidores para o exercício de atividades de direção e assessoramento superiores e formulação de políticas públicas, têm sido realizados investimentos inexpressivos nesse sentido, ou não integrados numa política de recursos humanos.

supervisto, não apenas para impedir que se tornem um meio para que o favoritismo prevaleça sobre o mérito, mas também para que esse efeito não se dissemine sobre a totalidade das estruturas hierárquicas, etc. Naciones Unidas, Departamento de Assuntos Económicos y Sociales, Subdirección de Administración Pública: Manual de legislación y prácticas de administración pública. Apud OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, op. cit., p. 8.

²⁰⁶ Uma precisa descrição das formas como se dá o lotamento dos cargos comissionados na Administração Pública Federal pode ser encontrada em FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Administração Pública e Sistema de Governo in Estrutura e Organização do Poder Executivo frente à opção pelo sistema de governo. 3º Relatório. Brasília: ENAP-CEDEC, mimeo, 1993. p. 337-489, p. 435-456.

²⁰⁷ BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. SIAPE/Apuração Especial. Quantitativo de servidores titulares de funções DAS. Brasília, MARE, set. 1995, 15 p.

²⁰⁸ Acima do DAS-4 e abaixo do Ministro de Estado, existem apenas 3 níveis hierárquicos: DAS 5 e 6 e Secretário Executivo de Ministérios.

²⁰⁹ É a constatação do relatório da pesquisa promovida pelo CEDEC e ENAP, etc, FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Administração Pública e Sistema de Governo..., op. cit., p. 456. Esse problema atinge, de forma também violenta, os cargos de direção nas empresas estatais, frequentemente utilizados como moeda de troca nas barganhas políticas e na distribuição dos "despojos" em cada governo.

Conforme o atual art. 37, III da CF, os concursos públicos devem dispensar tratamento impessoal e igualitário aos interessados, e terão validade de até dois anos, prorrogáveis uma vez por igual período, prazo dentro do qual os aprovados terão precedência para nomeação sobre novos concursados (art. 37, IV). Isto não significa, por um lado, que o prazo de validade deva, obrigatoriamente, ser de dois anos: poderá ser inferior, de alguns meses, apenas, se assim definir o edital. E é esse prazo - que não pode ser alterado - que poderá ser prorrogado, por igual período, para a convocação de concursados.

A redação desses incisos, ambígua, tem possibilitado alguns desvios na sua aplicação. A existência de candidatos aprovados em concurso com prazo de validade em curso não obsta a abertura de novos concursos. Obsta a convocação para assumir cargo ou emprego. Exaurido o prazo, os novos concursados poderão ser convocados. Em determinados casos, têm sido abertos novos concursos sem que, antes de exaurido o prazo do anterior, tenham sido convocados todos os que lograram aprovação. Assim, esgotado o prazo, aqueles que foram anteriormente considerados aprovados, nos termos do edital, são prejudicados pela convocação de candidatos aprovados em certame posterior. Outro aspecto é a interpretação dada ao termo "aprovação": em alguns certames, formalmente definidos como em duas etapas (prova de seleção e curso de formação), a aprovação e a homologação dos resultados tem sido considerada como ocorrida - dando início ao prazo de validade do concurso - somente após haver sido convocado para a segunda etapa o último candidato habilitado na primeira²¹⁰. Evidentemente, este entendimento possibilita a neutralização dos dispositivos constitucionais relativos a prazos de validade, que podem prolongar-se por período muito superior aos 4 anos de limite admitidos pela Constituição.

Em decorrência do art. 5º, XXX da CF, não podem ser feitas discriminações entre brasileiros natos ou naturalizados nas regras do concurso, salvo em relação aos cargos arrolados no art. 12, § 3º da Constituição, que estabelece como privativos de brasileiros natos os cargos de Ministro do Supremo Tribunal Federal, oficial das Forças Armadas e integrante da carreira diplomática, além dos cargos políticos de Presidente e Vice-Presidente da República, Presidente da Câmara e do Senado.

Pelo mesmo motivo, não se admite a discriminação por motivo de idade ou sexo para admissão em empregos, vedação que também se aplica aos concursos públicos, dada a remissão constante do art. 39, § 2º. A Constituição quis impedir que tais fatores fossem tomados, só por si, como causas de discriminação, mas não é inconstitucional estabelecer limite de idade quando o concurso destinar-se a determinados cargos ou empregos cujo desempenho requiera esforços físicos ou cause desgastes incompatíveis com faixas etárias mais elevadas. Nem o STF nem a doutrina entendem a vedação de fixar limite de idade como absoluta: "A jurisprudência do STF firmou-se no sentido de que a norma constitucional que proíbe tratamento normativo discriminatório, em razão da idade, para

²¹⁰ Em concurso realizado em 1987 para Fiscal Previdenciário, a aplicação distorcida deste entendimento acarretou a nomeação, até 1995 - 8 anos após a realização do concurso! - de candidatos que, embora excedentes ao número de vagas, obtiveram na primeira etapa a pontuação mínima necessária. Este fato se repetiu em 1992 em concurso realizado para Auditor Fiscal do Tesouro Nacional (cuja validade editalícia era de 6 meses), e em 1995 com a nomeação de Fiscais do Trabalho que obtiveram, na Justiça, o direito ao cargo, além do número de vagas previstos no Edital.

efeito de ingresso no serviço público, não se reveste de caráter absoluto, sendo legítima, em consequência, a estipulação de ordem etária quando esta decorrer da natureza e do conteúdo ocupacional do cargo público a ser provido” (Rec. em Mandado de Segurança STF nº 21.045/94, Relator Min. Celso de Mello).

Da mesma forma, em relação ao sexo, podem ocorrer hipóteses em que a especificidade da função justifique a limitação, como, por exemplo, o acesso de homens a um concurso para cargos de “polícia feminina”. Não se admite, no entanto, que seja exigida idade mínima ou se estabeleça restrição em função do sexo para determinados candidatos e não para outros: havendo esse requisito, há de ser aplicado uniformemente a todos os interessados. Este entendimento possibilita a adequação do interesse público no provimento do cargo por indivíduo capacitado a exercê-lo, sem implicar em permitir discriminações aleatórias e gratuitas, justificadas no simples preconceito ou interesse pessoal dos dirigentes públicos.

5.2.3 Contratações temporárias no serviço público

Excepcionando a exigência geral de concurso público para acesso ao serviço público, a Constituição prevê, em seu art. 37, IX, que a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Segundo BANDEIRA DE MELLO, para que possa ocorrer “cumpre que tal contratação seja indispensável; vale dizer, indubitavelmente, não haja meios de supri-la com remanejamento de pessoal ou redobrado esforço dos servidores já existentes”²¹¹.

A lei, no caso, deve ser editada por cada uma das esferas de governo, dispondo, de acordo com as suas necessidades específicas, sobre as situações que autorizem a contratação temporária. Objetiva-se, com isto, permitir-lhes suprir os seus quadros perante contingências que se mostrem anormais e presumam admissões provisórias, demandadas em circunstâncias incomuns, cujo atendimento reclame satisfação imediata e temporária e se mostre, portanto, incompatível com a admissão por concurso.

O prazo dessa contratação dever ser o estritamente **suficiente para pôr fim à situação transitória** que lhe deu causa. Não pode haver contrato para tal fim sem prazo ou por prazo indeterminado, ou ainda com cláusula que atribua à Administração Pública contratante a competência para dizer quando está extinto o ajuste. Por isso, **entende-se não caber prorrogação ou renovação** do contrato, salvo em razão de fatos ocorridos posteriormente e devidamente justificados.

A contratação deve ser justificada, descrita a situação de anormalidade e as razões que a tornam imprescindível. A desobediência pode levar à nulidade do ato, em vista do

²¹¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Regime constitucional do servidore da administração direta e indireta. São paulo, RT, 1990, p. 63.

inciso II do art. 37 da CF (*a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público*).

Na esfera federal, a matéria foi inicialmente regulada pela Lei nº 8.112/90, definindo como sujeitas ao regime de locação de serviços as contratações temporárias. Posteriormente, a Lei nº 8.745/93 redefiniu a relação como parcialmente sujeita ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho, determinando a sua aplicação para os casos de assistência a situações de calamidade pública, combate a surtos endêmicos, realização de recenseamentos, contratação de professores substitutos e visitantes e pesquisadores estrangeiros e para atividades especiais nas organizações das Forças Armadas para atender a área industrial ou encargos temporários de obras e serviços de engenharia. Posteriormente, por meio da Medida Provisória nº 1.505 e suas reedições, instituiu-se a possibilidade também da contratação de pessoal para medição e identificação de terras indígenas, assim como para a análise de processos de registro de marcas e patentes. As contratações poderão, conforme o caso, ser feitas para prazos de 6 até 48 meses. A legislação em vigor permite a prorrogação dos contratos, desde que a soma das contratações não ultrapasse o prazo máximo previsto para a hipótese, e veda a recontração ao fim do contrato.

Estas hipóteses de contratação têm sido, historicamente, associadas à burla do sistema do mérito, face ao seu conteúdo desestruturador da gestão de pessoal. Apesar das limitações impostas pela Lei nº 8.745, de 1993, o emprego indiscriminado das situações de contratação, inclusive fora da regra geral, tem produzido um crescimento paulatino e descontrolado²¹² do contingente de contratações temporárias, as quais tendem, a longo prazo, a reproduzir a situação já vivenciada dos *extranumerários* e tabelas de especialistas.

Um outro obstáculo à profissionalização tem sido a desenfreada contratação de pessoal para exercer, por prazo certo, tarefas de rotina a título de "contratação de consultores", mecanismo largamente utilizado, principalmente nos órgãos centrais da Administração, para satisfazer suas necessidades de pessoal.

Este último problema tem sido apontado como um grave desvio da Administração Pública, dando origem a uma verdadeira "indústria da consultoria" ou à "carreira de consultor", remunerada sempre em padrões muito superiores aos do serviço público efetivo. Segundo denúncias frequentemente veiculadas pelos meios de comunicação, atividades administrativas rotineiras, típicas do funcionalismo federal, são transferidas para consultores contratados especialmente, sem qualquer controle ou questionamento sobre a real necessidade de tais contratações, e para tarefas que em muitos casos poderiam ser executadas pelos próprios servidores dos respectivos órgãos. Um dos exemplos dessa prática é a manutenção de convênios com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD e com o Banco Mundial, através dos quais são contratadas, sem concurso, pessoas que, mais por laços de amizade do que pela sua qualificação, irão desempenhar atividades próprias do serviço público com salários superiores aos de

²¹² Embora a Lei nº 8.745/93 determine o controle pelo anual MARE das contratações temporárias, este dispositivo não vem sendo cumprido, inexistindo registros que permitam aferir o número de servidores contratados em caráter temporário. A partir de setembro de 1996, foi revogado pela MP 1.505, a qual ampliou, ainda mais, as hipóteses de contratação extraordinária.

servidores efetivos, reajustados mensalmente pela variação cambial²¹³. Auditoria realizada pela Secretaria Federal de Controle do Ministério da Fazenda em todos os Ministérios em 1994²¹⁴ constatou a existência de mais de 2.900 contratados por este instrumento, através de 113 contratos envolvendo entidades tais como a Agência Japonesa de Cooperação Internacional - JICA, OEA, FAO, CEPAL, BID, BIRD e outros, totalizando dispêndios da ordem de US\$ 80 milhões. Do total de contratados, 1.442 foram destinados a atividades de apoio técnico-administrativo. Apenas no Ministério da Saúde, foram identificados 600 contratos em vigor no ano de 1994²¹⁵. Em 1995, elementos fornecidos à Câmara dos Deputados por diversos ministérios²¹⁶ apontaram a existência de centenas de consultores, grande parte contratados em caráter permanente, por meio destes instrumentos, cujos salários, em alguns casos, alcançavam a cifra de R\$ 5.500,00, superior à dos mais bem remunerados cargos de carreira do Poder Executivo, além de centenas de contratados para atividades de apoio com remunerações até 100% superiores às dos ocupantes de cargos efetivos de idênticas funções.

Além da burla à exigência de concurso público, as situações de contratação excepcional, temporária ou por meio de convênios e contratos internacionais, assim com o uso abusivo dos cargos comissionados, permitem o favorecimento de correligionários políticos, evidenciando resquícios de patrimonialismo ainda hoje presentes na administração pública federal, possivelmente um dos maiores entraves à efetiva profissionalização do serviço público.

5.3 Estabilidade e efetividade

Estabilidade é o direito de não ser desligado senão em virtude de processo administrativo em que seja assegurada ampla defesa, ou sentença judicial transitada em julgado.

Após dois anos de exercício subsequentes à nomeação por concurso, o servidor público civil goza de estabilidade, por força do art. 41 da Constituição de 1988.

Adquirido este atributo, torna-se *efetivo*, e se for irregularmente demitido, será reintegrado, e quem lhe ocupava o cargo reconduzido ao cargo de origem, aproveitado em outro cargo ou colocado em disponibilidade (art. 41, § 1º e § 2º da CF).

²¹³ MONTEIRO, Marcelo Afonso. "A Indústria da Consultoria". *Jornal de Brasília*, Brasília, 08 jan. 1993, p. 2.

²¹⁴ IZAGUIRRE, Mônica. Consultoria distorça contratações irregulares. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 18.09.95, p. A-7.

²¹⁵ LOPES, Eugênia. Executivo paga salários duplos a 53 funcionários. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 19.09.95, p. 3.

²¹⁶ Informações encaminhadas pelos Ministérios da Fazenda, Meio Ambiente e da Amazônia Legal, Planejamento e Orçamento, Transportes, Previdência e Assistência Social e outros em virtude de Requerimento de Informações nº 623 e seguintes, de autoria do Deputado Ivan Valente. As informações deram origem a uma representação ao Ministério Público da União, protocolada em setembro de 1995, para que apurasse a ocorrência de crime contra a administração pública por burla à exigência de concurso público e desvio de finalidade na contratação de pessoal à conta de acordos com organismos internacionais.

No Estado contemporâneo, o princípio da estabilidade dos servidores públicos civis esteve sempre vinculado à questão da continuidade e eficiência da Administração Pública, surgindo em oposição a um quadro de desordem e instabilidade até então vigente.

A questão da estabilidade no serviço público está intimamente ligada à questão do Estado, e do papel que deve cumprir. A noção de Estado, em suas mais diversas concepções, abrange a atribuição de determinadas obrigações, direitos e deveres, traduzidos em objetivos de caráter permanente. Para atingir estes objetivos, a ação do Estado pressupõe a existência de uma ampla organização de administração e serviços, e a necessidade de que funcione a contento e de forma contínua. Segundo Eduardo GUALAZZI,

"Sob o enfoque político administrativo, a estabilidade dos servidores públicos é a garantia perene dos administradores e do próprio Estado contra as flutuações instáveis e passionais da política partidária e do arbítrio governamental, para eficaz preservação das liberdades públicas e dos direitos subjetivos, públicos e privados, bem como da liberdade-autonomia sobre a liberdade-participação. O Estado, ainda que caracterizado pela opção liberal mais privatística, somente logrará operar sua soberania concreta, interna e internacional, bem como o próprio liberalismo, por meio de um núcleo pétreo de funcionários públicos, estáveis e permanentes (se possível, de alta qualidade e baixa quantidade), sem os quais o Estado se extingue de fato, e os governos não conseguem governar"²¹⁷.

Mesmo no contexto de tratar-se de um Estado muito mais "simples" do que o atual, a ausência de um quadro estável de servidores, reinante até o século XVIII, comprometia largamente o atingimento desse ideal, em razão do sistema de nomeações em função do "apadrinhamento" político e as conseqüentes demissões em massa a cada mudança de governo, além dos eventuais abusos e perseguições pessoais.

Por outro lado, era comum existirem cargos cujos titulares eram nomeados em caráter permanente. A vitaliciedade era atribuída a título de requisito a uma necessária independência no exercício da função, ou simplesmente como privilégio concedido pelos governantes, variando conforme a importância de certas áreas da administração em cada governo. De qualquer modo, essas nomeações constituíam uma minoria. O poder irrestrito dos governantes de nomear e destituir livremente os funcionários resultava numa instabilidade generalizada dos servidores, repercutindo em conseqüentes prejuízos à coletividade e ao próprio Estado.

A mais antiga expressão histórica deste instituto data da Roma Republicana, com a estabilidade concedida aos magistrados. Mais tarde, no Alto Império Romano, o Imperador Cláudio instituiu a figura dos funcionários administrativos com *status* fixo, carreira pública e aposentadoria. No Baixo Império Romano, foi criada a figura dos "funcionários palatinos", com estabilidade e jurisdição própria ²¹⁸.

²¹⁷ GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. Estabilidade Pode ser Garantia contra Arbitrio. O Estado de São Paulo, 31.05.1991, p. 17.

²¹⁸ Idem, *ibidem*.

E. P. Thompson, ao descrever a evolução da consciência de classe na sociedade ocidental, descreve um quadro típico de como os governantes encaravam a vinculação do trabalhador ao emprego público:

"...En nombre del rey podían los ministros de éxito purgar incluso al más subordinado funcionario del Estado que no estuviera totalmente sometido a sus intereses. "No hemos ahorrado medios para encontrar a todos los malvados, y hemos despedido a todos aquellos de los cuales teníamos la más mínima prueba, tanto de su actual como de su pasado comportamiento", escribían los tres serviles comisarios de Aduanas de Dublín al duque de Sunderland em agosto de 1715. Es "nuestro deber no permitir que ninguno de nuestros subordinados coma el pan de Su Majestad, si no tienen todo el celo y afecto imaginables hacia su servicio y el del Gobierno"²¹⁹.

Esse era o quadro recorrente na maioria dos países, até meados do século XIX, salvo raras exceções. Entre essas, a Suíça, onde os funcionários gozavam de garantias excepcionais e, desde 1850, as demissões só podiam ocorrer por decisão da maioria absoluta da corporação ou tribunal encarregado de julgá-las²²⁰.

Nos Estados Unidos, a rotatividade na provisão dos cargos públicos chegou a ser associada à própria condição democrática do país, outorgando-se ao Presidente da República "*ample power of removal*". A prática das demissões em massa chegou a ser formalmente instituída no país com o *spoils system*, pelo qual ocorria a dispensa de servidores a cada mudança de governo²²¹.

O desenvolvimento das ciências administrativas e a evolução do Direito Público que marcaram o século XIX mudaram esse panorama. As transformações sócio-econômicas produziram o reconhecimento da necessidade de regulamentação da função pública, a partir da estabilidade funcional de seus agentes, considerada como condição básica a regularidade dos serviços.

A estabilidade surge, então, em algumas tentativas isoladas de mudança nas condições do funcionalismo. Em 1883, nos Estados Unidos é aprovado o *Pendleton Act*, que revoga parcialmente o *spoils system* e institui o concurso como meio de ingresso e o direito à permanência no serviço para funcionários de certas áreas. Esse precedente histórico, por sua vez também baseado na reforma do serviço civil inglês, repercutiu em vários países, inclusive no Brasil.

Apesar disto, ainda no início deste século persistia como regra a prática da "livre demissibilidade", mas sob forte questionamento. Segundo RODRIGUES²²², a tese da estabilidade, amplamente defendida por cientistas e juristas de vários países, ao colocar em jogo o poder discricionário e o direito dos governantes de dispor livremente dos cargos

²¹⁹ THOMPSON, Edward P. in *Tradición, Revuelta Y Consciencia de Clase*, Barcelona, Ed. Crítica, 1989, p. 23-24.

²²⁰ RODRIGUES, Neusa Caminha Cascardo et alii. *Jornada de trabalho, aposentadoria e estabilidade no emprego: um estudo introdutório*. Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP, Brasília, mimeo, 1987, p. 19.

²²¹ The *Encyclopedia Americana*, International Edition, vol. 6., cit. por RODRIGUES et alii, op. cit., p. 20.

²²² RODRIGUES et alii, op. cit., p. 20.

públicos, despertou violentas controvérsias. Por outro lado, a crescente complexidade e abrangência dos serviços do Estado tornavam imperiosa e urgente sua reformulação legal e administrativa, que abria espaço à luta por garantias de segurança no serviço.

Na Alemanha²²³, desde 1823 é assegurada a proteção do servidor contra demissão arbitrária. O Primeiro Congresso Internacional de Ciências Administrativas, em 1900, em Bruxelas, aprovou resolução no sentido de que todos os países fixassem estatutos dos funcionários públicos, para observância da estabilidade funcional. Na França, o primeiro Estatuto do funcionalismo, aprovado em 1910, consignava o princípio da estabilidade. Por volta de 1915, este princípio já era adotado pela Itália, Inglaterra e Alemanha, onde os servidores só podiam ser demitidos por faltas graves. Na Inglaterra, embora nomeados "*during the pleasure of crown*", não se admitiam demissões sem justa causa. Coroando a tendência, em 1919 a Constituição de Weimar conferia direitos e garantias individuais específicos aos servidores públicos, pela primeira vez ao nível da constituição de um país

²²³

A partir daí, o princípio da estabilidade se efetivou e generalizou, especialmente após a década de 20. Ao mesmo tempo, o movimento dos trabalhadores passou a questionar o direito do empregador privado de rescindir livremente o contrato de trabalho, o que evoluiu para a reivindicação da estabilidade também para os trabalhadores em geral. A estabilidade do servidor público, porém, além de preceder historicamente a estabilidade dos trabalhadores privados, concretizou-se em âmbito mundial, o que não ocorreu com a estabilidade geral. Além disso, as garantias de segurança no emprego são geralmente mais amplas e efetivas no setor público, dadas as características peculiares da função pública.

Neste contexto, a estabilidade dos servidores públicos passou a concretizar-se em vários países, através de dispositivos legais que limitavam as exonerações e demissões a determinadas situações, e estabeleciam garantias contra demissões arbitrárias, geralmente em conjunto com a regulamentação também de outros aspectos da situação do funcionalismo e das condições de exercício da função pública.

Por tudo isso, a estabilidade tem sido de tal modo associada à condição do funcionário que passou a constituir-se numa característica distintiva sua, frente aos trabalhadores do setor privado, mesmo onde estes últimos já conquistaram ou vêm conquistando uma relativa segurança no emprego.

Vinculada, desde seus primórdios, ao movimento pela sistematização dos direitos e deveres pertinentes ao exercício da função pública, a estabilidade tem-se associado à adoção de um regime jurídico especial para os funcionários, distinto da legislação geral do trabalho, fórmula seguida pela maioria dos países do mundo. A estabilidade tem sido preservada mesmo naqueles em que os servidores são regidos pela legislação geral do trabalho, seja por meio da adoção de dispositivos especiais referentes a certas categorias de funcionários, seja pelas garantias no emprego concedidas aos trabalhadores em geral.

²²³ Cfe. DERLIEN, op. cit.

²²⁴ RODRIGUES et alii, op. cit., p. 21.

Atualmente, a virtual totalidade dos Estados Membros da ONU preserva no Direito Interno o princípio da estabilidade dos seus servidores públicos, que caracteriza, aliás, a própria função pública internacional²²⁵. Inúmeros outros países, como a Grã-Bretanha, adotam mecanismos que reconhecem, mesmo que de forma implícita, a estabilidade do servidor público. Grande parte adota o modelo francês, face às suas características de maior sistematicidade no estabelecimento de regras disciplinares para aplicação da pena de demissão. Pode-se concluir, de fato, pela universalidade da estabilidade e das garantias ao servidor de continuar no exercício do seu cargo, enquanto bem servir. Por outro lado, é tendência mundial o estabelecimento de sistemas de carreira e a criação de escolas de governo, voltadas para a formação, qualificação e desenvolvimento dos servidores públicos, considerados essenciais para garantir um nível de resposta e motivação adequados para que a estabilidade do servidor público não seja um elemento isolado nas relações de trabalho no setor.

Reconhecida pela Organização Internacional do Trabalho como uma "característica essencial do serviço público", a estabilidade é uma realidade, especialmente ao nível das administrações centrais, nacionais ou federais.

Acerca deste aspecto, Gilberto GUERZONI Filho afirma que

"...a luta pela estabilidade no emprego também contribuiu para o avanço da noção de estabilidade no serviço público, de forma que, hoje, é possível encontrar, nas reivindicações das entidades representativas dos servidores públicos, uma confusão entre os dois institutos.

Sem dúvida, há pontos convergentes entre a estabilidade no serviço público e os princípios que condenam a dispensa imotivada, na medida em que aos trabalhadores públicos também devem ser deferidos direitos sociais. A Organização Internacional do Trabalho - OIT, por exemplo, tratou da questão na Recomendação n.º 119, de 1963, e na Convenção n.º 158, de 1982. Afirma este último documento, que trata tanto de empregados públicos como privados:

"Art. 4.º. O contrato de trabalho não cessará, salvo por um motivo válido conectado com a capacidade ou conduta do trabalhador ou baseada na necessidade de funcionamento da empresa, estabelecimento ou serviço.

Art. 5.º. As seguintes, inter alia, não constituem razões válidas para cessação do contrato de trabalho:

- a) a filiação a sindicato ou a participação em atividades sindicais fora do horário de trabalho;*
- b) ser representante ou candidato a representante dos trabalhadores;*
- c) participação em procedimentos contra um empregador envolvido em violações de leis ou regulamentos ou em recursos para as autoridades administrativas competentes;*
- d) raça, sexo, cor, estado matrimonial, religião, opinião política, nacionalidade ou origem social;*
- e) ausência do trabalho durante gravidez.*

Art. 6.º. Ausência temporária do trabalho por doença ou ferimento não se constitui em razão válida para cessação do contrato de trabalho."

²²⁵ GUALAZZI, op. cit.

Conforme se vê os princípios enumerados pela OIT referem-se, tão-somente, a direitos que devem ser reconhecidos a todos os trabalhadores, públicos e privados, não atingindo a especificidade do instituto da estabilidade no serviço público."²²⁶

Em decorrência, a tendência verificada nos últimos 30 anos é a do aperfeiçoamento do instituto da estabilidade, reconhecido como condição reconhecidamente necessária ao desenvolvimento da Administração Pública. Ao mesmo tempo, expandem-se os quadros de servidores permanentes e reduzem-se os de pessoal temporário, valorizando-se o serviço de civil de carreira.

Esta tendência de afirmação da estabilidade tem resistido mesmo às controvérsias referentes à redução dos quadros do serviço público e as mudanças ocorridas na esfera das relações de trabalho. Mesmo em países como a França, com uma larga tradição na luta pelo sindicalismo e pela participação dos funcionários na determinação da remuneração e das condições de trabalho, a estabilidade permanece intocada, e em nenhum momento considerada incompatível com tais avanços. A adoção do novo Estatuto Geral da função pública francesa (Lei nº 83-684, de 1983) manteve a previsão de que a demissão (*revocation*) se caracteriza como sanção disciplinar. Nos cargos da função pública hospitalar e da função territorial, porém, a perda do emprego pode ocorrer em decorrência da redução de quadros definida por uma comissão paritária Administração-servidores e da impossibilidade de aproveitamento em outro equivalente, embora seja assegurada ao funcionário desligado prioridade no caso de surgimento de novas vagas durante certo prazo. Nos Estados Unidos, onde 90% dos servidores têm a garantia da estabilidade, a despedida é igualmente associada ao regime disciplinar, não sendo admitida a hipótese de demissão por insuficiência profissional após o encerramento do estágio confirmatório. Na Bélgica ou na Grã-Bretanha, no entanto, a avaliação "insuficiente" permite a exclusão do funcionário.

Essa situação demonstra que, ainda que varie a intensidade com que a garantia da estabilidade é assegurada, tem sido geralmente reconhecida a especificidade do Estado como empregador, o que gera uma situação jurídica também específica, na qual a estabilidade afigura-se da maior importância, muito além do que lhe possa ser atribuída no setor privado. Como afirma RODRIGUES²²⁷, o fato de que elementos do direito do trabalho têm sido assimilados pelo direito público, tais como a sindicalização e o direito de greve, não deve implicar em perda das garantias e direitos já conquistados para os funcionários, mas, num movimento de influência recíproca, devem contribuir à melhoria das condições de trabalho no setor privado.

²²⁶ GUERZONI Fº, Gilberto. Estabilidade no Serviço Público - Diagnóstico e Proposta. Brasília : Senado Federal, mimeo, setembro/1993, p. 3

²²⁷ RODRIGUES et alii, op. cit., p. 25.

5.3.1 A Estabilidade no Brasil

5.3.1.1 Aspectos Históricos

No Brasil Imperial, herdeiro do sistema sócio-cultural do Reino de Portugal, a inexistência de garantias permitia a prática das "derrubadas", gerando situação de extrema insegurança para os funcionários. Algumas categorias, contudo, foram desde cedo beneficiadas pela inamovibilidade ou vitaliciedade, como os oficiais de justiça, da fazenda e professores, já a partir de 1827.

A partir de 1868, o Decreto nº 4.154 estabeleceu distinção entre funcionários demissíveis "ad nutum" e outros demissíveis segundo determinadas condições, assegurada a estabilidade "enquanto bem servirem" ou demissíveis "se não mostrarem aptidão"²²⁸. A inexistência de definição clara do sentido da expressão "enquanto bem servir" negou a sua validade prática, permitindo a continuidade da livre demissibilidade.

Somente no final do século XIX surgem as primeiras tentativas concretas de conferir estabilidade aos servidores. O Decreto nº 9.912, de 1888, especificava, em 6 itens, as causas de demissões para algumas categorias, estabelecendo que, exceto no caso de faltas graves, os servidores não poderiam ser demitidos sem serem ouvidos. Em 1890, os membros do Ministério Público passaram a ser nomeados por período de 4 anos, período dentro do qual não poderiam ser exonerados. A partir de 1895, esta estabilidade foi retirada, passando a serem "conservados enquanto bem servirem".

Iniciativa importante veio com a Lei Orçamentária 191-B, de 1893, que determinava que "os empregados de concurso" só poderiam ser demitidos em virtude de sentença judicial. Essa determinação foi alterada em 1895, pela Lei nº 358, de modo a definir que "os empregados de fazenda, de entrâncias ou concurso só poderão ser demitidos, salvo casos de sentença passada em julgado, mediante processo administrativo em proposta convenientemente justificada, ouvido o tesouro e o empregado acusado"²²⁹.

Embora se tratasse de estabilidade relativa, como a que existe hoje, com garantias contra demissões arbitrárias, consistiu num notável avanço que revelou-se, entretanto, intolerável para os administradores da época. Já em 1896 a regra foi simplesmente revogada, voltando o governo a ter total liberdade de ação na manipulação dos cargos públicos.

No início do século, a desigualdade de condições existentes nas diferentes áreas da administração, gerava situação que guardava basicamente as mesmas características apontadas já em 1862 pelo Visconde do Uruguai²³⁰, que considerou o aparelho administrativo brasileiro do século XIX como a "Administração no caos". Para a maioria dos servidores a permanência ou exoneração dependia exclusivamente do livre arbítrio do

²²⁸ Idem, *ibidem*, p. 26.

²²⁹ RODRIGUES et alii, *op. cit.*, p. 26.

²³⁰ GUALAZZI, *op. cit.*

governo, enquanto em algumas repartições os funcionários só podiam ser demitidos em razão de falta grave ou prática de crime.

Segundo RODRIGUES et alii²³¹, insurgindo-se contra este quadro, destacava-se a atuação do Poder Judiciário, atuando em favor de funcionários irregularmente demitidos, determinando sua reintegração e o pagamento dos vencimentos correspondentes ao período de afastamento. As Leis nº 191-R, de 1893, e 358, de 1895, eram constantemente invocadas, quer para salvaguardar direitos adquiridos durante sua vigência, quer como precedentes que alimentavam a jurisprudência contrária às demissões sem justa causa.

Entre 1907 a 1916, diversas iniciativas legislativas buscaram instituir um estatuto para os servidores, sempre sugerindo alguma fórmula de garantia de permanência no serviço. Antes que o primeiro Estatuto viesse a lume, em 1939, porém, concretizaram-se as primeiras medidas que deram início à implantação definitiva da implantação da estabilidade no Brasil.

Inicialmente, disposições regulamentares concederam estabilidade, após 10 anos de serviço, aos diretores gerais das Secretarias de Estado, com vistas a se dar melhor continuidade e "uniformidade de estilo" aos atos emanados das secretaria. Em 1915, a Lei nº 2.924 estabelecia regra geral, declarando que somente em virtude de sentença judicial ou mediante processo administrativo poderiam ser demitidos os servidores com 10 anos ou mais de serviço público federal. Somente os que tivessem menos de 10 anos de serviço poderiam ser livremente despedidos.

Em 1916, o Decreto nº 2.296 consolidou as disposições e regulamentares referentes ao funcionalismo, reiterando a garantia de estabilidade aos 10 anos, com exceção de alguns cargos, e regulamentava o processo administrativo, assegurando ampla defesa ao acusado e o direito a vistas do processo²³².

Em 1934, a estabilidade foi consagrada no direito constitucional brasileiro, com a seguinte redação, inserida no artigo 169 da Constituição:

"Art. 169. Os funcionários públicos, depois de dois anos, quanto nomeados em virtude de concurso de provas, e, em geral, depois de 10 anos de efetivo exercício, só poderão ser destituídos em virtude de sentença judicial ou mediante processo administrativo, regulado por lei, e, no qual será assegurada ampla defesa.

*Parágrafo único. Os funcionários que contarem menos de dez anos de serviço efetivo não poderão ser destituídos de seus cargos, senão por causa ou motivo de interesse público."*²³³

A estabilidade conferida pela Carta de 1934 assumia, assim, duas faces: os servidores concursados seriam estáveis após dois anos de exercício; os não concursados -

²³¹ RODRIGUES et alii, op. cit., p. 29.

²³² Idem, ibidem, p. 29.

²³³ Constituições do Brasil: de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações. Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986.

admitidos para cargos que não fossem “de carreira” - após 10 anos de exercício. Já o parágrafo único do art. 169 admitia, tacitamente, o ingresso de servidores sem concurso e a estabilidade de todos os admitidos no regime constitucional anterior, inaugurando o que seria a prática corriqueira nas constituições seguintes. A previsão constitucional, embora contraditória com o sistema do mérito por admitir a nomeação de funcionários efetivos sem concurso, guardava relação com o regime aplicável aos trabalhadores do setor privado, cuja estabilidade após 10 anos de serviço achava-se na legislação vigente.

A partir daí, o princípio da estabilidade permaneceu como norma constitucional até nossos dias, estendendo-se dos servidores da União aos dos Estados e Municípios. Em 1936, a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil dá origem ao Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, que se constitui em significativo avanço no sentido de uma sistematização das normas sobre o servidor civil, consolidando-se o instituto do concurso público e o da estabilidade e estabelecendo-se, no Serviço Público federal, normas modernas de gestão da coisa pública. A Constituição de 1937 manteve a garantia de estabilidade após dois anos de efetivo exercício aos funcionários concursados, possibilitando a demissão somente por decisão judicial ou processo administrativo. Na Carta de 1946, o artigo 188 ampliava a estabilidade para duas espécies: aos dois anos de exercício, para os funcionários concursados, e aos cinco anos de exercício, para os não concursados.

Com o golpe militar de 1964, pela primeira vez se fragiliza a estabilidade em nosso país: o art. 7º do Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964, suspende, por 6 meses, as garantias constitucionais e legais, da vitaliciedade e estabilidade, de modo a viabilizar o “expurgo” dos servidores considerados contrários ao regime instalado. Essa suspensão veio a ser reiterada com a edição do Ato Institucional nº 2, de outubro de 1965, cujo art. 14 suspendia - sem prazo definido - as garantias legais ou constitucionais de *vitaliciedade, inamovibilidade, e estabilidade*, ampliando ainda mais o arbítrio da ditadura militar sobre o servidor público no exercício do cargo. Na vigência desse Ato foi editado o Decreto Lei nº 200, cujo artigo 100 previa a imediata demissão, mediante processo administrativo, dos servidores efetivos ou estáveis comprovadamente ineficientes ou desidiosos.

Somente com a Constituição de 1967 o regime volta à normalidade, assegurando-se, novamente, a estabilidade aos servidores, quando concursados, após 2 anos de exercício, ao mesmo tempo que era expressamente vedada a concessão de efetivação ou estabilidade a quem não prestasse concurso. Paradoxalmente, a mesma Carta concedia estabilidade a todos quantos, em 24 de janeiro de 1967, contassem pelo menos 5 anos de serviço - estendendo, portanto, a regra anteriormente prevista na CF de 1946 e interrompida pelos Atos Institucionais nº 1 e 2. Mas o período de normalidade durou pouco, pois em 13 de dezembro de 1968 o Ato Institucional nº 5 repetia, integralmente, a suspensão operada pelo AI nº 2, explicitando, porém, em seu art. 6º, § 1º que o Presidente da República poderia

“mediante decreto, demitir, remover, aposentar ou pôr em disponibilidade quaisquer titulares de garantias referidas neste artigo, assim como empregado de autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista, e demitir, transferir para a reserva ou reformar militares ou membros das polícias militares, assegurados, quando for o caso, os vencimentos e vantagens proporcionais ao tempo de serviço.”

Para completar o arbítrio, o Ato Institucional nº 11, de 16 de maio de 1969 previa que a demissão, aposentadoria, transferência para reserva ou reforma fundamentada nos Atos Institucionais poderia determinar, ainda, a proibição de exercício de atividade, cargo ou função em qualquer órgão ou entidade da administração pública, assim como em concessionárias de serviços públicos.

Com a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, verdadeira *carta outorgada* pelo regime militar, volta a previsão da estabilidade no cargo aos dois anos de exercício, para os servidores concursados. Mais uma vez, reconhece a nova Carta o direito à estabilidade em caráter retroativo - desta vez, contudo, para reconhecer os direitos atingidos pelos Atos Institucionais, ainda que somente em relação àqueles que, não atingidos pelos expurgos políticos, permaneceram servidores públicos, ainda que sem estabilidade.

A Carta de 1988, elaborada em contexto absolutamente diverso, não foi, contudo, diferente das que a precederam, nesse particular. Afastado o regime de exceção, a Assembléia Nacional Constituinte preservou o direito à estabilidade aos concursados após dois anos de exercício, incorrendo, contudo, no já contumaz vício de conferir estabilidade a todos quantos - no período anterior - ingressaram no serviço público em desrespeito ao requisito constitucional do concurso público.

5.3.1.2 Aspectos Jurídicos e Conceituais

No direito e na doutrina brasileiros, três institutos estabelecem formas de proteção contra a perda do cargo ou emprego público: estabilidade, efetividade e vitaliciedade. Trata-se de institutos próximos que, entretanto, não se confundem, sendo importante explicitar-se a suas diferenças.

Segundo Hely Lopes Meirelles,

"A nomeação em caráter efetivo é a condição primeira para a aquisição da estabilidade. A efetividade, embora se refira ao servidor, é apenas um atributo do cargo, concernente à sua forma de provimento, e, como tal deve ser declarado no decreto de nomeação e no título respectivo, porque um servidor pode ocupar transitoriamente um cargo de provimento efetivo (casos de substituição, por exemplo), sem que essa qualidade se transmita ao seu ocupante eventual. É por isso que os nomeados em comissão e os admitidos na forma do art. 37, IX, da Constituição, cujos vínculos empregatícios têm sempre um caráter provisório, jamais adquirem estabilidade. Por não ocuparem cargos públicos, não podem pretender a permanência no serviço público, pois, essa garantia, repetimos, é exclusiva dos servidores regularmente investidos em cargos públicos de provimento efetivo.

Os efetivos não são exoneráveis ad nutum, qualquer que seja o tempo de serviço no cargo, porque a nomeação com esse caráter traz ínsita a condição de permanência enquanto bem servirem à Administração. Somente através de apuração judicial ou administrativa, em que se comprove motivo ensejador de dispensa, é que se legitima a desinvestidura do servidor efetivo.

*Não há confundir efetividade com estabilidade, porque aquela é uma característica da nomeação, e esta é atributo pessoal do ocupante do cargo, adquirido após a satisfação de certas condições de seu exercício. A efetividade é um pressuposto necessário da estabilidade. Sem efetividade não pode ser adquirida a estabilidade".*²³⁴

O terceiro instituto é o da vitaliciedade. Segundo preleciona Bandeira de Mello,

"Os cargos de provimento vitalício são, tal como os efetivos, predispostos à retenção dos ocupantes, mas sua vocação para retê-los é ainda maior. Os que neles hajam sido prepostos, uma vez vitaliciados, só podem ser desligados mediante processo judicial. Tal vitaliciamento, dar-se-á após dois anos de exercício em cargo da magistratura a que se haja acedido por concurso ou imediatamente em seguida à posse nos casos constitucionalmente previstos de nomeação direta para magistrados de Tribunal ou para cargo de Ministro do Tribunal de Contas.

*São cargos vitalícios unicamente os de magistrado (art. 95, I), os de Ministro (ou Conselheiro, que é a designação nas esferas distrital, estaduais e municipais) do Tribunal de Contas (art. 73, § 3º.) e de membro do Ministério Público (art. 128, § 5º, I, "a")."*²³⁵

A estabilidade caracteriza-se, assim, como uma situação intermediária entre a vitaliciedade e a demissibilidade "ad nutum", caracterizada pelo direito de não ser despedido salvo mediante processo em que se comprove crime ou infração previstos em lei como determinantes da pena de demissão. Assim, o funcionário estável não pode ser dispensado por conveniência da administração, mas apenas por efeito do processo administrativo ou sentença judicial, assegurada sempre a ampla defesa.

O desligamento ou exclusão de servidor público compreende as seguintes modalidades:

- a) exoneração: a dispensa, sem caráter punitivo. Pode ser a pedido do interessado ou por deliberação espontânea da Administração. Esta última tem lugar nos casos de cargos em comissão ou quando, antes do servidor adquirir estabilidade, o Poder Público considera que este não reúne as condições necessárias para o exercício do cargo. Nesta hipótese, a Administração tem que proceder a uma regular apuração de deficiências que justificam a sua exclusão. O titular do cargo será exonerado, ainda, quando, depois de nomeado e empossado, não entrar em exercício no prazo legal. Também haverá exoneração na hipótese de acumulação proibida, porém de boa-fé, cabendo ao servidor optar por um dos cargos, sendo exonerado do outro;
- b) demissão: é a exclusão do servidor como medida punitiva. É a mais grave sanção aplicável a quem transgredir deveres funcionais, revelando-se incompatível com o serviço público. Se se tratar de titular vitalício, será sempre precedida de processo judicial; se de titular estável, a exclusão dependerá de processo judicial, ou pelo menos administrativo, em que lhe seja assegurada ampla defesa.

²³⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 18ª ed., São Paulo: Malheiros, 1993, 701 p., p. 382.

²³⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, *op. cit.*, p. 148.

Exclui-se, portanto, a possibilidade de destituição por motivos não disciplinares ou causas alheias à conduta do servidor. As hipóteses em que o servidor é passível de demissão, previstas no regime disciplinar são bastante amplas, abrangendo desde cláusulas relativas à assiduidade, correto exercício das atribuições do cargo, insubordinação grave em serviço, etc, e garantem à Administração larga margem de ação na defesa dos interesses e necessidades do serviço. Não estão, no entanto, definidas no texto constitucional, o que confere ao legislador certa margem de manobra.

Outro elemento conceitual relevante, antes apontado, é que o direito à estabilidade refere-se ao serviço público e não ao cargo. O servidor estável não é, portanto, inamovível: pode ser removido ou transferido pela administração, segundo as necessidades de serviço. Extinto o cargo - o que depende de lei - ou declarada por ato unilateral do Poder Executivo a sua *desnecessidade*, o servidor fica em disponibilidade remunerada, com vencimentos integrais até o seu aproveitamento em outro cargo de natureza e remuneração equivalentes ao que ocupava.

Como bem ressalta Hely Lopes Meirelles, o primeiro aspecto a ser considerado com referência a essa garantia de não destituição, que caracteriza a estabilidade dos servidores no Brasil, é que a mesma tem como pressuposto básico a efetividade do cargo, de modo que somente os nomeados em caráter efetivo podem aspirar a essa condição.

Embora tenha sido sempre a doutrina predominante no direito administrativo, a Constituição de 1934 referia-se apenas a "efetivo serviço público". O pressuposto da efetividade foi explicitamente consagrado a partir da Constituição de 1946, que em seu art. 188 referia-se a "funcionários públicos efetivos", excluindo da garantia de estabilidade os cargos em comissão e os de "livre nomeação e demissão". Assim, os nomeados interinamente ou os extranumerários não podiam adquirir estabilidade, salvo através de leis especiais, cuja possibilidade era então admitida.

A partir da Constituição de 1967, passou a haver um nítido vínculo entre o concurso público e a estabilidade, vínculo até então ainda tênue, face à concessão de estabilidade, pela Constituição de 1946, aos servidores efetivos nomeados sem concurso após 5 anos de serviço. Sendo a estabilidade característica do servidor efetivo, foi limitado este conceito, proibindo-se a concessão de efetividade - logo, de estabilidade - ao servidor admitido sem concurso. Criou-se, assim, a figura do não-efetivo, ocupante de cargo ou emprego temporário, ao qual não se concederia estabilidade em nenhuma hipótese e se aplicaria a legislação trabalhista.

A Emenda nº 1, de 1969, não confirmou esta vinculação. Manteve-se a exclusividade de estabilidade para os servidores nomeados por concurso, mas foi excluído o conceito de efetividade da Constituição de 1967. Ao mesmo tempo, o artigo 109 previa lei especial para definir as condições para aquisição da estabilidade, as formas e condições para o provimento dos cargos públicos.

Já a Constituição em vigor estabelece que são estáveis, "após dois anos de efetivo exercício", os servidores nomeados em virtude de concurso público. Retorna, assim, a vinculação entre concurso público, efetividade e estabilidade.

Embora atrelando estabilidade a concurso público, ou à efetividade do cargo, as Constituições vigentes desde de 1946 têm incorrido, todas, no mesmo "pecado original": negam, a partir de sua vigência, a estabilidade plena, aplicável a todas as hipóteses de contratação, mas a concedem, retroativamente, a todos os que, ocupando cargos públicos, tenham mais de 5 anos de serviços prestados. Assim, o procedimento de estabilização de servidores não concursados pode ser encontrado, também, nas Constituições de 1946 (art. 23 do ADCT), e na de 1934 (art. 169).

A Constituição de 1946, em seu Ato das Disposições Transitórias, art. 23, previa a efetivação automática dos funcionários interinos que contassem com, pelo menos, cinco anos de exercício, e equiparava os extranumerários admitidos por concurso ou com mais de 5 anos de serviço aos funcionários efetivos, para fins de estabilidade.

Em 1967, a Constituição estabilizava todos os então servidores, desde que contassem com pelo menos 5 anos de serviço. Assevera RODRIGUES et alii²³⁶ que este benefício, que visava regularizar a situação de um grande número de funcionários admitidos sem concurso, suscitou a interpretação de que tal estabilidade não teria o pressuposto da efetividade e se estenderia, portanto, a todos os funcionários. O Supremo Tribunal Federal decidiu, contudo, que a estabilidade não atingia funções temporárias, com base na doutrina e na jurisprudência que condicionam a estabilidade à efetividade no cargo.

A Constituição de 1988, na mesma linha, concedeu estabilidade, através do artigo 19 do Ato das Disposições Transitórias, a todos os servidores que, admitidos sem concurso, estivessem em exercício há pelo menos 5 anos. Subordinou, contudo, a aquisição do status de servidor efetivo à aprovação em concurso público para fins de efetivação, o qual, na esfera da União, ainda não se realizou. Sobre esta situação, Wolgran Junqueira Ferreira tece o seguinte comentário, de grande lucidez:

"Interessante notar que a história se repete. A Constituição de 24 de janeiro de 1967 que no parágrafo 1º do artigo 97 estabelecia que a primeira investidura em cargo público dependerá de aprovação prévia, em concurso público de prova ou de prova e títulos, salvo os casos indicados em lei.

Mas, ela mesma, no parágrafo 2º do artigo 177, dispunha: «São estáveis os atuais servidores da União, dos Estados e dos Municípios, da administração centralizada ou autárquica, que, à data da promulgação desta Constituição, contem, pelo menos cinco anos de serviço público».

Cria-se assim, um círculo vicioso. Uma Constituição proíbe o ingresso no funcionalismo, a não ser pelo concurso, a proibição não é observada e a Constituição subsequente sacramentando a admissão feita ao arrepio da anterior.

Assim, a de 1967 sacramentou as nomeações feitas no arrepio da Constituição de 1946, a de 1988 unge as nomeações feitas contrariamente à Constituição de 1967 e, provavelmente a revisão constitucional a ser feita

²³⁶ RODRIGUES et alii, op. cit., p. 30.

em 1993, conforme dispõe o artigo 3º destas Disposições Transitórias consagrará os que não foram contemplados por este artigo.

E assim, sucessivamente o país vai se tornando cada dia mais inconfiável.

O povo não acredita no governo, a falta de credibilidade gera desânimo, falta de objetivo e uma série de fatores negativos ao próprio desenvolvimento nacional, pois o povo perde a crença, a esperança e daí para frente pouco resta.²³⁷

Ivan Barbosa Rigolin aborda o problema na mesma linha, ressaltando que

*"Qualquer outra forma de estabilização de servidor (que não a regra geral do corpo permanente da Constituição) há que ser tida como excepcional, como o fez no art. 19 do ADCT - em dispositivo que sempre envergonhará o Deputado e o Senador Constituinte de 1988, verdadeira mácula injustificável, destituída do menor interesse público como se constitui, a qual premiou o mau servidor, ingresso pela porta dos fundos por proteção, apadrinhamento e motivação inconfessável, e que passou a ocupar o lugar de quem teria condições de habilitar-se em concurso".*²³⁸

Apesar dessa situação de "conciliação" que a dissocia da forma de ingresso na função, a estabilidade permanece, segundo o sistema constitucional vigente, como garantia exclusiva dos servidores concursados investidos em cargos públicos de provimento efetivo.

Na esfera federal, a matéria é regulamentada pela Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que instituiu o regime jurídico único dos servidores da Administração direta, autárquica e fundacional dos três Poderes da União. Vigora também a Lei nº 8.027, de abril de 1990, que institui normas de conduta para os servidores, que veio estipular novas situações que poderiam dar causa à demissão, desde que comprovada a culpa do servidor, tendo a quase totalidade de suas disposições sido incorporadas à Lei nº 8.112/90, cujos artigos 21 e 22 dispõem:

"Art. 21. O servidor habilitado em concurso público e empossado em cargo de provimento efetivo adquirirá estabilidade no serviço público ao completar 2 (dois) anos de efetivo exercício.

Art. 22. O servidor estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar no qual seja assegurada ampla defesa."

Sobre esses dispositivos, Rigolin ensina que

"É extremamente relevante a delimitação, tanto para a Administração quanto para o servidor, do momento em que este nela adquire estabilidade. Os efeitos são os mais amplos e extraordinários possíveis. Apenas por exemplo, a disponibilidade é somente deferida ao servidor estável; a promoção, a recondução, a transferência, a reversão, a reintegração, são institutos apenas aplicáveis aos servidores estáveis. Pode-se afirmar que o status de servidor público «pleno» só aquele estável detém; enquanto não se estabiliza, o servidor mantém apenas expectativa de confirmar-se no serviço público."²³⁹

²³⁷ FERREIRA, Wolgran Junqueira. Comentários à Constituição de 1988, p. 1236/7.

²³⁸ RIGOLIN, Ivan Barbosa. Comentários ao Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis, p. 65.

²³⁹ RIGOLIN, op. cit. p. 64-65.

A atual legislação brasileira prevê que o servidor aprovado em concurso público será submetido a estágio probatório de dois anos, durante o qual sua aptidão e capacidade serão avaliadas.

Esta norma vem sendo repetida ao longo dos diversos estatutos, e constava, inclusive, do primeiro estatuto dos servidores federais, o Decreto-Lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939. Este diploma legal, no entanto, previa disciplina específica para a aferição do mérito no estágio probatório, definindo como requisitos a serem verificados a idoneidade moral, a aptidão, a disciplina, a assiduidade, a dedicação ao serviço e a eficiência. Quatro meses antes de findo o período, os chefes a que estivessem subordinados os funcionários deveriam informar às Comissão de Eficiência de cada Ministério sobre o cumprimento dos requisitos. A Comissão, formulando parecer escrito, opinaria sobre o merecimento, concluindo a favor da confirmação ou contra ela, dando-se, em seguida, vista ao funcionário, se contrário. A partir daí, por decisão do Ministro de Estado poderia ser reformada a decisão; caso contrário, antes de findo o período de estágio deveria a demissão ser remetida ao Presidente da República. O sistema preconizado, no entanto, não se mostrou satisfatório ou suficiente, em vista de disfuncionalidades várias que acabaram por se refletir na notória displicência das chefias, inutilizando o princípio.

Ainda, hoje, as deficiências deste período probatório são gritantes. Não só ele é uniforme, sendo igualmente válido para todos os cargos, desde o professor ao datilógrafo, como não são adotados modelos adequados e eficientes que permitam a avaliação de desempenho durante o estágio probatório ou confirmatório. Após o período - que, via de regra, corre *in albis*, sem qualquer acampanhamento ou avaliação efetiva - o servidor adquire a estabilidade, só podendo ser demitido nos casos expressamente previstos, assegurado o direito a ampla defesa. A exoneração ao final do estágio probatório pode ocorrer, contudo, quando devidamente baseada na inaptidão do funcionário e mediante processo disciplinar, o que lhe confere caráter de exceção.

Para tanto, da mesma forma que no Estatuto de 1939, quatro meses antes de findo o estágio probatório a avaliação de desempenho do servidor deve ser submetida à homologação da autoridade competente, observados os fatores **assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade, responsabilidade**. No caso de reprovação, o servidor será exonerado ou, se estável, reconduzido ao cargo anteriormente ocupado.

Neste aspecto, o Brasil difere muito dos países ditos desenvolvidos, onde há uma crescente preocupação com a qualidade e capacidade do serviço público e já houve o reconhecimento de que uma função pública moderna, bem preparada e eficiente é ponto fundamental para o desenvolvimento social. A garantia da estabilidade no cargo, indispensável a uma administração democrática e pessoal, carece ainda do complemento indispensável, decorrente da sua vinculação ao sistema do mérito, de um sistema de avaliação que permita tornar efetiva a noção de que a estabilidade não deve servir como escudo ou proteção ao mau funcionário.

5.3.1.3 Aspectos Práticos da Estabilidade

A estabilidade dos funcionários brasileiros pode ser considerada modelar, segundo os padrões defendidos pela OIT, face às amplas garantias que oferece e o equilíbrio que proporciona na preservação dos interesses da Administração.

Em termos de alcance, esta estabilidade se aplica a um contingente de cerca de 600.000 servidores civis federais ativos, nos três Poderes, de um total de cerca de 1.700.000 pessoas que detêm relação de cargo ou emprego, inclusive militares, com algum órgão ou entidade da Administração Federal. Dentre os servidores civis, até 1988, contudo, apenas 20% de um total de 750.000 servidores eram alcançados, já que os demais 80 % eram regidos pela legislação trabalhista e sem direito, portanto, à estabilidade. Na esfera municipal e estadual, a estabilidade civil alcança cerca de 2.500.000 indivíduos, que detêm com a Administração vínculo profissional sujeito ao regime de cargo.

Na esfera federal, esta situação deriva, em parte, do disposto na Lei nº 6.185, de 1974, que definia como clientela do regime estatutário apenas as categorias funcionais que desempenhassem atividades nas áreas de segurança pública, arrecadação de tributos e contribuições, controle interno, diplomacia, procuradoria da fazenda nacional e Ministério Público, a partir de um conceito que considerava o exercício do poder de polícia e de tarefas ligadas ao conceito de soberania como marca distintiva essencial entre os servidores. Para as atividades não compreendidas nesta lista, seriam contratados servidores regidos pela legislação trabalhista, sem os direitos de greve e sindicalização, aplicando-se-lhes as normas que disciplinavam o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Além disso, os funcionários estatutários, com direito à estabilidade, poderiam optar pelo regime do FGTS, ingressando no regime celetista.

A partir de então, grande parte das admissões, ainda que ocorressem por concurso, foram feitas sob regime celetista, sem direito à estabilidade. O Decreto-Lei nº 200, de 1967, lançou as bases para que se tornasse máxima do regime ditatorial que as exigências para o preenchimento de cargos públicos e as garantias constitucionais aos funcionários constituíam entraves ao bom desempenho das atividades, em especial nos casos em que a Administração necessita de mão-de-obra para serviços "temporários" ou para funções técnicas especializadas. O interesse de maior flexibilidade à Administração Pública, em relação à iniciativa privada, e a administração contingencial da política de pessoal e dos quadros de servidores, sob a justificativa de dar maior "agilidade" à prática administrativa, serviram de instrumentos para a utilização discricionária dos cargos públicos e para o inchamento da máquina, propensa sempre a contratar por critérios políticos e favorecimentos pessoais quando os freios são deixados de lado.

A utilização maciça do regime celetista, celebrado como o moderno, em contraposição ao estatutário, arcaico, seja pela sua compulsoriedade, seja pelo seu "apelo financeiro" favorável, a curto prazo, ao servidor, resultou no elevado percentual de servidores celetistas a serem absorvidos pelo regime jurídico único, a partir da Constituição de 1988.

Apesar das restrições assinaladas, a trajetória da estabilidade no Brasil configura uma progressiva efetivação na prática administrativa, ao longo do processo de organização do serviço público. É necessário, contudo, aproveitar-se melhor as vantagens que a estabilidade oferece, aliando-a a um sistema de carreiras compatível com as atuais necessidades de maior eficiência no serviço público, capaz de oportunizar uma equivalência com o mercado de trabalho no que se refere a remuneração, capacitação e enriquecimento profissional.

Evidencia-se, assim, segundo RODRIGUES et alii, uma questão cultural e ideológica:

"... enquanto a estabilidade não se constitui num padrão aceito e vivenciado, tem-se a possibilidade e uma conseqüente limitação do quadro de servidores estáveis apesar do inegável cumprimento da garantia de permanência no serviço, na forma das disposições legais e regulamentares. Para que a estabilidade se traduza em benefícios reais ao serviço público, torna-se necessário, mais do que o estrito cumprimento da lei, a sua aceitação, a sua assimilação à mentalidade político-administrativa, o que parece não haver ainda ocorrido de forma plena no caso brasileiro."²⁴⁰

Com efeito, ainda subsiste, em muitos momentos, e especialmente nas administrações municipais, a tendência às "derrubadas" e "vassouradas", hoje mais frequentes nos cargos de chefia e funções de comissão, os quais proliferam de modo a, justamente, permitir que se opere a derrubada, a cada governo, tornando-se moeda de troca o seu provimento. A desestruturação das equipes contribui para a perpetuação da descontinuidade administrativa, mesmo que de forma mais branda. A lição histórica, suficientemente eloqüente, permitiu que, pelo menos na Administração Federal, como regra geral, a descontinuidade seja atenuada, se bem que ainda em padrões superiores aos aceitáveis. Não houvesse a estabilidade, conviveríamos, a cada troca de governo, com a renhida disputa daqueles que vêm no serviço público prêmio de loteria, os que querem entrar contra os que querem ficar, mediada pelos "padrinhos políticos" de cada grupo.

Essa opinião não é, contudo, compartilhada pelo atual Ministro da Administração, segundo o qual

"De fato, isso ocorria no Império, e pode ocorrer ainda num ou noutro estado da Federação ou em município muito subdesenvolvido. De modo geral, entretanto, essa é uma prática superada e inviável no sistema público brasileiro. Inviável e caída em desuso. Tanto assim que não ocorreram demissões em massa em grande número de Estados quando houve, em 1983, a mudança do regime militar para o civil, tampouco em 1985, quando a mesma mudança ocorreu no nível federal. Tanto em 1983 quanto em 1985 havia um grande número de funcionários celetistas, não estáveis.

Em compensação, o prejuízo causado à administração pública pela estabilidade inflexível e indiscriminada é enorme. Em cada ministério, em cada repartição da administração pública direta, em cada fundação ou autarquia, o número de funcionários que trabalham sem motivação, ou não tem trabalho efetivo para realizar, é expressivo, ainda que constitua uma minoria. Nos estados e municípios o problema é o mesmo, se não pior. Muitos municípios que foram vítimas do empreguismo de algum prefeito

²⁴⁰ RODRIGUES et alii, op. cit., p. 33.

*irresponsável estão agora, literalmente, paralisados, obrigados a manter um grande número de funcionários desnecessários que consomem toda a receita corrente*²⁴¹.

A opinião de BRESSER PEREIRA confunde - mais uma vez - o princípio com a aplicação distorcida que dele têm feito os dirigentes políticos. A transição política de 1983-1985 pode não ter acarretado demissões em massa, mas a inexigência de concurso público para ingresso permitiu, à época, um crescimento sem precedentes nos quadros de pessoal. Além disso, a transição democrática não se fez mediante a ruptura com o regime anterior, mas por meio de uma composição que tinha também como meio de sua viabilização a condescendência com o *status* anterior, sob pena de despertar-se o “revanchismo” que todos desejavam evitar. Assim, estando abertas as portas para a contratação dos aliados, não havia necessidade de demissão dos servidores herdados do regime anterior. Por fim, causa estranheza o argumento de que a estabilidade é inflexível, em face da inoperância dos dirigentes em aplicar os meios disponíveis para demitir os servidores ineptos. E, quanto à crítica - procedente - ao empreguismo, é sempre bom recordar que, recentemente, decisão da Justiça Federal determinando a demissão de 6.000 servidores contratados irregularmente pela União no ex-Territórios do Amapá foi objeto da barganha política. Parlamentares representantes dos estados de Roraima e Amapá exigiram do Presidente da República, e do Ministro Bresser Pereira, o compromisso de que tais demissões - determinadas pela Justiça - não ocorreriam. Em troca, asseguraram ao Presidente da República seu voto a favor da aprovação da reeleição para mandatos executivos. O Ministro Bresser assumiu, prontamente, o compromisso exigido²⁴².

Para o equacionamento da discussão, é necessário retornar-se aos objetivos que levaram ao surgimento do instituto da estabilidade.

Para GUERZONI, a estabilidade do servidor somente se justifica se ela assegura, de um lado, a continuidade e a eficiência da Administração e, de outro, a legalidade e impessoalidade da gestão da coisa pública²⁴³. Assim, ela não pode ser vista, apenas, como garantia de emprego do servidor: sua existência, antes de atender o servidor, deve atender o interesse público que se sobrepõe àquele.

Por seu turno, o caráter estável da função pública não é uma garantia deferida ao funcionário, mas uma prerrogativa fundamental à execução e desenvolvimento das tarefas cometidas ao aparelho do Estado. Não é, pelo contrário, empecilho a que se possa promover a moralidade e a eficiência no serviço público.

Assim, face a essas características, é clara a necessidade de estabilidade para todos quantos exerçam funções que requerem continuidade ou cujas atividades exigem a garantia de permanência na Administração para desincumbir-se, com isenção, de suas atribuições.

²⁴¹ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Estabilidade no serviço público. *Conjuntura Social*, Brasília, Min. da Prev. e Ass. Social, vol. 6, nº 3, março 1995, p. 49-50.

²⁴² ROCHA, Leonel & FILHO, Expedito. A caça aos votos. *Veja*, 5 fev 1997, p. 33.

²⁴³ GUERZONI Fº, op. cit., p. 19.

De qualquer maneira, a listagem das categorias abrangidas pelo conceito de típicas de Estado vai, certamente, além das referidas na PEC nº. 59, de 1991 (fisco, diplomacia, segurança pública, magistratura, ministério público, defensoria e advocacia públicas), ou da maior parte das propostas que têm sido, periodicamente, postas em debate. Na concepção do Ministro Bresser Pereira, a estabilidade em sua forma atual somente é aceitável para as chamadas “carreiras de Estado”, conceito mais amplo, mas que ainda assim é de difícil caracterização: envolve tanto as categorias cujos integrantes exercem funções chamadas “exclusivas de Estado” quando aquelas que atuam no que considera “núcleo estratégico”, segmentos onde o próprio grau de qualificação dos servidores já permitem o seu autocontrole ou o controle de seus pares e superiores²⁴⁴

Apenas para exemplificar a impropriedade do conceito, recorde-se que as carreiras do serviço exterior, por exemplo, têm sido consideradas típicas. Apesar disso, o cargo de Embaixador, enquanto titular de função diplomática, nem mesmo é cargo de provimento efetivo, mas de **confiança** do Presidente da República - e “instável”, portanto... Já o magistério não é considerada típica; mas nos Municípios, a grande quantidade e relevância destes cargos na administração municipal poderia propiciar sua utilização fisiológica e clientelista, com graves prejuízos para o funcionamento e a continuidade dos serviços públicos.

Todavia, no âmbito da União uma aplicação minimamente adequada do conceito de “carreira típica” para fins de concessão da estabilidade abrangeria a grande maioria das atividades desempenhadas pelos servidores públicos, face às competências expressas no atual texto constitucional. Restariam, no limite da análise, basicamente as funções, denominadas por Bandeira de Mello²⁴⁵ como “*atividades materiais subalternas*”, essencialmente, as que, em tese, poderiam até mesmo ser terceirizadas, se julgado conveniente pela Administração.

Trata-se, nesse caso, de funções cujas tarefas não guardam qualquer especificidade pelo fato de serem desempenhadas dentro da Administração Pública e as quais, muitas vezes, pela reduzida qualificação exigida de seus titulares, chega a haver dificuldade na organização de um concurso público para a seleção dos candidatos às vagas.

Quanto à alegada *rigidez da estabilidade*, a possibilidade da aplicação da pena de demissão afasta o caráter de *impunidade* frequentemente atribuído à estabilidade. Na verdade, desde 1939 a legislação preocupou-se, sempre, em estabelecer as hipóteses de demissão: o Decreto-Lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939, primeiro estatuto dos servidores públicos, já previa como causas de demissão, dentre outras, a “ineficiência ou falta de aptidão para o serviço”. Já o Decreto-Lei nº 200/67, nesse mesmo sentido, previa no seu art. 100 a instauração de processo administrativo para a demissão ou dispensa de servidor efetivo ou estável “comprovadamente ineficiente no desempenho dos encargos que lhe competem ou desídia no cumprimento de seus deveres”. A Lei nº 8.027, de 19 de abril de 1990 - já na vigência da atual Constituição - reiterou a preocupação, prevendo

²⁴⁴ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Estabilidade ..., p. 49.

²⁴⁵ BANDEIRA DE MELLO, op. cit., p. 145.

como passível de demissão o “procedimento desidioso, assim entendido a falta ao dever de diligência no cumprimento de suas atribuições” (art. 5º), norma incorporada ao Estatuto vigente na forma de vedação constante do art. 117, XV (ao servidor é proibido proceder de forma desidiosa), cuja infração é causa de demissão (art. 132, XIII).

Não é a falta de leis, portanto, que permite a permanência ou impunidade do servidor faltoso, desidioso ou “ineficiente”: prevalece a inexistência ou inoperância dos mecanismos de avaliação de desempenho que permitam distinguir o bom do mau servidor, assegurando efetividade à norma.

A adoção de qualquer medida para dar à estabilidade o sentido adequado exigem, sem dúvida, a mudança de procedimentos na sistemática atual no que se refere à sistemática de aquisição e manutenção da estabilidade no cargo. Para que seja mantida, como deve, a regra geral de que os servidores somente podem ser demitidos por processo judicial ou administrativo, onde lhes seja assegurada ampla defesa, impõe-se torná-lo mais ágil, efetivo e menos oneroso, dando-se efetividade ao regime disciplinar que permite o afastamento dos maus funcionários.

A princípio, é fundamental simplificar, radicalmente, o processo de apuração e punição de faltas leves, de modo a tornar efetiva a aplicação de penalidades nos casos necessários, tarefa hoje quase impossível de ser executada. Hoje, face aos dispositivos vigentes, caso a Administração pretenda aplicar pena a seu servidor precisará, antes, acusá-lo de alguma infração. A Constituição Federal estabelece, no seu art. 5º, LV, que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”. Face às normas que regem este contraditório, somente após o desenrolar de um longo processo é que poderá ser aplicada, por exemplo, a pena de advertência.

Segundo GUERZONI, o que ocorre, então, é que a Administração dificilmente tem condições de mobilizar todos os recursos humanos e materiais exigidos para a punição de faltas extremamente leves, o que acaba conduzindo à tolerância e omissão das chefias, num procedimento que, certamente, não atende ao interesse público, uma vez que premia o mau funcionário²⁴⁶.

Quanto às faltas graves, verifica-se a mesma necessidade de retirar os excessos do processo administrativo disciplinar. Segundo Rigolin, o processo administrativo disciplinar previsto na Lei nº 8.112, de 1990, apesar de exaustivamente detalhado, raramente na prática é exercitado com a freqüência com que deveria, e quando o é dificilmente obtém o resultado de justiça de desejar:

(...) não foi desta vez, ainda, que a Lei 8.112 extirpou da legislação anterior a deficiência técnica, notória, em questão de processo administrativo disciplinar, mantendo institutos repetitivos e abundantes, exatamente onde os procedimentos exigem concisão e objetividades máximas - sem embargo da garantia de ampla defesa.”²⁴⁷

²⁴⁶ GUERZONI P., op. cit. p. 20.

²⁴⁷ RIGOLIN, op. cit. p. 67.

Da mesma forma que no tocante à reforma penal, trata-se de impedir que o mau funcionário se beneficie de mecanismos procedimentais intermináveis, que fazem com que a punição de um servidor estável tenha que levar anos, consumir dezenas ou até centenas de horas de trabalho de vários outros servidores e constituir autos que, muitas vezes, atingem vários quilogramas de peso, obrigando a Administração a despender esforços que seriam muito melhor canalizados na busca do atingimento de suas finalidades.²⁴⁸

Assim, parece-nos que as discussões acerca do instituto da estabilidade do servidor público devem ser feitas levando em conta o seu fundamento. Assume-se, portanto, como premissa fundamental, que o servidor público deve ser estável porque isto é importante para garantir a continuidade, a eficiência, a eficácia e a probidade da Administração Pública, não porque este é um direito da categoria. A estabilidade no serviço público não pode ser entendida de forma disfuncional, auto-referente, nem como um princípio que se esgota em si mesmo. É, isto sim, um instrumento a mais para a proteção da sociedade e dos seus interesses, que se expressam numa Administração Pública capaz de satisfazer suas necessidades fundamentais.

5.4 Regime jurídico único: regime de cargo e regime de emprego

Inovando com relação aos textos constitucionais anteriores, a Constituição de 1988 estabeleceu, de maneira uniforme para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a obrigatoriedade de adoção de um regime jurídico único para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

Essa previsão constitucional destinava-se a superar o quadro anterior, em que a inexistência de vedação permitiu a coexistência de variados regimes. Além do regime estatutário, destinado aos *funcionários públicos*, a Carta de 1967 havia determinado a adoção da legislação trabalhista aos servidores admitidos temporariamente para obras e aos contratados para funções de natureza técnica especializada. E a Emenda nº 01/69, embora mantivesse o “status” dos funcionários, aos quais é inerente o regime estatutário, limitou-se a estabelecer que os servidores admitidos em caráter temporário ou contratados para as tais funções especializadas seriam submetidos a um regime especial, a ser definido em lei, calando sobre outras situações. Com isso, abriu-se o espaço à existência de três regimes: o estatutário, posteriormente destinado às atividades típicas de Estado; o trabalhista, mitigado por normas específicas de direito público, dentre as quais a não aplicação dos *pisos salariais* de categorias profissionais reguladas pela CLT; e o regime contratual específico.

Esse quadro constitucional gerou inúmeras distorções, acarretando tratamentos diferenciados a situações idênticas: muitas vezes a mesma função, num mesmo órgão,

²⁴⁸ GUERZONI, op. cit. p.22.

achava-se a cargo de servidores sujeitos a regimes distintos, com salários, direitos, deveres e obrigações também distintos. Ou, ainda, permitia situações extremamente díspares, conforme estivesse o servidor lotado num ou noutro órgão ou entidade, em vista da possibilidade de adoção de regras diferenciadas para a contratação, no que dizia respeito, especialmente, às remunerações, direitos e vantagens. Assim, desde o advento da Nova República já vinha a Secretaria de Administração da Presidência da República - SEDAP adotando medidas no sentido de unificar os regimes, vislumbrando, no regime estatutário, o regime ideal. Essas medidas influenciaram decisivamente os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, que acabou por absorver a proposta do *regime jurídico único*, embora não tenha, explicitamente, definido a sua natureza *estatutária*.

Incorporou-se, assim, ao art. 39, a determinação, dirigida à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, de que deveriam instituir *regime jurídico único* para os servidores da administração direta, autárquica e fundacional, associando-se esse regime à implantação de *planos de carreira* e da *isonomia remuneratória* (§ 1º), além dos demais direitos trabalhistas assegurados aos servidores públicos civis (§ 2º).

Três ordens de problemas emergem imediatamente: desvendar a abrangência do dispositivo; identificar qual é esse regime jurídico único; e finalmente, examinar o seu conteúdo mínimo obrigatório.

Desde logo, é claro que o regime dos servidores de sociedades de economia mista, de empresas públicas e eventuais fundações de direito privado será necessariamente o regime trabalhista, e jamais o estatutário. Não bastasse o comando inserido no art. 173, § 2º da Constituição, que determina que as empresas públicas e sociedades de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica se sujeitem ao regime jurídico das empresas privadas, inclusive quando às obrigações trabalhistas, trata-se de pessoas jurídicas de direito privado, e nelas não há cargos públicos, mas apenas empregos. O regime estatutário aplica-se a ocupantes cargos públicos.

Apesar de sujeitas ao regime privado, celetista, não se pode considerar livre o desligamento de seus empregados. Em vista da sujeição aos princípios da legalidade, da publicidade e da impessoalidade, é necessário que haja razões suficientes e demonstráveis para efetuar-lo, já que seus administradores não gerem negócio particular, mas do interesse de toda a coletividade, o que reclama sujeição à finalidade legal preestabelecida e exige transparência, respeito à isonomia e fundamentação satisfatória para os atos praticados. A despedida de empregado demanda apuração regular de suas insuficiências e faltas, com direito à defesa, e no caso de providências amplas de enxugamento de pessoal, prévia divulgação dos critérios que presidirão as dispensas, a fim de que se possa conferir a impessoalidade das medidas tomadas. Além disso, a demissão imotivada fere a Convenção nº 158 da Organização Internacional do Trabalho, ratificada pelo Brasil em 1995²⁴⁹, além de contrariar o disposto no art. 7º, inciso I da Constituição, que prevê como direito social do

²⁴⁹ A Convenção nº 158 entrou em vigor no Brasil em janeiro de 1996. Contudo, em 20 dezembro de 1996 o governo federal editou o Decreto nº 2.100, tornando pública a denúncia da Convenção, a qual deixará de vigorar no Brasil em 20 de novembro de 1997.

trabalhador a relação de emprego protegida contra a despedida arbitrária ou sem justa causa.

Perante dispensas ilegais, o empregado terá direito à reintegração no emprego, e não à anistia ou mera indenização compensatória, pois não estão em pauta delitos ou infrações a serem objeto de perdão, de sua parte, nem interesses puramente privados, mas sobretudo o princípio da legalidade da Administração, assim como o da *finalidade*, destinados a impedir o arbítrio e a garantir os direitos do cidadão perante o Estado.

Pode-se dizer, então, que o regime jurídico único referido no art. 39 abrange todas as entidades criadas pela Administração Pública com personalidade jurídica de direito público, seja qual for a denominação utilizada pela lei instituidora. Objetivamente, o texto constitucional se refere à administração direta, às autarquias e fundações públicas, como clientela para esse regime.

No entanto, afirma BANDEIRA DE MELLO que a Constituição admite, mesmo na administração direta, nas autarquias e fundações públicas, que certas atividades possam ser desenvolvidas sob regime de emprego:

"...Com efeito, o art. 51, IV estabelece que a Câmara disporá privativamente sobre "cargos, empregos e funções" de seus serviços; o art. 52, XIII contém disposições idênticas ao mencionar a competência do Senado; o art. 61, § 1º, II, letra 'a' atribui ao Presidente da República, na órbita do Executivo Federal, a privativa competência para a iniciativa das leis relativas à criação de "cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica" e o art. 114 estabelece competir à Justiça do Trabalho julgar as questões entre "trabalhadores e empregadores ... da administração direta dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União", o que pressupõe a existência de empregados também na administração direta autárquica".²⁵⁰

Segundo este entendimento, as atividades passíveis de comportar regime trabalhista seriam aquelas que - mesmo desempenhadas sem as garantias específicas do regime de cargo - não comprometeriam os objetivos em vista dos quais este se impõe como sendo o normal. Seriam, portanto, as correspondentes à prestação de serviços materiais subalternos, próprias dos serventes, motoristas, artífices, jardineiros, etc., pois o modesto âmbito de atuação destes agentes não acarreta riscos para a impessoalidade da ação do Estado em relação aos administrados, caso lhes faltem as garantias inerentes ao regime de cargo. Para esse autor, isto não significaria, contudo, a livre contratação e dispensa. A utilização de regras de Direito Privado para admitir tais empregados não exclui os princípios básicos da atuação da Administração, como a legalidade, a impessoalidade, a motivação, dentre outros, nem tampouco a inexigibilidade de concurso público. A seleção de candidatos poderia ser feita por processo mais objetivo, mas que garantisse igualdade entre os concorrentes. A dispensa de serviços teria que ser motivada e com critérios que assegurassem formas de indenização pecuniária, quando o desligamento independesse da vontade do empregado.

²⁵⁰ BANDEIRA DE MELLO, op. cit., p. 142.

Logo, embora o regime de cargo tenha que ser o normal, o dominante, na Administração direta, autárquica e fundacional, haveria casos em que o seria admissível regime trabalhista, afetado pela interferência de certos aspectos de direito público. A tese, no entanto, é minoritária, não tendo repercussão nem na jurisprudência, nem em outros autores²⁵¹.

Para Adilson Dallari, por exemplo, somente poderá haver, para os servidores públicos civis ocupantes de cargos efetivos da administração direta, autárquica e fundacional, um regime jurídico único e estatutário. Poderá haver servidores sob regime trabalhista, mas como remanescentes de contratações anteriores à Constituição ou contratados para execução de serviços temporários. Justificar-se-ia, por esta hipótese, a existência de dispositivos que se referem a empregos na administração direta, autárquica e fundacional. Argumento relevante a favor da tese é o de que não pode ser acolhido o regime celetista pelas administrações estaduais e municipais, sob pena de abrirem mão de sua competência para a administração de seus servidores. É que compete, privativamente, à União legislar sobre direito trabalhista; logo, caberia à União disciplinar o regime aplicável a estas entidades federativas, invadindo a sua autonomia e contrariando o princípio federativo²⁵². Além disso, considera este Autor que a adoção do regime trabalhista pela Administração direta e autárquica é uma aberração:

"Isso só ocorreu no passado em face da errônea crença de que, adotando o regime celetista, o governante (como qualquer dono de empresa privada) poderia contratar pessoal à vontade, sem limitação quanto ao número e sem necessidade de concurso público, podendo também despedir qualquer empregado, a qualquer tempo, mesmo imotivadamente, e, além disso, podendo ainda estabelecer a remuneração que lhe aprouvesse.

O grande prestígio alcançado pelo regime celetista na administração pública somente se explica pelas aberrações e inconstitucionalidades que foram cometidas em seu nome. Na verdade, ele é totalmente inadequado à Administração Pública, até mesmo porque foi talhado para disciplinar o relacionamento entre empregados e empregadores, no setor privado da economia, visando à defesa do trabalhador. Já o regime estatutário é o que se ajusta perfeitamente ao regime jurídico administrativo, que tem como norte, sempre, a defesa do interesse público²⁵³.

O regime estatutário é concebido para atender peculiaridades de um vínculo no qual não estão em causa tão-só interesses laborais, mas também interesses públicos básicos, visto que os servidores públicos são os próprios instrumentos da ação do Estado. E a proteção do servidor público, outorgada pelo regime estatutário, o é sobretudo em atenção aos interesses públicos: garantindo-se o servidor, garante-se, indiretamente, a necessária lisura e impessoalidade na condução da coisa pública.

Concorrendo para a impessoalidade da ação do Estado, o regime estatutário enseja aos servidores condições propícias a um desempenho técnico isento, imparcial e obediente tão somente às diretrizes político-administrativas inspiradas no interesse público. Contorna

²⁵¹ O próprio Autor reconhece ser entendimento solitário seu, no âmbito da doutrina brasileira, o acima transcrito.

²⁵² DALLARI, Adilson de Abreu. *Regime Constitucional dos Servidores Públicos*, 2ª ed., São Paulo, RT, 1990, 167 p. p. 47-48.

²⁵³ *Ibidem*, p. 49.

o perigo de que, por falta de segurança, os agentes administrativos possam ser manejados pelos agentes políticos transitórios em proveito de interesses pessoais, sectários ou político-partidários. Com essa finalidade, a estabilidade, a disponibilidade remunerada e a aposentadoria com proventos integrais consistem em benefícios outorgados aos servidores públicos para propiciar uma atuação impessoal do poder público. Cumprem, na esfera administrativa, papel correspondente ao das imunidades parlamentares e garantias da magistratura²⁵⁴.

Na relação contratual, direitos e obrigações recíprocos são unilateralmente imutáveis e passam a integrar o patrimônio jurídico das partes, gerando, desde logo, direitos adquiridos em relação a eles. Diversamente, no vínculo estatutário o Estado, ressalvadas as pertinentes vedações constitucionais, detém o poder de alterar por lei as normas relativas ao regime jurídico de seus servidores, inexistindo a garantia de que continuarão sempre disciplinados pelas disposições vigentes quando de seu ingresso. Então, benefícios e vantagens antes previstos podem ser posteriormente suprimidos, não se incorporando ao patrimônio jurídico do servidor do modo que nele se integrariam se a relação fosse contratual.

Na esfera da União, o regime jurídico estatutário disciplinado pela Lei nº 8.112, de 1990, que veio suceder o Estatuto de 1952, firmado na Lei nº 1.711, ao regular as relações entre os servidores e a Administração, a Lei nº 8.112/90 contempla, em seus inúmeros dispositivos, os seguintes conjuntos de normas e princípios:

- a) direitos e vantagens de ordem pecuniária: onde são previstas as diversas parcelas que compõem a retribuição dos cargos, suas espécies e conceitos, incluindo o vencimento, as indenizações, as gratificações, os adicionais e os benefícios da seguridade social;
- b) direitos de ausência ao serviço: incluindo os relativos a férias, licenças e afastamentos, bem como as hipóteses em que tais afastamentos dão-se com ou sem perda da remuneração e demais direitos inerentes ao cargo;
- c) normas referentes à aposentadoria, algumas das quais excedentes aos direitos assegurados pelo texto constitucional, como a que assegura ao servidor acréscimo salarial no ato da aposentadoria, se por tempo de serviço (revogada em outubro de 1996 pela MP 1.522);
- d) direitos e vantagens concedidos aos dependentes do servidor, tais como pensão, auxílio-funeral e auxílio-reclusão;
- e) regime disciplinar aplicável aos servidores, contemplando os deveres e proibições aplicáveis à sua conduta; as penalidades aplicáveis, inclusive suspensão, demissão, cassação de aposentadoria e disponibilidade, etc.;
- f) o procedimento administrativo disciplinar aplicável aos servidores, no caso de infração aos seus deveres estatutários, suas formas (sindicância e processo administrativo), fases, prazos, requisitos para instauração, hipóteses de revisão, efeitos, etc.

²⁵⁴ Cfr. BANDEIRA DE MELLO, Curso de Direito..., op. cit., p. 142-143.

Enquanto estatuto, a Lei nº 8.112/90 pouco veio a acrescentar ao ordenamento anterior, exceto no tocante ao seu alcance geral. Neste particular, inclusive, resulta extremamente controvertida a sua aplicação aos servidores ditos hoje ex-celetistas estabilizados pela Constituição e outros anteriormente ocupantes de empregos não admitidos por concurso. A extensão dos servidores contratados sem concurso pelo regime celetista anteriormente a 1988 do novo regime, sem fazer distinção, inclusive, entre os estabilizados e os não-estabilizados, implicando em indiscriminada transformação de cargos em empregos é apontada por diversos autores, como DALLARI e BANDEIRA DE MELLO como aberração inconstitucional.

"Aliás, a sobredita lei não apenas instituiu tal regime como o geral, aplicável a quaisquer servidores públicos civis da União, mas também, conforme antes se disse, inconstitucionalmente, colocou sob sua égide servidores não concursados que haviam sido admitidos pela legislação trabalhista e transformou seus empregos em cargos públicos, independentemente do tempo de serviço que tivessem (art. 243, § 1º). Nisto afrontou à generala tanto o art. 37, II da Constituição, que exige concurso público de provas ou de provas e títulos para acesso a cargos públicos, quanto ofendeu ostensivamente o art. 19 e §1º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Este último conferiu estabilidade aos servidores não concursados que contassem cinco anos de exercício contínuos à data da promulgação da Constituição, mas não autorizou mudanças em seu regime jurídico e muito menos permitiu sua preposição em cargos públicos, pois - pelo contrário - estabeleceu que sua efetivação dependeria de concurso. É que dita efetivação seria o natural consectário da integração em cargo público, pois, já estando estabilizados em decorrência do "caput" do artigo, ao ingressarem em cargo ficariam ipso facto efetivados. Daí a previsão do concurso, feita no parágrafo precisamente para impedir que o aludido efeito sobreviesse pela mera decisão legislativa de atribuir-lhes cargos públicos."²⁵⁵

Esses servidores tiveram seus empregos - inclusive os não-estabilizados - transformados em cargos, por definição efetivos, pelo art. 243 da Lei nº 8.112/90, adquirindo, por esta via, todos os direitos, sem qualquer limite, atribuídos aos servidores estatutários concursados.

Rigolin, ao abordar o mesmo tema, observa, com razão, que

"O art. 243, ponto mais baixo de qualidade técnica a que desceu o legislador nesta L. 8.112 (Lei nº. 8.112/90), simplesmente transformou, contrariando a Constituição, empregos, onde havia servidores estabilizados, em cargos estatutários."²⁵⁶

O que houve, como aponta BANDEIRA DE MELLO, foi um generoso presente político a todos os que ingressaram no serviço público sem o necessário concurso e qualificação, um verdadeiro prêmio aos servidores contratados sem concurso às custas do erário, oferecido sem maiores cautelas em relação às conseqüências e repercussões a longo prazo das decisões adotadas.

²⁵⁵ Ibidem, p. 145-146.

²⁵⁶ RIGOLIN, op. cit, p. 364.

Quanto aos celetistas não estabilizados, segundo a doutrina majoritária, poderiam ter sido demitidos - já que, se não fosse para isso, não haveria sentido em excluí-los do direito à estabilidade²⁵⁷. Alguns juristas defendem, mesmo, a tese da total *injuridicidade* da situação do servidor não concursado e não alcançado pela estabilidade do art. 19 do ADCT, sendo considerada completamente nula a extensão do regime estatutário, por força de lei, a esse servidor²⁵⁸. BANDEIRA DE MELLO, avaliando o impacto do referido dispositivo, considera que

*“A aludida providência inconstitucional causa e causará um rombo de proporções cataclísmicas nos cofres públicos. É que cerca de 80 % dos servidores da União estavam sob regime de emprego e não de cargo. Ora, o valor dos proventos de aposentadoria por tempo de serviço, no regime previdenciário comum (dos empregados em geral) corresponde a 95 % da média dos 36 últimos meses do salário-contribuição. Além do mais, está limitado a 10 salários-mínimos. Já a aposentadoria em cargo público por tempo de serviço completo dá direito a proventos integrais, ou seja, correspondentes aos vencimentos que o servidor recebia na ativa, portanto, sem a limitação estabelecida na legislação previdenciária. Tudo isto, sem falar nos incontáveis direitos e vantagens que o regime de cargo proporciona em confronto com o regime de emprego. Assim, o ex-Presidente Collor, sob cujo governo foi enviado o projeto que se converteu na referida lei viciada pela inconstitucionalidade em questão pode reivindicar o direito de ser considerado o maior benfeitor que os servidores públicos federais jamais tiveram na História. Acredita-se, entretanto, que, a qualquer momento, o sr. Procurador-Geral da República ingressará com ação direta de inconstitucionalidade, visto que, em vários outros casos, mesmo quando de relevo menor, tem-se oposto judicialmente contra leis inconstitucionais”*²⁵⁹

A hipótese prevista por BANDEIRA DE MELLO, referente à nulidade dos atos que ignoraram a necessidade de concurso para efetivação em cargos dos servidores estabilizados pela Constituição, já se configurou, pelo menos em parte:

- a) no Estado de São Paulo, Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pelo Ministério Público Estadual contra a lei que instituiu o regime jurídico único dos servidores municipais de Piracicaba foi julgada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado, exatamente pelos motivos supra apontados;
- b) no Estado do Ceará foi invalidado pela ADIn nº 391-7 o dispositivo equivalente da lei estadual que instituiu o RJU dos servidores estaduais. A ADIn foi promovida pelo então Governador Tasso Jereissati, e foi julgada definitivamente no mérito em junho de 1994, vedando a transformação pura e simples de empregos em cargos e a efetivação dos celetistas em servidores efetivos de carreira sem o concurso de efetivação previsto no art. 19 do ADCT;

²⁵⁷ E, de fato, o Poder Executivo editou, em 15 de janeiro de 1989, o Decreto nº 97.457, determinando a demissão destes servidores. A 16 de janeiro, no entanto, um dia após, o referido Decreto foi revogado, e enviada ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 33, de teor idêntico ao do Decreto revogado, por meio da qual o Presidente da República objetivou compartilhar o ônus da decisão com o Congresso Nacional. A Medida Provisória, no entanto, foi inadmitida, sob o argumento de que se tratava de matéria administrativa que independia de aprovação legislativa.

²⁵⁸ Ver ALBUQUERQUE, Rogério Bonassis. Antijuridicidade da situação do servidor não-concursado e não alcançado pela estabilidade do art. 19 ADCT/CF. *Revista dos Tribunais*. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, ano 2, nº7, abr-junho 1994, p.116-128. Defende este autor a tese de que esses servidores *inexistem* para o sistema jurídico, como servidores públicos. Seriam “funcionários de fato”, cujos atos são, inclusive, passíveis de anulação judicial. No limite, admite a hipótese de serem considerados ocupantes de cargos isolados não-efetivo.

²⁵⁹ BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, p. 146.

- c) Em relação ao RJU do Piauí, tramita no STF a ADIn nº 982-6 impetrada pela OAB, com liminar já concedida suspendendo dispositivos que asseguravam a totalidade dos servidores sob regime de emprego a inclusão no regime estatutário;
- d) no Distrito Federal, liminar concedida na ADIn 980-0 suspendeu dispositivos da Lei Orgânica do DF que facultavam ao ocupantes de empregos celetistas a opção pelo regime estatutário;
- e) Em nível federal, o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios promovem inquérito civil para aferir as hipóteses de provimento derivado ocorridas no âmbito da Administração Pública Federal e do Distrito Federal, onde tenha havido ingresso em cargo público sem concurso, situação que, em tese, alcançaria os milhares de servidores beneficiados pelo art. 243 da Lei nº 8112/90. Em março de 1995, o Ministério Público Federal oficiou a diversos ministros de Estado, determinando a anulação de cerca de 19.000 contratações efetivadas, desde 1988, sem a realização de concurso público²⁶⁰.

Para além dos aspectos de ordem constitucional, passados 6 anos de sua vigência, é possível avaliar alguns impactos da Lei do Regime Jurídico Único aprovada em 1990.

Uma das principais constatações por parte de renomados administradores públicos é a de que a administração pública sofreu um descabido enrijecimento. Segundo HOLANDA, a extensão do regime estatutário a um grande número de técnicos e servidores auxiliares, regidos pela CLT, agravou da crise gerencial do Estado, nivelando a todos por baixo, em termos de padrões de remuneração, disciplina e desempenho:

*"Isto atingiu duramente algumas instituições de importância estratégica para o desenvolvimento do país, como o IPEA e o IBGE, além de vários institutos de pesquisa ligados à área de ciência e tecnologia."*²⁶¹

Antes do RJU, havia cerca de 144.000 funcionários públicos ativos regidos pela Lei nº 1.711/52, segundo dados da SEDAP de 1988, representando 20,4 % do total de servidores da União²⁶². Pela lógica do regime de adesão, somente estes tinham direito à estabilidade, disponibilidade remunerada, proventos integrais na aposentadoria, etc. Os ativos ocupantes de empregos celetistas (representando 79,6 % do total), eram vinculados ao regime de emprego e sujeitos ao regime geral da previdência social, e não tinha direito à estabilidade.

²⁶⁰ Um exemplo típico dessas situações é a noticiada em 10.09.94: segundo o *Correio Braziliense*, o Ministério da Agricultura teria efetivado, naquela data, 537 servidores não-concursados, contratados através de convênios diversos com empresas estatais e entidades privadas. V. AGRICULTURA efetiva 535 sem concurso. *Correio Braziliense*, Brasília, 10.09.94, p. 11.

²⁶¹ HOLANDA, Nilson. A crise gerencial do Estado Brasileiro in Velloso, João Paulo dos Reis. Brasil - A superação da crise, Vozes, 1993, p. 163-176, p. 174.

²⁶² Em junho de 1990, segundo a Secretaria da Administração Federal, esse número era de 152.769 funcionários, restando 720.217 celetistas. O dado acha-se publicado na Revista Trimestral de Jurisprudência, nº 136, p. 994. Como fica evidente ao confrontarmos com os dados citados anteriormente, não há coerência entre os números oferecidos pelos órgãos governamentais, mesmo à época.

Por força dos direitos que lhes foram automaticamente estendidos, a incorporação destes celetistas ao RJU trouxe impactos expressivos sobre a folha de pagamentos da União. Embora tenha havido uma evidente exoneração no que toca aos encargos sociais, notadamente FGTS e contribuição previdenciária, a União passou a arcar com despesas antes inexistentes, como anuênios, gratificações incorporadas e o custeio de milhares de novas aposentadorias, para as quais não houve fonte de custeio total anterior.

Por outro lado, essa incorporação, em termos imediatos, possibilitou um maior controle sobre a folha de salários da administração autárquica e fundacional como um todo (exceto no caso dos órgãos e entidades abrangidos pelo Plano de Classificação de Cargos - PCC, os quais já estavam sob controle direto do governo) e uma compressão desta ao longo dos últimos anos, conferindo ao governo instrumentos de gestão até então inexistentes, e que tem servido, essencialmente, para possibilitar maior controle do gasto com pessoal e encargos. Acerca desses efeitos, e de seu impacto sobre as administrações, em especial na esfera municipal, respeitados especialistas tem-se debruçado, a exemplo de ANASTASIA, segundo o qual

“tal unificação, antigo reclamo dos especialistas no setor, deu-se, como não poderia deixar de ser, sob o pálio do regime de direito público, de natureza legal, dito estatutário.

Esse regime, típico da administração pública e oriundo da exitosa experiência francesa, caracteriza-se por sua rigidez: ingresso somente por concurso público, vencimentos estabelecidos em lei, número de cargos determinado em lei, estabilidade, dentre outros institutos. Ao lado destes, a Constituição consagrou a aposentadoria com proventos integrais, a contagem recíproca de tempo de serviço público e privado, a disponibilidade com vencimentos integrais e a paridade absoluta entre vencimentos e proventos dos servidores inativos.

Toda essa moldura institucional, juridicamente correta, não condiz com a realidade municipal. Acresce-se o desprestígio do regime estatutário, ao qual se atribui a responsabilidade pela deficiência crônica do aparato estatal, bem como o temor aos encargos previdenciários, excessivos para os combatidos erários municipais, para se encontrar, no nível local, visceral repúdio ao regime estatutário.

A esse quadro, já complexo e adverso, adita-se a estabilidade generalizada concedida de forma excepcional, sem distinção de regime jurídico, a todos aqueles que ingressam sem concurso público e que tinham, em 5/10/88, cinco anos continuados de serviço público. Excessivo ônus daí decorreu: concomitância da estabilidade como o regime do FGTS, até que ocorra a adoção do regime estatutários, o que não se deu, ainda, na larga maioria dos municípios brasileiros.²⁶³

Esta visão, no entanto, revela abordagem preconceituosa relativa ao regime estatutário, atribuindo-lhe problemas que não são a ele diretamente relacionados. É importante recordar que na França o regime estatutário alcança cerca de 88% dos servidores, enquanto na Alemanha responde por 45% e nos Estados Unidos por cerca de 90%. Em todos esses países, o regime estatutário sempre foi aplicado aos integrantes das Forças Armadas, assim como no Brasil. E, em nenhum deles, a existência de um regime estatutário deu, por si só, causa à ineficiência, ao descontrole dos gastos públicos ou à

²⁶³ ANASTASIA, Antônio Augusto J. O rígido nó administrativo. *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte, n° 10, p. 15-18, abr-jun 95

desmotivação dos funcionários, embora tenha contribuído, seguramente, para a aplicação de uma política de pessoal de caráter geral, para a equidade e continuidade administrativa. Por outro lado, a adoção nesses países de um regime contratual ao lado do regime estatutário tem sido identificada como nociva uma vez que

“crea graves diferencias y por ello inevitables tensiones y conflictos entre los dos colectivos. Esa es la negativa experiencia alemana después de la Segunda Guerra Mundial, cuyo sistema de empleo público ha estado lleno de enfrentamientos y disfunciones por esta causa. (...)”²⁶⁴

No caso brasileiro, a existência de questões não resolvidas, como a dupla garantia (FGTS e estabilidade) no caso dos servidores concursados dos municípios, somente deriva da inércia em legislar sobre a matéria. Por outro, se foram incluídos no regime estatutário - passando por isso a fazer jus a certos direitos - servidores originalmente contratados sob o regime de emprego, há que se verificar o porquê da inexistência, até esta data, da compensação financeira entre os sistemas previdenciários (regime geral da previdência e regime estatutário), a qual, se houvesse sido satisfeita, em grande parte resolveria os eventuais impactos da conversão de regime daqueles que a isso fazem jus.

Em depoimento à Comissão Especial em 16 de janeiro de 1996, opinou o administrativista Diogo Moreira Neto, acerca da diversificação de regimes, no sentido de que

“... a solução do Regime Jurídico Único decorreu exatamente da verificação da falência da multiplicidade de regimes existentes e, principalmente, da aplicação do regime celetista que é próprio da empresa privada (...)”.

A diversificação de regimes seria um retrocesso? Creio que sim. E vou usar o próprio argumento do Governo para demonstrar que é um retrocesso. O argumento do Governo é de que isso flexibilizaria a atividade não típica de Estado. (...) Seria dizer o seguinte: que certas atividades não típicas do Estado seriam mais perfeitamente realizadas através de servidores que não pertencem ao regime estatutário. Ora, se essa é a idéia, seria muito melhor ainda, muito mais perfeitamente realizadas por terceiros. (...) Então, terceirizar seria uma resposta muito mais eficiente. (...) Agora, a pretexto de dar flexibilidade, criar um regime privado ao lado do regime público vai conspurcar um pelo outro, como aconteceu no passado.”²⁶⁵

Conclui esse especialista seu depoimento apontando a impropriedade da utilização do conceito de *tipicidade* do cargo para aplicar-lhe o regime jurídico estatutário. Destaca, com grande propriedade, a *fluidéz* desse conceito: o que é típico hoje pode não ser no futuro, e vice-versa, concluindo que *típicas são as atividades do Estado cuja competência estiver prevista na Constituição*, o que varia, inclusive, dentro do próprio país, em face da autonomia dos Estados e municípios para editar suas constituições e leis orgânicas. A tipificação nacional de certas atividades seria de difícilíssima identificação. Defende, então, o abandono desse critério, como meio de se evitar o retrocesso, a “volta para um passado que não deu certo”, ou seja, a multiplicidade de regimes decorrente da Carta de 1969 e da Lei nº 6.185/74.

²⁶⁴ PARADA, Ramon. op. cit., p. 378.

²⁶⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Regime jurídico para um novo serviço público. Depoimento à Comissão Especial da Câmara dos Deputados - PEC nº 173/95, em 16.01.96.

No mesmo sentido opinou Ivan Rigolin, o qual considera o regime jurídico único uma “conquista técnica” do servidor público na Constituição de 1988. Um dos benefícios dessa conquista seria a viabilização da isonomia remuneratória e a unificação de direitos trabalhistas:

“... a possibilidade de adoção de diversos regimes tende a extirpar a isonomia, tende a fazer voltar a barafunda que tanto incomodou a administração pública até 1988, quando o Constituinte, em um momento muitíssimo feliz, unificou, tentou unificar, em um regime jurídico único, um dia, porque os quadros do regime não escolhido como único ficam em extinção, extirpando aquela excrescente anti-isonomia que tratava seres rigorosamente idênticos de maneiras as mais disparatadas. Regime Jurídico Único foi um grande bem, a inteligência e a técnica postas a serviço da administração.”²⁶⁶

Finalmente, o “nivelamento por baixo” a que se refere Holanda não reflete peculiaridade do regime de cargo, mas incapacidade gerencial e descumprimento, mesmo, de regras básicas que devem orientar o princípio da isonomia, no tocante às remunerações, pois demonstra a prática usual de tratar os desiguais igualmente, atendendo antes às conveniências do momento do que a uma política racional de valorização do trabalho e seu reconhecimento como valor social. Problemas que, a bem da verdade, não serão - como não foram, em mais de 20 anos de vigência da Carta de 1967 - resolvidos pela aplicação formal desta ou daquela disposição constitucional, pela extinção (ou manutenção) do regime jurídico estatutário como o único, mas sim pela implementação de modelos de gestão que superem o distanciamento que impera entre Administração e administrado, cidadão e governo, recuperando-se, acima de tudo, o caráter público da gestão estatal.

São considerações relevantes, a serem apreciadas por todos quantos quiserem, com seriedade, abordar o assunto. E a nossa conclusão, ao fim, é a de que, por mais que mereça aperfeiçoamentos, o regime jurídico único, de natureza estatutária, ainda é a melhor solução para os problemas da relação laboral do servidor com o Estado, em face das prerrogativas, direitos e obrigações que oferece a ambas as partes.

5.5 Aposentadoria e disponibilidade

A existência da garantia de, após cumprir com o curso de sua carreira, poder contar com um sistema adequado de aposentadoria é, segundo a Organização Internacional do Trabalho, característica da função pública nos países que adotam, para os seus funcionários, um regime jurídico diferenciado²⁶⁷.

²⁶⁶ RIGOLIN, Ivan Barbosa. Regime jurídico para um novo serviço público. Depoimento à Comissão Especial da Câmara dos Deputados - PEC nº 173/95, em 16.01.96.

²⁶⁷ OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Problemas de Carrera en el Servicio Público. Comisión Paritaria del Servicio Público - Primera Reunión, Ginebra, 1970. Informe III, 2ª ed. (1ª ed. 1970), Ginebra (Suíza), 1974, 67 p. p. 4-5

A Alemanha foi um dos primeiros países a manifestar preocupação com esta espécie de garantia. Em 1825, foi regulado o direito à pensão, bem como regulamentado o acesso à função pública, passando a ser exigida formação universitária para o acesso ao serviço civil superior. Atualmente, o servidor efetivo faz jus, nesse país, após 5 anos de atividade, a uma pensão equivalente a 35% do salário; a cada ano subsequente é acrescido 1,875% da remuneração, chegando a aposentadoria ao máximo de 75% da sua remuneração, após 40 anos de serviço²⁶⁸. Em regra, nos países da Europa, e notadamente na função pública da Comunidade Européia, assegura-se ao servidor uma aposentadoria voluntária aos 60 anos de idade, em torno de 70% do valor da sua remuneração, após 35 anos de serviço e pelo menos um ano no cargo que ocupa no momento da aposentadoria.

Nos Estados Unidos, o direito é assegurado ao servidor público que tenha, no mínimo, 55 anos de idade e 30 de serviço; caso o tempo de serviço seja inferior, aumenta a idade exigida, devendo o servidor, a partir dos 62 anos de idade, comprovar pelo menos 5 anos de serviço. O benefício é calculado com base na média de remuneração trianual mais alta obtida ao longo da carreira, assegurando-se, por meio de cálculo progressivo, cerca de 67% da média de remuneração trianual considerada para o cálculo. Em determinadas categorias de servidores ou unidades da federação, o sistema previdenciário dos servidores é montado sob a forma de fundos de pensão, aos quais compete administrar e conceder benefícios: os maiores fundos de pensão dos Estados Unidos são, pela ordem, o fundo dos professores, o dos servidores do Estado da Califórnia, o do Estado de Nova Iorque e do município de Nova Iorque²⁶⁹. O poderio econômico desses fundos é proporcional à quantidade de servidores a eles filiados, e o acúmulo de recursos sob o sistema de capitalização tem proporcionado aos fundos a capacidade de arcar com o custo dos benefícios e, ao mesmo tempo, dinamizar a economia, por meio dos investimentos de que participam.

No Brasil, a aposentadoria do servidor está, atualmente, amparada no art. 40 da Constituição Federal. A aposentadoria do servidor público civil pode ser voluntária ou compulsória. Em alguns casos, dar-se-á com proventos integrais, em outros com proventos proporcionais ao tempo de serviço. A partir de março de 1993, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 3/93, passou a haver previsão expressa na CF que atribui à União e aos servidores a responsabilidade de custear as aposentadorias e pensões, conferindo ao benefício **natureza contributiva**, e não mais meramente *propter laborem*. A contribuição dos servidores federais civis, fixada inicialmente pela Lei nº 8.688, de julho de 1993, encontra-se fixada pela Medida Provisória nº 1.482, editada originalmente em agosto de 1994, e incide sobre a totalidade da remuneração, na forma de alíquotas progressivas de 9% a 12%; as contribuições são recolhidas ao Tesouro Nacional, a quem cabe arcar com a diferença entre a despesa total e o montante arrecadado.

Como regra geral, o servidor público civil adquire o direito de se aposentar voluntariamente, com proventos integrais, ao cabo de 35 anos de serviço, se homem, ou 30 se mulher (art. 40, III, "a"). Entretanto, este tempo poderá ser menor, conforme

²⁶⁸ HIRZMAN, Maria. *Reunificação impõe mudanças na Alemanha*. *Gazeta Mercantil*, 2 out 1995, p A-13.

²⁶⁹ Cfe. PORTOCARERRO, Hélio. *A previdência social e o servidor público in A Previdência Social e a Revisão Constitucional*. MPS/CEPAL, Brasília, 1994, p. 273.

estabelecido em lei complementar, no caso de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas (art. 40, § 1º). Regra específica assegura aos professores aposentadoria aos 30 anos de magistério, se homem, ou 25 anos, se mulher (art. 40, III, "b").

Ainda voluntariamente o servidor público civil poderá aposentar-se com proventos proporcionais, aos 30 anos de serviço, se homem, ou 25, se mulher, ou então aos 65 anos de idade, se homem, e 60, se mulher.

Aos setenta anos de idade a aposentadoria será compulsória, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

Em caso de invalidez permanente, haverá aposentadoria com proventos integrais, quando decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificados em lei, ou com proventos proporcionais ao tempo de serviço nos demais casos. Em relação aos membros da magistratura e do Ministério Público, aplica-se dispositivo específico (art. 93, VI) assegurando aposentadoria com proventos integrais compulsória, aos 70 anos, ou por invalidez, e voluntária aos 30 anos de magistratura, desde que após 5 anos de judicatura.

A Tabela 2 seguir ilustra as diferentes possibilidades amparadas na Constituição:

**Tabela 2 - Direitos Previdenciários
dos Servidores Públicos na
Constituição de 1988**

TIPO	PROVENTO	TEMPO DE SERVIÇO		Dispositivo
		HOMEM	MULHER	
COMPULSÓRIA	INTEGRAL	70 anos de idade	70 anos	Art. 40, I
INVALIDEZ	INTEGRAL	Acidente em serviço		Art. 40, I
		moléstia profissional		...
		doença grave, contagiosa ou incurável		...
	PROPORCIONAL	Demais casos		Art. 40, I
VOLUNTÁRIA	INTEGRAL	35 anos/serviço	30 anos	Art. 40, III, a
	PROPORCIONAL	30 anos/serviço	25 anos	Art. 40, III, c
POR IDADE	Proporcional ao Tempo de Serviço	65 anos/idade	60 anos	Art. 40, III, d
COMPULSÓRIA	Proporcional ao Tempo de serviço	70 anos/idade	70 anos	Art. 40, II
MAGISTÉRIO	INTEGRAL	30 anos/serviço	25 anos	Art. 40, III, b
MAGISTRATURA e MIN. PÚBLICO				
COMPULSÓRIA	INTEGRAL	70 anos/idade	70 anos	Art. 93, VI
INVALIDEZ	INTEGRAL	Acidente em serviço		Art. 93, VI

		moléstia profissional	...	
		doença grave, contagiosa ou incurável	...	
FACULTATIVA	INTEGRAL, após 5 anos de judicatura	30 anos/serviço	30	Art. 93, VI

O servidor tem direito de contar para fins de aposentadoria tanto o tempo de serviço federal, estadual ou municipal, como o tempo de serviço prestado na atividade privada, dada a previsão de contagem recíproca (art. 202, § 2º). Lei específica deverá dispor sobre a aposentadoria em cargos ou empregos transitórios: em nível federal, a matéria foi disciplinada pela Lei nº 8.647/93, determinando a sujeição dos ocupantes de cargos em comissão sem vínculo permanente com a Administração Federal ao Regime Geral da Previdência Social.

Os proventos da aposentadoria serão revistos na mesma proporção e na mesma data em que se modifique a remuneração do pessoal ativo, estendendo-se aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriores que a estes se defiram, inclusive quando houver transformação ou reclassificação do cargo em que se deu a aposentadoria (art. 40, § 4º) ou disponibilidade. No caso de falecimento do servidor, seu beneficiário ou beneficiários têm direito a uma pensão, sujeita à atualização segundo os mesmos critérios estabelecidos para a aposentadoria e cujo valor corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do *de cujus*, até o limite estabelecido em lei (art. 40, § 5º).

A evolução deste direito, em nível constitucional, reflete o próprio desenvolvimento dos direitos sociais dos trabalhadores, em especial após a Segunda Guerra Mundial. Diferentemente da aposentadoria no setor privado, porém, a aposentadoria no setor público surge como uma garantia, e até mesmo um prêmio, atribuído em razão da natureza de sua vinculação com a atividade estatal, e do regime jurídico que lhe é próprio.

O tratamento constitucional da aposentadoria do servidor público retroage a 1934: em seu artigo 170, a Carta de 34 previa o direito à aposentadoria com proventos integrais ao servidor que se tornasse inválido para o exercício do cargo, desde que contasse pelo menos 30 anos de serviço. Esse direito equivalia, assim, à atual aposentadoria por tempo de serviço, ainda que associada à condição de invalidez para o exercício do cargo. Não verificada a invalidez, a aposentadoria dar-se-ia compulsoriamente aos 68 anos. Aos que se tornassem inválidos por doença contagiosa ou acidente em serviço, assegurava-se também a aposentadoria integral, qualquer que fosse o tempo de serviço. Em qualquer hipótese, o provento não poderia exceder os vencimentos da atividade.

A Carta de 1937 reproduziu a abordagem, nada inovando no tratamento da matéria. Na sua vigência, no entanto, veio à luz o Estatuto de 1939, que expressamente previa, pela primeira vez, a hipótese de aposentadoria por tempo de serviço, a ser concedida aos funcionários *ex-officio* ou a seu requerimento, que contassem com mais de 35 anos de serviço e fossem julgados “**merecedores do prêmio, pelos bons e leais serviços prestados à administração pública**”. Em qualquer caso, o provento seria proporcional ao tempo de serviço, não podendo ser inferior ao 1/3 da remuneração; não poderia, também, ser superior

à remuneração da atividade. O mesmo Estatuto, no seu art. 197, conferia ainda à aposentadoria caráter punitivo, prevendo o afastamento do funcionário por meio de aposentadoria compulsória - independentemente da idade - no interesse do serviço ou "por conveniência do regime".

Na Constituição de 1946, a aposentadoria compulsória por idade foi elevada para 70 anos, aparecendo pela primeira vez a aposentadoria voluntária, aos 35 anos de serviço, já despida de seu caráter de "prêmio". Previu, ainda, a aposentadoria integral, condicionando esse benefício à satisfação do requisito mínimo de 30 anos de serviço, sendo os proventos proporcionais nos demais casos, exceto quando por invalidez decorrente de acidente no serviço, moléstia profissional ou doença grave²⁷⁰. Também pela primeira vez se previa na Constituição critério paritário de reajustamento de aposentadorias, garantindo-se ao aposentado a revisão dos proventos sempre que "por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda" se alterassem os vencimentos dos ativos. A Lei nº 1.711/52, ainda que a Carta de 1946 não o previsse, estabelece, pela primeira vez, diferenciações entre os sexos, atribuindo à mulher o direito à aposentadoria integral, voluntária, aos 30 anos de serviço.

Com a volta da ditadura, volta também a aposentadoria a ter caráter punitivo: o art. 7º do Ato Institucional nº 1/64 permite, alternativamente à demissão ou disponibilidade, a aposentadoria do servidor estável considerado culpado, mediante investigação sumária, por ato contra a segurança do país, o regime democrático ou a probidade na Administração. Esta hipótese ressurgiu, no Ato Institucional nº 2, para permitir o afastamento dos que demonstrassem "incompatibilidade com os objetivos da Revolução".

A Constituição de 67, em seu artigo 100, reinstituiu a normalidade, ao prever a aposentadoria compulsória aos 70 anos, e a voluntária aos 35 (homem) ou 30 anos (mulher) de serviço, neste caso com proventos integrais. Contando com menos tempo de serviço, os proventos seriam proporcionais, exceto no caso de aposentadoria por invalidez. Vedava-se, novamente, que os proventos pudessem ser superiores à remuneração da atividade. A normalidade, porém, dura pouco, pois o Ato Institucional nº 5 atribuiu ao Presidente da República - dessa vez sem qualquer justificação - que o servidor pudesse ser afastado por meio da aposentadoria compulsória, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

A Emenda nº 1, de 1969, resgatou redação da Carta de 67, mas não previa, ainda, a figura da aposentadoria voluntária proporcional. Contemplava, no entanto, a aposentadoria integral aos 35 (homem) ou 30 (mulher) anos de serviço, a aposentadoria compulsória aos 70 anos de idade e a aposentadoria por invalidez. Com a Emenda Constitucional nº 18, de 1981, foi incluída a aposentadoria especial do magistério, aos 30 ou 25 anos de serviço, para o homem ou mulher, respectivamente.

No que tange ao mecanismo da disponibilidade, o tratamento constitucional tem sido mais oscilante, dificultando a compreensão da evolução do instituto em nosso sistema administrativo.

²⁷⁰ Assim, quem tivesse, aos 70 anos - idade para aposentadoria compulsória - apenas 30 anos de serviço, faria jus à aposentadoria integral, mesmo não tendo os 35 anos de serviço. Na Carta de 1967, a aposentadoria integral passa a ser devida somente no caso de cumpridos os 35 anos de serviço.

Consiste a disponibilidade na colocação do servidor estável titular de cargo efetivo em inatividade remunerada, até seu adequado aproveitamento em outro cargo, assegurados proventos integrais. É um direito que a Constituição assegura ao servidor público, caso o seu cargo venha a ser extinto ou declarado desnecessário (art. 41, § 3º) ou ainda, quando da reintegração de anterior ocupante, seja desalojado do cargo que ocupava sem ter cargo de origem para o qual regressar.

A disponibilidade, assim, é correlata à estabilidade, uma vez que se aplica somente ao servidor estável, nas situações em que não se configure motivo para a sua demissão.

O instituto surge no Brasil na Carta de 1937, cujo artigo 157 prevê a disponibilidade do servidor como instrumento da conveniência administrativa, e associado a penalidade disciplinar: poderia ser posto em disponibilidade, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, e desde que não coubesse a pena de exoneração, o funcionário civil estável se, a juízo de comissão disciplinar, o seu afastamento fosse considerado de conveniência ou de interesse público. Ao regulamentar a matéria, o Estatuto de 1939 previa que o provento proporcional não poderia ser inferior a um terço da remuneração, acrescentando às hipóteses, porém, a situação de extinção do cargo e a impossibilidade de aproveitamento imediato em outro cargo. Previa o estatuto, no seu art. 193, ainda, a possibilidade de aposentadoria do funcionário posto em disponibilidade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

A Constituição de 1946 tratou da matéria sob a ótica exclusiva da necessidade administrativa em face da extinção do cargo ocupado. Nesse caso, o funcionário estável ficaria em disponibilidade remunerada até o seu obrigatório aproveitamento em outro cargo de natureza e vencimento compatíveis com o que ocupava. Desaparecia, no entanto, o caráter punitivo da disponibilidade, assim como a previsão de proventos proporcionais, estabelecendo o Estatuto de 1952, no seu art. 174, que o funcionário em disponibilidade receberia provento igual ao vencimento ou remuneração, até o seu aproveitamento em outro cargo compatível com o que ocupava, mantendo, no entanto, a possibilidade de aposentação do servidor em disponibilidade.

Com o Ato Institucional nº 1, volta o caráter punitivo: o art. 7º deste ato de exceção, em seu parágrafo 1º, permitia a disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço aos estáveis que, mediante investigação sumária, fossem considerados culpados de ato contra a segurança do país, o regime democrático ou a probidade na administração.

A Carta de 67 resgatou o texto constitucional anterior, prevendo a disponibilidade decorrente da extinção do cargo e com vencimentos integrais, até o obrigatório aproveitamento do servidor em cargo equivalente. Desaparecia, assim, o caráter punitivo e a redução remuneratória a ele associada.

Esta situação veio a ser modificada com a edição do Ato Complementar nº 40, de 30.12.68: extinto o cargo ou declarada pelo Poder Executivo a sua desnecessidade, o funcionário estável ficaria em disponibilidade com proventos, mais uma vez, proporcionais

ao tempo de serviço. Esta disposição foi acolhida pela Emenda nº 1/69, deixando ao arbítrio do Poder Executivo definir as situações de desnecessidade.

Com a Constituição de 1988, resgatou-se a previsão segundo a qual os proventos do servidor em disponibilidade deveriam ser **integrais**. Tal entendimento, todavia, somente se tornou pacífico após o Supremo Tribunal Federal haver julgado inconstitucional a decisão do governo Collor de colocar em disponibilidade milhares de servidores públicos com proventos proporcionais ao tempo de serviço. A decisão do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 313²⁷¹, tomada em caráter liminar e posteriormente confirmada pelo Pleno, declarou a inconstitucionalidade do Decreto nº 90.300/90, a partir da constatação de que

"Segundo a Constituição de 1988, também era assim em 46 e 67, disponibilidade não é punição. (...) Disponibilidade e aposentadoria. Vencimentos e proventos. Conceitos distintos: vencimentos de servidor em atividade, ainda que em disponibilidade, e proventos da inatividade. Linguagem legal e sumular. Irredutibilidade de vencimentos e de proventos." (ADIn 313, Relator Min. Paulo Brossard)

Configurava-se, assim, incompatível com os princípios constitucionais reguladores da ordem social a interpretação segundo a qual, na omissão, caberia ao Poder Executivo, elegendo os servidores *desnecessários*, o poder de reduzir-lhes a remuneração. Entendendo o STF não haver caráter punitivo na disponibilidade, e não havendo expressa previsão de redução, haveria de se assegurar ao disponível vencimentos integrais, como se em atividade estivesse.

A evolução histórica do conjunto de direitos e garantias assegurados ao servidor, por meio dos institutos da aposentadoria e disponibilidade, demonstra a sua relevância para a proteção a uma função pública pessoal e profissionalizada. Resulta, de fato, de uma evolução no Direito Constitucional brasileiro que se volta, exatamente, à consolidação de um corpo administrativo profissional, protegido contra as injunções políticas e as conveniências momentâneas. Inobstante, há algumas questões a serem respondidas, de caráter doutrinário e financeiro, e que têm prejudicado uma abordagem mais serena desses direitos.

Acerca da motivação e justificação das prerrogativas dos servidores, afirma BARATA que o Estado, na qualidade de empregador que não faz da aferição de lucro a razão de ser da sua existência, pode mostrar-se sensível às necessidades dos seus servidores e criar para eles condições mais humanas de aposentadoria e outros benefícios no campo do bem-estar social. Pondera, ainda, que

"A tecla mais martelada a respeito dos servidores públicos foi o fato de os atuais aposentados não terem contribuído para fazer jus às vantagens previstas no plano especial de que trata a Constituição, na qual não se encontra nenhum dispositivo sobre a obrigatoriedade da referida contribuição. Nos Estados Unidos e na maioria dos países também não se previa contribuição da parte dos servidores civis. Aliás, foi a supressão

²⁷¹ A ADIN nº 313 foi proposta pelo Partido dos Trabalhadores. Inobstante, outros partidos arguíram a mesma matéria junto ao STF. Dentre eles, o Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, por meio da ADIn nº 316...

dessa vantagem entre os ianques que desencadeou o movimento contra ela nos demais sistemas nacionais, tudo em nome do neoliberalismo que começava a alastrar-se, ovante, pelo mundo inteiro. Qual a filosofia que informava a não-exigência de contribuição dos servidores civis para terem direito às vantagens que a Constituição lhes assegura, os benefícios que especifica? É tudo muito simples. Os servidores civis são, sem exceção, empregados do Estado. É este quem estipula os vencimentos da categoria, na qualidade de empregador dela. Tem-se então que o nível desses vencimentos já leva em conta a necessidade de cobertura financeira dos benefícios a serem outorgados no futuro. Isso é transparente como água filtrada. De acordo com esse entendimento, é de considerar que os servidores públicos contribuem para a aposentadoria desde o momento em que percebem a sua primeira remuneração mensal.²⁷²

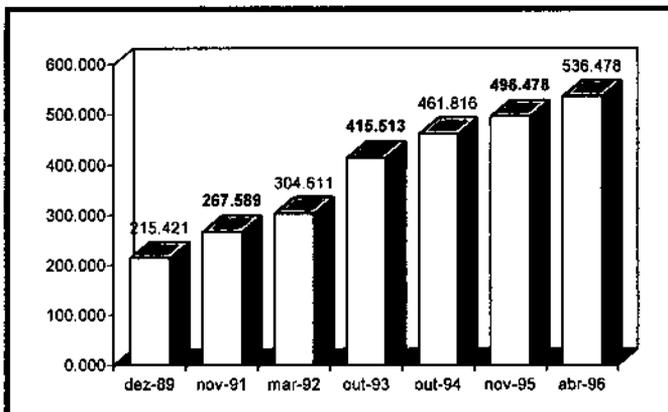
Inobstante, a forma como tem se dado a implantação dessas garantias, e cujo alcance e amplitude são inéditas em nossa história administrativa, tem produzido violento impacto nas contas públicas, o qual é fruto, mais uma vez, da irresponsabilidade e imprevisão dos que respondem pela gestão estatal. O próprio sistema de contagem recíproca, instituído como via de mão dupla, tem servido à instituição de situações de privilégio que, ainda que numericamente pouco significativas atualmente, tendem a se agravar.

Esse impacto se torna mais drástico à medida que cresce o número de aposentadorias, agravando a tendência à degradação dos salários. A médio e longo prazo as aposentadorias integrais, dentre outros benefícios sem paralelo no regime de emprego, exercem forte pressão sobre o gasto com pessoal.

Nos últimos 3 anos, o número de aposentadorias na esfera federal vem crescendo aceleradamente. Como demonstra o Gráfico 3, a partir de dados do SIAPE e outras fontes, relativos ao período 1989-1996, desde a aprovação da Lei nº 8.112/90 cerca de 250.000 servidores passaram para a inatividade. Apenas no período de 1991 a 1995, cerca de 230.000 servidores requereram a aposentadoria, muitos dos quais com proventos proporcionais, em virtude das diversas ameaças aos direitos previdenciários divulgadas periodicamente por autoridades do governo federal.

**Gráfico 3 -Administração Pública
Federal - Poder Executivo -
Servidores Públicos Federais Inativos
- (1989 a 1996)**

²⁷² BARATA, Jeferson. Servidor Público: saco de pancada. Jornal do Aposentado nº 89 - Ano V - 1ª a 15/04/96, p. 4.



Fontes: 89 - Médici et alii; 91 - CPI Previdência/SAF; 92 - SAF/DRH; 93 - TCU - Rel. Prestação de Contas; 94 - Proposta orçamentária para 1995; 95 - MARE/SRH; 96 - MARE - Boletim Estatístico agosto 1996.

Estas dificuldades serão ainda maiores na medida em que mais de duas centenas de milhares de servidores entrarão para a inatividade durante os próximos 10 anos, em vista do perfil etário dos servidores federais²⁷³.

Atualmente, a União já mantém 536.000 aposentadorias e pensões estatutárias em sua folha de pagamento. Os dados disponíveis, a partir de levantamentos feitos através do SIAPE²⁷⁴, em 1995, demonstravam que até 2002 mais de 45 % dos servidores terão idade entre 50 e 65 anos. Com base nos mesmo dados é possível antever que, nos próximos 10 anos, em razão da aposentadoria por tempo de serviço, entre 200.000 e 260.000 servidores entrarão para a inatividade. E em 2.005 os inativos passarão a totalizar mais de 600.000 servidores, acarretando ônus de difícil equacionamento aos cofres públicos, em função da inexistência de um fundo composto pelas contribuições destes servidores e da Administração que viabilize o custeio de suas aposentadorias e pensões. O envelhecimento da força de trabalho, acompanhada da redução no ingresso de novos quadros, a fim de impedir a elevação do gasto com pessoal, acarretará um expressivo esvaziamento da administração pública federal, acompanhado pela extinção dos respectivos órgãos e entidades.

Esse quadro guarda profundas relações com a questão da limitação do gasto com pessoal, assunto que será analisado no Capítulo 7 deste estudo. No entanto, há que se considerar, preliminarmente, o fato de que o problema é agravado, basicamente, pela

²⁷³ Na avaliação da Secretária Executiva do MARE, Claudia Costin, o efeito das ameaças contidas na reforma previdenciária sobre o número de inativos já se esgotou. Segundo essa autoridade, "quem tinha tempo para se aposentar, com o pânico criado, já se aposentou" (*in Reformar a Constituição é apenas um dos aspectos* (entrevista). Revista de Seguridade Social, ANFIP, out-nov 1996, p. 5). A afirmação, contudo, não encontra respaldo nos dados disponíveis: o número de servidores prestes a concluir o tempo de serviço necessário para aposentadoria é ainda expressivo, o que explica a preocupação do governo em fixar idade mínima para aposentadoria no serviço público.

²⁷⁴ BRASIL, Portaria do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Diário Oficial da União, Brasília, p. 9328, 26 jun. 1995, Seção 1.

inexistência, até o momento, de instrumentos efetivos que assegurem a *compensação financeira* entre os regimes previdenciários, prevista no art. 202, § 2º, que assegura a contagem recíproca de tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada. Expressiva maioria dos servidores públicos que passaram à inatividade, nas três esferas de governo, pelo regime estatutário, contribuíram, na verdade, durante o período até a implantação do regime jurídico único, para os cofres da previdência social.

Considerando o perfil remuneratório do serviço público no país, essa situação implica no fato de que receitas do tesouro estão custeando benefícios que são, em termos de valores, muito próximos daqueles a que o servidor faria jus no sistema anterior²⁷⁵. Para esses servidores, na verdade, não há grande diferença entre a aposentadoria pelo regime estatutário ou pelo regime geral, exceto pela garantia de paridade entre ativos e inativos, assegurada pelo art. 40, § 4º da CF. O montante das contribuições recolhidas por esses servidores à previdência social ao longo do seu período de trabalho, todavia, não foi compensado, e para amenizar a situação, a legislação federal permitiu que recursos do orçamento da seguridade social fossem utilizados para o pagamento dos encargos previdenciários da União, fixando-se uma redução gradual, de modo que a partir de 1995 somente 10% das despesas com EPU poderiam ser custeadas com recursos da seguridade social. Por meio da Medida Provisória nº 935, no entanto, esse limite foi revogado, desde março de 1995, dependendo o montante de recursos do orçamento da seguridade a serem carregados para o custeio dessa despesa, essencialmente, do juízo de conveniência do Ministério da Fazenda e do que dispuser a lei orçamentária anual.

Outra agravante a ser considerada é a inexistência, no texto constitucional, de requisitos de tempo mínimo de serviço público ou de permanência no cargo para que o servidor faça jus à aposentadoria integral, qualquer que seja o valor do benefício. Essa inexistência é relevante exatamente para os servidores situados nas faixas superiores de remuneração, cujo ingresso - ainda que por concurso - às vésperas da aposentadoria gera o direito a proventos desproporcionais ao tempo de contribuição ou de vinculação a esse regime. Teoricamente, basta o servidor cumprir o período de aquisição da estabilidade, tornando-se efetivo, para que possa exercer o direito à aposentadoria por tempo de serviço, computando todo o seu tempo no regime privado para aposentadoria integral no cargo ocupado, ainda que sua contribuição, no regime geral, tenha sido bastante inferior. O desequilíbrio gerado por essa situação levou a Câmara dos Deputados a aprovar, durante a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional nº 33/95 (*Reforma da Previdência*), a instituição de dois novos requisitos para que o servidor faça jus à aposentadoria integral: pelo menos 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo em que se dará a aposentadoria. Ainda que possa minorar o problema verificado, atendendo às necessidades de ajuste fiscal relativas à questão previdenciária, esta medida poderá vir em prejuízo dos servidores situados nas faixas mais baixas de remuneração, cujo ingresso no serviço público - ainda que sem acréscimo de remuneração - em idade que impeça a satisfação dos requisitos,

²⁷⁵ A partir de junho de 1996, o maior valor de benefício do regime geral da previdência social passou a equivaler a R\$ 957,57, ou cerca de US\$ 930. Este valor alcança, nas três esferas de governo, cerca de 80% do total de servidores. Na esfera federal, segundo dados do MARE relativos a setembro de 1996, mais de 50% dos servidores ativos percebem retribuições abaixo desse valor.

inibirá o exercício do direito, gerando como efeito colateral o *envelhecimento* da força de trabalho.

5.6 Remuneração, irredutibilidade e isonomia

A CF contempla, ainda, disposições relativas à situação remuneratória dos servidores, mais exatamente em relação à *isonomia de remuneração para cargos de atribuições iguais ou assemelhados* e à *irredutibilidade salarial*.

Essas disposições, detalhadas ainda em outros dispositivos constitucionais, destinam-se a, por um lado, estabelecer restrições e princípios a serem observados na fixação de remunerações no serviço público, de modo a evitar que sejam atribuídas sem quaisquer critérios técnicos ou isonômicos, assim como a proteger o servidor de constrangimentos que comprometam o exercício da função pública, decorrentes de reduções arbitrárias de remuneração.

A preocupação com estes aspectos não é nova: em nível de legislação ordinária, aparecem desde o começo deste século medidas legais destinadas a permitir o atendimento do princípio da *isonomia remuneratória*. As primeiras medidas concretas com este objetivo datam de 1928, mas foi a partir da Lei nº 284/36 - a Lei do Reajustamento - que se procurou dar ao assunto tratamento mais sistemático, associado, inclusive, à organização de planos de carreira.

No nível constitucional, esse princípio somente foi incorporado a partir da edição do Ato Institucional nº 2, de 1965, cujo artigo 25 previa o “princípio da paridade na remuneração dos servidores dos três Poderes da República”, com o propósito de impedir a prática, então costumeira, onde cada Poder, no uso de suas prerrogativas, propunha ao Congresso Nacional ou fixava, *interna corporis*, regras próprias relativas à remuneração de seus servidores.

A nova regulamentação foi incorporada à Constituição de 1967, de maneira mais explícita: o art. 96 da Carta, ao passo que vedava toda e qualquer espécie de vinculação ou equiparação para o efeito de remuneração no serviço público, determinava expressamente que aos servidores do Legislativo e Judiciário aplicar-se-ia a mesma sistemática de classificação de cargos e de remuneração adotada pelo Executivo.

A Emenda nº 01/69, mantendo esta mesma premissa, deu-lhe, no entanto, redação mais precisa: determinou que os vencimentos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderiam ser superiores aos pagos pelo Executivo, para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas, subordinando a vedação de vinculação a esse princípio. Foi exatamente nesse período que a “paridade” esteve mais próxima de ser alcançada, dadas as notórias resistências institucionais e corporativas que sempre a obstaculizaram.

Foi com este sentido que, ao tratar da matéria, a Assembléia Nacional Constituinte deliberou no sentido de manter a vedação, a fim de assegurar a isonomia. Foi além o Constituinte, no entanto, ao prever, em dispositivos distintos, regras próprias para vedar que os vencimentos dos demais Poderes fossem superiores aos do Executivo (art. 37, XII), para permitir a vinculação quando expressamente associada à isonomia (art. 37, XIII) e, finalmente, para assegurar que os cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder, ou entre os Poderes, deveriam ter vencimentos isonômicos (art. 39, § 1º).

Embora o dispositivo em questão mencione apenas "*servidores da administração direta*", deve-se entender que a disposição vale também entre eles e os servidores da administração autárquica e fundacional. Se não se der tal interpretação, estar-se-á atribuindo verdadeiro contra-senso à Constituição, tanto mais porque o referido § 1º prevê o regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração direta, autarquias e fundações públicas, no que revela intenção de assegurar, entre eles, tratamento uniforme.

De qualquer forma, a isonomia deve dirigir-se aos cargos de atribuições iguais ou assemelhados, dentro do mesmo Poder ou entre os Poderes. Logo, não significa uma padronização genérica de remunerações, nem a equiparação, pura e simples, de vencimentos e vantagens, por critérios discricionários. Além disso, somente diz respeito aos servidores civis; logo, não diz respeito aos magistrados, membros do Ministério Público, nem aos militares de qualquer Força. Diferencia-se, ainda, da simples *equiparação*, que é a comparação de cargos de atribuições e denominações diversas, com o propósito de conferir-se-lhes os mesmos vencimentos, situação onde, no dizer de José Afonso da SILVA, ocorre a "*igualação jurídico-formal de cargos ontologicamente desiguais, para os efeitos de se lhes darem vencimentos idênticos, de tal sorte que, ao aumentar-se o padrão do cargo-paradigma, automaticamente o do outro ficará também majorado na mesma proporção*"²⁷⁶. Esta forma de "isonomia" é, na verdade, afastada pelo atual art. 37, XIII da CF 88, dada a sua incompatibilidade com o próprio fim que se queria alcançar.

Inobstante a literalidade dessas prescrições, nenhum destes três quesitos foi atendido nas 12 normas legais editadas desde julho de 1992 relativas ao tema²⁷⁷. Pelo contrário, o debate foi inteiramente prejudicado ora pelo interesse do Governo Collor em mascarar uma política salarial perversa sob o rótulo de isonomia, ora pelo interesse de diversos setores do funcionalismo assegurarem identidade de tratamento com outros, relativamente à questão remuneratória, independentemente da identidade de responsabilidades e atribuições.

Somente em fevereiro de 1994, contudo, foi dado o primeiro passo no sentido de constituir-se bases para a implementação da isonomia segundo as premissas constitucionais.

²⁷⁶ SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. RT, São Paulo, 6ª ed., 1990, 756 p. p. 575.

²⁷⁷ Desde 1992, foram editadas a Resolução nº 01/92-CN, as Leis Delegadas nº 12/92 e 13/92, as Leis nº 8.448/92, 8.460/92, 8.538/92, 8.622/93, 8.627/94, 8.676/94 e 8.852/94, e as Medidas Provisórias nº 583 e 746/94.

A partir da Lei nº 8.852/94, foi instituída uma Comissão com a finalidade de propor definições e especificações de atribuições dos cargos efetivos e comissionados, a fim de criar condições para que fosse alcançada a isonomia.

Em 17 de maio de 1994, a referida Comissão apresentou Relatório concluindo por alguma medidas imediatas:

- 1) definição de fontes e limites de custeio para implementação da isonomia;
- 2) fixação de prazos para:
 - a) unificação das tabelas de vencimento devidas aos servidores civis do Poder Executivo;
 - b) extensão de aumento de 28,86 % aos servidores civis do Poder Executivo;
 - c) unificação do percentual de gratificação de atividade entre os 3 Poderes em 170 %;
 - d) definição de critérios para incorporação das gratificações de atividade aos vencimentos;
 - e) definição de critérios para hierarquização de classes de cargos e funções aplicáveis às carreiras no âmbito dos 3 Poderes;
 - f) definição de matriz isonômica de vencimentos e fixação do prazo de início de sua vigência;
- 3) prorrogação do prazo para encerramento dos trabalhos da Comissão;
- 4) designação, em caráter permanente, de representantes da área econômica para participar das discussões e fornecimento das informações necessárias;
- 5) envio ao Congresso de Medida Provisória que implemente as ações propostas.

Em agosto de 1994, passados 90 dias da conclusão do Relatório, foi editada Medida Provisória nº 583, concedendo reajustes diferenciados aos servidores do Executivo. Esta Medida Provisória, em seu artigo 5º, determinava a reconstituição da Comissão Especial, cabendo-lhe promover estudos com vistas, especialmente, ao agrupamento dos cargos com atribuições iguais ou assemelhadas, observando-se a complexidade das tarefas, critérios de desenvolvimento, promoção, progressão e qualificação, a implementação da regra de proporção entre o menor e o maior vencimento fixada pelo art. 3º da Lei nº 8.448, de julho de 1992 (segundo a qual o maior vencimento não poderia ser superior a vinte vezes o menor), a elaboração de uma matriz de vencimentos e o estabelecimento de critérios para a incorporação de gratificações ou vantagens²⁷⁸.

Em novembro de 1994, foi editada a Medida Provisória nº 746, que unificou as tabelas de vencimento, dando, na prática, por encerradas as medidas destinadas a implementar a isonomia. Percebeu-se, então, quão longe estavam as premissas adotadas pelo Relatório das reais intenções do novo governo. De janeiro de 1995 até dezembro de

²⁷⁸ BRASIL. Medida Provisória nº 583, de 16 de agosto de 1994. Diário Oficial da União, Brasília, p. 12.425-12.427, 17 ago. 1994. Seção 1.

1996, nenhuma medida concreta havia sido adotada com o propósito de assegurar o atendimento ao princípio da isonomia, a não ser ajustes pontuais de gratificações e vantagens devidas a um ou outro grupo de servidores. E, em nenhum momento, tais medidas foram adotadas em decorrência de estudos ou análises que levassem em conta, como recomendavam a Comissão de Isonomia e a Medida Provisória nº 583 e suas reedições até dezembro de 1996, quando foi finalmente convertida em Lei, **as atribuições** dos cargos e sua hierarquização no âmbito do serviço público federal.

Contudo, esse dispositivo somente pode ter sua aplicação viabilizada considerando-se a necessidade de equivalência entre os cargos, de modo que um cargo administrativo do Poder Legislativo perceba vencimentos equivalentes ao de cargo de atribuições assemelhadas ou iguais no Poder Executivo. E, para efeitos do que se deva considerar vencimentos, tanto a lei quanto a doutrina aclaram o conceito, no sentido de que abarca o vencimento básico e as vantagens permanentes inerentes ao cargo, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou local de trabalho, assim entendidas, evidentemente, as de natureza indenizatória de condições peculiares de trabalho, como adicionais de periculosidade, de localidade especial, de radiação ionizante, de trabalho noturno, etc. Na prática, no entanto, o texto constitucional não tem produzido efeitos, pela ausência de qualquer disposição política de dar-se ao conceito de *vencimentos* o entendimento adequado, resumindo-se a sua aplicação à noção de *vencimento básico*, e ainda assim sem qualquer consideração quanto à isonomia de atribuições e qualificações dos cargos.

Para evitar aumentos em cadeia, o mencionado inciso XIII do art. 37 veda a vinculação ou equiparação de vencimentos para o efeito de remuneração de pessoal no serviço público, ressalvado o disposto no inciso XII e a isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas prevista no art. 39. Essa vedação é especialmente relevante à medida que anula qualquer argumento que justifique a necessidade de supressão do direito à isonomia remuneratória com base no chamado “efeito dominó”. Na vigência da atual Constituição, em nenhum momento se concedeu, **a quem quer que seja**, aumentos a título de isonomia seja com base em decisão do Poder Judiciária seja com base em medidas administrativas ou legais baseadas na mera vinculação ou equiparação de uma categoria a outra. Pelo contrário, sempre que essa matéria foi submetida à alçada do Supremo Tribunal Federal, a mais alta corte do país declarou a inconstitucionalidade de leis de qualquer esfera de governo que tivesse como propósito vincular a remuneração de uma categoria a outra, *inclusive quando tais leis referiam-se às carreiras jurídicas e delegados de polícia*, às quais o art. 135 assegura iguais vencimentos. Assim, a isonomia teve aplicação restrita, jamais podendo ser creditada à conjugação de dispositivos constitucionais a ela referentes qualquer efeito perverso porventura existente.

O direito à isonomia, fundamental à administração equânime da política de pessoal, não pode ser dissociado da fixação de uma remuneração condizente, em cada caso, com a dignidade da função pública e do próprio trabalho enquanto valor social, e ao mesmo tempo ajustada às disponibilidades financeiras do Estado.

Não se trata, assim, de promover o *achatamento* remuneratório dos servidores melhor remunerados, ou de elevar-se artificialmente os que tem retribuições inferiores, mas de atribuir-se, a cada cargo - independente de pertencer a este ou aquele Poder - remuneração adequada às suas qualificações, atribuições e responsabilidades. A baixa remuneração, especialmente em relação aos quadros mais qualificados e essenciais, é fator que anula a estabilidade e impede a profissionalização: ninguém que detenha qualificações suficientes para ganhar um salário digno se sujeitará a um salário de fome em troca, meramente, da condição de "servidor público estável", ou em função das perspectivas de um futuro melhor. A baixa remuneração já foi, inclusive, apontada por GUERREIRO RAMOS como agravadora do formalismo reinante na nossa cultura administrativa:

"Os servidores públicos no Brasil sempre foram mal remunerados, por isso mesmo que a burocracia que se constituiu entre nós realizava funções assistenciais e só restritamente destinava-se a prestar efetivos serviços reclamados pelo público. Como salientamos anteriormente, na burocracia brasileira grande número de pessoal simula que trabalha, ou não trabalha de nenhum modo e, assim, tal burocracia, absorvendo parte do excedente populacional para o qual não há oferta de empregos no setor privado, mitiga os choques sociais. (...)

Nesse panorama de baixa remuneração, característico do serviço civil brasileiro, evidentemente os indivíduos mais diligentes, capazes e ambiciosos procuram exercer mais de um emprego, tendo em vista constituir um salário em maior consonância com as suas aspirações. (...)

É óbvio que o Estado faz vista grossa sobre o costume de tornar o emprego público um "bico" ou mera pensão, bastante difundido na burocracia brasileira. A impotência do Estado para extinguir este costume é significativamente resultante de que não têm alternativa para a política de remuneração que tem adotado regulamente para os seus servidores".²⁷⁹

A inexistência de uma política remuneratória leva, assim, à utilização de mecanismos de complementação salarial por meio de outras atividades, disso resultando a frustração das normas formalmente reguladoras de seu trabalho. Em vista dessa situação, o formalismo acaba por ser reforçado pela política adotada pelo Estado em relação aos servidores públicos.

Apesar das regras constitucionais e legais que estabelecem restrições ao livre exercício da autonomia de cada Poder na fixação das remunerações superiores, as disparidades remuneratórias entre os Três Poderes e no âmbito do próprio Poder Executivo são continuamente agravadas pela adoção de mecanismos remuneratórios atrelados, muitas vezes, à própria implementação de carreiras específicas.

As medidas adotadas para a implantação da isonomia na vigência da atual Constituição não lograram efeitos definitivos: além das distorções ainda hoje existentes, as remunerações dos servidores públicos, em média, permanecem, em grande medida, corroídas pelo perdas decorrentes do processo inflacionário acumulado até 1994. Acréscimos concedidos a diversos setores do funcionalismo federal ao longo do período 1992-1994, especialmente no âmbito do Poder Executivo, pela via de criação de gratificações e unificação de tabelas de vencimento não lograram contornar este problema,

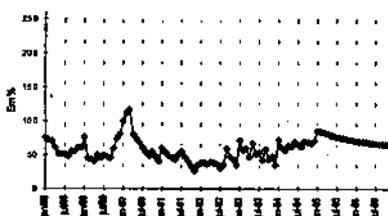
²⁷⁹ RAMOS, Alberto Guerreiro. op. cit., p. 284.

servindo como paliativos à ausência de uma política salarial que repusesse as perdas ou preservasse o valor real das remunerações. O Gráfico 4, a seguir, demonstra a evolução, em termos de valor real das remunerações de diferentes grupos de servidores, de 1988 até 1996, em vista das diferentes medidas adotadas:

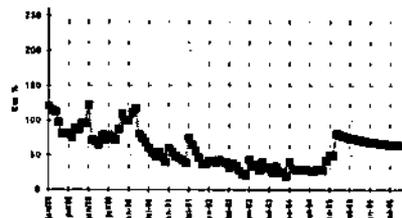
**Gráfico 4 - Administração Pública
Federal - Remuneração dos
Servidores Públicos Federais -
Situações Escolhidas - 1988 a 1996
(janeiro de 1990=100)**

(Deflacionados mês segundo INPC, IRSM, IPC-r e INPC. Considerados todos os reajustes e vantagens concedidos no período em seus valores máximos)

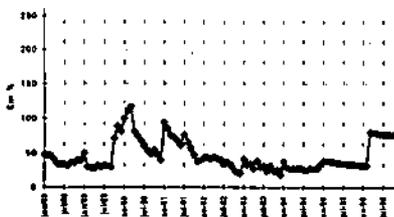
PCC NS-25



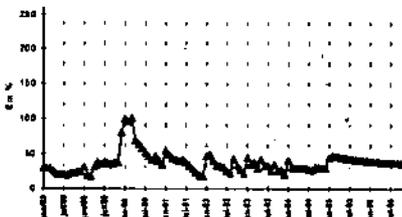
Gestores Governamentais - Final



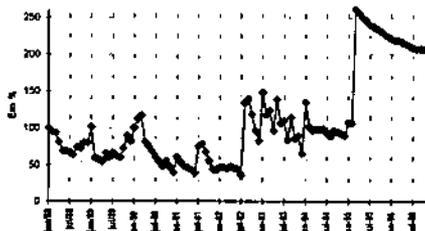
Polícia Federal - final



Auditor Fiscal - Final



Cargo em Comissão DAS-4



Obs.: Para Gestor Governamental considerada, no período 88-89, estrutura remuneratória constante do PL 243/87 e Gratificação constante do Decreto-Lei nº 2.365/87 no percentual de 70%.

Fonte: Tabelas salariais e legislação aplicável referente a vantagens permanentes, publicadas no Diário Oficial da União (datas diversas)

No período de 1988 a 1995, considerando-se os valores iniciais e o índice médio, houve uma nítida opção pela proteção dos salários de duas situações situadas em extremos opostos: de um lado, os cargos de direção e assessoramento superiores, de livre provimento, que tiveram ganhos reais no período, e, de outro, os cargos integrantes do Plano de Classificação de Cargos (representados pelo cargo PCC-NS 25, último padrão da tabela), que congrega a maior parte dos cargos do Poder executivo. Simultaneamente, houve a contenção ou achatamento dos salários situados no "topo" da pirâmide salarial - como demonstra a situação remuneratória da Carreira dos Gestores Governamentais. Mesmo em relação às categorias do serviço público federal que tiveram ganho real no período, como os Auditores Fiscais, em relação ao 1988, tais ganhos não significaram uma recomposição efetiva do poder de compra, mas a reposição de perdas anteriores ou a simples preservação do poder aquisitivo da remuneração, situação que, num contexto altamente inflacionário, mostrou-se benéfica à manutenção de seus quadros.

Comparativamente ao mercado, a situação também é de desequilíbrio. Constata-se remunerações equivalentes ou elevadas - em relação ao mercado privado - para cargos de nível auxiliar e intermediário - e inferiores para cargos de maiores responsabilidades e requisitos de qualificação.

Na ausência de um plano geral de remunerações ou mesmo de uma política remuneratória para o serviço público, verifica-se que a Administração Federal atribui, para cargos de natureza estratégica ou voltados às atividades de formulação, normatização, implementação, avaliação e controle das ações de governo, e cujo *custo de oportunidade* em relação ao mercado de trabalho é maior, remunerações comparativamente irrisórias. Apenas as carreiras fiscais e jurídicas conseguem assegurar competitividade e retenção, com remunerações máximas entre R\$ 4.700 e R\$ 5.200. A Tabela 3, a seguir, demonstra a correlação entre os salários máximos pagos, no âmbito dos Três Poderes, para alguns cargos e respectivos paradigmas, comparativamente ao setor privado:

**Tabela 3 - Administração Pública Federal
- Remuneração de Categorias de
Servidores na Administração Federal (em
R\$ de dez-1996)**

CARGO/FUNÇÃO	EXECUTIVO	JUDICIÁRIO	LEGISLATIVO	MERCADO
Pres. de empresa/Min. de Estado/Membro do Congresso/Min. STF	8.000	10.800	8.000	23.665
Procurador da República	0	9.688	0	7.267
Vice-Presidente/Diretor Geral/Secretário Executivo de Min.	6.400	7.542	6.028	17.127
Diretor/Secretário Nacional DAS 6	6.000	6.742	5.393	16.084
Procurador da Faz. Nacional/Advogado	5.426		4.703	4.963
Diretor Administrativo/Secretário de	5.200	6.742	4.798	15.045

Administração Geral DAS 5				
Fiscal da Receita, Previdência e Trabalho	4.902	0	0	
Diplomata	4.039	0	0	
Analista de Controle Interno/Externo/Auditor	3.682	0	4.803	3.924
Analista de Orçamento	3.682	0	4.803	4.347
Gestor Governamental	3.682	0	4.803	9.115
Magistério Superior com doutorado e dedicação exclusiva	3.596	0	0	
Médico - regime 40 horas	2.520	4.195	5.640	4.036
Taquigrafo	0	2.140	3.624	
Bibliotecário	1.547	1.882	3.543	1.947
Contador	1.547	1.882	3.543	6.426
Economista	1.547	1.882	3.543	3.184
Jornalista/Téc. em Com. Social	1.547	1.882	3.543	5.065
Médico - regime 20 horas	1.547	1.882	3.543	3.143
Engenheiro	1.547	1.882	3.543	8.316
Assessor de Diretoria (DAS 3 ou equivalente)	1.027	2.797	4.803	9.115
Agente Administrativo	914	1.112	2.268	979
Agente de Portaria	914	1.112	2.268	1.023
Agente de Vigilância/Segurança	914	1.112	2.268	1.277
Motorista	914	1.112	2.268	1.436
Operador de Computador	914	1.112	2.268	2.842
Telefonista	914	1.112	2.268	783
Copista	479	659	860	606

Fontes: Mercado de Trabalho: Folha de São Paulo, Caderno Empregos, 01/12/96; Rem. Servidores: Legislação e Resoluções aplicáveis

OBSERVAÇÕES:

- Maiores remunerações possíveis, em cada caso, para final de carreira (serviço público) e pagos pelo mercado para cargos de atribuições assemelhadas. Não foram considerados adicionais por tempo de serviço, trabalho noturno, gratificações de chefia incorporadas, insubordinação, etc.. Para cargos comissionados, considerou-se o valor fixado na Lei nº 9.030/95, com vigência a partir de março/95.
- Mercado de Trabalho: Grande São Paulo, empresas com faturamento anual superior a US\$ 25 milhões.
- Algumas categorias não têm similar em outros poderes ou no mercado de trabalho.
- Considerada a jornada de trabalho normal no Executivo e Legislativo (8 horas diárias) e Judiciário (6 horas diárias).
- Para o cargo de Gestor Governamental considerado paradigma no Legislativo o cargo de Assessor Legislativo, e no mercado o cargo de Assessor de Diretoria. As atribuições da carreira incluem "direção e assessoramento nos escalões superiores".
- Para DAS 3 (equivalente a Assessor de Secretário Executivo de Ministério) foi considerado como paradigma o cargo de Assessor de Diretoria.
- Para Analista de Finanças e Controle considerado paradigma o emprego de Auditor.
- Para Economista considerado paradigma o emprego de Analista de Economia e Finanças

Os dados da Tabela são parcialmente confirmados por estudo feito a pedido da Secretaria da Administração Federal em 1994 pela empresa Coopers & Lybrand: segundo este estudo, comparando médias salariais no serviço público federal do Poder Executivo com salários pagos pelo mercado, constatou-se a ocorrência de salários médios até 100 % superiores, no serviço público, para funções tais como faxineiros, garçons e ascensoristas²⁸⁰, embora, na prática, quase sempre essas funções sejam executadas mediante contratos de prestação de serviço com empresas fornecedoras de mão-de-obra. A mesma pesquisa, atualizada em maio de 1995, revelou situação semelhante, ainda que as diferenças apuradas tenham sido menores:

²⁸⁰ COMO na era dos Czares. *Revista Exame*, São Paulo, 25 de outubro de 1995, p. 27-28

Tabela 4 - Comparação Salarial entre o Setor Público e o Privado (em R\$ de maio de 1995)

Cargos	Salário Médio Setor Privado	Salário Médio Setor Público	Diferença Público x Privado
Cargos Executivos	7.080	6.069	-14%
Cargos de Nível Superior	1.899	1.814	-5%
Cargos de Nível Técnico/Médio	926	899	-3%
Cargos Operacionais	437	635	45%

Fonte: Min. da Administração Federal e Reforma do Estado, Boletim Estatístico, maio de 1996, p. 41.

Em termos de perfil remuneratório, dados de maio de 1996, originários do SIAPE, demonstram a seguinte distribuição, por faixa salarial:

Tabela 5 - Administração Pública Federal - Poder Executivo - Distribuição Salarial de Servidores Públicos Federais Ativos e Inativos por Faixa de Renda - (maio de 1996)

Remuneração em Reais	% do Total	Frequência acumulada
Até 500	10,7	10,7
de 501 a 750	17,5	28,2
de 751 a 1000	24,3	52,5
de 1001 a 1250	15,0	67,5
de 1251 a 1500	7,9	75,4
de 1501 a 2500	14,0	89,4
de 2501 a 4500	6,4	95,8
de 4501 a 6500	3,4	99,2
de 6501 a 8500	0,61	99,81
acima de 8500	0,14	99,95

Fonte: Dados primários SIAPE/ SRH/MARE, maio de 1996. Cálculos do Autor.

A faixa de até cinco salários mínimos concentra, portanto, 11 % do total dos servidores, enquanto a faixa de 5 a 15 salários mínimos reunia 65 % dos servidores. Os dados demonstram uma concentração de servidores nas faixas salariais inferiores, ainda assim insuficiente - face à heterogeneidade dos cargos existentes no serviço público federal - para demonstrar, com precisão, a verdadeira situação remuneratória dos seus integrantes, em termos comparativos. Mesmo a média remuneratória obtida a partir de dados parciais (R\$ 1.470 para o Poder Executivo; da União; 4.554 no Poder Legislativo; e R\$ 3.454 do

Poder Judiciário) não reflete a consistência das medidas adotadas ao longo do tempo. Na esfera estadual e municipal, os dados disponíveis demonstram médias salariais menores do que as da União: a média nacional de remuneração dos servidores estaduais é de R\$ 728, enquanto a média dos servidores municipais das capitais é de R\$ 699²⁸¹. Tais dados, no entanto, servem para demonstrar que a grossa maioria do funcionalismo público federal, estadual e municipal está bem distante do mito dos *marajás*, apregoado frequentemente como regra no serviço público.

Comparativamente ao setor privado, a situação do serviço público federal é inequivocamente melhor: segundo dados do IBGE, apenas 1,6% da população economicamente ativa tem remuneração superior a 20 salários mínimos²⁸², enquanto cerca de 50% da PEA percebe remuneração de até 2 salários mínimos. Esses dados indicam, evidentemente, situações diferenciadas, tanto em relação ao perfil sócio-econômico quanto em relação ao perfil profissiográfico, pois é inerente ao serviço público um grau médio de qualificação e formação profissional superior ao encontrado no setor privado. O que, desde logo, desqualifica comparações simplórias entre ambos os setores, quando se busca comparar *médias* de renda e de proventos de aposentadoria.

Outro aspecto relevante da questão remuneratória é o direito assegurado ao servidor, pelo texto constitucional, da irredutibilidade salarial. Tal direito, no ordenamento constitucional anterior, dizia respeito tão somente aos magistrados²⁸³, inserindo dentre as *garantias* necessárias ao exercício dos seus cargos, ao lado da vitaliciedade e da inamovibilidade. Com teor semelhante, foi estendido aos servidores civis e militares pelo art. 37, XIV.

Por força dos já mencionados conflitos interpretativos, o inciso XIV do art. 37 não tem sido suficiente para assegurar a irredutibilidade da totalidade das parcelas remuneratórias, o que justifica a preocupação do constituinte ao incluir a irredutibilidade salarial como garantia trabalhista assegurada também ao servidor civil, o que foi feito através de remissão ao art. 7º, VI no art. 39, § 2º. Essa disposição vem em reforço à previsão do art. 37, XIV, assegurando, ao lado da *irredutibilidade de vencimentos*, a *irredutibilidade salarial*. A conjugação desses dispositivos tem servido, porém, para garantir apenas a irredutibilidade nominal das remunerações, o que, num sistema econômico inflacionário, torna letra morta o dispositivo constitucional. Inobstante, é previsão essencial para assegurar, a longo prazo, que medidas de ajuste circunstanciais não venham a tornar inviável o exercício dos cargos públicos, por força da redução de parcelas remuneratórias agregadas ao vencimento.

²⁸¹ Dados obtidos a partir de estudos da Consultoria Legislativa do Senado Federal com base em elementos publicados pela Folha de São Paulo em 27/12/95, relativos a despesa com pessoal de novembro de 1995.

²⁸² Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Brasil, 1993. IBGE.

²⁸³ Segundo o art. 95 da Carta de 1946, repetido nas Constituições de 1967 e 1969, assegurava-se aos magistrados a "irredutibilidade de vencimentos". A atual Constituição trata do tema no art. 95, III.

5.7 Limites de remuneração

Um dos mais complexos problemas correlatos à questão remuneratória no serviço público diz respeito à fixação de limites à retribuição dos servidores públicos. Trata-se de questão que vem, desde a década de 1960, exigindo solução, de que é exemplo a Lei nº 4.863. Segundo essa Lei, os dirigentes de autarquias e sociedades de economia mista não poderiam perceber mais do que os Ministros de Estado, enquanto os servidores civis e militares da administração direta e autárquica não poderiam perceber mais do que 90% desse limite.

Ao longo das décadas de 1970 e 1980 o assunto voltou à discussão, em vista das inúmeras situações de descumprimento desse limite, ou das exceções que foram criadas à sua aplicação. Em 1982, o Decreto-Lei nº 1.971 fixava como limite para toda a Administração Federal a remuneração mensal do Presidente da República, excluindo do cômputo do limite as vantagens de caráter indenizatório ou eventual, o adicional por tempo de serviço e as gratificações devidas a título de comissionamento. Em 1983, o Decreto-Lei nº 2.036 voltou ao tema, estabelecendo, ainda, restrições às entidades da Administração, especialmente empresas estatais, de modo a impedir a concessão de benesses e vantagens aos seus funcionários. Este Decreto-Lei, no entanto, não foi aprovado pelo Congresso Nacional, revigorando-se inteiramente o Decreto-Lei nº 1.971, que somente veio a perder a eficácia com a edição do Decreto-Lei nº 2.355, de 1979. Este, por sua vez, fixou como limite máximo de retribuição mensal a importância de 80 salários-mínimos de referência, abrangendo “a soma das importâncias recebidas a qualquer título”.

Durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, acentuou-se a discussão acerca da necessidade da fixação de tetos remuneratórios, em função dos inúmeros abusos verificados e da existência, fartamente explorada pelo então governador de Alagoas, Fernando Collor de Mello, dos “marajás” no serviço público. O clamor popular exigia medidas drásticas que acabassem com os abusos, e foi com esse sentido que, pela primeira vez, veio a Constituição a albergar a fixação de um teto remuneratório, tratando, inclusive, de *afastar*, em disposição transitória (art. 17 do ADCT) a hipótese de invocação de direito adquirido por parte dos que percebessem remunerações exorbitantes ao teto.

Estabeleceu a Carta em vigor, no art. 37, XI, que o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos seriam fixados por lei, necessariamente em cada uma das esferas de Governo. Prestabeleceu, no entanto, que na órbita federal os servidores não poderiam exceder, no âmbito dos respectivos poderes, os valores percebidos como remuneração, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal. Nas órbitas estaduais e distrital, o teto foi fixado com base nas autoridades correspondentes, e nos Municípios pelo que os Prefeitos percebam em espécie.

A matéria foi regulamentada, em nível legal, no âmbito da União, em relação aos servidores civis e militares, por meio da Lei nº 7.923, de 1989, que fixou como limite a

remuneração do Ministro de Estado, mediante alteração ao Decreto-Lei nº 2.355. Posteriormente, várias leis voltaram ao tema (Lei nº 8.112/90, 8.237/91, 8.448/92, 8.852/94), mas há ainda persistem controvérsias sobre sua uniformidade e aplicação.

Em termos de valores relativos a dezembro de 1996, temos o seguinte quadro:

**Tabela 6 - Administração Pública
Federal - Valores Máximos de
Remuneração Mensal - (Em R\$ de dez-
1996)**

Cargo	Valor R\$
Presidente da República	8.500
Ministro de Estado *	8.000
Ministro do STF **	8.000
Membro do Congresso Nacional***	8.000

* Teto de remuneração do Poder Executivo da União

** Teto de remuneração do Poder Judiciário. Não inclui quinquênios, cujo valor máximo é de R\$ 2.800

*** Teto de remuneração do Poder Legislativo

Embora os tetos devessem ser *sempre equivalentes*, dificuldades políticas e legais têm inviabilizado este tratamento. Medidas adotadas pelo 3 Poderes têm periodicamente prejudicado o equilíbrio entre os tetos, como a concessão de reajuste diferenciado aos servidores militares (28,86%) em janeiro de 1993, adotado pelos Poderes Legislativo e Judiciário para os seus membros e servidores não estendido linearmente aos servidores do Executivo e Ministros de Estado, situação que somente foi contornada mediante a aprovação pelo Congresso Nacional, em fevereiro de 1995, de Decretos Legislativos fixando novos valores de remuneração para Ministros de Estado e Parlamentares.

Tais tetos, condicionando a remuneração dos servidores de cargos comissionados, acabam interferindo na própria estrutura de remuneração dos cargos permanentes de cada Poder, e inclusive em nível dos Estados, já que a Constituição Federal estabelece uma proporção entre as retribuições dos parlamentares federais e estaduais, que são tetos de remuneração no poder legislativo respectivo. Nos Estados, o *princípio da equivalência* tem sido freqüentemente desrespeitado, uma vez que, não podendo a remuneração dos deputados estaduais ultrapassar 75% da remuneração dos deputados federais, a aplicação desse valor aos desembargadores dos Tribunais de Justiça e demais magistrados, em decorrência do escalonamento remuneratório existente na carreira da magistratura, produziria valores muito abaixo dos que já vêm sendo pagos. Além disso, vem sendo desrespeitada a própria Lei Orgânica da Magistratura Nacional - LOM (Lei Complementar nº 35, de 1979), à medida que tribunais estaduais deferem aos seus membros remunerações que, na prática, resultam superiores às dos Ministros do STF, o que é vedado pelo art. 63 da LOM.

A expressão "a qualquer título" pretende abarcar a totalidade da retribuição pertinente ao cargo ocupado pelas autoridades referidas. Abrange tudo o que seja devido em razão do cargo, propriamente, ainda quando o correspondente pagamento seja feito sob rubricas distintas. De outro lado, não compreende o que os ocupantes dos sobreditos cargos percebam como vantagem pessoal, a exemplo do adicional de tempo de serviço. Assim, também os servidores não poderão, "a qualquer título", perceber acima do patamar indicado, adotando-se, como é lógico, idêntico critério para caracterizar o que deverá ser entendido como tal.

Na esfera da União, diversas iniciativas legislativas tem-se ocupado da matéria. A primeira delas foi a norma contida no art. 42 da Lei nº 8.112/90, segundo a qual o teto retributivo é o mesmo que consta da Constituição e a relação entre a maior e a menor remuneração resulta do piso nela estabelecido, em seu art. 43, de acordo com o qual a menor remuneração não poderá ser inferior a 1/40 do teto. Posteriormente, ocuparam-se do tema as Leis nº 8.237/91, 8.448/92 e 8.852/94, definindo, respectivamente, a aplicação dos limites aos servidores militares; a fixação da equivalência entre os tetos aplicáveis aos três Poderes, o vencimento básico mínimo não inferior ao salário mínimo, o vencimento básico máximo equivalente a vinte vezes o menor, e o limite de vantagens permanentes, equivalente ao dobro do vencimento máximo; a aplicação do limite constitucional aos servidores das empresas estatais, a fixação de um teto de vencimentos e vantagens permanentes de 90 % do limite de remuneração²⁸⁴, e a exclusão, para o cálculo do teto, das parcelas relativas a vantagens pessoais e de natureza indenizatória (adicional de periculosidade, de insalubridade, noturno, etc..).

Quanto aos militares, a Lei nº 8.237, de 1991, estabeleceu, em seu art. 72:

Art. 72. Nenhum servidor militar federal, da Ativa ou na Inatividade, poderá perceber, mensalmente, a título de remuneração, importância superior à soma dos valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, pelos Ministros de Estado.

Parágrafo único. Excluem-se do teto da remuneração, para fins deste artigo:

- I - Gratificação de Tempo de Serviço;*
- II - Gratificação de Compensação Orgânica;*
- III - Indenização de Moradia;*
- IV - Indenização Especial de Localidade;*
- V - Ajuda de Custo, Diárias e Indenizações de Transporte;*
- VI - Adicionais de Férias, Natalino, de Natalidade e de Funeral;*
- VII - Auxílio-Fardamento e Alimentação;*
- VIII - Importâncias correspondentes à conversão de férias em pecúnia;*
- IX - Quaisquer parcelas remuneratórias atrasadas, devidas em função de promoções, sentenças judiciais ou acertos de contas administrativos.*

²⁸⁴ Desde fevereiro de 1995, este limite foi rebaixado para 80% da remuneração dos Ministros de Estado. Contudo, a Medida Provisória nº 1.535, de dezembro de 1996, que tratou da inclusão dos servidores do Banco Central no regime jurídico único, fixou remunerações acima desse limite, ignorando também os demais critérios fixados pelas leis regulamentadoras dos art. 37 e 39 da CF.

A Lei nº 8.852/94, de aplicação geral, e destinada a regulamentar os incisos XI e XII do art. 37, em seu artigo 1º, inciso III, define como remuneração a soma dos vencimentos com os adicionais de caráter individual e demais vantagens, nestas compreendidas a natureza ou o local de trabalho, excetuando, contudo, vantagens como a *gratificação de compensação orgânica*, devida aos servidores militares para compensar desgastes orgânicos decorrentes de atividades exercidas em aeronaves, submarinos, trabalho com substâncias radioativas, controle do tráfego aéreo e outras²⁸⁵, o adicional de insalubridade ou periculosidade e outras parcelas de caráter indenizatório definidas em lei. Em face da Medida Provisória nº 1.480-25, desde dezembro de 1996, também a vantagem individual decorrente de enquadramento e a parcela de décimos incorporados pelo exercício de cargo em comissão ou função de confiança veio a ser excepcionada do teto.

A essas normas se associam às decisões do Poder Judiciário, especialmente do Supremo Tribunal Federal, que vêm permitindo ou legitimando o alargamento do rol de vantagens não submetidas ao teto remuneratório. Decisões recentes do STF confirmaram a linha jurisprudencial adotada no julgamento da ADIn nº 14 (Rel. Min. Célio Borja), onde ficou assentada a tese de que as vantagens de caráter individual não são computadas para efeito do teto. Inobstante, a definição do que é “vantagem de caráter pessoal e individual” não foi explicitada de forma suficientemente precisa. Segundo o STF, as retribuições pecuniárias devidas em razão de circunstâncias de ordem pessoal ou de caráter funcional (natureza ou local de trabalho) não se incluem no cômputo geral da remuneração para efeito de incidência do teto constitucional (RE nº 171.647- Ceará - Rel. Min. Celso de Mello). Constitui vantagem pessoal, para esse efeito, “a retribuição percebida pelo titular de um cargo, não em razão do exercício dele, mas, sim, em virtude do exercício anterior de cargo diverso” (RE nº 141.788-9 - Ceará - Rel. Min. Sepúlveda Pertence). Em sentido diverso, no entanto, decidiu o STF pela suspensão de dispositivos de constituições estaduais, de que é exemplo a ADIn nº 1.331-9 - Piauí, que expressamente excepcionalizavam outras parcelas, em relação às quais o STF não reconheceu a natureza de vantagem pessoal, como é o caso das gratificações pelo exercício de cargos em comissão, gratificações de controle interno e auditoria, adicionais de produtividade e outras vantagens assemelhadas: “não é vantagem de caráter individual... aquela correspondente ao exercício do cargo ou função, independentemente de quem seja o seu titular ou do que anteriormente ele tenha sido”²⁸⁶.

As retribuições *pro labore facto*, assim, não se submeteriam ao teto, dado que decorrentes de exercício anterior de cargo diverso daquele em relação ao qual se aplica o teto, mas as denominadas *pro labore faciendo*, ou seja, pelo cargo atualmente exercido, sim. O teto, assim, diz respeito não ao servidor, mas ao cargo por ele ocupado, somente se computando as retribuições vinculadas ao cargo efetivo ou emprego permanente, e que não variam conforme a situação individual do servidor, ou essas mais a gratificação devida pelo exercício de determinada função ou encargo.

²⁸⁵ Gratificação de idêntica denominação é devida aos policiais federais, em vista de legislação específica.

²⁸⁶ ADIn nº 1.331-9 - PI, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ nº 148, 03 ago 1995, p. 22.274.

Acerca dessa linha jurisprudencial, é de se ressaltar a manifestação do Min. Marco Aurélio em seu voto no RE nº 141.788, no sentido de que “excluídas as vantagens pessoais, abre-se a porta à fraude; abre-se a porta ao dribble do teto de que cogita o inciso XI do art. 37²⁸⁷”. Segundo o Ministro, cai por terra, com o entendimento adotado pelo STF, a regra do inciso XI do art. 37, cuja razão de ser é “justamente o saneamento, a observância de uma hierarquia remuneratória”, subvertida, no caso, pela excepcionalização de determinadas parcelas. Esta brecha tem sido largamente utilizada, por meio da criação de vantagens que possam ser classificadas, ainda que apenas aparentemente, como vantagens pessoais, situação que tem gerado verdadeiros descabros administrativos, freqüentemente denunciados pelos meios de comunicação. Exemplo disso são as retribuições verificadas em certas categorias, como procuradores e oficiais das polícias militares, cuja estrutura remuneratória, em diversos estados da federação, serve ao propósito, verificando-se, em situações extremas, valores que ultrapassam a R\$ 20.000 mensais²⁸⁸.

Um segundo aspecto dessa questão é a fixação, pela via da legislação ordinária, de *subtetos* remuneratórios. Na esfera da União, foi editada Lei nº 8.460/92, fixando novas tabelas de vencimento, extinguindo e incorporando vantagens então pagas aos servidores. Esta Lei fixava, no seu artigo 12, um subteto: nenhum servidor investido em cargo de confiança poderia ganhar mais do que um Oficial-General em fim de carreira, por meio do seguinte artigo:

Art. 12. O servidor titular de cargo do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS ou de cargo de Direção de Instituição de Ensino - CD que optar pela remuneração do cargo efetivo não poderá receber remuneração mensal superior à maior remuneração paga a servidores, não ocupantes de cargo ou função de confiança.

Parágrafo único. Excluem-se do câmpuo, para fins deste artigo, as vantagens a que se referem as alíneas "a" a "n" e "p" do inciso II do art. 3º da Lei nº 8.448, de 1992.

Este limite, à época apontado como inconstitucional e absurdo, por prejudicar justamente os servidores cuja carreira profissional os qualificasse para o exercício de cargos relevantes, logo a seguir foi superado, pela instituição de uma exceção: a Medida Provisória nº 306, convertida na Lei nº 8.477/92, definiu que a gratificação de fiscalização devida aos fiscais da Receita Federal, Fiscais Previdenciários e Procuradores da Fazenda não seria computada para o cálculo deste teto. Logo a seguir, a Lei nº 8.538 estendeu o benefício aos Fiscais do Trabalho e Procuradores do INSS.

Em janeiro de 1993, mais uma vez o subteto sofreu alteração, em vista do aumento diferenciado concedido aos militares de 28,86 %, logo a seguir estendido aos servidores do Judiciário e Legislativo, mas não aos do Executivo. A Lei nº 8.622 reiterava o *subteto* nos seguintes termos:

²⁸⁷ Processo RE nº 141.788-9. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Voto do Min. Marco Aurélio, p. 691.

²⁸⁸ Segundo dados apurados pelo MARI, em outubro de 1995 o Estado do Piauí pagava salários a procuradores fiscais e fiscais fazendários na faixa de R\$ 11 mil, a coronéis da PM na faixa de R\$ 14 mil, e aos membros do ministério público na faixa de R\$ 18.500. No Estado de São Paulo, 3.500 funcionários (procuradores, fiscais de impostos, delegados de polícia e oficiais da PM) percebiam remunerações na faixa de R\$ 11.000.

Lei nº 8.622, de 19 de janeiro de 1993.

Art. 9º. O servidor titular de cargo do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS ou de cargo de Direção de Instituição de Ensino - CD que optar pela remuneração do cargo efetivo não poderá receber remuneração mensal superior à maior remuneração paga aos servidores a que se refere o anexo V desta Lei [oficiais-generais], não ocupantes de cargo ou função de confiança.

§ 1º. Excluem-se do cômputo, para fins deste artigo, as vantagens a que se referem as alíneas "a" a "n" e "p" do inciso II do art. 3º da Lei nº 8.448, de 21 de julho de 1992.

§ 2º. O disposto neste artigo aplica-se aos limites previstos no art. 1º da Lei nº 8.477, de 29 de outubro de 1992 e no § 2º da Lei nº 8.538, de 21 de dezembro de 1992.

Esses subtetos foram complementados, ainda, pela Lei nº 8.852/94, que fixou a regra segundo a qual nenhum servidor do Poder Executivo poderia perceber, a título de vencimento básico e vantagens permanentes, mais do que 80% da remuneração dos Ministros de Estado. Em data mais recente, a Lei nº 9.421, de dezembro de 1996, fixou um subteto específico para os servidores do Poder Judiciário: o servidor do quadro de pessoal dos órgãos desse Poder não poderia perceber remuneração superior à do cargo dos magistrados do Tribunal ou Juízo em que estivesse exercendo suas funções, excluídas do limite apenas as vantagens de caráter individual.

A multiplicidade de tetos foi já duramente criticada, pela dificuldade que gera de se ter um conhecimento transparente da realidade remuneratória. Além disso, tais tetos anti-isonômicos são inconstitucionais, estabelecendo tratamentos diferenciados quando a Constituição dirige-se a todos os servidores, sem distinção. Demonstam, por outro lado, a tendência a se buscar a superação dos desvios gerados pela anarquia legislativa e pela inexistência de mecanismos de controle, disposição política e diretrizes para a fixação de remunerações por meio de **novas leis** que, no momento seguinte, serão também **desrespeitadas**. Como diz Gilberto Guerzoni Filho, a prevalecer essa tese, bastaria uma única lei, a ser periodicamente reeditada, com um único artigo: "as leis em vigor devem ser cumpridas". Como não são, periodicamente se busca "ressuscitar" normas sem a preocupação real de implementá-las, estabelecendo restrições a "direitos" que tem origem na própria deficiência do sistema normativo. A questão dos tetos remuneratórios demonstra essa problemática, à medida que muitas situações poderiam ser enfrentadas com o ordenamento jurídico vigente, mas que, face à incoerência, são freqüentemente legitimadas por leis espúrias ou reguladas por leis que resultarão, ao final, inócuas, frente à posição adotada - em nosso ver equivocadamente - pelo Poder Judiciário.

Ainda com o objetivo de controlar as despesas com pessoal, a Constituição Federal estabelece, no inciso XII do art. 37, que os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Judiciário não poderão ser superiores aos do Poder Executivo. Esta norma se combina com a exigência prevista no art. 39, § 1º, que determina a isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas entre os três Poderes.

Por seu turno, o inciso XIV do artigo proíbe que os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público sejam computados ou acumulados para fins de concessão de créditos ulteriores sob o mesmo título ou idêntico fundamento. Destinado a impedir que sejam concedidas vantagens que incidam uma sobre as outras (efeito cascata), não tem impedido, no entanto, que sejam concedidas vantagens duplicadas (*bis in idem*) ainda que incidentes sobre a mesma base. Por meio desse artifício tem sido viabilizada, por exemplo, a multiplicação de vantagens concedidas com base no *tempo de serviço*, cuja natureza de vantagem pessoal permite a sua exclusão do teto, situação que também está associada às distorções antes mencionadas.

5.8 Uniformidade de índices de reajustamento

Até 1988, a inexistência de regras precisas no que se refere à reposição das perdas acumuladas pelo processo inflacionário produzia, a cada momento, soluções diversificadas. Era prática corriqueira a concessão, a cada período, de reajustes em índices diferenciados a carreiras e categorias específicas, assim como entre servidores civis e militares. Mais comumente, os reajustes concedidos aos militares eram superiores, em regra entre 20% e 40%, aos concedidos aos servidores civis. Tal situação agravou-se, na vigência da Carta de 1967 e da Emenda nº 01/69, em vista da inexistência da regra antes amparada pelo art. 25 do Ato Institucional nº 2/65, que vedava a correção monetária como privilégio de qualquer grupo ou categoria, e que pressupunha tratamento isonômico a todos os servidores perante a corrosão inflacionária das retribuições.

A Carta de 88, assim, atendendo à premissa maior da isonomia, e a fim de assegurar melhor visibilidade e controle sobre as despesas com pessoal, estatuiu no inciso X do art. 37 que a revisão geral da remuneração dos servidores públicos far-se-á sempre na mesma data, sem distinção de índices entre civis e militares. Embora de caráter moralizador e voltado para assegurar justiça de tratamento a todos os servidores por ocasião do reajustamento na data-base, eliminando-se o favorecimento ora a civis, ora a militares, no tocante à reposição das perdas, o dispositivo tem tido a sua aplicação comprometida, a nível federal, por equívocos diversos.

A ocorrência de situações políticas e econômicas que levam as retribuições dos servidores federais, civis e militares, a um nível de redução absoluta expressiva, tem forçado diversos segmentos a buscarem soluções parciais, uma vez que, nas *revisões gerais* ocorridas, as reposições tem sido insuficiente para a reposição das perdas. Neste sentido, todo o processo de implantação da chamada "isonomia", a nível federal, resultou inócuo para o seu verdadeiro fim, à medida que não foi suficiente para conter pressões de segmentos específicos do serviço público cujas remunerações sempre estiveram acima dos seus "paradigmas" para fins de isonomia. Por outro lado, pretextou a adoção de situações paliativas e ajustes para setores específicos - especialmente os servidores militares e

categorias com maior poder de pressão, geralmente por meio da instituição de novas gratificações e adicionais, resumindo-se a isonomia à equiparação dos *vencimentos básicos*.

Em janeiro de 1993, mês até então reconhecido por força da Lei nº 7.706/89 como *data-base* dos servidores públicos federais, adotou o Poder Executivo reajuste diferenciado, considerado pelos demais Poderes inconstitucional, beneficiando os servidores militares com o já mencionado índice de 28,86% acima do conferido aos civis. O direito dos servidores do Executivo ao reajuste somente veio a ser reconhecido pelo STF quando, em fevereiro de 1997, foi julgado o Recurso em Mandado de Segurança nº 22.307, impetrado por 11 servidores em 1993. A decisão do STF, adotada por 6 votos a 4, foi recebida com grande contrariedade pelo governo, apesar de estar conforme a Lei nº 9.367, de dezembro de 1996, resultante da conversão das Medidas Provisórias nº 583 e 746/94, merecendo por parte de alguns veículos da grande imprensa a avaliação de que o reconhecimento do direito se tratava de “aplicação abusiva do princípio da isonomia”²⁸⁹.

Além de haverem nessa ocasião sido contemplados com tratamento privilegiado, e de outras medidas adotadas no período para elevar as retribuições dos postos e graduações²⁹⁰, reivindicam os mesmos servidores militares a reposição de perdas, em face da desvalorização salarial, apesar dos reajustes diferenciados (Leis nº 8.237/91, Lei nº 8.460/92 e Lei nº 8.622/93) com que foram beneficiados. Para viabilizar a reposição diferenciada, encaminhou o Poder Executivo ao Congresso Nacional proposta de emenda constitucional que permita o envio ao Legislativo de propostas diferenciadas de reajuste (PEC nº 338, em tramitação na Câmara dos Deputados desde março de 1996).

Independentemente deste aspecto, é de se ressaltar o fato de que o inciso X do art. 37 não proíbe, consideradas as conveniências da administração e o princípio da legalidade, a concessão de aumentos diferenciados a servidores: quando da edição da Medida Provisória nº 296/91, o STF reconheceu, no julgamento da ADIn nº 526, a possibilidade de promover-se revisões parciais nas remunerações, adequando a valorização do trabalho às peculiaridades do mercado de trabalho. A decisão justificou-se no fato de que não se poderia considerar a situação remuneratória vigente no momento da promulgação da Constituição uma “estratificação perpétua” que impedisse a reavaliação de cargos em função das mudanças tecnológicas, da valorização de certas atividades em função do mercado e outros fatores que determinem mudanças na sua classificação. O que não se admite é a fraude ao princípio, atribuindo-se tais reajustes diferenciados de forma acriteriosa, apenas para mascarar a desobediência ao comando constitucional, cujo conteúdo, na opinião do Min. Sepúlveda Pertence, Relator da ADIn nº 526, veda o reajuste discriminatório, remediando apenas a perda do poder aquisitivo de alguns segmentos do universo dos servidores públicos ou, beneficiando a todos, o faça com índices diversos²⁹¹.

²⁸⁹ Última palavra (editorial). *Jornal do Brasil*, 21 fev 1997, p. 10.

²⁹⁰ Desde 1994, além dos reajustes gerais, os servidores militares obtiveram a elevação do percentual de diversas gratificações e adicionais, além da criação de duas novas vantagens em 1995. Aos conscritos foi concedida extensão da Gratificação de Atividade Militar. Em janeiro de 1995, foram contemplados com reajuste 3,17% superior ao dos civis. Além disso, os militares não foram atingidos pela elevação de alíquotas de contribuição previdenciária, nem tampouco pela instituição da cobrança de contribuição previdenciária que reduziu em até 12% os proventos dos servidores civis inativos, a partir de agosto de 1996.

²⁹¹ Processo ADIn nº 526. Voto do Relator, Min. Sepúlveda Pertence, p. 61.

E, com efeito, apenas no período entre dezembro de 1994 e dezembro de 1996, nada menos do que 29 carreiras, categorias ou órgãos da Administração Federal - além dos próprios militares - foram atendidos por medidas isoladas que modificaram estruturas remuneratórias, seja instituindo novas gratificações ou adicionais, seja alterando tabelas de vencimentos.

No que se refere à motivação essencial que vem à baila no momento, não se trata, portanto, de buscar “flexibilizar” uma regra que já é, por si só, e dentro dos limites da razoabilidade, flexível, mas de *afastar* um limite constitucional para - sem os freios ora postos - instituir a correção monetária dos salários como privilégio de uma categoria específica, medida que contraria o princípio fundamental da isonomia constante do art. 5º, “caput”, que impede o estabelecimento de distinções de qualquer natureza entre cidadãos perante o mesmo fato ou motivo que é, no caso, a *corrosão inflacionária* do poder aquisitivo da retribuição.

5.9 Planos de Carreira na Administração Pública direta, autárquica e fundacional

5.9.1 A organização das carreiras: um tema recorrente

A questão da organização de carreiras no serviço público é o que se pode, nitidamente, caracterizar como tema recorrente nas sucessivas reformas implementadas. Acha-se, mesmo, na gênese da primeira experiência efetiva de reforma administrativa no Brasil. Desde 1936, pelo menos, buscam-se soluções política e tecnicamente corretas para a organização dos quadros de pessoal do serviço público federal, cujo modelo tem sido, via de regra, transplantado para as demais esferas da Federação. Em mais de uma oportunidade, chegou-se bem perto das soluções pretendidas, mas os obstáculos de sempre - a descontinuidade, o patrimonialismo, o fisiologismo, o filhotismo - associadas ao paternalismo e ao corporativismo se impuseram, subordinando os interesses da sociedade aos interesses privados.

A cada novo ciclo político, tem-se voltado à questão: foi assim com a Revolução de 1930 e o Estado Novo que lhe sucedeu; com a redemocratização em 1946, que redundou nas reformas finalizadas em 1960; com o período autoritário, que culminou com um novo modelo a partir da década de 1970; e agora, sob a égide da Constituição de 1988 e de seu mandamento expresso no art. 39.

As primeiras tentativas formuladas datam de 1907. Neste ano, o Projeto nº 320, de autoria do Deputado Justiniano Cardoso, determinava não a organização dos cargos, mas dos funcionários neles investidos em quatro categorias básicas. Em 1911, o Projeto nº 77, do Deputado Maurício Graccho Cardoso, determinava a organização dos cargos "de modo que à mesma função corresponda sempre a mesma denominação"²⁹², critério correto mas insuficiente. Em 1914, Projeto de Lei de iniciativa do Deputado Camilo de Holanda determinava:

"...são da mesma categoria os funcionários que tiverem os mesmos vencimentos".²⁹³

Apesar das iniciativas legislativas, não se obteve qualquer resultado concreto, uma vez que, segundo NASCIMENTO,

*"...a distância entre as intenções do legislador e sua concretização permaneceu, assim, a mesma, por várias razões, entre elas a carência do elemento humano capaz de realizar o trabalho. Nem se poderia mesmo criticar essa carência, que se faz sentir ainda hoje na administração pública brasileira."*²⁹⁴

Em 1929, a Mensagem Presidencial encaminhada ao Congresso por Washington Luis, relatando as providências adotadas para corrigir distorções remuneratórias do serviço público, enunciava:

"...Numerosas e contínuas leis parciais se ocuparam solicitamente do assunto, embora, às vezes, tumultuariamente, já estabelecendo melhorias e vantagens, auxílios e gratificações para os cargos, já determinando equiparações de cargos e de repartições a outros com superiores remunerações, já concedendo gerais aumentos provisórios, enquanto se considerou provisória a situação econômica do país, acabando por torná-los permanentes e incluí-los nos vencimentos, quando do contrário se convenceu, como demonstra a organização da Tabela Lira, da sua aplicação e da sua incorporação definitiva.

...

Todos os vencimentos estipulados em 1914 foram aumentados de 100 %; os vencimentos atuais, que, acrescidos com os aumentos posteriores a 1914, ultrapassaram os 100 % determinados, foram, entretanto, conservados. Os cargos criados depois de 1914 tiveram, não obstante, os vencimentos aumentados por assemelhação aos existentes naquele ano. Deveriam também ser assemelhados, quanto aos vencimentos, os cargos de funções iguais.

...

Nestes quatro princípios se resumiu a lei, que evidentemente não reorganizou a administração pública, não reorganizou repartições, não remediou desigualdades, apenas procurou reajustar."²⁹⁵

²⁹² NASCIMENTO, Kleber. *Classificação de Cargos no Brasil*. Rio de Janeiro : FVG, 1962, p. 24.

²⁹³ Idem, *ibidem* p. 27.

²⁹⁴ Idem, *ibidem*, p. 28.

²⁹⁵ NASCIMENTO, op. cit., p. 29.

A mesma Mensagem salientava ainda, quando aos princípios que pretendia o Governo respeitar, que

"...ao reajustamento que ora se faz, poder-se-ia ajuntar a reorganização que se pretende. Baseado em aumento que as condições financeiras consintam ainda conceder, deve-se fazer a revisão dos vencimentos para os pôr em relação às atribuições."²⁹⁶

Complementando, na Mensagem já àquela época o Presidente da República - no que hoje pode ser interpretado como uma profecia e um conselho aos Governos futuros - reconhecia que:

"...para o desenvolvimento do Brasil, tão indispensável é a ordem pública, a estabilidade da moeda, o equilíbrio do orçamento, o aparelhamento econômico, como a reorganização do funcionalismo."²⁹⁷

No sentido do tratamento isonômico calcado nas atribuições dos cargos, determinava ainda o Decreto Legislativo nº 5.662, de 1928, no seu art. 1º, § 4º, que fossem assemelhados, quanto aos vencimentos, os cargos de iguais atribuições nas diversas repartições federais. Novamente, a Lei nº 51, de 14 de maio de 1935 determinou a aplicação do critério de igual remuneração para funções e responsabilidades iguais.

No mesmo ano, foi instalada comissão especial - a Comissão Nabuco - destinada a "estudar a possibilidade de um reajustamento dos quadros do Serviço Público".

O relatório da Comissão, apresentado a 25 de setembro de 1935, revelava o caos a que se havia chegado no tocante à administração de pessoal, chamando a atenção para a diversidade de cargos com denominações estapafúrdias cuja verdadeira tarefa ninguém conseguia identificar e para a diversidade de modalidades de pagamento, com seus mais de 500 padrões de vencimento:

"A subcomissão sente-se obrigada a dizer que a desordem que encontrou nos quadros públicos excedeu às suas próprias expectativas. O atual aglomerado de cargos, que mal se pode chamar de quadro, com o qual se sobrecarrega o contribuinte, parece provir do acaso, da indiferença, do sentimentalismo, da incapacidade e de injunções de toda ordem."²⁹⁸

O trabalho da Comissão culminou na já comentada Lei nº 284/36, considerada o maior esforço de sistematização ocorrido na primeira metade do século, e que, além da instituição de um órgão central de pessoal, definiu novas sistemáticas de classificação de cargos. Logrou reduzir a multiplicidade dos padrões de vencimentos vigentes à época, e reuniu em carreiras as profissões de um mesmo ramo ocupacional, escalonando-as em classes, incorrendo contudo no erro de haver agrupado cargos e carreiras distintos ou heterogêneos numa só carreira.

²⁹⁶ *Ibem, ibidem, p. 30*

²⁹⁷ *Idem, ibidem, p. 30.*

²⁹⁸ *Apud MENEZES, op. cit, p. 47*

Em 1941, Moacir de Matos Peixoto, Técnico de Administração do DASP apresentou eloqüente tese sobre o "problema das promoções", descrevendo a situação anterior à criação do Conselho Federal do Serviço Público:

"...era verdadeiramente caótica a situação do funcionalismo público antes do Reajustamento [Lei nº 284, de 28.10.36]. Além de outras muitas anomalias, havia carreiras de denominação diversa com as mesmas funções e atribuições diferentes a idênticos cargos.

Assim, foi preciso grupar em carreiras distintas todos os cargos de atribuições semelhantes, o que muitas vezes acarretou probabilidades de acesso a quem nunca as teve antes.

Não poderia o legislador conhecer de pronto, em seus mínimos pormenores, a organização de todos os serviços da União, a fim de prefixar as funções de cada cargo, conforme a gradação hierárquica das carreiras.

Além disso, a Lei nº 284/36 não cogitou da reorganização dos serviços, mas apenas dos cargos e vencimentos. Nem tal assunto poderia ser resolvido em conjunto, mas só parceladamente, por intermédio de medidas legais aplicáveis a um ou mais casos, conforme a correlação havida entre os mesmos.

Tal reorganização seria, a nosso ver, a etapa inicial para nova classificação dos cargos e regulamentação das carreiras, de que depende a promoção a funções mais elevadas.

Outro fator que concorreu para a atual situação, foi o fato de haver o Reajustamento encontrado, em muitas das antigas carreiras, funcionários ineptos e incompetentes ocupando as posições melhor remuneradas [de fim de carreira] embora executassem os serviços de menor responsabilidade e relevância.

Segue-se daí que não era possível basear a estrutura dos serviços públicos na atribuições das funções gradativamente mais complexas aos funcionários correspondentemente escalonados nas carreiras."²⁹⁹

Em 1952, a Mensagem Presidencial encaminhada ao Congresso reconhecia, face ao problema que

"a experiência já demonstrou que não basta atribuir um título ao cargo, porque imprescindível se torna definir, com precisão, as atribuições e responsabilidades que o seu exercício acarreta, bem como as qualificações exigidas para o seu bom desempenho. Para esse fim, o ponto de partida indeclinável é a análise minuciosa das diversas funções em que se desdobram as atividades dos órgãos do serviço público, a fim de situar os pontos de semelhança existentes e, ulteriormente, agrupar os cargos em classes criadas para todo o serviço público e assegurar-lhes tratamento uniforme (...). É fora de dúvida que se trata de tarefa árdua e demorada. Mas é preciso empreendê-la imediatamente. Sem essa classificação, o princípio de administração, elementar e justo, que aconselha atribuir-se salário idêntico a trabalhos da mesma natureza, não poderá ser aplicado com acerto e equidade."³⁰⁰

Para atender a esta necessidade, o art. 259 do Estatuto de 1952 (Lei nº 1.711) determinava a designação, pelo Presidente da República, de comissão técnica para organizar um plano de classificação de cargos do Serviço Público Federal, com base nos

²⁹⁹ PEIXOTO, Moacir de Matos. O Problema da Promoção: alguns aspectos. Rio de Janeiro : DASP, 1944, p. 21-22.

³⁰⁰ Apud NASCIMENTO, op. cit., p. 45.

deveres, atribuições e responsabilidades funcionais, estabelecendo, outrossim, alguns parâmetros para a isonomia, como igual remuneração para os cargos de funções e responsabilidades iguais na mesma localidade, mesma remuneração para as carreiras cujos requisitos de ingresso fossem iguais, e remuneração igual para os cargos científicos ou técnico-científicos.

Todavia, foi somente em 1960, com a aprovação da Lei nº 3.780, que se instituiu, na órbita federal, um verdadeiro plano de cargos, a partir de conceitos considerados sistematicamente, aperfeiçoando a conceituação adotada até então com o propósito de organizar as carreiras no serviço público (agrupamento de classes da mesma profissão ou atividade, com denominação própria).

A Lei nº 3.780/60 instituiu um amplo e complexo sistema de classificação, através de diretrizes gerais e elementos para suas especificações, como descrições de atribuições e responsabilidades, exemplos típicos de tarefas, características especiais, qualificações exigidas, formas de recrutamento, linhas de promoção e de acesso. Cada Ministério ou órgão possuiria o seu próprio quadro de pessoal, de acordo com as classes e séries de classes de cargos definidos pela Lei. Estas séries de classes, por sua vez, seriam organizadas em grupos ocupacionais, os quais, por seu turno, seriam organizados em serviços, de acordo com a identidade, similaridade e conexidade das atividades profissionais.

Aprovada após 4 anos de tramitação no Congresso, onde o projeto original elaborado ao longo de 4 anos pelo DASP com a participação dos diversos órgãos e representações de servidores sofreu inúmeras alterações, a Lei nº 3.780/60 encontrou sérios obstáculos à sua implementação. Segundo CARVALHO, jamais chegou a ser implantada na sua totalidade, face à grandiosidade da Administração Pública e à excessiva centralização das decisões necessárias para que pudessem ser solucionados, com rapidez e agilidade, os problemas verificados³⁰¹.

Em 1967, a nova Constituição determinava, em seu art. 106, a aplicação, aos funcionários dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados, dos Municípios, do DF e Territórios a aplicação do mesmo sistema de classificação de cargos e dos mesmos níveis de vencimentos dos cargos do Poder Executivo. No mesmo ano, foi editado o Decreto-Lei nº 200, instrumento para a implantação da Reforma Administrativa. Este ato teve, como repercussão imediata sobre os quadros de pessoal da Administração a criação de mecanismos de contratação de servidores fora do regime previsto na Lei nº 3.780/60, como forma de dar maior flexibilidade ao Governo.

O dispositivo constitucional foi preservado pela Emenda nº 01/69, e finalmente regulamentado pela Lei Complementar nº 10, de 1970. Em decorrência, o modelo então vigente foi substituído, através da Lei nº 5.645/70, por uma simplificação na estrutura dos

³⁰¹ CARVALHO, Maria do Socorro M. V. in *Plano de Classificação de Cargos - Simpósio Nacional*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1978, p. 104.

planos de cargos que vigora, pelo menos em parte, até hoje, tendo sido adotado, com adaptações, em diversas unidades da Federação.

A Lei nº 5.645/70, bem como sua regulamentação posterior (Decreto nº 70.320, de 1972, entre outros) representou, de fato, um retrocesso, sob o ponto de vista técnico. A necessidade de maior flexibilidade na gestão dos recursos humanos, pretendida pelo Governo, teve ainda outras repercussões, como a criação das Tabelas de Especialistas (repetindo o erro de 1945, com a contratação dos extranumerários) e a reimplantação, em 1974, por meio da Lei nº 6.185, do regime celetista no serviço público, mas o seu principal efeito foi dar origem a um processo de desqualificação profissional dos quadros da Administração Pública, uma vez que não se definiam, com a necessária profundidade e complexidade, os parâmetros obrigatórios mínimos para a fixação da remuneração ou para o recrutamento e seleção destes quadros, nem suas atribuições. O processo de autarquização iniciado na década de 1960 e ultimado na década de 1970 soube aproveitar-se desta flexibilização: cada autarquia ou fundação, no exercício de sua autonomia, facilitada pela adoção do regime celetista, passou a constituir o seu próprio plano de cargos, utilizado invariavelmente como moeda de troca política os cargos e empregos públicos³⁰².

Iniciativas mais recentes no sentido de dar tratamento à questão da implantação de planos de cargos não obtiveram, até o momento, qualquer sucesso, dada sua inadequação ou mesmo inexistência no campo jurídico-formal. É o caso do Decreto-Lei nº 2.403, de 1987, absorvendo *in totum* as proposições do Projeto de Lei nº 242, de 1987, que pretendia instituir novas diretrizes para a organização das carreiras e planos de cargos. Com a vigência da nova Constituição, o Decreto-Lei nº 2.403/87 foi considerado rejeitado, reabrindo-se o espaço às iniciativas legislativas. O Projeto de Lei nº 81, de 1990, encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em cumprimento ao art. 39 da Constituição, que trata da instituição de planos de Carreira, embora aprovado na Câmara dos Deputados, não foi apreciado no Senado Federal, tendo sua tramitação sido prejudicada por vários motivos, em especial o desinteresse governamental pelo Projeto, que não só foi concebido em outro contexto como mostrava-se inadequado para atender às necessidades do Quadro de Pessoal do Serviço Público. Em agosto de 1993, o Projeto foi retirado pelo Poder Executivo.

Por fim, em 20 de janeiro de 1994, foi encaminhado ao Congresso Nacional nova iniciativa legislativa: o Projeto de Lei nº 4.407/94. A partir de abril de 1993, as discussões sobre o tema haviam sido retomadas, tendo a Secretaria da Administração Federal - SAF anunciado, em setembro de 1993, o envio do projeto, o qual foi elaborado com a participação de representantes de entidades sindicais dos servidores e dirigentes dos órgãos de recursos humanos dos Ministérios, autarquias e fundações. A partir deste anúncio, novas propostas foram feitas, tendo sido consolidadas pela SAF em projeto de lei submetido a nova apreciação pelo Congresso Nacional a partir de janeiro de 1994 e que, em agosto de 1995, acabou por ser também retirado pelo Poder Executivo.

³⁰² O processo de autarquização contribuiu, ainda, para o agravamento da crise administrativa identificada por ANDRADE, op. cit., p. 26. A fuga destas entidades do controle central propiciou uma absurda "feudalização" da máquina por interesses privados, cujos efeitos se fazem sentir de forma ainda mais grave após a "reforma" administrativa do Governo Collor, contribuindo ainda para o aumento do corporativismo.

Como fica evidente, sessenta anos de administração pública pouco fizeram para erradicar os problemas apontados em 1941 pelo DASP. O quadro hoje é tão extraordinariamente semelhante que parece - apesar de contarmos com todos os meios para alterar esta realidade - estarmos diante de uma "bolha do tempo", um anacronismo incompreensível frente ao avanço dos diversos setores da sociedade, dos trabalhadores e da economia do país.

5.9.2 Aspectos conceituais da organização de carreiras

A implantação dos planos de carreira para os servidores da administração direta, autárquica e fundacional determinada pelo art. 39 da Constituição Federal e a implantação do Regime Jurídico Único acham-se solidamente vinculadas à implantação da isonomia de vencimentos a que se refere o seu § 1º. Outro dispositivo correlato é o mandamento de que sejam submetidos a concurso de efetivação os servidores não concursados, para que sejam enquadrados naqueles Planos, como prevê o art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Segundo estudos da OIT³⁰³, o tema do desenvolvimento em carreira tem crescido de importância nas organizações, sejam elas de que porte ou natureza forem. As razões deste crescimento são várias: o crescimento e a produtividade das organizações são cada vez mais dependentes da efetividade do desempenho de seus recursos humanos, seja no nível técnico ou gerencial; o avanço econômico e tecnológico torna os países mais vulneráveis à desmotivação de sua força de trabalho; os valores sociais estão tornando cada vez mais relevantes o desenvolvimento pessoal, familiar e profissional para os indivíduos. Se as organizações são incapazes de acompanhar este processo, sujeitam-se aos prejuízos decorrentes da desmotivação e da perda de produtividade de seus trabalhadores. Todavia, a necessidade de motivação e desenvolvimento não se encerra no nível dos trabalhadores menos qualificados, mas alcança praticamente todos os níveis da organização. Assegurar, portanto, a adequada administração das carreiras, se torna vital para obter um aproveitamento adequado da força de trabalho.

A compreensão do que seja "carreira", no entanto, varia enormemente, conforme os conceitos e sistemas considerados. Mesmo para o leigo, *carreira* é um termo ambíguo, evocando, muitas vezes, sentidos contraditórios, segundo OLIVEIRA:

"Na linguagem corrente, o termo carreira se emprega em dois sentidos alternativos e mutuamente exclusivos. Um deles se refere à ascensão do indivíduo em seu campo profissional. Dentro dessa perspectiva dinâmica, por exemplo, fala-se da carreira do empresário que começou como contínuo e se tornou um capitão de indústria. Outro exemplo enfatiza a estabilidade ocupacional. Menciona-se, por exemplo, o diplomata ou o militar de carreira, ou a carreira acadêmica. Apesar de suas diferenças, as duas

³⁰³ SCHEIN, Edgar H. Career Development: Theoretical and Practical issues for organisations. in Career Planning and Development. International Labour Office, Geneva (Switzerland), 1976, p. 9-46.

*concepções conservam elementos de sua raiz grega, língua em que carreira significa fazer correr. Salientam a idéia de algo que se organiza no tempo e que apresenta configurações diferentes através de etapas sucessivas. No primeiro, a permanência do que é fluido; no segundo, a fluidez do que é permanente.*³⁰⁴

Essas compreensões repercutem, evidentemente, sobre as aspirações dos indivíduos, considerados como parte de um todo que é a organização. É sobre a forma como cada indivíduo se insere na organização que se dá a construção de um conceito individualizado de carreira, mais ou menos ajustado às suas perspectivas e limitações individuais:

"Entendidas como trajetórias sociais, as carreiras podem ser visualizadas na dinâmica da sociedade, dentro da qual se desenrolam em íntima dependência com a vida dos indivíduos, a inserção dos mesmos nas organizações e a maneira como se relacionam com a profissão que escolheram. Por se tratar de um mecanismo de interdependências, a sociedade, com suas determinações múltiplas, influi na conformação de valores e das normas adotadas pelas profissões, delimita um conjunto aceitável de papéis para as organizações e para os indivíduos, afetando, por intermédio desses elementos, a margem de previsibilidade ou de indeterminação deixada para o desenrolar de uma dada carreira.

(...)

Dentro dessa perspectiva, a carreira deixa de ser uma entidade e passa a ser um conjunto de ações contínuas que visam fazer e transformar o indivíduo, sua profissão, a organização e a sociedade onde se insere. Projetada no futuro, é um caminho a ser percorrido, onde se torna possível analisar, a partir das perspectivas de cada indivíduo, imagens, modelos, percepções e expectativas em torno dos quais se constroem mitos, clichês, pontos de referência e indicadores sobre a própria carreira. O termo adquire conotações diferentes, dependendo da forma pela qual o indivíduo o percebe.

*Num sentido passivo, carreira é entendida como uma série de experiências e aventuras por que passa a vida de uma pessoa. No sentido ativo, envolve as interpretações e os significados que o indivíduo atribui às experiências ocorridas durante sua vida pessoal e profissional. Num caso, a carreira é o que acontece com a pessoa. No outro, é aquilo que a pessoa faz diante do que lhe acontece.*³⁰⁵

A necessidade de envolvimento da organização no desenvolvimento em carreira é especialmente relevante nos países ou setores em que a política ou valores definem, em todos os níveis, garantias de permanência no emprego por períodos mais longos. Se uma empresa ou agência governamental organiza seus quadros de pessoal em carreiras, e não pode, livremente, extinguir empregos ou postos de trabalho, torna-se imprescindível buscar evitar a estagnação, desmotivação ou obsolescência de seus quadros. É necessário criar programas que tornem possível que as pessoas *creçam* e continuem envolvidas em seu trabalho, garantindo, outrossim, a sobrevivência da organização. No entanto, é necessário que essa organização disponha de regras claras, impessoais, que impeçam um grau elevado de aleatoriedade na construção desta trajetória, sob pena de introduzir-se no sistema uma

³⁰⁴ OLIVEIRA, João Batista Araújo e. *Ilhas de competência: carreiras científicas no Brasil*. São Paulo : Brasiliense; Brasília : Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1985, 171 p. p. 16.

³⁰⁵ *Ibidem*, p. 21-22.

entropia capaz de desestruturar as relações internas entre os indivíduos que compõem a sua força de trabalho.

Segundo SILVA³⁰⁶, uma carreira pressupõe uma seqüência harmônica de níveis de autoridade, responsabilidade e complexidade de tarefas, que favorece aos seus membros a própria ascensão funcional, pela satisfação de seus requisitos básicos. Atribui esse Autor à continuidade de aplicação rigorosa das regras da carreira a formação do chamado *esprit de corps*. Essa correlação exige, assim, que o sistema seja dotado de coerência interna, de modo a ficarem não apenas claros os limites da carreira, mas que esses limites sejam ajustados às perspectivas e possibilidades de seus integrantes. As normas básicas que formam o ordenamento da carreira devem preservar suas características e finalidades, de modo que as vagas superiores na carreira sejam preenchidas por membros da própria carreira.

Esta característica de um sistema de carreira típico tem sido objeto de profundas críticas³⁰⁷. Tais críticas fundamentam-se no fato de que, freqüentemente, as promoções não refletem o mérito efetivo do funcionário, se devendo muito mais à inércia do sistema. Estas críticas refletem um estado de ânimo que evidencia o verdadeiro dilema que está por trás da adoção de um sistema de carreira: como assegurar a eficiência e o sentido de responsabilidade exigidos pelo interesse da administração e, ao mesmo tempo, uma carreira com possibilidades de promoção aos que ingressam no serviço e nele permanecem por longo período de tempo.

Em geral, aceita-se a tese de que se deva dar a todos os que ingressam no serviço público a garantia de que não permanecerão no mesmo nível profissional durante toda a sua vida funcional, pelo menos no que se refere à remuneração. Em quase todos os países que adotam um sistema de carreira, este princípio tem sido aceito, especialmente para os postos de trabalho em que os graus de responsabilidade e conhecimentos requeridos são mais baixos e não mudam consideravelmente durante um período determinado. Em virtude desse sistema, um mensageiro, um funcionário de oficina, um administrador ou um trabalhador intelectual perceberão aumentos regulares, mesmo que executem as mesmas tarefas, até alcançar o limite máximo da sua escala de salário.

Outra regra comum é que se deva recompensar o mérito, uma vez que, assim se procedendo, se melhorará a qualidade da administração pública. Este princípio implica que o avanço na estrutura hierárquica deve ser feito por merecimento, ou seja, o candidato deve provar que possui as qualificações requeridas para desempenhar funções de nível mais elevado de conhecimentos ou responsabilidades. Muitos sistemas estabelecem, ainda, uma diferenciação entre a promoção dentro da mesma classe (progressão) e a promoção a uma classe superior. A primeira forma é freqüente na maior parte dos sistemas de carreira, enquanto a segunda ocorre apenas excepcionalmente.

³⁰⁶ SILVA, Paulo Vieira da. A questão do docente no ensino superior federal. *Revista do Serviço Público*, Brasília, vol. 114, nº 4, p.31-34, mai.-jun. 1986, p. 32.

³⁰⁷ OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, op. cit., p. 40-41

Para que esse princípio possa ser implementado, é requisito que os postos de trabalho estejam classificados. A classificação de cargos da administração pública é o marco que define como se dará o desenvolvimento na carreira. A existência de uma estrutura formal de classificação facilita a definição de critérios objetivos para as nomeações, avanços e promoções, permitindo que os postos sejam analisados, classificados e administrados de modo impessoal.

A aplicação dos sistemas classificatórios varia entre os países: em alguns casos, pode-se observar uma grande subdivisão das classes principais, divididas em grande número de graus, cujas escalas de vencimentos podem superpor-se. Alguns graus correspondem a tarefas que se exercem em toda a administração, seja qual for o departamento governamental interessado. Por outro lado, há postos que só existem em determinados departamentos. Esta multiplicidade pode dar origem a diferentes grupos dentro dos quais se dá a perspectiva de carreira de cada funcionário.

A promoção de uma classe (ou categoria) para outra, que ocorre em caráter excepcional, compete, em alguns países, com o livre acesso de qualquer cidadão aos cargos da administração pública. Não há, nesses casos, disposições especiais que permitam aos funcionários obter promoções a outras categorias, mas podem competir em condições de igualdade e sujeitando-se às mesmas regras e exigências impostas aos candidatos externos. Em outras situações, se reserva - como na Inglaterra e França - um determinado percentual de vagas nas classes superiores para candidatos das classes ou categorias inferiores, desde que atendidos requisitos tais como formação e antigüidade.

Via de regra, a organização de carreiras pode se dar sob a forma de dois sistemas: um sistema fechado e um sistema aberto (ou semifechado).

A implementação de um sistema de desenvolvimento em carreira, destinado a assegurar estes resultados, depende, essencialmente, do conceito de carreira que for adotado.

Na prática, e segundo o ponto de vista dos funcionários³⁰⁸ o conceito de carreira pode subdividir-se em vários componentes essenciais:

- a) o acesso ao serviço público deve estar aberto a todas as pessoas que possuam as qualificações necessárias, aplicando-se imparcialmente as normas de ingresso;
- b) as nomeações se efetuam para postos, cargos ou graus dentro de uma estrutura hierárquica claramente definida;
- c) deve ser possível ascender até o cargo mais alto da estrutura hierárquica, a partir dos méritos profissionais, ou, pelo menos, deve-se poder aspirar a promoções regulares, ao menos dentro do grau, se cumpridas satisfatoriamente suas obrigações;
- d) se fixa e se aplica uniformemente uma política de pessoal para todos os funcionários;

³⁰⁸ OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, op. cit., p. 4-5

- e) esta política uniforme compreende procedimentos estabelecidos para solucionar todos os incidentes que possam surgir no exercício do cargo, inclusive a disciplina;
- f) todos os funcionários devem ter direito a uma pensão adequada em caso de aposentadoria.

No âmbito do serviço público, esses componentes são mais freqüentemente encontrados nos sistemas de carreira do tipo “fechado”, encontrados em países da Europa Ocidental, especialmente França e Inglaterra. Quando esses elementos não estão presentes, considera-se caracterizado um sistema do tipo “aberto” ou “semifechado”. Canadá e Estados Unidos são exemplos deste tipo: todas as nomeações para cargos permanentes se dão mediante concurso, e sujeitas a determinadas condições. Mesmo nesses países, um grande número de funcionários permanece toda a sua vida no serviço público, e muitos obtêm promoções, embora tomando parte em concursos para cargos vagos de grau superior.

Descrevendo os conceitos adotados na Europa, ensina FOUGÈRE³⁰⁹ que sistema de carreira é o sistema no qual o agente público, uma vez recrutado, torna-se membro de um corpo ou de um quadro hierarquizado, comportando funções de nível diferente, onde passará toda sua vida funcional, superando diversas etapas e ocupando sucessivamente diversos postos. Esse sistema não se constrói sem uma organização prévia e rigorosa da administração, que agrupe os postos de trabalho cujos titulares exercem atividades análogas, tendentes a um mesmo fim, nos corpos ou quadros distintos uns dos outros, e que comportam uma série de grades e escalões onde o funcionário possa “fazer carreira”.

Por outro lado, o sistema de cargo, do tipo “aberto”, é aquele no qual o agente público é recrutado para ocupar um posto determinado, ao qual ficará atrelado por todo o tempo em que estiver a serviço da administração. Nesse sistema, a administração se constitui num numeroso conjunto de postos de trabalho, definido pelas atribuições de cada um deles. Comparativamente, o sistema fechado, dito “de carreira”, implica numa maior durabilidade da relação de trabalho com a administração, enquanto o sistema de “cargo” é mais permeável ao trânsito entre o setor público e o setor privado.

Um sistema aberto se baseia, como nas empresas privadas, num inventário preciso dos postos de trabalho, onde o recrutamento do pessoal se faz no ritmo das necessidades e nomeação se dá para um posto de trabalho concreto. A pessoa nomeada, nesse sistema, não tem assegurado o direito de *fazer carreira* ou de ocupar outros postos de trabalho superiores. O sistema aberto, ao passo que exige um grande trabalho de classificação dos postos de trabalho, reduz as preocupações com formação, ascensão profissional e administração de excesso de quadros, permitindo maior rentabilidade, o que o caracteriza como um sistema que idealmente adota o conceito de *carreira externa*. Permite, ainda, um maior grau de permeabilidade entre a administração pública e o setor privado. Por outro lado, presume que haja um setor privado suficientemente forte para prover a administração

³⁰⁹ FOUGÈRE, Louis. La fonction publique. in ZILLER, Jacques (org.). Fonction publique et fonctionnaires - comparaisons internationales. *Problèmes Politiques et Sociaux*. La Documentation Française, Paris (France), n° 601, fév. 1989, 63 p., p. 33.

pública de quadros qualificados; e, quando este fator está presente, propicia o sacrifício da busca da eficácia em prol dos conceitos privados de produtividade, sempre de difícil aferição no serviço público, pela própria natureza das funções do Estado.

Já o sistema fechado, que se identifica com o conceito de *carreira interna*, não admite a renovação dos efetivos a não ser pelo ingresso de novos membros nos postos iniciais da carreira, e se baseia na concepção de que o serviço público exige uma formação diferenciada, mais completa ou diferente da proporcionada pelo sistema educativo geral, bem como um *ethos* específico que não se obtém mediante o pagamento de um salário superior ao do mercado ou pela aferição de índices de produtividade, mas mediante a criação de uma disciplina e uma moral que motiva mais do que o sistema retributivo. São elementos indispensáveis a este sistema o estatuto, definindo deveres, responsabilidades e direitos, a existência de um *corpo*, definindo o *locus* institucional onde se dará o exercício das atribuições e no qual se dará o desenvolvimento profissional do servidor. Nesse corpo, o funcionário desenvolve sua *carreira*, mediante o direito a uma progressão profissional regulamentada, ocupando sucessivos postos de trabalho que lhe são reservados, de importância, remuneração e responsabilidades crescentes. No sistema fechado, a responsabilidade pela qualificação do funcionário, a sua preparação ou formação, é confiada a escolas de governo, onde são potencializados os conhecimentos especiais exigidos para o ingresso no cargo e aqueles que devem ser adquiridos após o ingresso.

Segundo REZENDE³¹⁰, estudos recentes na área de recursos humanos recomendam não a adoção de um ou outro modelo de plano de carreira, mas a adoção de *regras claras*, aplicadas de forma homogênea e coerente com os objetivos da organização. Para bem administrar as movimentações de pessoal, incluídas as de carreira, os órgãos de recursos humanos precisam contar com um plano de cargos e salários bem estruturado, com indicações das possibilidades de carreira vertical e horizontal; estabelecer políticas e normas que favoreçam a transparência do plano, criar e utilizar instrumentos que permitam "promover as pessoas certas para os lugares certos"; dispor de condições e recursos para a necessidade de treinar e capacitar pessoas indicadas ou interessadas em movimentações de carreira; contar com profissionais responsáveis pela administração ou coordenação da atividade. No que se refere à adoção dos planos de carreira, dois cuidados são importantes:

- 1) não criar expectativas exageradas em relação às possibilidades de crescimento em carreira profissional. Alguns cargos proporcionam maiores chances aos seus ocupantes, enquanto outros não oferecem, praticamente, trajetórias de carreira: seus ocupantes teriam de aprender outras tarefas ou profissões, se pretendessem progredir profissionalmente. Nesta situação se enquadram os telefonistas, motoristas, vigias, bibliotecários, etc. Tal evolução dependeria, assim, do *turnover*, da abertura de vagas, o que leva à necessidade de que tais pessoas busquem suas chances em outras organizações. Outro problema é a instabilidade organizacional e tecnológica, que impede o compromisso da organização com garantias de promoções em carreiras profissionais.

³¹⁰ REZENDE, Ênio. Cargos, Salários e Carreira - Novos paradigmas conceituais e práticos. São Paulo : Summus Editorial, 1991, 110 p. p. 76-77.

- 2) Deve-se colocar a responsabilidade pelo progresso profissional nas mãos do funcionário. Cabe à empresa oferecer ou criar oportunidades de promoção ou progresso em carreira, assim como administrar criteriosamente as movimentações. No entanto, cabe ao funcionário manifestar seu interesse e empenhar-se para obter a qualificação exigida pela posição que almeja galgar. A organização pode contribuir fornecendo orientações, cursos de formação e aperfeiçoamento, mas sem que isto implique em comprometimento de sua parte.

Essa posição é ratificada por DANTAS & SOUZA³¹¹, para os quais

“Um plano de carreiras, com todos os critérios de ascensão vertical e horizontal pré-determinados, em função dos objetivos da instituição, fornece ao profissional selecionado uma completa idéia do que se espera dele em termos de desenvolvimento e desempenho, ao mesmo tempo em que lhe apresenta as trajetórias que podem ser percorridas na instituição, quando, como e onde se pode chegar. O conhecimento prévio das ‘regras do jogo’ e sua aceitação (...) não só elimina a ansiedade decorrente da incerteza quanto ao futuro profissional e salarial do indivíduo, como ainda o impele a desenvolver-se dentro delas.

Se essas regras - critérios de enquadramento e promoção - são rígidas, bem definidas e rigorosamente observadas, possibilitam que o indivíduo contemple a trajetória que tem pela frente e a ela se lance com serenidade, segurança e entusiasmo, consciente de que não vai haver interferência de terceiros, positivas ou negativas, e que seu progresso será fruto exclusivo de seus próprios méritos e esforços.”

Qualquer que seja o conceito a ser adotado, o ponto-chave, portanto, é a transparência e constância das regras, assegurando a todos chances iguais e clareza do horizonte a ser alcançado. Este horizonte, é claro, será maior ou menor conforme se adote um ou outro conceito ou sistema, mas, em qualquer dos casos, estará se estruturando um plano adequado tanto ao interesse da organização quanto às perspectivas dos indivíduos.

5.9.3 A evolução conceitual dos Planos de Carreira no Brasil

Em termos conceituais, embora se pudesse considerar a tendência natural à evolução - inclusive como corolário de um processo já quase centenário no Brasil e com mais de 150 anos no mundo - como um pressuposto para esta análise, o que se pode verificar, de fato, é uma involução conceitual, no que se refere à classificação de cargos e implantação de seus planos, na Administração Pública Federal.

Esta afirmativa se justifica quando verificamos, em comparação aos critérios e princípios adotados pela Lei nº 3.780/60, uma tendência à simplificação dos planos e dos

³¹¹ DANTAS, Leila Rita Vieira Villela & SOUZA, João Carlos Antunes. Um modelo de plano de carreiras múltiplas para instituições tecnológicas. *Revista de Administração*, São Paulo, vol. 22 nº 1, p. 36-49, jan-mar 1987. p. 37.

conceitos a eles relacionados, com o objetivo de promover maior flexibilidade na administração de recursos humanos e atender ao interesse dos "padrinhos", o que já em 1956 o Deputado Amaury Pedrosa procurava, sem êxito, evitar, ao relatar o Projeto que deu origem à Lei nº 3.780/60.

A Lei nº 3.780/60, como já referimos, partia de um conceito de cargo que considerava como elementos nucleares do mesmo o conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a um funcionário (servidor). A Lei nº 5.645/70, por sua vez, adotava conceituação mais flexível, identificando o cargo como a soma geral de atribuições a serem exercidas por um funcionário. É de se ressaltar, contudo, que embora revogasse expressamente a Lei nº 3.780/60, a Lei nº 5.645 não revogou expressamente a Lei nº 1.711/52, que subordinava o conceito de cargo ao de carreira, cujas atribuições seriam definidas em leis ou regulamentos. Assim, embora não determinasse, como a Lei nº 3.780/60, a especificação em regulamentação das atribuições e responsabilidades das classes, a nova sistemática seria inexequível sem tal regulamentação.

Todavia, a Lei nº 5.645/70, ao substituir a conceituação adotada, relativamente à classificação de cargos, por uma de menor complexidade, trazia em seu bojo o germe da desorganização dos planos de classificação, uma vez que, revogando a sistemática anterior, não propunha nenhuma outra que lhe fosse superior. É de se ressaltar a substituição do conceito de "séries de classes" pelo de "categoria funcional", o que viria a comprometer a aplicação dos critérios de promoção por mérito, substituídos pelo de simples progressão funcional, ambos utilizados no sentido atrelado ao conceito de "carreira" adotado pela Lei nº 1.711/52 (agrupamento de classes da mesma profissão ou atividade). A Lei nº 5.645 veio, ainda, promover drástica redução dos grupos ocupacionais, definindo, a priori, 10 grupos de categorias funcionais básicas, segundo a correlação de afinidade entre elas, a natureza do trabalho e o grau de conhecimento necessários ao exercício das respectivas atribuições³¹². Assim, grupos antes perfeitamente identificados foram unificados, independentemente das peculiaridades de suas tarefas, dificultando a organização do plano e sua administração. Embora *a posteriori* a Lei nº 5.645 tenha sido regulamentada no sentido de suprir algumas lacunas conceituais, especialmente no tocante à descrição das atribuições de cada categoria funcional - que por sua vez foram divididas em "classes" - tal regulamentação não resultou duradoura, vez que a própria flexibilidade na administração da nova sistemática, calcada no regime celetista, encarregou-se de torná-la letra morta.

Na mesma linha de raciocínio, ao apreciar o instituto da ascensão funcional, o Senador José Paulo Bisol proferiu voto, adotado pela Constituição de Constituição e Justiça do Senado Federal, onde explicita os efeitos da adoção de princípios flexíveis para a classificação de cargos em nosso país:

³¹² O Plano de Classificação de Cargos da Lei nº 5.645/70 chegou a ser integrado por 19 Grupos Ocupacionais, envolvendo 147 categorias funcionais. Alguns destes grupos foram compostos de forma anárquica, incluindo categorias funcionais extremamente díspares. É o caso, por exemplo, dos Grupos Outras Atividades de Nível Superior e Outras Atividades de Nível Médio, cujas categorias funcionais tinham como ponto de comunhão unicamente o fato de ser exigido determinado grau de instrução. Cerca de 400 tipos de cargos pré-existentes foram transpostos para o novo sistema. Algumas das novas categorias funcionais, tais como a de Técnico em Assuntos Culturais, Agente de Serviços Complementares, Auxiliar Operacional de Serviços Diversos, tornaram-se **macrocargos**, envolvendo atividades antes pertencentes a cargos específicos extremamente diferenciados.

"...outra interpretação, corrente após a Constituição de 1946, foi a de que bastaria modificar a concepção de carreira para constitucionalizar a possibilidade de qualquer cargo ser provido pelo servidor que houvesse ingressado no serviço público mediante concurso público, por mais estranhas que fossem, entre elas, a matéria do concurso e a substância da função.

Assim, a noção de carreira adquiriu uma elasticidade de limites imprecisos, englobando cargos de natureza distintas e níveis de escolaridade os mais diversos.

Tendo como ponto de partida estas noções básicas, formulou-se toda uma TEORIA, com ampla aceitação na lei ordinária, na jurisprudência e na doutrina brasileira cujo ponto central consistia em demonstrar que a exigência constitucional, e eticamente demonstrada, de concurso para ingresso em cargo público, era branda, e, conseqüentemente, permitia várias outras formas de provimento derivado.

6. Após a vigência desta teoria, gestada e consolidada ao longo dos últimos 50 anos, e que vigorou até a emergência da Constituição Federal de 1988, chegamos aos seguintes resultados:

a) a destruição da concepção lógica e sistemática de carreira. Com o advento da Lei 5.645/70, criando o Plano de Classificação de Cargos, e do Decreto 70.320/72, que a regulamentou, a antiga definição de carreira recebeu o nome de CATEGORIA FUNCIONAL e todas as categorias funcionais foram integradas em uma única carreira, salvo raras exceções, de natureza específica, que ficaram isoladas, como a Diplomática, a da Auditoria do Tesouro Nacional ou a da Polícia Federal, como exemplo.

Em decorrência, os cargos que exigem escolaridade primária, média ou superior, fazem parte, rigorosamente, da mesma carreira. Profissionais de áreas de atividades distintas, como Medicina ou Direito, são considerados como de igual carreira.

Tal concepção assistemática e ilógica de carreira, associada ao instituto do Acesso, foi justamente o que permitiu a ampla flexibilidade no provimento intra-administrativo dos cargos públicos. Possibilitou que, a título ilustrativo, porteiros, auxiliares, fossem reclassificados como Médicos, Engenheiros, Economistas, sem a salutar concorrência pública;

...

Em outras palavras, chegamos, como resultado deste processo, a alterações conceituais importantes nas noções de carreira, investidura e provimento cuja conseqüência prática foi o enfraquecimento do instituto do concurso e o surgimento das mais diversas e imorais formas de investidura em cargos públicos.

7. Conscientes desta desvalorização do instituto do concurso público como meio de ingresso no serviço público e dos abusos praticados, sobretudo nas décadas de 70 e 80, quando os quadros de pessoal das Administrações da União, dos Estados e dos Municípios cresceram com base em métodos de contratações espúrias e irregulares, resolveu o Constituinte de 1988 estabelecer regras mais rígidas, visando a reverter tal quadro."³¹³

Os demais instrumentos legislativos, posteriores à Lei nº 5.645, em nada vieram a corrigir o rumo desta simplificação conceitual. O Projeto de Lei nº 242/87, posteriormente substituído pelo Decreto-Lei nº 2.403/87 sequer explicitava conceitos de cargo ou classe, limitando-se a definir regras gerais para a organização de carreiras, tipificando estas em "específicas" ou "genéricas". Resgatava, contudo, o conceito de promoção, vinculado às

³¹³ BISOL, José Paulo. Voto apresentado à Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal em 25.09.1991. Diário do Congresso Nacional, Seção II, 27.9.1991.

classes da carreira, e estabelecia, como regime jurídico das carreiras a serem organizadas, o estatutário. Subordinava a implantação das carreiras, e a estruturação dos quadros de pessoal próprios dos ministérios à revisão de suas estruturas organizacionais. O Projeto de Lei nº 81, aprovado em 1990 pela Câmara dos Deputados, ajustado ao texto do novo Regime Jurídico (Lei nº 8.112/90) adotava conceitos de cargo (conjunto de atribuições e responsabilidades previstos na estrutura organizacional que podem ser cometidas a um servidor) e de carreira (típicas de Estado e não-típicas), mantendo, todavia, o de categoria funcional, associado ao nível de escolaridade e qualificação profissional exigidos. Segundo JUNG, o modelo teórico proposto pelo Projeto de Lei nº 81/90 era inspirado nas escolas francesa e alemã, em especial nesta última, as quais adotaram conceitos "altamente sofisticados"³¹⁴, devendo, face à "pouca ou nenhuma experiência no Brasil", inspirar, em termos referenciais, a implantação dos planos de carreira.

Por outro lado, nenhum destes novos instrumentos (ou propostas) tem partido de um dimensionamento da complexidade das estruturas dos planos vigentes, seja na administração direta ou indireta, criados após a vigência da Lei nº 5.645/70. Assim, a ignorância da situação atual pode gerar, como tem gerado, soluções simplistas e paliativas que repetem erros do passado, partindo de premissas inexistentes ou de conceitos inaplicáveis ao nosso sistema jurídico-administrativo. É o caso do texto apresentado pelo Governo Collor em outubro de 1991 como substitutivo ao Projeto de Lei nº 81/90, chamado "Carreirão" e que nunca chegou a ser oficialmente encaminhado ao Congresso Nacional. Esta proposta, adotando o conceito de "carreira em Y", ou carreira única, ia além, ao definir quais seriam as "carreiras típicas de Estado" a serem preservadas com identidade própria, e não previa qualquer regra para a classificação e avaliação de cargos, mas apenas o enquadramento dos cargos existentes em três "carreiras": auxiliar, técnico e oficial do serviço público, as quais seriam subdivididas em áreas e especialidades.

Equívocos da mesma natureza têm sido praticados por outras instâncias da Administração. Superada a restrição imposta pela Lei Complementar nº 10, de 1970, que determinava a aplicação aos servidores do Legislativo e Judiciário dos mesmos sistemas de classificação de cargos do Poder Executivo, como pressuposto para a isonomia de vencimentos, aqueles Poderes têm buscado, apesar da inexistência das diretrizes gerais, implementar planos de cargos próprios, que ignoram a necessidade de suas estruturações sobre conceitos de cargo, classe e carreira que considerem as especificidades das tarefas executadas pelos mesmos.

Assim, Tribunal de Contas da União, Câmara dos Deputados, Senado Federal e até o Ministério Público Federal têm, por meio de atos internos ou projetos de lei encaminhados ao Congresso, procurado implementar planos de cargos os quais, via de regra, têm partido do conceito de "carreira em Y", onde se adota uma "carreira única", denominação única e genérica para os cargos, os quais, embora de mesma denominação, são definidos como macrocargos, separados em especialidades ou áreas ou linhas de atividade.

³¹⁴ JUNG, Gunter, MEDEIROȘ, Josué Guilherme et alii. Planos de Carreira: o significado do modelo em construção para o Serviço Público Federal. *Revista do Serviço Público*, Brasília, FUNCEP, vol. 177, nº 1, jun-set. 1989. p. 9.

A adoção deste conceito, que tem como base o Sistema de Carreira do tipo fechado ou semi-aberto, adotado em alguns países da Europa, em especial na Alemanha, e supostamente orientado para permitir a "evolução do servidor na carreira", na prática tem sido utilizada como meio de garantir flexibilidade na alocação dos recursos humanos (que poderiam, mediante simples treinamento, assumir atribuições diferentes daquelas para as quais foram recrutados), inclusive através de mecanismos como a "mobilidade" ou ascensão funcional. Partem, assim, da tese de que, sendo todos os cargos de denominação, complexidade e natureza idênticas, pois integrantes da mesma "carreira", não haveria infração ao dispositivo constitucional que exige o concurso público como requisito de ingresso para a investidura em cargo público. Constitucionalizar-se-ia, por esta via, um conceito de carreira que é, na sua essência, inconstitucional.

Parte da resposta ao problema é dada pela necessidade, identificada desde o final do Governo Sarney (1989), de que seja elaborado, antes da implantação dos Planos de Carreira propriamente ditos, um conjunto de diretrizes gerais que as orientem, aplicáveis a toda a Administração Pública Federal. Uma primeira proposta, chamada então de Diretrizes para a Implantação do Sistema de Carreiras, materializou-se no mencionado Projeto de Lei nº 81, de 1990.

Como elementos para elucidar o porque desta necessidade, evidenciam-se pelo menos 4 aspectos:

- 1) A Constituição Federal, ao determinar a isonomia de vencimentos como regra geral para os 3 Poderes, entendeu como pressuposto a necessidade que os quadros de pessoal dos Poderes sejam organizados de forma assemelhada, possibilitando a identificação dos cargos de atribuições iguais ou assemelhadas existentes nos diversos planos e cujos vencimentos devem ser, obrigatoriamente, iguais;
- 2) Estabelecendo a isonomia como regra geral e inter-Poderes, conseqüentemente se exigiria, também, tratamento uniforme no âmbito de cada um, integrando num mesmo Plano os cargos de atribuições iguais ou assemelhadas. Seriam identificados, deste modo, aqueles que, em decorrência do dispositivo constitucional, deveriam ter a mesma remuneração, independentemente do órgão da Administração direta a que estejam vinculados.
- 3) Sendo o dispositivo constitucional determinante da isonomia apenas para a Administração direta, assume-se como possível - mas não recomendável - a existência de planos diferenciados para a administração indireta, que atenda às especificidades das autarquias e fundações. Todavia, face à instituição do Regime Jurídico Único, cuja implantação se vincula à dos Planos, e à existência de instrumentos que permitem a transferência e a redistribuição dos servidores, a identidade dos Planos adotados é decorrência lógica, que viabiliza o dispositivo relativo à isonomia;
- 4) Em função da complexidade e multiplicidade dos cargos e categorias existentes no Serviço Público Federal, que subsiste apesar do processo de "aglutinação" promovido após a edição da Lei nº 5.645/70, exige-se uniformidade no tratamento dos cargos de atribuições idênticas ou assemelhadas, respeitadas as diferenças de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho.

Como ponto inicial para garantir que esses princípios sejam atendidos, é necessário que se busque um meio para que seja assegurado que, no uso da autonomia que a Constituição assegura aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário para dispor sobre a organização e remuneração de seus cargos, não seja violada a norma superior, de caráter geral, que determina a isonomia como decorrência da implantação dos Planos de Carreira. Em conseqüência, é essencial que se assegure também, por meio do instrumento próprio, que no âmbito do mesmo Poder os Planos de Carreira sejam constituídos com base em regras gerais que lhes garantam coerência e compatibilidade de uns com os outros.

Esse meio é a elaboração e a aprovação, pelo Congresso Nacional, de uma Lei, norma jurídica superior infraconstitucional, capaz de estabelecer as regras gerais, as diretrizes para a implantação dos Planos de Carreira.

Elaborando-se os planos isoladamente, independentes uns dos outros ou ligados entre si apenas pelo "senso comum", sem as regras gerais que os orientem e impeçam a discricionariedade no julgamento das diferentes situações, os resultados não seriam satisfatórios, nem duradouros. Além disso, poder-se-ia chegar a resultados inesperados, uma vez que, individualmente considerados, quaisquer projetos em tramitação legislativa poderiam ser alterados livremente, descaracterizados em sua essência e afastados do objetivo que lhes deu origem.

Nesse processo, é fundamental abordar o problema da classificação dos cargos existentes (essencial para sua organização em carreiras, já que são mais de 2.000 cargos com denominações diferentes no serviço público federal), bem como definir parâmetros para a classificação dos cargos e subsequente constituição das carreiras.

É essencial, ainda, que sejam fixados os parâmetros que possam conduzir a uma superação da atual anarquia salarial do setor público, instituindo-se uma "matriz" ou "escala" de vencimentos a ser aplicada a cada Plano de Carreiras, subordinada ao princípio da correspondência entre vencimentos e complexidade de atribuições, níveis de responsabilidade e requisitos de ingresso, formação e qualificação exigidos para cada cargo.

O modelo a ser adotado deverá, necessariamente, ser capaz de promover o enriquecimento de cargos, permitindo que as carreiras a serem instituídas sejam adequadas ao novo perfil profissional, onde a plurifuncionalidade e a aptidão generalista são essenciais para que o servidor possa cumprir o seu papel, indo além de ser mera "engrenagem" na máquina administrativa.

É necessário, no entanto, contornar as tentações do discurso da "carreira única" ou da "carreira em Y" destinada a contemplar desvios de função ou a permitir as nefastas ascensões funcionais, já expurgadas do nosso sistema constitucional. Recorde-se, a esse respeito, a tese adotada pelo Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 245-7, referente à adoção pela Constituição do Estado do Rio de

Janeiro de organização de uma carreira única para a polícia civil, da qual faz parte a carreira de Delegado de Polícia.

É evidente que, para que se considere cargos de diferentes níveis como de uma só carreira, é necessário que somente haja ingresso na classe inicial da mesma, seja qual for o seu requisito de formação para ingresso. A regra geral atende ao mandamento constitucional: sendo o cargo de carreira, e o ingresso é obrigatório na classe inicial - sem o que não existe carreira, mas seqüência de cargos isolados, como cita o Relatório na ADIn nº 245 (p. 7):

"O que não se compadece com a noção de carreira...é a possibilidade de ingresso direto num cargo intermediário. Sé há uma série auxiliar de classes e outra principal, sempre que exista a possibilidade de ingresso direto na principal não se pode considerar que se configure uma só carreira" (ADIn 245 RJ - Voto Min. Octávio Gallotti).³¹⁵

Assim, para que se atenda à natureza do conceito de carreira admitido pela Constituição, não se pode prever hipótese de ingresso em nível diferente ou classe que não seja a inicial. Se não for esse o caso, o cargo não deve ser integrado em carreira, mas sim caracterizado como cargo isolado. Para cargos integrados em carreira, o ingresso em classe ou padrão da carreira diferente do inicial infringe o direito constitucional à isonomia e ainda o próprio conceito de carreira: se há ingresso direto em classe diferente da inicial, ela deixa de ser carreira e passa a ser uma sucessão de cargos isolados, independentes entre si. A "reserva de vagas" nas classes superiores para provimento especial, mesmo que por concurso, fere o direito do servidor situado na classe anterior, que vê prejudicado o seu direito à promoção, para a qual se exige a existência de vaga. Logo, não pode prosperar a tese de se permitir provimento direto em classe diferente da inicial para cargos em carreira. Se for o caso, devem ser criados cargos isolados, a serem providos por concurso, com requisitos de ingresso adequados ao perfil profissional desejado.

Quanto à estruturação de Carreiras unificadas na Administração Pública, evidencia uma "camuflagem" que visa contornar a exigência constitucional, pela adoção de um novo conceito de carreira que desconsidera o tipo de atividade exercida pelo servidor, atividade

³¹⁵ Outros julgados na mesma linha:

ADIn 850-1: Suspensão cautelar da eficácia do § 2º do art. 7º da Lei Complementar nº 66, do Estado de Rondônia, que assegura o acesso a cargo público mediante a simples conclusão de curso superior, curso médio ou curso profissionalizante. Relator Min. Carlos Velloso. DJ, 21.05.93, p. 9766, Seção I.

Mandado de Segurança nº 21.420-1. Técnicos de finanças e controle externo do TCU que pretendem ascender a analistas daquela corte, impedindo a realização de concurso público para provimento destes cargos. Como espécie de provimento derivado, a ascensão é inconstitucional (ADIn 245, inter alia). Mandado de segurança indeferido. Relator Min. Francisco Rezek. DJ, 18.06.93, p. 12110, Seção I.

ADIn 308-9: Acesso de ocupantes de determinadas carreiras (detetives e escrivães) a uma terceira (delegado de polícia), assegurado por disposição transitória, com petição da exigência de concurso público (art. 37, II da Constituição). Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 79 do ADCT do Rio de Janeiro, tal como já havia sucedido, pela mesma razão, com o art. 80 do mesmo ato (ADIn 231). Rel. Min. Octávio Gallotti. DJ, 10.09.93, p. 18374, Seção I.

ADIn 960-5: O parágrafo 7º do art. 119 da Lei Orgânica do Distrito Federal, ao preservar metade das vagas de cargos de nível superior, na carreira de policial civil, para provimento por progressão funcional, parece ter violado o princípio segundo o qual a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas e títulos (inciso II do art. 37 da C.F.). Precedentes. Presentes os requisitos do "fumus boni juris" e do "periculum in mora", defer-se a medida cautelar para suspensão de expressões, contidas no parágrafo 7º do art. 119 da LODF que permitem a progressão, sem concurso público. Rel. Min. Sydney Sanches. DJ, 25.02.94, p. 2591, Seção I.

V. também ADIn 951-6 Rel. Min. Moreira Alves, DJ 11.03.94 p. 4112 Seção I.

que, dentro de uma carreira, deve ser sempre, essencialmente, do mesmo tipo, variando em complexidade de uma classe para outra. Ora, a doutrina e a tradição administrativa brasileira consagram a organização de carreiras por séries de classes de cargos iguais, sem peculiaridades que os diferenciem, e que constituem sua linha natural de promoção. Alegar falta de conceitos e modelos apropriados na doutrina, na tradição e no direito pátrios é saída inaceitável. BANDEIRA DE MELLO corrobora esta afirmação, em sua obra "Regime Constitucional dos Servidores da Administração Direta e Indireta":

*"Carreira é o conjunto de classes da mesma natureza de trabalho, escalonadas segundo o nível de complexidade e o grau de responsabilidade. Esta é a definição do Estatuto dos Funcionários do Estado de São Paulo. Portanto, cargo de carreira é o que faz parte de um conjunto de cargos da mesma denominação escalonados em função das responsabilidades e atribuições"*³¹⁶.

A carreira, ou série de classes, é a escala natural de ascensão dos funcionários de uma dada profissão no serviço público. Ingressando em cargo de uma certa classe, ao longo de sua vida funcional tem possibilidade de galgar os vários degraus da carreira (série de classes), pela passagem para classes mais elevadas.

O mesmo autor adverte quanto à ilegitimidade constitucional de expedientes legislativos como os dos dispositivos ora inquinados, destinados a fraudar o princípio do concurso público:

"...a existência de formas de provimento derivadas, de modo algum significa abertura para costear-se o sentido próprio do concurso público. Como este é sempre específico para dado cargo, encartado em carreira certa, quem nele se investiu não pode depois, sem novo concurso público, ser trasladado para cargo de natureza diversa ou de outra carreira melhor retribuída ou de encargos mais nobres e elevados.

*O nefando expediente a que se alude foi algumas vezes adotado, no passado, sob a escusa de corrigir desvio de funções ou, com arrimo na nomenclatura esdrúxula de "transposição de cargos". Corresponde a uma burla manifesta do concurso público. É que permite a candidatos que ultrapassaram apenas concursos singelos, destinados a cargos de modesta expressão - e que se qualificaram tão somente para eles - venham a aceder, depois de aí investidos, a cargos outros, cujo ingresso se demandaria sucesso em concursos de dificuldades muito maiores, disputados por concorrentes de qualificação mais elevada."*³¹⁷

Em seu voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 245-7, o Excelentíssimo Senhor Ministro Sepúlveda Pertence aborda de maneira clara e objetiva a essência da questão:

"... É claro, data venia, que com isso nem cabe cogitar que se tivesse pretendido exigir concurso público para as formas derivadas de provimento, dentro de cada carreira. Ai sim, a alusão à carreira no art. 39 traz consigo necessariamente a admissão de provimentos derivado independentemente de concurso público. A promoção, sim, é insita à carreira. E à carreira é

³¹⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Regime Constitucional dos Servidores da Administração Direta e Indireta. São Paulo : RT, 1990, p. 22..

³¹⁷ Idem, ibidem, p. 45.

prevista na Constituição. Mas a ascensão e a transferência já não me parecem insitas à carreira. Por quê? Porque carreira pressupõe, de início, a posse de qualificativos adequados às atribuições comuns que lhe dão homogeneidade desde a investidura originária, o que não é o caso da ascensão e das transferências." (Processo ADIn nº 245-7, pág. 160).

E, em continuação, adverte:

"...Se se admite que, na disciplina constitucional, provimentos derivados só são admissíveis dentro de uma carreira, para resguardar-se a efetividade da Constituição, é preciso que se resguarde a substância da noção de carreira que, no caso, vem de uma longa tradição no Direito Administrativo. Ora, a Constituição pressupõe a definição correntia básica dos conceitos de que se utiliza. Dizer-se-ia que há uma carreira única de polícia, que, à evidência, dada a multiplicidade de atribuições conferidas à Polícia Civil, envolveria um imenso leque de especializações e de profissões, é coisa tão artificial que se teve necessidade de dizer que a carreira de Delegado faz parte desta carreira única, a mostrar que o que se chama de carreira única da Polícia Civil, na verdade, não pode ser carreira, agride a noção correntia de carreira, pressuposta na disciplina constitucional da matéria, porque simplesmente dá o apelido de carreira ao que é um conjunto de carreiras, vale dizer, um quadro da Polícia Civil." (Processo ADIn nº 245-7, pág. 161).

Por fim, vale ressaltar que a adoção de um modelo de "carreira unificada" teria o condão de - como ocorre na Alemanha - inviabilizar quer a hierarquização dos cargos em função dos seus requisitos de ingresso, quer a atribuição de retribuições adequadas a tais requisitos. Com isso, se substitui o conceito de "isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas" pelo de paridade ou equiparação de vencimentos entre todos os cargos, independente de suas atribuições, o que fere o art. 37, XIII.

Como se pôde perceber, a questão da organização dos quadros do serviço público federal em Planos de Cargos ou Carreiras exige uma séria e profunda abordagem, no rumo de sua adequada conceituação e implementação.

As tendências atualmente em evidência demonstram o perigo de se deixar o assunto sem o merecido tratamento: sem as diretrizes que orientem a implantação dos Planos de todos os Poderes, ou com diretrizes enviesadas pelo corporativismo, cada plano ou proposta tende a se constituir num casuísmo, sem qualquer correlação com o todo, inviabilizando a própria implementação da isonomia prevista na Constituição como uma consequência da implantação destes planos. Portanto, é essencial que se dê um novo tratamento à matéria, que contemple as seguintes necessidades:

- 1) levantamento completo, nos 3 Poderes, dos cargos e categorias funcionais e respectivas atribuições, a fim de subsidiar a formulação de diretrizes para a implantação dos Planos e seu posterior enquadramento nos mesmos ³¹⁸.

³¹⁸ Segundo ABRUCIO, Fernando, in *Estrutura e Organização do Poder Executivo - Administração Pública Brasileira - Profissionalização*, Brasília, ENAP-CEDEC, 1993, vol 2, p. 52, o desconhecimento da realidade efetiva da estrutura de cargos no serviço público é um dos mais sérios problemas a serem enfrentados, e decorre, como salientamos, da irracionalidade da aplicação da Lei nº 5.645/70. A criação de um novo plano deve, portanto, ser precedida de um trabalho de descrição minuciosa dos cargos, análoga à que precedeu a Lei nº 3.780/60 (ibidem, p. 58).

- 2) recuperação conceitual da matéria ajustada à complexidade do serviço público e aos limites constitucionais;
- 3) a estruturação dos planos deve ser orientada em função dos cargos e suas atribuições, organizando-se os serviços, grupos ocupacionais, carreiras, classes e cargos em função de suas especificidades, passando todos os ministérios e entidades autárquicas e fundacionais;
- 4) organização das carreiras em função de um quadro único de pessoal para todos os servidores do mesmo Poder, como consequência da adoção do Regime Jurídico único, evitando-se a organização de carreiras ou planos por órgãos ou "áreas", o que geraria planos estanques e diferenciados, inviabilizando a implantação correta da isonomia salarial. Isto não significa, em nenhuma hipótese, a adoção de uma carreira única para todo o serviço público, mas uma carreira única para os mesmos cargos, com lotação distribuída ou, em certos casos, exercício distribuído por todos os órgãos em que sejam necessários;
- 5) revisão dos conceitos de progressão e promoção como formas de desenvolvimento na carreira, de modo que sejam suprimidos aqueles incompatíveis com o texto constitucional e definidos claramente aqueles subordinados ao sistema do mérito;
- 6) subordinação da implantação dos planos à efetivação, mediante concurso público aberto a todos os cidadãos, dos servidores não concursados, ficando os não-aprovados que já são estáveis em quadro em extinção.
- 7) implementação de mecanismos de recompensa salarial pela sujeição do servidor aos processos de aperfeiçoamento e formação inerentes à sua evolução na carreira profissional, de maneira uniforme e isonômica;
- 8) definição de regras de enquadramento nos novos Planos e tabelas ou grades de vencimento em função de critérios objetivos (tempo de serviço, mérito e hierarquização dos cargos), corrigindo-se desvios verificados em passado recente em todos os Poderes;
- 9) fixação de Tabelas de vencimento (ou escalas ou grades de vencimento) que atendam à complexidade dos cargos existentes e suas posições hierarquizadas relativamente aos demais;
- 10) definição clara do papel das gratificações e adicionais como elementos acessórios na composição da remuneração;
- 11) atrelamento dos cargos em comissão, excetuados os de natureza especial e dirigente máximo de autarquia e fundação, a servidores efetivos regidos pelo Regime Jurídico Único e devidamente qualificados para o seu exercício;
- 12) revisão e disciplinamento dos mecanismos e processos de avaliação de desempenho, atrelados sempre que possível a critérios de aferição da qualidade e produtividade do trabalho realizado baseados em indicadores de desempenho;
- 13) qualificação dos órgãos técnicos para que possam, a contento, realizar as tarefas de suas competências, especialmente através do recrutamento e formação de servidores

com esta finalidade, de modo a suprir carência antiga cujo agravamento inviabiliza a solução dos demais problemas;

- 14) fortalecimento de um órgão central de sistema, voltado para a coordenação geral do processo de implementação dos planos de carreira, como forma de contrabalançar as decisões setoriais que tendem a desequilibrar a implantação dos mesmos em favor dos ministérios, órgãos ou setores mais "fortes".

5.10 Direito de greve e sindicalização e negociação coletiva

A Constituição reconhece aos servidores públicos o direito à livre associação sindical (art. 37, VI) e o direito de greve a ser exercido nos termos e limites definidos em lei complementar.

Ao assegurar o direito à sindicalização, a Constituição afastou proibição existente, no plano legal, desde 1931. E, embora a Constituição de 1967 e a Emenda nº 01, de 1969 silenciassem quando ao direito de sindicalização - mantendo a restrição legal - vedavam expressamente ao servidor, genericamente, o direito de greve, assim como aos trabalhadores em todas as atividades essenciais. A Carta de 88 trouxe, assim, sensível avanço, assegurando ao servidor civil a possibilidade jurídica do exercício da atividade sindical, ampliando-se o conteúdo do disposto no art. 8º, que afirma como direito dos trabalhadores em geral a liberdade de associação profissional ou sindical. Aos militares a Constituição veda, expressamente, a sindicalização e a greve.

Tais mudanças não resultaram da condescendência ou generosidade dos constituintes: desde 1978 o movimento sindical no serviço público já vinha lutando por seu espaço político. O ressurgimento, nessa época, das lutas sindicais e da ação grevista no setor privado veio estimular a deflagração de lutas por melhores salários e direitos sociais também no âmbito do serviço público, o que se evidenciou nas paralisações de médicos, professores e outras categorias que passaram, a partir de 1979, a desafiar as regras vigentes. A vedação de sindicalização já vinha, desde a década de 1950, sendo contornada pela criação de associações e confederações associativas que, aos poucos, assumiram o papel de verdadeiros sindicatos. Essas entidades engajaram-se ativamente na luta, ao longo dos anos 70 e 80, pela recuperação das liberdades democráticas, juntamente com as entidades da sociedade civil. A liberdade de organização sindical era uma importante reivindicação, nesse contexto, gerando uma expressiva mobilização que acabou por desaguar na legitimação dessa demanda. Dessa fase destacam-se a atuação da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior - ANDES, da Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras - FASUBRA e da Federação das Associações de Servidores da Previdência Social - FENASPS.

Essa crescente mobilização influenciou vivamente o processo constituinte, permitindo a regularização de uma situação então de *fato*, e materializada nas inúmeras

greves de servidores públicos ocorridas desde 1979. Assegurado o direito à livre associação sindical, esse direito subordina-se, porém, segundo o texto constitucional, ao princípio da *unicidade sindical*, o que, no serviço público, dada a sua complexidade, tem encontrado diferenciadas soluções, capazes de ao mesmo tempo preservar as diferenciações internas e garantir aquela liberdade. Desse quadro, resultam as variadas formas de organização sindical, que vão desde a figura do sindicato organizado por categoria específica, passando pelos sindicatos por ministério, órgão ou entidade, até os sindicatos âmbito estadual ou regional, os sindicatos por ramo de trabalho, área ou segmento, chegando à figura do *sindicato geral*. Essa multiplicidade, por vezes, segundo GUEDES³¹⁹, gera a superposição nas formas de representação, situação que leva à aceitação, por alguns especialistas, da tese de que a *unicidade sindical* não tem aplicação no serviço público, diferentemente, portanto, do setor privado.

Quanto ao direito de greve, a legislação anterior à Carta de 1988 era expressamente proibitiva. A Lei nº 4.330, de 1964, estabelecia a vedação da greve aos servidores públicos, salvo se amparados pela legislação do trabalho. Em 1978, o Decreto-Lei nº 1.632 dispôs sobre a proibição da greve nos serviços públicos e em atividades essenciais de interesse da segurança nacional, estabelecendo a punição com a demissão ou suspensão ao funcionário que participasse de greve ou que para ela concorresse. A Carta de 1988, assim, além de afastar tal proibição, pela primeira vez deu *status* constitucional a esse direito.

Embora seja garantido a todas as categorias de servidores civis, sujeita-se o exercício desse direito à edição de lei complementar que lhe defina os termos e limites. Trata-se de norma de eficácia contida, entendimento dominante no Superior Tribunal de Justiça ratificado pelo Supremo Tribunal Federal ao decidir no Mandado de Injunção nº 20-4 pela impossibilidade de exercício do direito pelos servidores enquanto não editada a referida lei³²⁰. Da ausência desse regulamento, retirou-se a anulação do direito de greve no serviço público, de resto complementada, na esfera federal, pelo Decreto nº 1.480, de 1995, que estabeleceu a vedação de abono, compensação ou cômputo para qualquer fim dos dias de paralisação, medida de caráter repressivo que vem contribuindo para a quase inviabilização do exercício do direito, na prática.

A lei que vier a regulamentar o direito de greve terá natureza diferente da que, prevista no art. 9º, § 1º, definirá os "serviços ou atividades essenciais" e disporá sobre "o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade", aplicando-se também ao serviço público. Sendo lei complementar específica, deverá definir os termos e limites do direito de greve a ser exercido, preservando-se, em decorrência deste § 1º do art. 9º, o atendimento das necessidades inadiáveis e dos serviços essenciais. Quanto a esse conceito, importa recordar que, segundo o Comitê de Liberdade Sindical da Organização Internacional do

³¹⁹ GUEDES, Cesar. Os Trabalhadores no Setor Público Brasileiro: Prática Sindical, Conquistas e Armadilhas - análise do período pós-1978. in O mundo do trabalho - crise e mudança no final do século. Brasília : Ministério do Trabalho/Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho/Scrta, 1994, p. 403-424, p. 413.

³²⁰ Embora o mandado de injunção destine-se a viabilizar o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e as prerrogativas do cidadão sempre que a falta de norma regulamentadora o torne inviável, o STF tem-se limitado a *notificar* o Poder Legislativo da mora na edição da lei, o que tem tornado inócuo este instrumento. Foi o que ocorreu no caso do Mandado de Injunção nº 20-4, promovido pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil - CSPB, em 1988, e julgado somente em 1994.

Trabalho, são atividades essenciais aquelas cuja interrupção poderá por em perigo a vida, a segurança ou a saúde da pessoa, circunstâncias que variam de país a país³²¹. No atual ordenamento, assim, não há nem liberdade de greve absoluta, nem tampouco a proibição total de greve nos serviços essenciais, carecendo a lei - seja a complementar, seja a ordinária - de defini-los para os fins de assegurar o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, em respeito ao direito à vida, à segurança e à saúde, portanto.

Esse quadro não difere, todavia, essencialmente do verificado em outros países³²².

Nos Estados Unidos, Alemanha, França e Itália, sérias restrições limitam ou proíbem o exercício da greve por servidores públicos ou empregados governamentais.

Nos EUA, a Lei Taft-Harley, de 1974, proíbe expressamente a participação em qualquer greve de pessoa empregada pelo governo ou órgãos que dele dependam, ou mesmo de empresa a serviço do governo. Essa lei coloca à disposição do governo, ainda, instrumentos de intervenção capazes de fazer cessar a greve ilícita.

No direito francês, a greve foi considerada, desde 1864, incompatível com o princípio da continuidade do serviço público e com o caráter do estatuto jurídico da função pública, constituindo-se em violação do dever funcional. Essa situação mudou a partir de 1946, com a nova constituição, mas permaneceu ainda a depender da modificação na jurisprudência do Conselho de Estado, o que veio a ocorrer com a admissão da legitimidade desse direito, mas subordinado à necessidade de garantir-se a continuidade dos serviços público e a preservação do interesse geral. Em vista disso, inadmite-se a certas categorias, na França, o exercício da greve, como aos funcionários das penitenciárias, os controladores de voo, os membros da polícia, os magistrados e os militares.

No sistema alemão, a Constituição Federal é omissa, mas as constituições das unidades federativas proíbem a greve no serviço público, enquanto a jurisprudência define o exercício da greve como sujeito à *adequação social da conduta*, ou seja, o seu exercício deve enquadrar-se no âmbito da ordem ético-social da comunidade. Em regra, a greve é visa como fenômeno social negativo, o que implica na restrição ao exercício do direito.

No sistema italiano, embora a Constituição disponha que o direito de greve exerce-se no âmbito das leis que o regulam, as restrições também são de ordem jurisprudencial, mais do que legal, já que desde 1948 assumiu, constitucionalmente, o *status* de direito, além de liberdade. Esse direito, no entanto, não tem caráter geral, admitindo-se as mesmas restrições do sistema alemão, assim como àqueles funcionários que, pelo suas atribuições, exprimem a vontade do Estado ou de qualquer ente público, porquanto não gozam, nessa condição, da liberdade de recusar o exercício das respectivas competências, prevalecendo o *dever de agir sobre o direito de greve*.

³²¹ BARROS, Alice Monteiro. Greve em atividades essenciais. Regulamentação. Responsabilidade civil da entidade sindical. *Genesis*, Curitiba, nº 24, dez. 1994, p. 656-686, p. 656.

³²² *A greve no direito comparado e na legislação brasileira*. Brasília: Liderança do PT na Câmara dos Deputados, mimeo, 1989.

Na Espanha, a Constituição assegura o direito de greve, acautelando-o, contudo, em face da necessidade de a lei regular o exercício desse direito, estabelecendo as garantias à manutenção dos serviços essenciais. Em Portugal, a Constituição assegura amplo direito de greve aos trabalhadores e aos servidores, excetuando os militares, permitindo ao governo a utilização de medidas para assegurar o funcionamento dos serviços essenciais. Na Inglaterra, o direito é amplo, mas em certas atividades essenciais, especialmente a policial, é proibida.

A restrição ao direito de greve no serviço público sob o argumento da supremacia do Estado e de sua função promotora do interesse coletivo, inclusive em detrimento dos direitos fundamentais do indivíduo, tem sido vista por especialistas como característica de ordenamentos autoritários. Segundo Francisco Liberal Fernandes, jurista português, nas sociedades democráticas o interesse público não goza de predomínio absoluto sobre os direitos fundamentais do indivíduo, dentre os quais se inclui o de greve. Segundo esse autor, não se configura legítimo considerar-se o direito de greve privativo das relações privadas de trabalho, à medida em que esse direito contribui também como meio auxiliar para a persecução dos objetivos do próprio Estado e de toda a coletividade social, permitindo a realização da democracia social e econômica³²³

Inobstante, evoluiu também a noção sobre o direito de greve, passando a sucessivamente ser admitido como meio para o alcance na melhoria das condições de trabalho. Na Espanha, desde 1978 a Constituição prevê o direito de greve aos trabalhadores, estendido aos servidores por decisão do Tribunal Constitucional de 1981. Todavia, ainda vários países fazem restrições ao direito de greve dos servidores, como a Alemanha, a Inglaterra, Estados Unidos e a própria França.

Embora tenha assegurado o *direito de greve*, não cuidou o constituinte de permitir ao servidor estatutário a negociação das condições de trabalho. Conforme entendimento esposado pelo STF, adotando a tese defendida por Hely Lopes Meirelles³²⁴, o regime de cargo é incompatível com a *livre negociação*, em face da sujeição, nesse regime, de toda e qualquer alteração em direitos e obrigações ao *princípio da legalidade*. Segundo voto do Relator, Min. Neri da Silveira, na ADIn nº 112-BA, “na aplicação das leis administrativas, por sua natureza, de ordem pública, em princípio, não há efetivamente espaço a acordos ou convenções que possam implicar fora de conduta diversa da que se prevê nas normas regentes da administração pública” (RTJ 157, p. 745). Além disso, entende o STF que a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração somente pode ser feito, de acordo com o art. 169, I e II da CF, se houver prévia e suficiente dotação orçamentária para atender às projeções da despesa, bem como se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, o que tornaria impossível o acolhimento de convenções e acordos coletivos de trabalho entre o Estado e seus servidores.

³²³ FERNANDES, Francisco Liberal. O direito de greve nos ordenamentos francês, alemão e italiano, in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Afonso Queiró. Coimbra (Portugal): Universidade de Coimbra, 1984, vol. 2, p. 327-476, p. 462.

³²⁴ Segundo esse autor “as leis administrativas são, normalmente, de ordem pública, e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários”, in Direito Administrativo Brasileiro, RT, São Paulo, 1988, p. 78.

O mesmo entendimento foi adotado quando do julgamento da ADIn nº 492, em que o STF considerou inconstitucionais as alíneas “d” e “e” do art. 240 da Lei nº 8.112/90. Na ocasião, negando a competência da Justiça do Trabalho para julgar conflitos trabalhistas envolvendo a União e seus servidores, adotou-se a tese da *desigualdade jurídica* das partes (Estado e administrado) para justificar a impossibilidade de negociação no regime de adesão, cujas cláusulas são ditadas pela lei, e indisponíveis pelas partes. A negociação coletiva, por seu turno, seria ainda incompatível com o preceito do art. 37, X, que determina a igualdade de índices de reajuste decorrentes da revisão geral, para todos os servidores civis e militares. Naquela ocasião, o voto divergente do Min. Marco Aurélio destacava a incongruência de haver-se assegurado aos servidores o direito à sindicalização e à greve e, adiante, restringir-se o recurso ao dissídio coletivo. Para a maioria daquela corte, no entanto, prevaleceu a tese de que o poder normativo da Justiça do Trabalho não seria suficiente para satisfazer o requisito da legalidade, impedindo, assim, a solução do conflito pela via do dissídio e da sentença normativa.

No campo do direito comparado, tanto a negociação coletiva quanto o direito de sindicalização tem história e precedentes que afastam a idéia da incompatibilidade entre essas situações e o próprio regime estatutário. Embora durante um largo período prevalecesse a idéia de que a sindicalização era incompatível com a noção de hierarquia, isso não impediu o surgimento de diversas formas associativas no âmbito da função pública, notadamente na Europa³²⁵. Na Espanha, desde 1887 a Lei Geral de Associações, e posteriormente a Lei de Bases de 1922 reconheciam o direito de associação corporativa. Na França, já na década de 1920 era autorizada a criação de associações de funcionários. Na Inglaterra, entre 1880 e 1890 surgiram as primeiras associações, cujo direito à negociação coletiva foi reconhecido em 1902, institucionalizando-se a partir de 1919 como importante canal de colaboração entre servidores e governo, por meio de sua participação nos comitês *Whitley*, onde participam e discutem governo e sindicatos, de maneira descentralizada. Após a II Guerra Mundial, ampliou-se o direito à associação sindical, flexibilizando-se o exercício desse direito. Na Constituição Francesa de 1946, o direito de sindicalização foi reconhecido como inerente aos funcionários públicos, direito também assegurado pela Constituição Italiana. Nesse país, desde 1992 vem ocorrendo um processo de *contratualização* da relação estatutária, mediante a completa sujeição dos servidores públicos à contratação individual e coletiva subordinada ao direito civil e à legislação trabalhista, situação da qual foram excluídos, tão somente, os magistrados, advogados e procuradores do Estado, pessoal militar e policial, assim como diplomatas e dirigentes de maior nível hierárquico, cuja relação continuou submetida à integridade do regime de adesão³²⁶.

A negociação coletiva, contudo, tem sido parcialmente admitida, a par do direito de sindicalização, seja mediante sistemas de consulta, seja pela formalização de acordos. Esse

³²⁵ RUARO, Regina Linden. Os direitos coletivos dos funcionários públicos. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, RT, vol. nº 81, nº 684, p. 35-43, out. 1992 *apud* voto do Min. Marco Aurélio de Mello na ADin 492, p. 298-299.

³²⁶ BARGUENO, Manuel Martínez. La reforma de la relación de empleo público en Italia. Madrid, *Gestión y Analisis de Políticas Públicas*, nº 2, enero-abril 1995, p. 27-46. p. 33

avanço, no dizer do Min. Marco Aurélio, em seu voto à ADIn 492, está relacionado com o distanciamento da sociedade moderna do autoritarismo:

*“... o que se nota é que dia-a-dia da relação servidor público-Administração vem direcionando no sentido do abandono de posições rígidas e, portanto, de posições de intransigência. Pouco a pouco é abandonada a visão distorcida da necessidade de manter-se a supremacia da Administração Pública, alijando-se a introdução de qualquer mecanismo que, de alguma forma, possa colocar em cheque a rígida hierarquia outrora notada no âmbito do serviço público”.*³²⁷

É nesse sentido que a legislação de outros países vem avançando, abrindo espaço à negociação, como ocorre na Espanha, onde as Leis nº 9/87 e 7/90 estipularam os limites à negociação coletiva. Prossegue ainda o Ministro Marco Aurélio, salientando as suas vantagens:

*“Articulam os recessos do diálogo, aliás preconizado nas Convenções 151 e 154 da OIT, formalizadas em 1978 e 1991, com o fato de o Estado estar jungido, na outorga de direitos e vantagens, a previsão legal - art. 169 da Constituição Federal. O enfoque não fulmina a salutar negociação, no que visa ao afastamento de um possível conflito coletivo de trabalho. A uma, porque a origem da regra do art. 169 não está em paternalismo notado em rodadas de negociação coletiva com os servidores, mas nas distorções que outrora correram à conta de inescrupulosos administradores que, ao tratar com a coisa pública, faziam-no sem apego a princípios elementares, apadrinhando aqueles mais chegados e em relação aos quais buscavam, por isso ou aquilo, agradar. A duas porquanto a negociação coletiva tem abrangência que extrapola a simples concessão de direitos, e exclui a de benesses. Pode mostrar-se como meio hábil até mesmo ao encaminhamento de projeto de lei contento as condições de trabalho almejadas, como ocorreu, aliás, no período anterior ao próprio envio ao Congresso Nacional do Projeto que deu origem à Lei nº 8.112/90. Portanto, ainda que se diga que nem mesmo no campo coletivo, no qual pouca influência têm os interesses individuais, o Estado não pode transigir objetivando modificar as condições reinantes, tornando-se titular de direitos e detentor de obrigações, isso em face às peias do art. 169, impossível é deixar de admitir que a negociação coletiva pode visar ao afastamento do impasse, do conflito seguido de greve, mediante a iniciativa, exclusiva do Executivo, de encaminhar projeto objetivando a transformação em lei do que acordado na mesa de negociações. A três, de vez que do Estado devem ser cobrados atos responsáveis, descabendo a adoção de medidas como se merecedor fosse de uma tutela extravagante e obstaculizadora de um entendimento em alto nível. A quadro, porquanto nem mesmo o Estado, do qual é esperado procedimento exemplar, pode prescindir desse instrumento da paz social que é a negociação coletiva, no que, para a busca do entendimento global, geralmente coloca em plano secundário interesses isolados e momentâneos.”*³²⁸

Apesar do brilhantismo da argumentação, prevaleceu junto ao STF a tese da incompatibilidade da negociação coletiva com o regime estatutário, reconhecendo-se, à Lei nº 8.112/90, a natureza de regime de adesão, incompatível com a negociação que é inerente ao regime contratual, o que nos remete à necessidade de promover mudança no texto constitucional que permita superar esta barreira. Enquanto isso, na vizinha Argentina, desde

³²⁷ Processo ADIn 492, voto do Min. Marco Aurélio de Mello, p. 301.

³²⁸ Idem, ibidem, p. 308-309.

1991 vem sendo implementada a negociação coletiva. A implantação do Sistema Nacional da Profissão Administrativa - SINAPA e a adesão às convenções da Organização Internacional do Trabalho permitiram a adoção da negociação coletiva na administração centralizada, abrindo novas alternativas à solução dos problemas relativos à função pública. Esta transição se deu mediante a definição, pelo governo argentino, dos aspectos que admite submeter à negociação e aqueles que permanecerão reservados à definição política, os quais, embora possam ser objeto de acordo, não são matéria de negociação. A aplicação dessas medidas não se revelou incompatível com o Regime Jurídico Básico da Função Pública, que permanece em vigor³²⁹.

5.11 Direitos trabalhistas

Também inovando no sistema constitucional brasileiro, a Carta de 1988 confere aos servidores públicos titulares de cargos inúmeros direitos, dentre os previstos no art. 7º da Constituição em prol dos trabalhadores em geral. O art. 39, em seu § 2º, assegurou aos servidores os seguintes direitos trabalhistas:

- a) inciso IV: salário mínimo. A nível federal, a Lei nº 8.448/92 define que nenhum servidor perceberá vencimento básico inferior ao salário mínimo;
- b) inciso VI: irredutibilidade salarial;
- c) inciso VII: remuneração nunca inferior ao salário mínimo para quem perceba remuneração variável;
- d) inciso VIII: 13º salário anual;
- e) inciso IX: remuneração do trabalho noturno superior à do diurno;
- f) inciso XII: salário-família para os dependentes;
- g) inciso XIII: duração do trabalho diário normal não superior a 8 horas, e 44 horas semanais;
- h) inciso XV: repouso semanal remunerado;
- i) inciso XVI: remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal;
- j) inciso XVII: férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que a remuneração normal;
- l) inciso XVIII: licença à gestante, sem prejuízo da remuneração, de 120 dias;
- m) inciso XIX: licença-paternidade, nos termos previstos em lei;

³²⁹ BONIFÁCIO, José Alberto. La experiencia argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación. *Reforma y Democracia: Revista del CLAD*. Caracas, CLAD, nº 4, julio, 1995, p. 155-176, p. 165.

- n) inciso XX: proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos previstos em lei;
- o) inciso XXI: redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;
- p) inciso XXIII: adicional de remuneração para atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei;
- q) inciso XXX: proibição de diferença de remuneração, de exercício de funções e de critérios de admissão, por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil.

Embora possa parecer desnecessária, a enumeração desses direitos veio a satisfazer antiga necessidade de equiparação, ainda que parcial, no tocante aos direitos sociais, entre os servidores ocupantes de cargos públicos e os submetidos ao regime de emprego. Ao longo do regime constitucional anterior, as disparidades eram evidentes à medida que, no regime de cargo, direitos básicos não eram reconhecidos, especialmente o décimo-terceiro salário, estendido aos servidores federais apenas em 1986. Além disso, a previsão do art. 39, § 2º cumpre o papel de assegurar direitos mínimos a serem contemplados pela lei que vier, em cada Estado ou Município, a instituir o regime jurídico único, cuja natureza, como já apontado, há de ser *estatutária*.

Inobstante, a doutrina majoritária, amparada no entendimento do Supremo Tribunal Federal, entende não ser o conteúdo desse dispositivo excludente da extensão de outros direitos aos servidores, ou criação de outras vantagens, ressalvadas aquelas que sejam expressamente incompatíveis com a própria Constituição. Assim, a existência do adicional por tempo de serviço, da incorporação de gratificações de chefia, da licença para tratamento de doença familiar não encontram óbice na Constituição; a redução do tempo de serviço necessário para aposentadoria, no entanto, teria incompatibilidade, à medida que a Carta estabelece requisitos objetivos para a concessão do benefício, matéria que já foi, inclusive, objeto de decisão do STF suspendendo a eficácia de dispositivos do estatuto federal³³⁰.

Segundo SIMÕES, o texto constitucional evidencia uma alteração na concepção positivista do regime estatutário, de adesão. Os direitos albergados na Constituição resultariam de um processo de conquistas graduais dos servidores no plano sindical, superando a *unilateralidade* própria do regime de direito público, e cuja natureza bilateral estaria sendo fortalecida pela concepção de que o servidor é também um trabalhador, e como tal inserido no mercado de trabalho, revestido da condição de cidadão capaz de figurar como parte no conflito social - pela primeira vez admitido - entre Estado e servidores, fortalecendo a tese da viabilidade jurídica da *negociação coletiva* negada pelo Supremo Tribunal Federal³³¹.

³³⁰ É o caso, por exemplo, do parágrafo único do art. 101, que permitira o arredondamento do tempo de serviço para fins de aposentadoria e que foi suspenso pela ADIn 609-6.

³³¹ SIMÕES, Carlos. Direito dos servidores no regime jurídico único e o desenvolvimento da bilateralidade na Constituição Federal. *Revista LTR*, vol. 55, nº 4, abril de 1991, p. 413-417.

6. A Proposta de Emenda Constitucional nº 173/95

A Proposta de Emenda Constitucional nº 173/95, que "modifica o capítulo da Administração Pública, acrescenta normas às Disposições Constitucionais Gerais e estabelece normas de transição", enviada à Câmara dos Deputados em 23 de agosto de 1995, determina profundas e radicais transformações nas regras aplicáveis à Administração Pública e seus servidores.

Em 14 artigos, a Proposta de Emenda Constitucional propõe alterações às regras relativas ao ingresso em cargos públicos, ao regime jurídico aplicável aos servidores públicos, à estabilidade dos ocupantes de cargos públicos, às suas retribuições e proventos de aposentadoria, estabelecendo ainda regras relativas à descentralização de serviços e atividades para os Estados, Distrito Federal e Municípios, e à criação, fusão, cisão ou incorporação de empresas estatais.

O grau de profundidade das alterações fica evidente a partir da simples leitura de seu conteúdo. Em sua Exposição de Motivos, justifica-as o Ministro da Administração Federal a partir da *crise do aparelho do Estado*, cuja capacidade administrativa se deteriorou ao mesmo tempo em que prevalecia um "enfoque equivocado que levou ao desmonte do aparelho estatal e ao desprestígio de sua burocracia". Assim, a reforma estaria justificada por ser um "componente indissociável do conjunto de mudanças" necessárias à reestruturação do Estado e redefinição do seu papel e forma de atuação. A reforma seria capaz, então, de promover o "revigoramento da capacidade de gestão, de formulação e de implementação de políticas nos aparatos estatais", necessário à retomada do desenvolvimento e do atendimento das demandas da cidadania por um serviço público melhor, assim como para a superação da crise do Estado. A revisão de dispositivos constitucionais e demais medidas estariam direcionadas para o "delineamento de condições propícias à implantação de novos formatos organizacionais e institucionais, à revisão de rotinas e procedimentos e à substituição dos controles formais pela avaliação permanente de resultados"³³².

O mesmo documento aponta, como resultados esperados pela reforma, a *incorporação da dimensão da eficiência na administração pública, contribuir para o equilíbrio das contas públicas, viabilizar o federalismo administrativo, pela via da descentralização, em especial, romper com formatos jurídicos e institucionais rígidos e*

³³² Exposição de Motivos Interministerial nº 49, de 18 de agosto de 1995.

uniformizadores, e enfatizar a qualidade e o desempenho nos serviços públicos. Quanto aos servidores públicos, afirma que “não se intenciona penalizá-lo ou suprimir direitos, mas atualizar dispositivos legais, remover excessos e, sobretudo, propiciar condições à introdução de novas formas de gestão que valorizem a sua profissionalização, sendo esperados, como resultados, “recuperar o respeito e a imagem do servidor perante a sociedade”, “estimular o desenvolvimento profissional” e “melhorar as condições de trabalho”.

Finalmente, afirma a E. M. que as medidas propostas constituem parte do conjunto proposto de mudanças constitucionais que “visam transformar a administração pública brasileira em poderoso instrumento do desenvolvimento econômico e social”.

As propostas de emenda constitucional enviadas ao Congresso Nacional pelo governo Fernando Henrique Cardoso partem, assim, da premissa da indispensabilidade de tais reformas a nível constitucional, para permitir ajustes e a flexibilização da gestão necessárias, segundo o seu diagnóstico, para que se recuperem critérios de eficiência e de desempenho na administração pública e se afastem restrições jurídicas que impedem o “avanço”.

Trata-se, evidentemente, da opinião do próprio governo sobre as suas propostas e objetivos. Neste item do trabalho, buscaremos aprofundar a análise do conteúdo dessas medidas, para que ao final possamos concluir acerca do ajuste entre as *medidas* e suas *intenções*.

6.1 O conteúdo das propostas

As alterações constantes da PEC nº 173/95 podem ser sintetizadas da seguinte forma:

- 1) Alterações ao artigo 37:
 - a) Inciso I: alteração para permitir o acesso de estrangeiros a cargos, empregos e funções públicas na hipótese de autorização legal específica;
 - b) Inciso II: alteração para permitir que a admissão em emprego público possa se dar em virtude de aprovação em processo seletivo público, regulado em lei, o qual poderá ser de provas, de títulos somente, ou de provas e títulos (conforme redação dada ao art. 74 do Ato das Disposições Transitórias);
 - c) Inciso XXII: inclusão para permitir que sejam reservadas, nos concursos públicos, vinte por cento das vagas para preenchimento por ocupantes de cargos ou empregos públicos, mediante lei complementar;

d) Inciso XXIII: inclusão para determinar que elevações ou reajustes de remunerações de servidores da administração direta, autárquica e fundacional, ocupantes de cargos e empregos, se dê apenas mediante lei específica.

2) Alterações no artigo 39:

a) “caput”: alteração para permitir que sejam adotados regimes jurídicos diferenciados para os servidores públicos, em lugar do atual regime jurídico único estatutário;

b) § 1º: supressão do parágrafo, afastando a obrigatoriedade de isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados, dentro do mesmo Poder ou entre os 3 Poderes;

c) § 2º: supressão da garantia de irredutibilidade salarial aos servidores titulares de cargos e permissão para que sejam estabelecidos critérios de admissão por motivo de idade para cargos públicos.

3) Alteração no artigo 206, para afastar a obrigatoriedade de regime jurídico para a carreira do magistério nas Instituições Federais de ensino e para permitir que seus integrantes sejam admitidos mediante processo seletivo público.

4) Alterações no artigo 41, dando nova redação ao “caput” e parágrafos e acrescentando incisos:

a) “caput”: elevação de dois para 5 anos na duração do estágio probatório para aquisição da estabilidade;

b) Inciso I: previsão da hipótese de perda do cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

c) Inciso II: previsão de hipótese de perda do cargo por desídia, improbidade ou outra falta grave, apurada mediante processo administrativo específico, assegurada ampla defesa;

d) Inciso III: previsão de demissão por insuficiência de desempenho, apurada mediante processo simplificado, assegurada ampla defesa;

e) Inciso IV: previsão de demissão por necessidade da administração pública, para redução ou reestruturação de quadros, ou para reduzir despesas, conforme critérios definidos em lei complementar;

f) § 1º: instituição de indenização a ser fixada em lei para o servidor demitido por desempenho insuficiente ou necessidade da administração;

g) § 2º: determinação da extinção do cargo ocupado por servidor demitido por necessidade da administração e vedação de criação de novo cargo para as mesmas funções por quatro anos;

h) § 3º: garantia aos servidores que desenvolvam atividades exclusivas de Estado definidas em lei complementar de não demissão por necessidade da administração;

i) § 4º: determinação de que o servidor seja submetido a comissão de avaliação para confirmação antes do término do estágio probatório;

- j) § 5º e § 6º: alteração dos atuais §§ 2º e 3º para permitir que o servidor posto em disponibilidade possa perceber proventos proporcionais ao tempo de serviço;
- 5) Inclusão de novos artigos nas Disposições Constitucionais Gerais, prevendo:
- a) Art. 247: faculdade à União, Estados, Distrito Federal e Municípios para estabelecimento de consórcios para gestão associada de serviços, convênios de cooperação para execução de suas leis, serviços ou funções, e convênios para transferência total ou parcial de encargos e serviços, inclusive cessão de pessoal, bens e instalações necessários;
- b) Art. 248: excepcionalização da regra que exige lei específica para criação de empresas estatais ou suas subsidiárias, quando decorrentes de cisão, fusão ou incorporação realizadas no âmbito do Programa Nacional de Desestatização;
- c) Art. 249: excepcionalização da regra que exige lei específica para criação de subsidiárias de empresas estatais quando a finalidade destas seja o desempenho de atividades diretamente relacionadas com as da empresa matriz;

O disposto no art. 247 é complementado pelos seguintes dispositivos da Proposta de Emenda:

- d) Art. 12 da Emenda: garantia aos servidores federais que desenvolvam atividades transferidas pela União aos ex-Territórios de não demissão por necessidade da administração;
- e) Art. 13 da Emenda: autorização para que sejam incorporados aos respectivos Estados membros os servidores que desenvolvam atividades transferidas pela União aos ex-Territórios, mediante convênio;
- f) Artigo 250: incluído para estabelecer como teto de remuneração de servidores públicos ativos, inativos e pensionistas e membros dos 3 Poderes, a remuneração percebida pelo Presidente da República;
- 6) Inclusão do art. 75 no Ato das Disposições transitórias, para vedar que os proventos da inatividade dos agentes públicos ou seus pensionistas excedam a remuneração percebida pelos agentes em atividade, vedando-se a manutenção de excesso a qualquer título.
- 7) Art. 11 da Emenda: assegura aos servidores já nomeados que ainda não contam 5 anos de serviço a não aplicação do estágio probatório de 5 anos fixado no art. 41.

Descrito o conteúdo da proposta, cumpre alertar, preliminarmente, que ao lidarmos com o texto constitucional é sempre necessário levar-se em conta que estamos tratando com *princípios*, regras básicas da organização do Estado, que devem estar acima da conjuntura. Sacrificado o princípio, todo o mais se torna sacrificável - nenhum freio é possível opor à implementação discricionária das novas regras viabilizadas pelas *reformas*.

As medidas acima descritas, combinadas - e mesmo isoladas - têm um efeito potencial desestruturador sobre a Administração Pública muito maior do que aparentam, à primeira vista, sem que, essencialmente, superem qualquer das causas dos problemas identificados e que, pelo menos em tese, motivaram a proposição.

Na Proposta de Emenda Constitucional, tanto são feridos os direitos e garantias individuais constitucionalmente assegurados e protegidos pelo inciso IV do art. 60, § 4º quanto a harmonia e inteireza do sistema constitucional. Essa fato foi, inclusive, admitido quando da apreciação da PEC pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, cujo Relator, Deputado Prisco Viana, reconheceu, em parte, tais ofensas, o que acarretou mudanças ao texto original.

Logo de início, a emenda propõe alteração ao inciso I do art. 37, para permitir a contratação de estrangeiros, nas mesma condições de brasileiros, para cargos empregos e funções públicas, na hipótese de autorização legal específica. Apesar de na Exposição de Motivos nº 49, que a acompanha, referir-se ao benefício que adviria “em particular, às instituições de ensino e pesquisa, que se ressentem das amarras constitucionais que hoje impossibilitam a atração de profissionais estrangeiros especializados para a ocupação de funções permanentes”, o seu alcance provável, em verdade, é muito mais amplo, ignorando a própria natureza das situações que pretende alcançar.

Na redação oferecida ao Congresso Nacional, o texto não explicita a possibilidade de contratação de professores e pesquisadores estrangeiros - universitários ou não - mas, permitiria, genericamente, que lei específica autorizasse a contratação de estrangeiros para quaisquer cargos permanentes, o que contraria a essência do sistema constitucional, na regência dos direitos decorrentes da nacionalidade, como exemplifica o art. 12, § 3º da Constituição Federal, que enumera os *cargos privativos de brasileiros natos*. Ora, admitindo a Constituição distinção entre *brasileiros natos* e *naturalizados*, muito mais o faria em relação ao brasileiro e ao estrangeiro, na ocupação de cargos públicos em geral de natureza permanente. A igualdade de que trata o art. 5º da Constituição Federal é igualdade jurídica, ou seja, o tratamento igual aos iguais, perante a lei. A impossibilidade de o estrangeiro ser investido em cargo público é da tradição do sistema constitucional brasileiro, vindo desde a Constituição de 1891, o que se justifica, segundo Mário Mazagão, no fato de que

“...exige-se porque o desempenho de cargos públicos pressupõe a fidelidade, que se não pode pretender do estrangeiro.” (Curso de Direito Administrativo, RT, 1968, p. 177)

CRETELLA JÚNIOR afirma, ainda, que

“...Em todas as Constituições modernas, a primeira condição que se exige de quem vai ocupar um cargo público é a que seja nacional. Compreende-se, perfeitamente, o fundamento dessa exigência. O funcionário tem o dever de ser fiel para com o Estado que o recebe em seus quadros. Como exigir de um estrangeiros o dever de fidelidade de um Estado que não é o seu ?” (Direito Administrativo Brasileiro, RT, 1958, vol. II, p. 224)

Na verdade, verifica-se que na grande maioria dos Estados determina o provimento de seus cargos por cidadãos do país³³³. Na Comunidade Económica Europeia o ingresso na função pública é privativo dos cidadãos dos países-membros³³⁴. Na França, a exigência da nacionalidade para ocupar cargo permanente se baseia no princípio de que o servidor participa do exercício da autoridade pública; a perda da nacionalidade traz, como pena acessória, a perda do cargo.

Assim, incoerente e desnecessária a disposição, além de ofensiva à soberania nacional (inciso I do art. 1º da CF) e contraditória com as demais normas que regem a nacionalidade e direitos do cidadão. Importa recordar, ainda, que no curso da Revisão Constitucional, o ex-Deputado Nelson Jobim, então Relator, apresentou proposta com teor semelhante, embora sob forma tecnicamente superior, nos termos do Parecer nº 47. Acrescentava-se, por essa proposta, parágrafos ao art. 207 permitindo a admissão de professores e pesquisadores estrangeiros nas universidades e institutos de pesquisa, nas mesmas condições de brasileiros, o que dava, ao problema apresentado, tratamento mais próximo do possível, ressalvado o aspecto da investidura em cargo público por estrangeiro, sob todos os aspectos problemática. Proposta do Dep. Sérgio Arouca (PPS-RJ) com sentido idêntico foi aprovada, no próprio ano de 1995, pela Câmara dos Deputados, e ao final convertida, em abril de 1996, na Emenda Constitucional nº 11, atendendo à necessidade objetiva das instituições de ensino e de pesquisa, a ser regulada em lei.

Também a alteração proposta ao inciso II do art. 37, afastando a obrigatoriedade do *concurso público de provas, ou de provas e títulos* como única forma de acesso aos cargos públicos, não encontra justificativa que a sustente.

O concurso público, como única regra, tem se mostrado capaz de assegurar, por um lado, a aferição do mérito na seleção dos candidatos, e por outro a moralidade destes processos seletivos. A adoção de *processos seletivos de títulos*, como pretende a proposta, permitiria invalidar o princípio da impessoalidade. O seu alto teor de subjetividade, como instrumento exclusivo de seleção, prejudicaria irremediavelmente o princípio que determina tanto a democratização do acesso aos cargos e empregos quanto o direito do cidadão de que os cargos e empregos públicos sejam providos sem favoritismo e pelos candidatos mais qualificados, permitindo privilegiar - de maneira pouco ou nada transparente - candidatos afinados com o responsável pela seleção. O concurso público, no entanto, permite adequações ao conteúdo do cargo e seus requisitos de qualificação, cabendo fixar, no edital, prazos e condições para o provimento dos cargos e empregos que atendam ao interesse público, em cada caso. Descabe completamente, portanto, a afirmação de que o concurso público *enrijece* a seleção de pessoal para a administração. Além disso, já é prevista na CF 88 e na legislação ordinária a hipótese de contratação, mediante processo seletivo simplificado, de pessoal temporário para atender necessidade de excepcional interesse público.

³³³ OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, op. cit., p.16.

³³⁴ PIENAUD, Jean. La fonction publique des Communautés européennes. *Problèmes Politiques et Sociaux*. La Documentation Française, Paris (France) octobre-novembre 1993, p. 24.

No tocante ao inciso XXII inserido ao art. 37, que estabeleceria preferência e reserva de vagas, em concursos públicos, para quem já detivesse a condição de servidor, foi fulminado pela CCJR, pela sua evidente inconstitucionalidade. A alteração agride o princípio da isonomia inserido no art. 3º, IV e art. 5º da Constituição, assecuratórios da igualdade de todos perante o Estado, a Lei e, conseqüentemente, a Administração Pública. É incoerente mesmo com o inciso precedente, à medida que estabelece *condição especial* que diferencia cidadãos uns dos outros, no acesso aos cargos públicos, desde logo reservando-lhes vagas - ainda que de maneira tímida e envergonhada - ofendendo o próprio princípio da impessoalidade inserido no "caput" do art. 37.

No tocante ao inciso XXIII do art. 37, a ser acrescido, revela-se incoerente com os art. 7º, 8º e 114 da CF, ao afastar, por meio da obrigatoriedade de *lei específica para dispor sobre as retribuições de empregos na administração direta, das autarquias e fundações*, os princípios que regem a relação de emprego, dentre os quais o da negociação coletiva e do ajuizamento de dissídio coletivo. Tais restrições já estão presentes na relação estatutária, haja vista a impossibilidade de que haja negociação quando se encontra presente o princípio da reserva legal. A previsão de que também a relação de emprego, no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional, se subordine a esta limitação, implica em instituir discriminação injustificável, contrária ao sistema constitucional - uma vez que, nas empresas estatais, de direito privado, prevaleceria o regime trabalhista *puro* - ofendendo-se ao princípio da isonomia, por um lado, e por outro os direitos sociais albergados nos art. 7º, 8º e 114.

Inobstante, a sujeição dos Três Poderes às mesmas regras - exigência de lei para a concessão de reajustamentos dos servidores públicos - resulta salutar. Não afasta a competência do Legislativo - a quem caberá aprovar as leis -, mas, por outro lado, amplia o rol dos agentes públicos sujeitos ao mesmo princípio, salutar no regime presidencialista, de submeter-se à lei, e ao controle recíproco, a concessão de quaisquer vantagens e aumentos de remuneração no serviço público.

Relativamente à proposta de alteração do art. 39, "caput", a previsão de que possam ser adotados múltiplos regimes jurídicos para os servidores públicos da administração direta, das autarquias e das fundações públicas colide com o princípio da isonomia. A adoção de regimes jurídicos diferenciados para servidores do quadro de pessoal de pessoas jurídicas de direito público, na esfera da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, implica em *diferenciar o indiferenciável*, em face do princípio fundamental da isonomia: afrontaria o mais elementar bom senso que, numa entidade autárquica universitária, o cargo de laboratorista fosse sujeito ao regime de cargo, enquanto noutra estivesse sujeito ao regime de emprego, propiciando tratamento diferenciado tanto no que se refere aos direitos quanto aos deveres do seu ocupante.

No tocante à adoção do regime trabalhista, além da possibilidade de sua adoção discricionária como *regime único*, o que acabaria com estabilidade de qualquer espécie no serviço público, é completamente inadequado à natureza da relação do servidor com a administração. Como regime de adesão, implica em limitações de parte a parte, reduzindo-se os direitos do cidadão investido no cargo, por um lado, em vista do interesse público que

lhe compete atender, enquanto, ao Estado, se limita o poder de demitir e impor, ao servidor, determinado comportamento, em face dos princípios da legalidade e da impessoalidade. Como já demonstramos é uníssona a doutrina ao apontar a relação estatutária como a mais adequada para atender às necessidades do serviço público, onde o interesse público sobreleva-se a qualquer outro. No regime estatutário, não há emprego, mas cargo público, o que faz enorme diferença; à medida que somente ao ocupante de cargo são asseguradas garantias como a estabilidade e disponibilidade.

No entanto, o regime trabalhista não é totalmente incompatível com o serviço público *"lato sensu"*, como ocorre nas empresas estatais. Tal regime, evidentemente, somente pode ser adotado em entidades de direito privado. Conseqüentemente, para que fosse adotado na administração autárquica ou fundacional seria, antes de tudo, necessário rever *caso a caso* o estatuto jurídico destas entidades, para verificar quais as que, em função de suas atividades, poderiam ser classificadas como *de direito privado* e sujeitas à relação trabalhista.

Da mesma forma afronta o princípio da isonomia, inserido no art. 5º, a supressão do parágrafo 1º do art. 39 vigente, o qual assegura a *isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados, no mesmo Poder ou entre os 3 Poderes*. A revogação do dispositivo, além de atingir o conjunto dos servidores públicos da Administração direta, ofende, diretamente, integrantes das carreiras de que tratam os arts. 135 e 241, aos quais o texto constitucional assegura isonomia com as carreiras jurídicas (magistratura e ministério público), a ser disciplinada em lei. Prejudica, ainda, a aplicação do disposto no inciso XIII do art. 37, que a ele se acha vinculado, demonstrando, ao cabo, inconsistência com o sistema constitucional. Sendo decorrência do isonomia previsto no art. 5º, o parágrafo 1º do art. 39 não pode ser suprimido sem trazer prejuízo à aplicação da regra geral, uma vez que, como detalhamento do princípio fundamental, visa assegurar a justiça e igualdade na atribuição de vencimentos aos servidores da Administração Direta.

No que toca às modificações propostas ao § 2º do art. 39, onde se afasta do servidor público as garantias relativas à vedação de limite de idade para ingresso em cargo público e irredutibilidade salarial, estamos diante de ofensas evidentes e graves aos direitos e garantias protegidos pelo art. 60, § 4º, IV. Segundo JOSÉ AFONSO DA SILVA,

"...no qualificativo fundamentais acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive, e às vezes, nem mesmo sobrevive; fundamentais, no homem, no sentido de que a todos, por igual devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados. (...) Direitos fundamentais do homem significa direitos fundamentais da pessoa humana ou direitos humanos fundamentais. É com esse conteúdo que a expressão direitos fundamentais encabeça o Título II da Constituição que se completa, como direitos fundamentais da pessoa humana, expressamente, no art. 17." (Curso de Direito Constitucional Positivo, RT, 6ª ed., p. 159)

Os direitos atingidos, como direitos sociais que são (art. 7º, VI e XXX - garantia da irredutibilidade salarial e vedação de limites de idade para ingresso no serviço público), tendem a possibilitar melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. Direitos sociais, sim, integrantes dos

direitos e garantias constitucionalmente protegidos, como cláusulas pétreas. São pressupostos para a realização concreta dos direitos individuais, notadamente dos hipossuficientes - no caso, cidadãos com idade superior à que, em tese, poderia ser exigida como mínima para ingresso no cargo, ou os próprios servidores, caso permitida a redução de seus salários, à vista da impossibilidade de instaurarem dissídios coletivos ou exercer plenamente o direito de greve para evitar tal ofensa aos seus direitos.

No que diz respeito ao princípio da irredutibilidade salarial, discordamos da opinião dos que consideram tal previsão *redundante* com a previsão de irredutibilidade de vencimentos contemplada no inciso XV do art. 37. É sabido de todos a dificuldade com que se constroem conceitos relativamente à administração pública, bem como de que um dos conceitos mais ambíguos existentes é justamente o de “vencimentos”. Ora o conceito abarca apenas o *vencimento básico* - e é com esse entendimento que tem sido aplicado o disposto no inciso XII do art. 37, que diz que os vencimentos dos servidores do Legislativo e Judiciário não poderão ser superiores aos do Executivo - ora alcança, conforme a farta construção doutrinária, entre outros, de JOSÉ AFONSO DA SILVA, a soma do vencimento básico e das vantagens permanentes, sem incluir vantagens pessoais e as relativas à natureza ou local de trabalho - e é com esse sentido que acha-se conceituado na Lei nº 8.852, de 1994, em vigor. A previsão de *irredutibilidade salarial* tem conteúdo mais amplo, envolvendo a totalidade das parcelas percebidas, de maneira genérica, pois *salário* é termo muito mais concreto, equiparável, no direito administrativo, ao conceito de *remuneração*, não incluindo apenas as parcelas de natureza indenizatória ou excepcional (ajudas de custo, diárias, salário-família, etc).

No que toca à alteração do art. 41, a proposta visa relativizar a estabilidade, mecanismo de garantia do Estado e que é do interesse de cada cidadão, contrariando a própria necessidade de que se assegure, cada vez mais, a continuidade administrativa e a proteção do servidor contra a interferência patrimonialista ou fisiológica.

No campo do direito comparado, esta necessidade é atendida na maior parte dos países mediante a adoção de mecanismos destinados a assegurar a estabilidade nos cargos e proteção para o servidor no seu exercício contra demissões arbitrárias, ainda que em nível infraconstitucional. Trata-se de garantia geral, assemelhada, como já vimos, à vitaliciedade da Magistratura, e indissociável do “regime de cargo”, onde o caráter efetivo do mesmo - sua permanência e indispensabilidade - tem como conseqüência a estabilidade do seu ocupante, desde que concursado. Não se trata, no entanto, de retenção absoluta e patrimonialista do cargo: nas situações legalmente previstas, por motivos disciplinares ou em decorrência de conduta desidiosa, pode o servidor ser demitido, mediante processo administrativo que lhe assegure ampla defesa, ou em decorrência de sentença judicial.

A proposta lembra ainda o conteúdo da PEC de nº 59/91, o chamado “Emendão”, enviada à Câmara pelo Ex-Presidente Collor, e posteriormente retirada. Na ocasião, dentre as diversas vozes que se levantaram em defesa da estabilidade, vale a pena lembrar o jurista Miguel Reale Junior, segundo o qual

“A partir de 1934, criou-se a estabilidade do servidor concursado, ganhador do cargo sem favores, o que veio a ser uma conquista democrática, em cargo

obtido por concurso no qual comprovou a sua competência, não resta sujeito às injunções e perseguições políticas, tendo a liberdade de contrariar as decisões do governante que desatendam ao interesse público.

As Constituições de 37, 46, 67 e a emenda nº 1 de 69 também consagraram a estabilidade do servidor admitido por concurso, após os dois anos de estágio probatório. E nem se diga que a estabilidade constitui a certeza de ociosidade e de descaso, pois a estabilidade é relativa, na medida que o funcionário pode ser réu em processo administrativo, no qual se apure, com direito a ampla defesa, a prática de falta disciplinar, da qual pode resultar demissão a bem do serviço público.

A estabilidade é, portanto, necessária à administração, não só por colocar o servidor ao abrigo do arbítrio e das flutuações da política, mas por assegurar um tratamento técnico e contínuo dos serviços públicos.” (OESP, 22.03.91 p.2)

Ainda que o Ministro Bresser Pereira se recuse a admiti-lo, os critérios para livre demissibilidade propostos pela PEC nº 173/95 poderão servir de mote à retomada do *spoils system*, das derrubadas, das varreduras, das demissões em massa de servidores por motivos os mais diversos, travestidas sob o rótulo de “necessidade da administração pública”, com vistas à “redução de quadros” ou à “adequação aos limites fixados no art. 169”. E de nada adianta a previsão de que se considere o cargo extinto e se proíba a criação de cargo para a mesma função, pois nada impedirá que emprego ou “função de confiança” destinado ao mesmo posto de trabalho venha a ser criado para substituir o servidor demitido. A proposição torna presa fácil do patrimonialismo a Administração Pública, ofendendo princípio constitucional que se insere no campo dos direitos e garantias individuais, assegurador da moralidade pública e da proteção do interesse público acima do dos governantes.

Finalmente, ofende o princípio da irredutibilidade salarial - cláusula pétrea, como já demonstrado - a previsão de que ao servidor estável posto em disponibilidade sejam pagos proventos proporcionais ao tempo de serviço. Não sendo o servidor culpado pela sua colocação em disponibilidade - uma vez que não tem o instituto caráter punitivo ou disciplinar - não pode o mesmo ser onerado pela incapacidade ou morosidade da Administração em dar ao cargo ocupado melhor aproveitamento. Sendo o trabalho valor social e princípio fundamental da República Federativa do Brasil, nos termos de seu art. 1º, IV, igualmente amparado pelo “caput” do art. 7º, assim como o princípio da irredutibilidade salarial, é inadmissível a previsão de *redução salarial* em decorrência da disponibilidade. A disponibilidade é mecanismo excepcional que permite que - privado do direito ao trabalho em face da desnecessidade ou extinção do cargo ocupado - o servidor permaneça *disponível para aproveitamento* em outro órgão ou cargo compatível com o original, não se admitindo, todavia, que seja privado do seu salário ou remuneração.

Os mesmos princípios, relativos à isonomia e moralidade administrativa são agredidos pelas mudanças propostas ao art. 206, que se refere ao ingresso nas carreiras do magistério, e à necessidade de regime jurídico único para seus integrantes. Em verdade, tal regime não está definido: poderá ser estatutário, ou mesmo trabalhista, mas será único para todos os integrantes do magistério superior federal. Outro entendimento feriria o princípio da isonomia, permitindo tratamento desigual aos iguais.

Já no que diz respeito ao art. 247, proposto pelo artigo 9º, a fim de permitir que sejam firmados convênios e consórcios entre União, Estados e Municípios para execução de serviços e funções, há limites objetivos - constitucionais - para que a descentralização de funções hoje privativas da União se dê por via de convênios, bem como para que possam ser transferidos os servidores por elas responsáveis. Há competências que são privativas da União, na esfera executiva, a nível constitucional e que, no interesse social, poderiam ser mais eficazmente satisfeitas com a previsão de que possam ser executadas com a colaboração das demais esferas de governo. Nesse sentido, a proposta apresentada pode constituir-se em elemento relevante para a implementação de um *federalismo administrativo* mais efetivo, como afirma a E.M.

No que diz tange aos artigos 248 e 249, propostos pelo mesmo artigo 9º da PEC, visam afastar da competência do Congresso Nacional a apreciação das medidas destinadas à criação, fusão, incorporação e cisão de empresas estatais. Tais medidas, ao concentrar no âmbito do Poder Executivo referidas competências, ferem o princípio da separação dos Poderes, inserto no art. 60, § 4º, III da constituição, contrariando a validade dos incisos XIX e XX do art. 37. Por esse motivo, foram objeto de supressão no âmbito da CCJR.

Já quanto ao art. 250, a fixação de um novo teto de remunerações, explicitamente aplicável aos inativos, unificado para os três Poderes teria certamente o condão de facilitar sua aplicação e reduzir as controvérsias existentes. A fixação deste novo valor, contudo, poderá agravar ainda mais as distorções existentes. O verdadeiro cerne da questão, todavia, é o fato de que o atual limite (segundo o qual nenhum servidor poderá perceber valor superior ao valores percebidos em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do STF e seus correspondentes nas demais esferas de governo) não elucida suficientemente quais as parcelas pecuniárias a serem consideradas para a fixação deste limite, ou a forma de sua apuração.

Como já demonstramos, a jurisprudência tem se firmado no sentido de que não se computam vantagens pessoais para integralização do teto de remuneração do servidor (ADIn 14-4/DF), sendo estas de natureza variável, e sua subtração contraria o princípio da isonomia. Apenas as vantagens *pro labore faciendo* devem ser levadas em conta na estipulação do teto, pois se entende que apenas estas remuneram o exercício do cargo ou função. A respeito da aplicação de tais limites remuneratórios, desconhece a jurisprudência, inclusive, direito adquirido a parcelas que excedam o teto constitucionalmente fixado. Reside o problema, portanto, em definir-se o alcance do inciso XI do art. 37, muito mais do que fixar-se um novo limite que a este se sobreporá, inclusive para permitir *elevações de remuneração* de servidores atualmente contidas pelo teto em vigor.

Embora não seja esse o principal debate a ser travado, as medidas propostas relativas à flexibilização da estabilidade (art. 41) guardam ainda relação com um debate mais profundo, que é a discussão acerca da **natureza e solidez** dos direitos adquiridos em face da atual Constituição. A PEC demonstra a *intenção*, tantas vezes declarada pelo Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado, de permitir a demissão de tantos quantos sejam os servidores necessários para que União, Estados, Distrito Federal e Municípios possam, de imediato, reduzir o seu gasto com pessoal, ou mesmo, de maneira

seletiva, eleger servidores excedentes ou desnecessários, reduzindo ou reestruturando quadros de pessoal, a seu critério, medida que seria de plano inviabilizada se respeitado o *direito adquirido* dos que já detém a estabilidade plena.

Tal concepção de que não há direito adquirido contra a Constituição sustenta-se em pensamento jurídico ortodoxo, afrontando expressamente a garantia inserida no art. 5º, XXXV da Constituição Federal, permitindo que regras supervenientes venham a atingir a todos os atuais servidores estatutários nas três esferas de governo. Entendimento dessa natureza é inadmissível no Estado de Direito, tanto mais quando se trata de norma posterior, mesmo que de hierarquia constitucional, mas oriunda do poder constituinte derivado. Sendo a própria Constituição a fonte do princípio da irretroatividade, não se pode opor, contra este princípio fundamental, norma editada no exercício de mero poder constituinte derivado.

O poder de emenda não terá, assim, o condão de tornar nulos os efeitos de regras substantivas que o Constituinte erigiu como cláusulas pétreas, que abrangem os direitos e garantias individuais, indisponíveis ao poder constituinte derivado. A este respeito, importa recordar, mais uma vez, decisão da CCJR da Câmara dos Deputados, preservando, por meio das emendas oferecidas pelo Relator, Deputado Rodrigues Palma, na discussão da PEC n 33/95, destinadas a preservar os *direitos adquiridos*, em face do alcance das reformas propostas ao texto constitucional no tocante à Previdência Social. Naquela ocasião, aprovou a Comissão parecer do Relator, lavrado nos seguintes termos:

"Consumado o ato segundo a lei vigente ao seu tempo, ou configuradas todas as condições ou requisitos legais estabelecidos para produzir certa situação, é inadmissível dentro do estado democrático de direito torná-los írritos por norma posterior, ainda que de hierarquia constitucional, tanto mais que emanada do poder constituinte derivado."

À vista dessas ponderações, demonstram-se incoerentes as propostas de alteração constitucional com o sistema vigente, à medida em que impõem alterações que desrespeitam os direitos e garantias assegurados, os princípios por ele adotados e os direitos deles decorrentes, igualmente disciplinados no texto constitucional, e portanto insuscetíveis de alteração tendente à sua supressão ou redução pela via de emenda constitucional.

Há, no entanto, que se considerar outras motivações - mais relevantes do que as de modernizar o serviço público ou torná-lo eficiente, eficaz e profissionalizado - a justificar e sustentar a PEC n° 173/95. Dentre essas, a apontada necessidade de *ajuste das contas públicas*, item que abordaremos a seguir.

Pode-se desde já antever, no entanto, que a Proposta de Emenda Constitucional n° 173/95 muda radicalmente o paradigma jurídico da Administração Pública no Brasil. Por meio das flexibilidades e exceções que propõe, cria condições para o rompimento do Estado de Direito e o Regime Jurídico Administrativo, construído a duras penas nos últimos 200, a partir da Revolução Francesa, e destinado a assegurar os direitos do cidadão frente aos governos. Em seu lugar, institui um sistema de regras que darão aos governantes poderes inusitados, que servem àqueles que vêm no serviço público, como sempre viram, um espaço para o exercício do clientelismo, do fisiologismo, do paternalismo e do

patrimonialismo, tendo como premissa fundamental a idéia de que “as leis atrapalham” o bom administrador. Práticas que são o reflexo de uma cultura que, diferentemente do que afirma o patrocinador dessa reforma, o Ministro da Administração Luiz Carlos Bresser Pereira, ainda estão muito vivas entre nós, e que, com as mudanças pretendidas pelo governo, se tornarão ainda mais fortes do que antes.

7. Despesa com pessoal e limites constitucionais

Embora grande parte do debate que se trava sobre a reforma esteja “legitimado” pelo aparente quadro de descontrole dos gastos com o serviço público, há que se ter uma grande dose de prevenção e cautela ao tratar do assunto. Na verdade, assiste razão aos que vêm, nesse quadro, uma analogia entre a fábula do lobo e do cordeiro, uma vez que, nesse caso, os dirigentes políticos são os verdadeiros responsáveis pelo quadro, mas quem “paga” a conta, ao final, é o servidor público, especialmente os mais humildes e com menor influência na definição das políticas.

Essa questão relaciona-se intimamente à questão da natureza da relação do servidor com o seu “patrão”, o Estado. A exigência do princípio da legalidade como limitador absoluto da prática administrativa impede, por exemplo, que a concessão de aumentos salariais ou reajustes aos servidores dependa da vontade exclusiva das autoridades aos quais estão diretamente subordinados, tampouco é um ato isolado do Prefeito, Governador ou Presidente da República. Pelo contrário, a fixação de remunerações dos cargos públicos, assim como a sua criação, depende de lei aprovada, em cada caso, pelo respectivo Poder Legislativo. Ainda assim, não é totalmente livre a criação de cargos, o seu provimento e a elevação de suas remunerações, no curso do exercício financeiro.

Para assegurar a coerência de medidas dessa natureza com a *possibilidade* de a Administração arcar com os ônus decorrentes, o art. 169 estatui que a despesa com pessoal ativo e inativo em cada um dos níveis de governo não poderá exceder os limites a serem estabelecidos em lei complementar federal. Enquanto não editada, vigora o teto previsto no art. 38 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, segundo o qual não poderão ser gastos mais do que 65 % das receitas correntes. Se este percentual já estiver sendo superado, a despesas deverá ser reduzida à proporção de um quinto por ano, até se ajustar a ele.

Ainda de acordo com o art. 169, em seu parágrafo único, a concessão de qualquer vantagem, aumento de remuneração, criação de cargos, alteração de estrutura de carreiras ou admissão de pessoal a qualquer título só poderão ser feitos se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e sociedades de economia mista.

Embora seja evidente a coerência desses dispositivos, e sua relevância para permitir o controle do gasto público, ambos têm sido largamente desrespeitados, uma vez que a deficiência dos processos de planejamento da despesa impede que sejam estimadas, com a devida antecedência, as dotações a serem consignadas na lei orçamentária para lhes fazer frente. Mesmo na ausência de uma inflação elevada, são rotineiras as suplementações orçamentárias destinadas a fazer frente à despesa com pessoal, dada a insuficiência da dotação originalmente prevista.

Quanto às elevações decorrentes de “imprevistos”, a autorização específica na LDO, requerida pelo art. 169, tem sido concedida de forma genérica, permitindo-se o acréscimo à despesa na lei orçamentária, em relação ao exercício anterior, necessária à criação de cargos por lei, aumentos de vencimentos e vantagens decorrentes da implantação dos planos de carreira e da isonomia de vencimentos para os servidores.

A questão está relacionada, ainda, à participação total da despesa com pessoal e encargos nas receitas correntes. Segundo a Lei Complementar nº 82, de 1995 (Lei Rita Camata), aprovada após 4 anos de tramitação no Congresso Nacional, que regula o volume de receitas a ser comprometido com estas despesas, não poderão ser gastos, anualmente, mais de 60 % do total das receitas correntes disponíveis, ou seja, do total das receitas tributárias, patrimoniais, de serviços, etc, deduzidas as receitas de contribuições destinadas ao Programa do Seguro-Desemprego, as despesas com transferências por participações constitucionais e legais aos Estados, Distrito Federal e Municípios e as despesas com benefícios do Regime Geral da Previdência Social. No caso dos Estados, deduz-se da receita corrente total apenas as transferências, enquanto nos Municípios o limite de 60% incide sobre a totalidade das receitas correntes.

Dispõe a referida Lei que, quando ultrapassado o limite nela fixado, fica vedada a concessão de quaisquer revisões, reajustes ou aumentos de remuneração aos servidores públicos que impliquem em aumento da despesa.

Embora o conceito adotado pela Lei Rita Camata seja recente, alguns estudos já tem considerado, ao longo do tempo, os seus efeitos, ainda que de acordo com metodologias de cálculo diferenciadas. Conforme o método, os percentuais de comprometimento variam sensivelmente.

Estudo realizado em 1994 por José Roberto Rodrigues Afonso, envolvendo série histórica do período 1981-1991 a partir de um conceito de “receita disponível” que considera a totalidade das receitas tributárias e não tributárias, menos as transferências para outros níveis governamentais e as receitas do FGTS e PIS-PASEP, demonstra um grau de comprometimento no período bastante abaixo do limite máximo, como demonstra a Tabela 7:

**Tabela 7 - Administração Pública
Federal - Receita corrente líquida x
Despesa com Pessoal e Encargos -**

**1980-1991 (em US\$ milhões médios
de 1991)**

ANO	Despesa com pessoal e encargos	Receita disponível	Transferências para Assistência e Previdência	Receita líquida	% de comprometimento
1980	8.691	57.523	20.541	36.982	23,50%
1981	8.619	54.617	20.881	33.736	25,55%
1982	9.379	56.319	21.374	34.945	26,84%
1983	8.189	61.018	19.848	41.170	19,89%
1984	7.383	50.485	18.643	31.842	23,19%
1985	9.193	49.715	18.357	31.358	29,32%
1986	9.530	56.339	20.077	36.262	26,28%
1987	11.568	69.111	18.687	50.424	22,94%
1988	13.317	67.606	18.738	48.868	27,25%
1989	17.974	78.305	22.949	55.356	32,47%
1990	15.253	101.761	25.673	76.088	20,05%
1991	11.176	83.009	23.640	59.369	18,82%

Receita disponível = receitas correntes menos transferências e receitas do FGTS e PIS-PASEP

Despesa com pessoal da administração direta, autarquias, fundações e fundos.

Fonte: AFONSO, José R. R. Descentralização Fiscal na América Latina: Estudo de Caso do Brasil. CEPAL, 1994. p. 46-49

Dados relativos aos mesmo período apurados por André Mélici em 1993 demonstravam resultados diferentes, seguindo, no entanto, metodologia de apuração mais próxima da prevista na Lei Rita Camata:

**Tabela 8 - Administração Pública
Federal - Despesa com Pessoal x
Receita disponível - 1981-1991 - (Em
US\$ bilhões de 1991)**

Ano	Despesa	Receita Disponível	% comprometimento
1981	11,285	38,798	29,09%
1982	12,621	39,361	32,06%
1983	10,469	36,262	28,87%
1984	9,185	35,835	25,63%
1985	12,409	36,684	33,83%
1986	12,996	41,574	31,26%
1987	14,825	34,266	43,26%
1988	16,808	35,365	47,53%
1989	26,925	34,589	77,84%

1990	23,496	31,676	74,18%
1991	17,933	45,41	39,49%

a) Receita disponível = receitas correntes (exceto contribuições INSS) - transferências const. - PIS-PASEP
 Fonte: MEFP/DTN in Médici, André. Previdência do Funcionalismo Público: alternativas para a reforma constitucional, 1993.

Para período mais recente, dados apurados pelo IESP/FUNDAP, considerando a totalidade da receita tributária (não inclusas as contribuições previdenciárias), apontam para percentual de comprometimento mais elevado. Além de excluir do cômputo da receita a totalidade das receitas de contribuições, essa metodologia desconsidera a receita patrimonial e a de serviços, apresentando os seguintes resultados:

Tabela 9 - Administração Pública Federal - Despesa com pessoal x Receita disponível líquida - 1989-1996

Ano	% comprometimento
1989	48,7
1990	52,5
1991	46,2
1992	45,2
1993	50,0
1994	51,2
1995	56,4
1996*	58,0

Fonte: Indicadores IESP, out. 1996

* janeiro a setembro de 1996

Receita disponível líquida = recolhimento bruto menos incentivos fiscais e transferências constitucionais.

Não inclui receitas de contribuições previdenciárias.

Apesar da diferença metodológica, esses últimos resultados são os que mais se aproximam do grau de comprometimento verificado no período segundo o conceito de receita corrente líquida da Lei Rita Camata. Segundo demonstrativos publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional, até dezembro de 1996 o percentual de comprometimento acumulado foi de 47,54%, tendo atingido ao longo do ano o máximo de 58,43. Esse percentual, menor do que o de 1995 (56,3%), deveu-se ao comportamento da receita anual, que sofreu elevação ao final do ano, contrariando as expectativas. Quanto ao montante da despesa com pessoal e encargos, dados obtidos junto à Assessoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados indicam, em relação ao período 1987-1997, a seguinte série histórica:

**Tabela 10 - Administração Pública
Federal - Despesa com Pessoal e
Encargos 1987-1997 - (em R\$ 1.000
de dez-1995)**

ANO	GASTO EM 1000 RS
1987	14.600.000
1988	18.500.000
1989	22.500.000
1990	27.300.000
1991	22.500.000
1992	18.400.000
1993	24.800.00
1994	29.000.000
1995	37.200.000
1996*	36.600.000
1997*	35.800.000

*Estimado/Proposta orçamentária - deflacionado a preços de dez/95

a) Excluídas duplas contagens referentes a Transferências intragovernamentais;

b) Valores convertidos a preços constantes mês a mês pelo IGP-DI e URV

c) Inflação média estimada de abril de média de 1995 a média de 1996 (estimativa Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda): 26,595 %

Fonte: Assessoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados/Consultoria de Orçamento do Senado Federal. Nota Técnica Conjunta nº 04/96, set-96, p. 21.

A série histórica em valores de dezembro de 1995 demonstra, assim, a estimativa de uma redução bruta no montante da despesa com pessoal e encargos da União, relativa ao período 1995-1996, a qual foi confirmada em face da execução orçamentária verificada no ano de 1996. Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, o montante total da despesa com pessoal atingiu R\$ 40,9 bilhões até dezembro de 1996. Segundo o Ministério da Administração Federal, esse montante foi de R\$ 41,6 bilhões, o que representaria, *vis a vis* o montante gasto em 1995 (R\$ 43,3 bilhões), deflacionado, uma redução de R\$ 1,7 bilhões na despesa com pessoal e encargos. A estimativa de gasto para 1997, deflacionada, implica numa redução ainda maior: embora o gasto em valor nominal esteja estimado em R\$ 45 bilhões, ele é cerca de 4% inferior, em valores reais, ao gasto em 1995.

**Tabela 11 - Administração Pública
Federal - Despesa com Pessoal e
Encargos Sociais 1995-1997 (Em R\$
de dez-1996)**

Ano	Despesa total
1995	* 43.300.000
1996	41.600.000
1997*	45.041.000

As séries históricas evidenciam o fato de que entre 1991 e 1992, ano escolhido para o início da implantação da "isonomia", a participação da despesa com pessoal no total das receitas correntes, e conseqüentemente as remunerações dos servidores, atingiram o seu mais baixo índice em termos de valor real³³⁵. Desde então, embora as despesas com pessoal e encargos tenham sofrido uma elevação expressiva, ainda se achavam, em 1993, num patamar inferior ao de 1990. Apenas em 1994 as despesas com pessoal e encargos voltam ao nível de 4 anos antes.

Em 1995, face aos impactos das últimas medidas adotadas ao final de 1994, a despesa estimada total atingiu o seu valor máximo. A redução verificada em 1996, na verdade, já era previsível, em vista das medidas de compressão salarial adotadas pelo atual governo. Para 1997, a estimativa de reajuste zero é, pelo segundo ano consecutivo, uma ameaça real ao conjunto dos servidores públicos ativos e inativos, o que deverá acirrar as tendências à busca de soluções pontuais, que já começam a ser esboçadas.

Além desses dados, que consideram valores brutos, o acompanhamento das despesas com pessoal, e a avaliação de seu impacto na receita disponível, deve considerar algumas peculiaridades da contabilidade pública. O montante original previsto na Lei orçamentária inclui, como regra, importâncias destinadas a finalidades diversas, não sujeitas ao impacto de medidas relacionadas à implantação de planos de carreira, tais como diárias, auxílios e indenizações, transferências a Estados, DF e Municípios, sentenças judiciais e outros. Consideradas apenas as rubricas efetivamente afetadas à situação remuneratória decorrente das normas legais e estatutárias aplicáveis às carreiras, o montante do gasto cai sensivelmente. A título exemplificativo, a despesa com pessoal da União tem, historicamente, registrado um percentual de cerca de 15% do seu montante total como classificável nessas rubricas. Essas despesas, diferentemente das aplicações diretas com o pagamento de vencimentos, vantagens, proventos de aposentadoria e pensões, são mais facilmente comprimíveis, embora, no caso específico, as transferências da União ao Distrito Federal para pagamento do seu pessoal nas áreas de saúde e educação não apresente essa *compressibilidade*, em vista da relevância desses recursos para a manutenção dos serviços nessas áreas.

Apesar da redução *real* verificada na despesa com pessoal da União desde 1995, os dados acima descritos nos permitem concluir que o índice de comprometimento das receitas disponíveis já se acha muito próximo do limite permitido. Qualquer elevação do atual patamar demandará uma elevação correspondente das receitas, de modo que seja preservado o *equilíbrio* das contas públicas.

³³⁵ O impacto adverso da política de contenção de gastos (e do arrocho salarial simultâneo) no período 1990-1992 sobre o funcionamento da máquina pública federal tem sido apontado, entre outros, por NOGUEIRA JR. Paulo Baptista. Estado e empresários: aspectos da questão tributária. *Novos Estudos*, CEBRAP, São Paulo, nº 41, p. 26-39, mar. 1995.

Nos Estados da Federação, alguns dados apontam para uma situação ainda mais delicada. Segundo dados divulgados pelo jornal O Estado de São Paulo, a quase totalidade dos Estados estaria ultrapassando o limite legal, tendo comprometidos de 65% a 90 % de suas receitas disponíveis:

Tabela 12 - Servidores Ativos e Inativos por Estado e % de comprometimento da receita líquida (1995)

Estado	nº serv. ativos e aposentados	% de comprometimento da receita líquida com pessoal
Alagoas	76.000	88
Bahia	190.000	65
Ceará	106.000	66
Distrito Federal	130.000	81
Espírito Santo	77.000	91
Goiás	143.000	80
Minas Gerais	491.000	72
Paraíba	99.000	70
Paraná	180.000	77
Pernambuco	134.000	78
Piauí	80.000	85
Rio de Janeiro	290.000	70
Rio Grande do Norte	103.000	82
Rio Grande do Sul	271.000	81
Santa Catarina	115.000	90
São Paulo	932.000	85
Total	3.417.000	

Fonte: O Estado de São Paulo, 12.08.95, p. A-4

Em dezembro de 1995, levantamento feito pela Folha de São Paulo demonstrava situação semelhante, ainda que divergentes os números. Segundo esses dados, ainda que média nacional se situasse dentro do limite estabelecido pela Lei Rita Camata, pelo menos 11 Estados estariam ultrapassando o limite constitucional, dentre esses os Estados de Minas Gerais, Ceará e Rio Grande do Sul. O Gráfico 5, abaixo, ilustra essa situação:

Gráfico 5 - Estados - Receita Líquida x Despesa com Pessoal e Encargos (servidores ativos e inativos) - 1995

Mesmo que tais dados estejam superdimensionados, o quadro é preocupante, à medida que torna tentadoras certas propostas de promover-se, com autorização constitucional, um *enxugamento* da folha de pagamentos, livrando-se de excedentes, desidiosos e desmotivados de forma ágil e rápida, ou a volta à adoção do regime trabalhista como forma de evitar encargos previdenciários futuros.

A implantação do regime jurídico único estatutário, praticamente o único dispositivo constitucional implementado (e ainda assim de forma imperfeita), não pode, no entanto, ser apontada como a causa exclusiva deste problema: na verdade, a adoção do regime jurídico único contribuiu para um *arrocho salarial* expressivo no serviço público, pelo menos a nível federal, à medida que permite um controle centralizado das despesas com pessoal, em vista da exigência de *leis* para a concessão de quaisquer reajustes ou acréscimos remuneratórios.

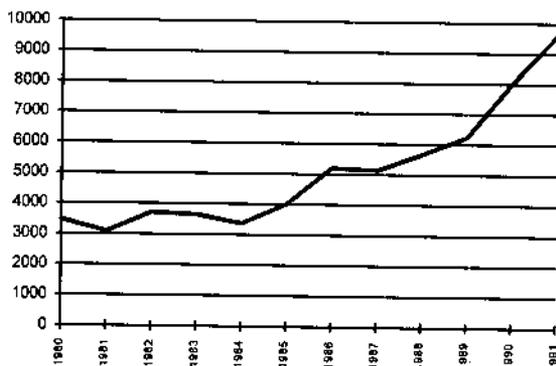
Entre 1991 e 1992, após a adoção do RJU, a despesa com pessoal e encargos da União sofreu uma redução, em valores reais, de cerca de 50 %, o que não teria sido possível com a adoção dos reajustes assegurados pela legislação trabalhista e a livre negociação, salvo se decorrente da demissão em massa de servidores. Apenas a partir de 1992, com a implantação do processo de isonomia, a folha voltou ao patamar anterior, tendo atingido, em 1994, nível equivalente ao de 1990, último ano em que vigorou o regime trabalhista. A despesa com inativos, no entanto, sofreu crescimento expressivo, até porque, antes de dezembro de 1990, os servidores se aposentavam pelo Regime Geral da Previdência Social. A partir de então, passaram a ter suas aposentadorias custeadas quase integralmente pelo Tesouro, dada a antes citada inexistência da *compensação financeira* entre os regimes previdenciários.

Nos Estados, responsáveis por 50 % do total do funcionalismo do país, a situação é idêntica: entre 1990 e 1991, houve redução do montante global de gastos com pessoal. A preços médios de 1991, a soma total da despesa com pessoal e encargos dos Estados atingiu US\$ 22 bilhões, sofrendo uma redução, em relação a 1990, de cerca de R\$ 5 bilhões. No tocante aos inativos, a tendência de elevação do gasto de estados e municípios não representa fato novo: no período anterior à Constituição, o crescimento destas mesmas despesas já vinha se mostrando expressivo, tendo aumentado praticamente 50 % a preços constantes entre 1984 e 1987.

Em relação ao PIB, ainda nos Estados, a despesa com pessoal e encargos sofreu uma contínua elevação na década de 1980, tendo praticamente dobrado entre 1984 e 1989, crescimento devido, em parte, às contratações realizadas no período. Este crescimento, portanto, não pode ser creditado ao texto constitucional, como freqüentemente fazem crer abordagens apressadas.

Nos Municípios, contudo, houve um crescimento bem mais expressivo, fato parcialmente justificado na expansão municipal verificada na segunda metade dos anos 80 e até 1995. Entre 1985 e 1991, a despesa com pessoal dos governos municipais experimentou um crescimento bruto superior a 100%, como demonstra o gráfico a seguir:

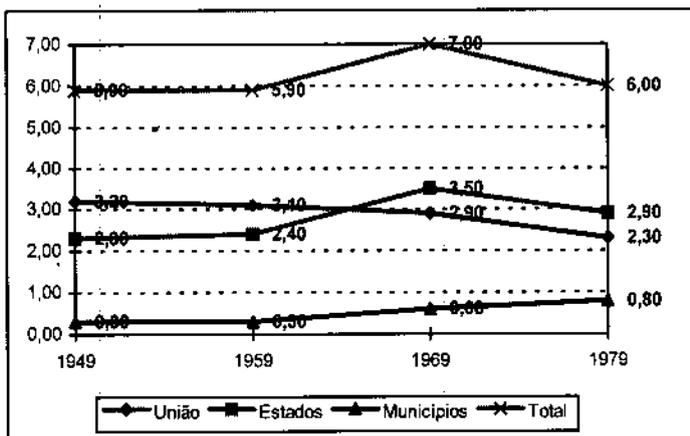
Gráfico 7 - Municípios - Despesa com Pessoal e Encargos - 1980-1991 (Em milhões de US\$ médios de 1991)



Fonte: AFONSO, José R. R. Descentralização Fiscal na América Latina: Estudo de Caso do Brasil. CEPAL, 1994., p. 46

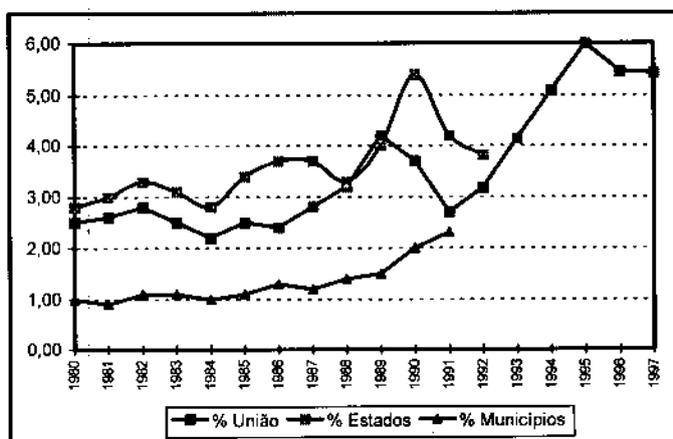
Em relação ao Produto Interno Bruto, a participação da despesa com pessoal também tem tido comportamento irregular. Considerando-se estudos que retroagem a 1949, verifica-se que o gasto total das três esferas em relação ao PIB manteve-se constante até 1980, com ligeiro crescimento durante a primeira metade da década de 1970, e crescimento expressivo ao nível dos municípios. E, embora tenha havido crescimento nas três esferas de governo, houve, no período de 1980 a 1995, decréscimo em parte do período, o que exige que se considere, como relevante, a variação do próprio PIB, sujeita aos reflexos da conjuntura econômica. Os Gráficos a seguir demonstram a evolução do gasto público com pessoal na administração direta e indireta, nas três esferas de governo:

Gráfico 8 - União, Estados e Municípios - Gastos do Governo com Pessoal em relação ao PIB (%) - 1949-1979



Fonte: Centro de Estudos Fiscais, IBRE/DCS/FGV- Contas Nacionais, *apud* Salários do funcionalismo - influência na composição orçamentária. Conjuntura Econômica, FGV, fev 1982, p. 41.

Gráfico 9 - União, Estados e Municípios - Despesa com Pessoal e Encargos por Esfera de Governo - % do PIB (1980-1997)

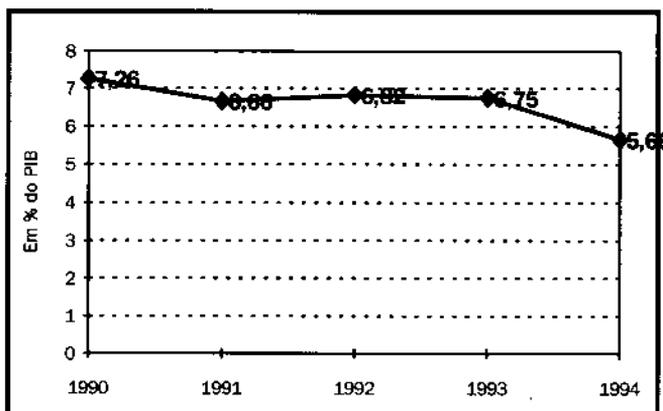


Fonte: AFONSO, José R. R. Descentralização Fiscal na América Latina: Estudo de Caso do Brasil. CEPAL, 1994., p. 46; Assessoria de Orçamento e Fisc. Fin. da Câmara dos Deputados.

Por outro lado, dados apurados pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda em 1995 apontavam para um ligeiro decréscimo na despesa total de pessoal dos

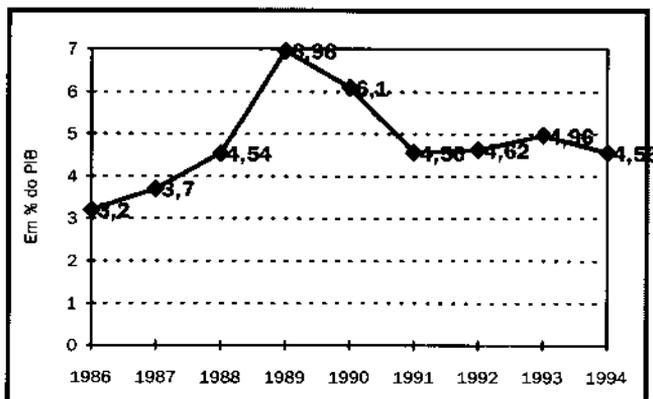
Estados e Municípios a partir de 1992, e uma expressiva redução na esfera da União entre 1989 e 1994, com tendência de queda a partir de 1993, *vis a vis* o PIB:

**Gráfico 10 - Estados e Municípios -
Despesa com Pessoal e Encargos em
% do PIB - (1990-1994)**



Fonte: Secretaria de Política Econômica, Min. da Fazenda, 1995.

**Gráfico 11 - União - Despesa com
Pessoal em % do PIB (1986-1994)**



Fonte: Secretaria de Política Econômica, Min. da Fazenda, 1995.

Além da aparente contradição entre os dados (o que reduz a sua credibilidade como instrumento para aferir o real estado das coisas no Brasil) há que se considerar, nessa análise, dados comparativos relativos à participação percentual da despesa com pessoal do serviço público em outros países. Levando sempre em consideração a dificuldade de se comparar tais elementos, dada a diversidade de metodologias de contabilização do gasto, há que, preliminarmente, levar-se em conta as conclusões do Fundo Monetário Internacional, comparando 99 países no período de 1980 a 1990, no que se refere aos gastos com salários dos servidores e renda per capita. Segundo esse estudo, não há relação de dependência entre o volume de gastos com funcionalismo e a situação de desenvolvimento econômico do país. Pelo contrário. A relação entre a média dos gastos dos governos com salários foi de 4,6% no mundo, no período - percentual próximo ao verificado no Brasil, segundo a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda. No conjunto dos países em desenvolvimento, a média dos gastos ficou em 5,2% do PIB, enquanto os países de baixa renda situou-se em torno de 4,5% do PIB. Conseqüentemente, não significa que, com o desenvolvimento econômico, deva haver necessariamente redução dos gastos com o serviço público. Pelo contrário, o que se verificou é justamente um maior volume de gastos exatamente naqueles países em que, aparentemente, o mercado estaria mais apto à prestação de serviços, o que reduziria a necessidade de inversões de recursos públicos diretos³³⁶.

Outro aspecto do problema é a participação total do gasto público em relação ao PIB. Segundo pesquisa realizada por Flávio da Cunha Rezende, o gasto público não tem sofrido redução ou redirecionamento expressivo nos países desenvolvidos. Classificando o gasto público em *gastos mínimos*, *gastos sociais* e *gastos econômicos*, conclui que, nos países que vem apregoando a redução do tamanho do Estado como solução para a crise, especialmente os países desenvolvidos, o que tem havido é exatamente o oposto:

*"Tais governos, não aderindo às suas próprias idéias de minimalização, apresentam-se como experiências conservadoras - gastam em funções não consideradas mínimas e não diminuem seus gastos em funções econômicas - e, contrariamente ao que vem sendo difundido pela retórica antigoverno nos países em desenvolvimento, continuam a interferir de modo significativo em suas economias e a produzir políticas de bem-estar. Nos Estados Unidos, por exemplo, que possui um padrão residual de Welfare State, os gastos públicos com atividades sociais são, em qualquer momento do período considerado, superiores aos gastos em funções mínimas. O mesmo comportamento pode ser visto na França, país onde o sistema de Welfare continua, apesar de todas as pressões, muito forte. Apenas no caso inglês, dado o processo de 'tatcherização' por que o país passou, os gastos mínimos posicionam-se, a partir de 1988, em patamares superiores aos gastos sociais."*³³⁷

José Luis MENDEZ, especialista mexicano, completa o raciocínio afirmando que em geral, poucos Estados industrializados tem reduzido seu tamanho de maneira significativa, especialmente em matéria de gasto. Afirma, inclusive, que várias nações mais desenvolvidas têm Estados grandes, ou do mesmo tamanho do de países

³³⁶ SCHWARTZ, Gilson. *Gasto com servidor é arma retórica*. Folha de São Paulo, 24 mar 1996, p. 2 - Finanças.

³³⁷ REZENDE, Flávio da Cunha. Os Leviatãs Estão Fora de Lugar. *Dados - Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. n° 39, n° 2, 1996, p. 195-211, p. 205.

subdesenvolvidos, sem que tenham sofrido os mesmos problemas, o que nos remete para a busca de outras soluções que não o simples “enxugamento” do Estado³³⁸.

Apesar das contradições entre os números advindos de diferentes fontes, pode-se concluir que, ainda que o gasto público com pessoal possa estar acima do desejado, e em certos casos próximo de uma situação de estrangulamento das contas públicas, não se trata de situação de fácil generalização, a ponto de justificar a ruptura com princípios.

Além disso, trata-se de situação de produção recente, para a qual os dirigentes públicos ainda não se voltaram em busca das soluções possíveis, até porque, em grande parte dos casos, são eles mesmos os responsáveis pelo descontrole verificado.

De qualquer forma, não se pode associar, instantaneamente, o descalabro à adoção do regime jurídico único, ou à impossibilidade de demissão dos servidores. O que se viu, inclusive, foi que exatamente com a vigência da nova Constituição e da unificação de regimes é que se produziu o mais grave arrocho salarial de que se tem notícia na administração pública brasileira, fruto do maior grau de controle sofre a folha de pagamentos que o regime estatutário permite. Isso se evidencia na redução do gasto total com pessoal no período 1989-1992, verificando tanto na esfera da União quanto na dos Estados.

Outra conclusão é que não se pode considerar o gasto com pessoal excessivo, em relação ao PIB, em nosso país, ainda que governantes insistam em apontá-lo como preocupante. O gasto total verificado, em torno de 10 % do PIB nas três esferas de governo, é significativamente menor do que o de países com a mesma estrutura federativa, e reflete, na verdade, a menor participação do emprego público em relação à população economicamente ativa verificada no Brasil.

No que se refere aos quantitativos de pessoal, também se fazem necessárias algumas considerações.

Dados apurados em 1987 pelo Cadastro Nacional do Servidor Público Federal - CNSPF indicavam a existência de 570.991 servidores ativos, 215.421 inativos e 135.463 pensionistas na administração direta e autárquica. As fundações, à época entidades de direito privado, as empresas públicas e sociedades de economia, somadas, respondiam por 1.006.490 empregados ativos³³⁹. A partir de 1985, apesar das divergências entre os números fornecidos pelos órgãos responsáveis e da escassez de fontes confiáveis, o quadro de servidores públicos federais tem apresentado a seguinte composição:

**Tabela 13 - Administração Pública
Federal - Quantitativo de servidores
públicos federais - Distribuição por**

³³⁸ MENDEZ, José Luis. op. cit. p. 55-56.

³³⁹ ALVES, Aluisio. Discurso...., in Administração Pública Federal - Uma nova política de recursos humanos. FUNCEP, Brasília, 1987, p.20.

Poder - Administração direta e indireta - 1985-1995

NATUREZA JURÍDICA	ANOS/QUANTITATIVO							
	1985	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1995
PODER EXECUTIVO								
Civis-Ativos	(1)	(2)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(4)
Adm. Direta	329.400	221.447	228.929	120.823	116.261	136.768	156.702	261.038
Autarquias	438.100	380.784	381.315	340.119	321.738	324.125	328.968	203.386
Fundações	99.800	103.317	104.496	130.434	121.679	122.854	123.003	115.611
Subtotal 1	867.300	705.548	712.740	591.376	559.678	583.748	608.673	580.035
Ex-Territórios				36.929	38.697	37.122	37.571	
Subtotal 2	867.300	705.548	712.740	628.305	598.375	620.870	646.244	
Empr. Públicas	892.600	176.484	210.640	208.531	200.375	200.632	200.932	
Soc. Econ. Mista		649.350	604.350	587.922	525.902	503.021	486.476	
Subtotal 3	1.759.900	1.533.382	1.527.730	1.424.758	1.324.652	1.324.523	1.333.652	
					(8)		(5)	
Militares-ativos					293.574		313.032	
					(8)		(7)	(9)
PODER LEGISLATIVO					15.016		17.043	12.365
Câmara dos Deputados							(6) 3.568	5.839
Senado Federal							2.635	4.724
TCU							1.815	1.802
Subtotal 4								
					(8)		(7)	
PODER JUDICIÁRIO**					45.529		56.654	51.792
TOTAL GERAL					1.678.771		1.720.381	

Fontes:

- (1) SAI/DANITA, Regina et alii, Emprego e Salário no Setor Público Federal, Min. do Trabalho/Sec. Emprego e Salário, 1988.
- (2) SIAPE/SAF, 1990.
- (3) Secretaria da Administração Federal, dados CNPCSF e SIAPE/SAF
- (4) Min. da Administração e Reforma do Estado, DOU jul. 1995.
- (5) EMFA /1993
- (6) Doc. internos/P. Legislativo (só cargos efetivos)
- (7) Relatório de Prestação de Contas ao TCU/93
- (8) Relatório da CI da Previdência, 1991.
- (9) Anexos ao Projeto de Lei do Orçamento Geral da União, 1994.

O número de servidores públicos no Brasil desmente a crença corrente num excesso de funcionários em relação aos padrões internacionais. A participação do emprego público (aproximadamente 7 milhões de cargos e empregos na administração direta e indireta nas três esferas de governo) em relação à população economicamente ativa no Brasil é uma das mais baixas do mundo: nos três níveis de Governo, o país conta com pouco menos de 11%

de sua população economicamente ativa no setor público³⁴⁰, inferior à de países como o Reino Unido (24%)³⁴¹, a França (20%), Itália (17,2%)³⁴², Áustria e República Federal da Alemanha (15 %), Venezuela, e Estados Unidos (14 %), e igual à taxa da Espanha ³⁴³. Na França, república unitária, incluindo-se a função territorial (1.200.000 funcionários) e as empresas estatais, há cerca de 5,2 milhões de pessoas a serviço do Estado - 92,86 por grupo de 1.000 habitantes - exatamente o dobro da taxa brasileira (46,67 servidores por 1.000 habitantes). E no Reino Unido, pátria do neoliberalismo, considerando-se a totalidade dos empregos no setor público, (cerca de 6.300.000 trabalhadores em 1989), constata-se a existência de 110,53 servidores por grupo de 1.000 habitantes...³⁴⁴

A participação federal no emprego público, por sua vez, é inferior a 25%, cabendo aos Estados pouco mais de 50% e aos municípios pouco mais de 25%. Por outro lado, além de não ser, como se tem apontado, um grande empregador, o Governo Federal não pode ser considerado nem mesmo um bom empregador, haja vista as notórias deficiências na gestão de sua força de trabalho. Além disso, no período de 10 anos houve um decréscimo expressivo: a força de trabalho ativa do serviço público federal representa menos de 75% do quantitativo apurado em 1985.

Embora não sejam excessivos, os servidores públicos federais não estão, contudo, distribuídos de forma racional e adequada ao seu melhor aproveitamento. A distribuição dos servidores federais ativos entre as unidades federadas revela descompasso com as necessidades da Administração. No tocante à concentração regional, quatro unidades da federação concentravam, de acordo com dados da SRH/MARE relativos a 1995, cerca de 47 % do funcionalismo federal: Rio de Janeiro (21,98 %), Distrito Federal (8,81 %), Minas Gerais (7,94 %) e São Paulo (7,94 %). Embora o Rio de Janeiro não seja mais a capital federal há 35 anos, concentra ainda 126.000 servidores federais ativos, o que lhe confere a proporção de 9,7 servidores por grupo de 1.000 habitantes. Enquanto isso, estados como o Paraná e Bahia, que concentram, respectivamente, 5,69 % e 8,14 % da população, participam com 2,92 % e 4,46 % do total de servidores federais. A desproporção, no entanto, somente se mostra crítica quando verificamos que estados reconhecidamente carentes de maior auxílio direto de órgãos federais, como Piauí, Alagoas e Sergipe, têm participação proporcionalmente idêntica à de estados mais ricos, como Minas Gerais e Rio Grande do Sul, em número de servidores federais por grupo de 1.000 habitantes. A Tabela 14 - demonstra o quantitativo de servidores federais em cada unidade da federação:

³⁴⁰ Estimativas mais conservadoras apontam um número menor de servidores: 5.688.711, dos quais 57,7% nos Estados e 30,0% nos Municípios. Com isso, a presença do emprego público na PEA seria de apenas 8,7%, cfe. ENAP-Relatórios de Pesquisa, apud PAGNUSSAT, José Luís. Estado; Funções e Tamanho. *Tributação em Revista*, UNAFISCO, out-dez 1993. p. 63-70.

³⁴¹ National Income and Accounts Blue Book 1989, apud MARSDEN, David. Les salaires dans la fonction publique en Grande Bretagne (*in* La regulation des salaires dans le secteur publique. Essai de comparaison internationale France, Grande Bretagne, Italie. Geneve (Suisse) : Bureau International du Travail, 1993. p. 65.

³⁴² *in* BARGUEÑO, Manuel Martínez. op. cit., p. 28.

³⁴³ FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Servidores Públicos no Brasil. Brasília, ENAP, mimeo, 1992.

³⁴⁴ Apurado a partir dos dados disponíveis em MARSDEN, David, op. cit., p. 65.

**Tabela 14 - Administração Pública Federal -
Poder Executivo - Servidores Públicos Federais
(Adm. direta, autárquica e fundacional) -
Distribuição por UF e proporção por 1.000
habitantes (1995)**

Estado	Serv. Federais	Habitantes	Servidores Federais por 1000 habitantes
São Paulo	45.779	32.697.101	1,40
Tocantins	1.682	970.155	1,73
Paraná	16.829	8.587.370	1,96
Bahia	26.803	12.276.461	2,18
Maranhão	13.443	5.088.292	2,64
Minas Gerais	45.907	16.143.322	2,84
Ceará	18.753	6.549.148	2,86
Santa Catarina	13.559	4.696.684	2,89
Alagoas	7.800	2.604.049	3,00
Goiás	12.554	4.170.906	3,01
Piauí	8.064	2.657.127	3,03
Rio Grande do Sul	30.103	9.369.646	3,21
Pernambuco	25.704	7.294.480	3,52
Espírito Santo	9.617	2.698.313	3,56
Sergipe	5.597	1.551.405	3,61
Mato Grosso	8.155	2.177.602	3,74
Pará	20.426	5.181.570	3,94
Amazonas	10.095	2.217.613	4,55
Paraíba	15.828	3.274.043	4,83
Rio Grande do Norte	12.608	2.503.128	5,04
Mato Grosso do Sul	7.023	1.149.895	6,11
Acre	3.267	437.419	7,47
Rio de Janeiro	126.730	13.064.296	9,70
Rondônia	15.988	1.241.276	12,88
Distrito Federal	50.827	1.672.876	30,38
Amapá	12.446	308.713	40,32
Roraima	11.093	241.009	46,03
Total	576.680	150.823.899	3,82

Fonte: SRH/MARE, D.O.U 25.08.95 p. 13077-13080 e IBGE (população)

Assim, além de não estar suficientemente sustentada a relação entre eventuais déficits orçamentários e a existência de excessos de contingentes de servidores nas três esferas de governo, há que se avaliar o impacto da relativização da estabilidade. A instituição, como proposta pelo governo, de uma forma de demissão sem justa causa por necessidade de ajuste ou reestruturação de quadros e redução de despesa, poderia produzir, em todo o país, um volume de demissões da ordem de pelo menos 1 milhão e 100 mil servidores, sem que necessariamente se ataque o problema da ineficiência do serviço público ou da origem dos quadros atuais eventualmente inchados.

Em média, apenas para dar cumprimento à Lei Complementar nº 82/95 - Lei Rita Camata os principais Estados da Federação precisariam reduzir 23 % da sua folha de pagamento, demitindo, proporcionalmente, 786.000 servidores. Nos mesmos Estados, considerada a proporcionalidade, pelo menos 250.000 servidores de municípios estariam na mesma situação, podendo este número superar 400.000.

Boa parte do excesso de pessoal, no entanto, poderia ser reduzida simplesmente pela revisão da aplicação dos dispositivos constitucionais (art. 19 do ADCT e implantação do RJU), sem a necessidade de se sacrificar um princípio constitucional que, afastado, poderá produzir um novo ciclo de patrimonialismo na administração pública, com a volta das derrubadas e do *spoils system* caboclo. Fixado o estágio probatório de 5 anos, quem poderá impedir que prefeitos e governadores demitam os servidores contratados pelo seu antecessor? Quem poderá impedir que chefias exerçam coação moral irresistível sobre os servidores em estágio probatório prolongado? Quem impedirá que, demitido um servidor por necessidade de ajuste (e extinto o seu "cargo") não seja contratado, para um emprego, terceirizado ou não - e sem concurso - um correligionário para a mesma função? Vale lembrar, quando a esse aspecto, a lição de BANDEIRA DE MELLO, cuja opinião é no sentido de que

"... dito projeto, se conseguir a adesão do Congresso, porá por terra quaisquer esperanças de que o País ainda possa vir a ter uma administração séria, impessoal e liberta de favoritismos ou perseguições. É que, no Brasil, a estabilidade é requisito indispensável, ainda que não suficiente, para ensejar ao servidor público o mínimo de independência em relação a pressões políticas sectárias ou patrocinadoras de interesses subalternos. Logo, é condição sine qua non de uma administração responsável, conseqüente, orientada para o cumprimento de fins públicos, ao invés de operar como simples viabilizadora de vantagens para os eventuais ocupantes do poder e seus apaniguados."³⁴⁵

Outro aspecto desse problema é o fato de que a Constituição já havia previsto, em 1988, uma fase de transição para permitir que aqueles entes políticos que estivessem comprometendo excessivamente suas receitas se ajustassem à nova regra: o art. 38 do ADCT fixou prazo de cinco anos - expirado, portanto, em 1993 - para que o gasto com pessoal voltasse à normalidade, fixando como critério o limite de 65% do total das receitas correntes. Enquanto esse limite estivesse sendo ultrapassado, os Estados e Municípios deveriam reduzir o seu excesso de gasto à proporção de um quinto por ano. A Lei Complementar nº 82 deu novo tratamento ao problema: à medida que fixou um percentual menor de comprometimento, determinou que quem estivesse acima do novo limite teria novo prazo para se ajustar. Até 1998, as administrações terão que atender ao limite de 60% da receita corrente líquida, reduzindo o excesso em um terço por ano, ficando vedada a concessão de reajustes ou adequações de remunerações que impliquem aumento de despesa. Somente a aplicação dessa limitação, associada ao cumprimento das demais exigências constitucionais, já teria sido suficiente para evitar um quadro que - se confirmado - deve ser creditado essencialmente ao desrespeito à ordem vigente e às regras instituídas exatamente para prevenir o descontrole das contas públicas. Controles *a priori*

³⁴⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Inconstitucionalidade da efetivação de servidores públicos sem concurso a título de incluí-los no Regime Jurídico Único. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília : Senado Federal, nº 129, jan-mar 1996, p. 163-168. p. 163.

cujo descumprimento ou dispensa geram problemas de difícil superação *a posteriori*, o que indica a inafastável necessidade de cautelas especiais quando está em jogo a gestão dos recursos públicos.

A esse respeito, é exemplificativo o que vem ocorrendo na esfera federal. Ao mesmo tempo em que preconiza a necessidade da redução do gasto com pessoal, em face do comprometimento da receita corrente líquida, vem crescendo a despesa com terceirizações e despesas assemelhadas, que servem, também, à contratação de pessoal. Segundo dados do SIAFI, de janeiro a maio de 1996, o governo federal despendeu **R\$ 1,067 bilhão** com contratação de consultorias, serviços de terceiros, locação de mão-de-obra e contratos temporários destinados a suprir necessidades regulares da administração pública, gastando certamente muito mais do que gastaria com a contratação de servidores efetivos. Essa quantia seria suficiente para contratar **137 mil** novos servidores com salário médio de R\$ 1.400, que é o mais alto do PCC.

Tabela 15 - Administração Pública Federal - Despesa com mão-de-obra terceirizada - (acumulado de Janeiro de 1996 em R\$)

Despesa	Valor em R\$ jan a maio 96
Contratação por tempo determinado	29.574.667
Serviços de consultoria	7.657.640
Serv 3º pess física	76.799.274
Estagiários	10.704.107
Locação de mão-de-obra	163.679.788
Serv 3º pess jurídica	778.935.170
Total acumulado	1.067.350.646
Total mensal	213.470.129
Quant de servidores de NS do PCC que poderiam ser contratados (salário de R\$ 1.400 per capita)	137.574

É bom lembrar, ainda, o depoimento do economista Dércio Munhoz à Comissão Especial da PEC nº 173, em 18 de janeiro de 1996³⁴⁶. Segundo esse especialista, que há anos vem se dedicando seriamente ao estudo das contas públicas, caso demitisse a metade de todos os servidores públicos civis, o montante que o governo federal economizaria seria suficiente, em um ano, para o pagamento de apenas 4 meses de juros da dívida. Mas há

³⁴⁶ Depoimento do economista Dércio Garcia Munhoz à Comissão Especial da Câmara dos Deputados - PEC nº 173/95, em 18 jan 1996. Câmara dos Deputados, mimeo.

também o interesse dos governos estaduais e municipais, que jamais se preocuparam em cumprir a Constituição e agora demonstram, com números freqüentemente maquiados, que gastam em excesso. Mas o motivo é o mesmo: os Estados e Municípios também estão endividados, e quem vai pagar a conta, mais uma vez, é o cidadão e o servidor, pois as demissões não irão apenas tirar o emprego desses trabalhadores, num primeiro momento, mas comprometer, cada vez mais, os já precários serviços prestados nas áreas mais essenciais à população carente.

Em vista desse quadro e das medidas contraditórias adotadas pelos responsáveis pela gestão dos quadros de pessoal e da despesa pública, creditar ao gasto com pessoal e encargos o *caos* financeiro da República, ou atribuir a essa despesa o status de *incontrolável* é, no mínimo, uma simplificação exagerada. Essa simplificação desconsidera, mesmo, a importância deste gasto no que diz respeito à presença do Estado na sociedade, uma vez que o principal investimento público é o investimento feito na prestação de serviços - que compete, em última análise, aos servidores. Não há como prestar serviços básicos como saúde, educação e segurança pública sem médicos, enfermeiras, professores, funcionários administrativos, policiais. Não há como editar normas e fiscalizar sua aplicação sem funcionários de diversas categorias, como fiscais, administradores, economistas. Não há, enfim, como prestar serviços previdenciários sem que funcionários estejam à disposição na rede de postos. Não há *serviço público* sem *servidores*.

8. O Substitutivo Moreira Franco

8.1 Gênese e elaboração

A PEC nº 173/95 suscitou vivos debates desde o início de sua tramitação no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, em vista de seu conteúdo potencialmente catastrófico sobre a administração pública.

A sua admissibilidade naquela Comissão, em outubro de 1995, demandou, inclusive, negociações entre o governo e sua base de sustentação, em vista das diversas emendas apresentadas pelo Relator na CCJR, Deputado Prisco Viana (PPB-BA). Os partidos de oposição também fizeram valer o seu direito de resistência, apresentado diversos destaques para votação em separado, e para manter a integridade da proposta o governo foi obrigado a mobilizar seus aliados.

Admitida com modificações pela CCJR, a emenda foi submetida à Comissão Especial, cuja instalação deu-se apenas ao final do mês de novembro de 1995. Essa Comissão, formada por 30 deputados e respectivos suplentes, designados pelos partidos políticos proporcionalmente às suas bancadas, tinha como atribuição regimental oferecer parecer no prazo de 40 sessões de deliberação, sendo que nas primeiras dez sessões do prazo poderiam ser oferecidas emendas à PEC desde que assinadas por 171 deputados.

A composição da Comissão refletiu, desde o início dos trabalhos, a intenção do governo de ter um elevado grau de segurança no seu resultado final. Foram indicados para compô-la majoritariamente parlamentares afinados com o governo, de modo a evitar imprevistos. Assumiu a Presidência dos trabalhos o Deputado João Mellão Neto (PFL-SP), ex-Secretário de Administração da Prefeitura de São Paulo e ex-Ministro do Trabalho e Administração do Governo Collor; como Relator, foi escolhido o Deputado Wellington Moreira Franco (PMDB-RJ), ex-prefeito de Niterói e ex-governador do Rio de Janeiro.

Os trabalhos da Comissão iniciaram-se no início de dezembro de 1995, correndo a partir daí o prazo de emendas, quando foram apresentadas cerca de 60 emendas à PEC. O Plenário da Comissão resolveu dedicar a maioria das sessões à realização de audiências públicas, e a organização dedicou espaço à discussão dos temas estabilidade, regime jurídico, planos de carreira, endividamento do setor público, qualidade e produtividade,

remuneração do servidor público, reforma do Estado, reforma administrativa na Europa e Estados Unidos, e outros. A primeira audiência, no entanto, realizada em 7 de dezembro de 1995, foi destinada a ouvir o depoimento do Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, que fez uma exposição geral do conteúdo da reforma e suas motivações. Também foram ouvidos pela Comissão Governadores de Estado (Rio Grande do Norte, Santa Catarina e Espírito Santo) e do Fórum de Secretários de Administração das Capitais.

Prestaram também depoimento, nas audiências públicas, renomados especialistas em direito administrativo e administração pública, assim como representantes de entidades da Administração e de associações, fóruns e sindicatos de servidores públicos. Especialistas em finanças públicas foram também ouvidos, e a Comissão contou também com o valioso depoimento de especialistas da França (Serge Vallemont) e Grã-Bretanha (Kate Jenkins), que acompanharam as reformas em seus respectivos países. Dos debates, restou a avaliação de que, majoritariamente, as propostas não contavam com o embasamento técnico necessário à sua justificação, tendo sofrido inúmeras críticas também quanto ao seu conteúdo.

Nesse processo de questionamento do conteúdo da PEC nº 173/95 destaca-se a aprovação pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, em 10 de março de 1996, de voto elaborado pela Dra. Carmem Lúcia Antunes Rocha, concluindo ao final que “a proposta governamental, longe de atingir os propósitos anunciados, mantém e mesmo aprofunda a possibilidade de práticas clientelista, que infirmam o princípio da moralidade pública” e, dentre outras críticas, que “a substituição dos mecanismos de controle prévio das entidades da Administração Indireta pelo chamado controle de resultados pode conduzir a maiores gastos por aquelas entidades, aumentando a sua participação na dívida externa brasileira, e, ainda, favorecendo os processos de manipulação política na administração dessas entidades”³⁴⁷. Também o Jurista Celso Antônio Bandeira de Mello formulou parecer sobre a PEC nº 173/95, cujo teor encerrava sérias críticas ao seu conteúdo, abordando especialmente a *incapacidade* de a proposta vir a converter-se em mecanismo de aperfeiçoamento da Administração Pública brasileira, mas, pelo contrário, abrir caminho ao acirramento do patrimonialismo, ofendendo a moralidade administrativa, concluindo por indagar:

*“A final, o que se pretende? Um serviço público eficiente, profissionalizado, cumpridor de normas legais e diretrizes técnicas, ou um corpo de agentes dócil e submisso a quaisquer interesses subalternos ou políticos momentâneos que atendam às conveniências e composições políticas de grupos ou facções emergentes a cada eleição?”*³⁴⁸

A profundidade dessas críticas e questionamentos, contudo, não encontrou terreno fértil na Comissão Especial. A começar pela própria época em que transcorreram suas reuniões (dezembro de 1995 a fevereiro de 1996), período de férias e em que a atividade congressual se ressentia de um natural esvaziamento, o qual se refletiu, por fim, na rotineira falta de quorum parlamentar nas audiências públicas. Pode-se dizer que, além dos partidos

³⁴⁷ ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, Conselho Federal. Comissão de Acompanhamento da Reforma Constitucional. Parecer aprovado em 10 de março de 1996, mimeo.

³⁴⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. A emenda da reforma administrativa (parecer). São Paulo, mimeo, setembro de 1995, 7 p.

de oposição, sempre presentes aos trabalhos, a base governista praticamente não acompanhou os debates, cuja profundidade e qualidade poderiam ter enriquecido a análise da matéria e a formação de convicções.

Após a realização da última das audiências programadas, e já esgotado o prazo regimental de 40 sessões, recolheu-se o Relator, Deputado Moreira Franco, aos trabalhos de elaboração de um substitutivo, que já ao final do mês de março divulgava, colocando-se a postos para a votação de seu Relatório no Plenário da Comissão. Tal substitutivo, contudo, à época ainda continha uma lacuna expressiva: o posicionamento do Relator sobre a questão da quebra da estabilidade aguardava “acordo entre os líderes” que refletisse o consenso entre o governo e sua base de sustentação.

Exatamente neste ponto parecia residir o nó da questão, uma vez que não abria mão o governo de permitir a quebra da estabilidade de modo a viabilizar a redução dos gastos com pessoal de Estados e Municípios. Num contexto preocupante de desemprego, estas medidas implicariam na potencial demissão de mais de 1,2 milhão de servidores, em todo o país, a fim de viabilizar a economia de 2 % do PIB, meta do governo conforme declarações públicas do Ministro Bresser Pereira. No entanto, além da fragilização da Administração frente aos governantes, esta medida implicaria em romper com o direito adquirido dos atuais servidores, tema não apenas polêmico como extremamente problemático, contrariando interesses justamente dos partidos governistas, responsáveis pela totalidade das contratações ocorridas até 1988, e temerosos dos efeitos dessas demissões sobre os seus aliados do passado. É importante resgatar, contudo, que a votação da PEC nº 173/95 na Comissão de Constituição e Justiça somente foi viabilizada mediante acordo em que o governo se comprometia a acatar alteração no texto da emenda que permitisse a demissão de servidores por excesso de gastos apenas até 31 de dezembro de 1998, aplicando-se a demissão por excesso de quadros apenas aos servidores admitidos após a promulgação da emenda. Esse compromisso, todavia, foi cumprido apenas em parte pelo Relator e pelos líderes que participaram do “acordo” materializado no Substitutivo.

Nesse primeiro substitutivo, destacava-se o conteúdo inovador das propostas do Relator, avançando muito além da proposição original. Foram propostas pelo Relator mais de 125 modificações à proposta original, dando à matéria caráter absolutamente novo. A extensão dessas mudanças gerou polêmicas, o que levou, posteriormente, o Relator a reduzir o conteúdo do substitutivo, o qual, mesmo assim, preservou o seu caráter de verdadeira *reforma constitucional*, face à extensão e variedade das modificações propostas, muitas delas sem embasamento em quaisquer emendas apresentadas à Comissão Especial.

Além de acolher a quase totalidade das propostas originais, demonstrativa da “submissão” do Relator à concepção de reforma do governo, o substitutivo ultrapassou, em muito, o que se seria de se esperar do processo de emenda, o que demonstra o grau de “banalização” que vem assumindo a discussão das alterações ao texto constitucional na atual legislatura, onde tramitam ou já tramitaram mais de 40 Propostas de Emenda Constitucional, dentre mais de 400 apresentadas. O substitutivo, como se verá a seguir, transcendeu, em muito, o que seria de se esperar em matéria de proposta do Relator, dado

que avança, em diversos pontos, sobre temas que não apenas não constam da proposta original, como estão absolutamente fora do escopo da Emenda.

Em 10 de julho de 1996, após mais de 3 meses de expectativa - período em que a Comissão Especial não voltou a se reunir, dada a priorização da tramitação da PEC nº 33/95 - Reforma da Previdência, então em fase final de votação - o Deputado Moreira Franco finalmente apresentou o seu substitutivo oficialmente. Iniciou-se, então, o processo de discussão, que se estendeu até o dia 20 de agosto de 1996, tempo necessário para que - face aos diversos adiamentos e cancelamentos de reuniões - pudesse a matéria ser debatida pelo mínimo de 10 deputados exigidos pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Em 20 de agosto, havendo ainda 15 deputados inscritos para discutir a matéria, foi aprovado requerimento de encerramento da discussão por 14 votos a 2. Na mesma sessão, tão logo encerrada a discussão, e sem fazer uso do prazo regimental, apresentou o Relator novo substitutivo, desobedecendo, no entanto, o devido processo regimental: o novo texto foi apresentado sob a forma de tabela comparativa, mencionando "sugestões acolhidas pelo Relator", mas sem reformular o voto ou o substitutivo anterior e sem justificar as alterações incorporadas. Sucessivas questões de ordem formuladas determinaram que a Presidência da Comissão decidisse no sentido de que o Relator deveria apresentar, formalmente, complementação de voto e novo substitutivo, articulado, a partir de cuja apresentação passaria a correr o prazo regimental de 24 horas para o início da votação.

Em vista disso, somente em 28 de agosto de 1995, finalmente, iniciou-se o processo de votação na Comissão, com a apresentação da complementação do voto do Relator. Nessa complementação, o Relator promoveu novas modificações, além das que já havia antes implementado, contemplando, inclusive, destaques que foram apresentados ao substitutivo apresentado em 10 de julho. E, mesmo após a apresentação desse novo substitutivo (o 3º apresentado oficialmente) novas alterações vieram a ocorrer, em decorrência de questões de ordem formuladas pelo Dep. Alexandre Cardoso, em vista da desobediência, pelo Relator, que incluiu no substitutivo matérias inadmitidas pela CCJR.

Em 23 de outubro de 1996, encerrou-se na Comissão a votação da matéria, com a rejeição de todos os destaques apresentados pela oposição e a retirada dos destaques dos partidos da base governista³⁴⁹, mediante compromisso entre os partidos (PFL, PTB, PMDB, PPB e PSDB) de que as divergências seriam discutidas antes da sujeição da matéria ao Plenário da Câmara dos Deputados.

Além do esvaziamento dos debates na fase de audiências públicas e da discussão na Comissão após a apresentação do substitutivo do Relator, ficou evidente que a Comissão fora montada com o único propósito de satisfazer o requisito regimental. O *locus* de discussão, na verdade, foi o gabinete da Relatoria, instalado no Espaço Cultural da Câmara dos Deputados, onde durante cerca de 7 meses o Deputado Moreira Franco recebeu deputados, senadores, representantes dos servidores e do governo, especialistas e quaisquer outros interlocutores que lhe pudessem auxiliar na formulação de sua proposta. Um dos

³⁴⁹ Entre destaques automáticos de Bancada e requerimentos de destaques simples apresentados à comissão, totalizaram-se 144 destaques, o que demonstra o baixo grau de consenso, na Comissão, em relação à proposta do Relator.

principais interlocutores da Relatoria foi o próprio Ministro Bresser Pereira, cujo aval às modificações propostas pelo Relator foi sempre solicitado, de modo a auxiliar a construção de um “acordo”, especialmente no que se referia à questão da quebra da estabilidade.

8.2 Conteúdo do Substitutivo

No presente tópico, buscaremos analisar de maneira mais detalhada o conteúdo do substitutivo aprovado pela Comissão Especial, a partir da sua divisão em itens agrupando os dispositivos por afinidade com o tema abordado.

É importante ter em mente, porém, nesse processo, que o Substitutivo é um sucedâneo da proposta original, que não rompe com suas premissas básicas. Na verdade, preserva a sua essência, e mesmo a complementa, indo além da intenção original. Dá, mesmo, a impressão de que, no seu processo de discussão e negociação, o Relator dispôs-se a encampar propostas que o governo não havia tido ocasião de incorporar à PEC nº 173/95, mas que posteriormente identificou como indispensáveis ao seu projeto de reforma. Economizou, assim, por esta via, o ônus de apresentar novas emendas constitucionais, utilizando-se dos bons préstimos do Relator para levá-las adiante mais rapidamente.

Como preliminar, ressalte-se que a proposta enviada pelo Governo FHC tem sido quase unanimemente considerada como um projeto de Reforma Administrativa que nada contribui para elevar o grau de profissionalização do serviço público, assegurar sua eficiência ou democratizar as relações do Estado com seus trabalhadores ou com a sociedade. Revela, por outro lado, a intenção de afastar restrições aos administradores, o que poderá dar ainda mais condições aos que notoriamente fazem mau uso do dinheiro público, sem dar condições aos bons administradores de perenizarem suas iniciativas. Permite, essencialmente, que mediante a elevação do grau de discricionariedade na Administração Pública, o governante seja investido de maiores poderes, cabendo ao cidadão *reclamar*, mas não *participar* efetivamente do processo decisório.

A proposta do Relator vai na mesma linha. Além de contemplar a demissão dos servidores estáveis para fins de redução do gasto público, prevê a adoção de um contrato de emprego na administração pública que anula, na prática, o regime estatutário, superando, assim, para o futuro, a discussão acerca do direito ou não do servidor à estabilidade. Por meio desse contrato de emprego, seria possível contratar pessoal sem direito à estabilidade ou à aposentadoria integral, já que apenas aos servidores estatutários tais direitos são garantidos. E, além disso, propõe o Relator a criação de flexibilidades para as empresas estatais - como a dispensa de licitações, não-sujeição ao teto remuneratório - e acolhe a idéia de extinguir o princípio da isonomia remuneratória. Por outro lado, abre a possibilidade de as remunerações máximas na Administração Pública venham a ser imediatamente elevadas, face ao novo teto proposto (Ministro do STF) e alteradas as remunerações dos membros de Poder (Deputados, Senadores, Presidente, Governadores,

Prefeitos e Vereadores) a qualquer momento, permitindo a legislação em causa própria, hoje vedada.

A proposta de substitutivo do Relator acrescenta, ainda, diversos pontos inexistentes na proposta original. Por exemplo, altera competências do Senado Federal na fixação da dívida pública, incorpora propostas relativas à segurança pública e - o que mais surpreende - antecipa-se ao que propôs o Governo FHC em 25 de março último, quando enviou ao Congresso proposta de emenda constitucional dando aos militares "status" diferenciado no âmbito da Administração Pública, a fim de viabilizar tratamento privilegiado na questão salarial, direitos e deveres funcionais.

O substitutivo Moreira Franco, apesar de incorporar algumas propostas apresentadas pelos partidos de esquerda, especialmente pelo PT, no tocante à participação do cidadão e à profissionalização do servidor por meio das escolas de governo, permite no entanto que os mesmos efeitos perversos apontados na PEC nº 173/95 - e alguns outros mais - decorram das alterações do texto constitucional. Tudo isso num contexto em que a sociedade civil vê, no serviço público, não um aliado ou um instrumento para o exercício de seus direitos, mas um *onus* insuportável, em decorrência da permanente campanha de difamação dos bons servidores, onde os maus exemplos - que devem ser combatidos - são dados como a regra geral.

Ressalte-se que, ainda que tenha havido importantes modificações no substitutivo, decorrentes do processo de discussão na Comissão Especial, o mesmo ainda está muito distante de haver se convertido numa peça que promova a Reforma Administrativa necessária. Ainda que contenha inovações positivas, são em essência de teor cosmético, possivelmente letra morta na prática administrativa, se não houver vontade política de implementá-las. Já o que tem de ruim - as inúmeras flexibilizações e medidas de ajuste - permitem que os administradores possam imediatamente proceder a demissões e cortes de gastos de maneira indiscriminada. Finalmente, há regras que, embora aparentemente positivas, poderão se tornar no seu oposto ainda durante a votação na Câmara dos Deputados, mediante destaques que, possivelmente, serão apresentados pelos que sempre tiveram interesse em manter o serviço público sob seu controle.

8.2.1 Estabilidade

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
Art. 41. São estáveis, após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público.	Art. 41 São estáveis após cinco anos de efetivo exercício, os servidores nomeados para cargos de provimento efetivo em virtude de concurso público, só podendo ocorrer a perda de cargo: (PEC 173)	Art. 41 São estáveis após cinco anos de efetivo exercício, os servidores nomeados para cargos de provimento efetivo em virtude de concurso público.
§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa.	I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado; (PEC 173)	§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo: I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado; II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa.

	II - <u>por desídia, improbidade ou qualquer outra falta grave, apurada mediante processo administrativo em que seja assegurado o contraditório e a ampla defesa;</u> (PEC 173)	
	III - por insuficiência de desempenho no exercício de suas funções, apurada mediante processo administrativo simplificado em que seja assegurado o contraditório e a ampla defesa; (PEC 173)	III - mediante procedimento de avaliação periódica, por insuficiência de desempenho, na forma da lei;
	IV - por necessidade da administração pública, visando a redução ou reestruturação de quadros, bem como a adequação destes aos limites fixados com base no art. 169, observados os critérios de desligamento estabelecidos em lei complementar. (PEC 173)	
	§ 1º Ao servidor estável desligado do serviço público por força do disposto nos incisos III e IV será assegurada indenização, na forma e gradação prevista em lei. (PEC 173)	
	§ 2º Quando o desligamento do servidor ocorrer com fundamento no inciso IV, o cargo respectivo será considerado extinto, ficando vedada a criação de novo cargo para as mesmas atribuições ou responsabilidades pelo período de quatro anos. (PEC 173)	
	§ 3º Ao servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado, definidas em lei complementar, cujo exercício exija garantias especiais contra a perda do cargo, não se aplica o disposto no inciso IV. (PEC 173)	
	§ 4º - É obrigatório, antes de completado o estágio probatório, como condição para a aquisição da estabilidade, a submissão do servidor nomeado para cargo efetivo a avaliação conclusiva e específica de desempenho por comissão instituída para essa finalidade. (PEC 173)	§ 4º. Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.
§ 2º Inativada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade.	§ 5º Inativada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade, <u>com remuneração proporcional ao tempo de serviço.</u> (PEC 173)	§ 2º Inativada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade, <u>com remuneração proporcional ao tempo de serviço.</u>
§ 3º Extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade remunerada, até seu adequado aproveitamento em outro cargo	§ 6º Extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade, <u>o não tendo sido aplicado o disposto no inciso IV, o servidor estável ficará em disponibilidade, até seu adequado aproveitamento em outro cargo, com remuneração proporcional ao tempo de serviço.</u> (PEC 173)	§ 3º Extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.
	Art. 11. É assegurado aos servidores nomeados para cargos de provimento efetivo em virtude de concurso público, em exercício à data da promulgação desta Emenda, o estágio probatório pelo período de dois anos para a aquisição da estabilidade. (PEC 173)	(Emenda) Art. 34. É assegurado o prazo de dois anos de efetivo exercício para aquisição da estabilidade aos atuais servidores em estágio probatório, sem prejuízo da avaliação a que se refere o art. 41, § 4º da Constituição Federal.

A questão da estabilidade merece duas abordagens específicas.

A primeira delas diz respeito à garantia da estabilidade e à forma de sua aquisição.

Note-se, em primeiro lugar, que a estabilidade estará agora inequivocamente associada ao exercício de cargos de provimento efetivo, afastando-se qualquer dúvida porventura existente de que o ocupante de **emprego público** não terá direito à estabilidade. Essa mudança, embora aparentemente inofensiva, na verdade dará a completa sustentação à criação do contrato de emprego público, proposto pelo art. 37, IX, que veremos adiante.

Mesmo no caso de cargo efetivo, o Relator acolhe a proposta de elevação do estágio probatório do servidor público para 5 anos. Aos juizes, no entanto, é mantida a vitaliciedade após 2 anos. Ao acolher essa alteração, o Relator incorpora também a norma de transição, alterando-a, no entanto, para prever expressamente a sujeição ao processo de avaliação prévio à efetivação. Vale ressaltar, novamente, a impropriedade dessa mudança: o prazo de cinco anos permite que o servidor esteja à mercê do titular ou chefe por prazo muito prolongado, possibilitado “derrubadas” de não estáveis em períodos de troca de governo. Não se trata de prazo necessário a melhor aferir o desempenho do servidor; assim fosse, 3 anos seriam mais do que suficientes, quando não os dois hoje previstos.

Quanto à demissão por insuficiência de desempenho, trata-se da constitucionalização de situação já prevista na legislação, em face do conceito legal de *desídia*. No entanto, a emenda não prevê a necessidade de processo administrativo para perda do cargo nessa hipótese, referindo-se apenas a “procedimento de avaliação periódica”. Recorde-se que a proposta original previa o “contraditório e ampla defesa” como direito do servidor demitido por insuficiência de desempenho. Assim, essa omissão poderá vir a ser causa de abusos e arbitrariedades, o que poderia ser evitado com a previsão de processo administrativo, ainda que simplificado, de modo possibilitar a defesa do servidor cuja insuficiência de desempenho seja apurada e dê causa à demissão.

Embora não tenha acolhido a proposta de demissão por excesso de quadros, o Relator manteve a demissão por excesso de gastos, agora na forma do art. 169, § 3º e 4º. Mas, nesse caso, diferentemente da proposta do governo, o Relator não assegura às carreiras típicas de Estado a proteção contra essa hipótese de demissão.

O Relator acolhe integralmente a proposta do governo, que implica em autorizar a disponibilização de servidores estáveis com remuneração proporcional. É uma salvaguarda que - caso o governante não queira ou não possa demitir os estáveis - terá o condão de produzir efeito semelhante, permitindo a redução do gasto com pessoal. A experiência do governo Collor, em 1990, demonstra que, com proventos proporcionais, o servidor fica refém do governante, que poderá destruir setores inteiros da administração pública sob a justificativa de redução de gastos com servidores “desnecessários”.

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
Art. 167. São vedados:		Art. 167. São vedados:
...		X - o repasse de verbas e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receitas, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas, dos Estados, do DF e dos Municípios.

Também correlata à questão da estabilidade - e da demissão de servidores por excesso de gastos - está a proposta do Relator de que seja vedado o repasse de verbas e empréstimos aos Estados e Municípios para pagamento de despesas com pessoal.

A proposta é, aparentemente, positiva, à medida que induz ao **realismo fiscal**, impedindo que sejam gastos com pessoal e encargos recursos indisponíveis. Se, como reza o art. 169, a despesa com pessoal não pode ultrapassar um percentual máximo de comprometimento da **receita corrente líquida ou disponível**, já está implícito que não poderá gastar com pagamento de pessoal **receitas de capital ou receitas ainda não disponíveis**.

Inobstante, poderá inviabilizar a descentralização executiva na administração pública, pois veda também os **repasses de verbas**. Por meio de transferências voluntárias - através de convênios ou ajustes - é que operam serviços públicos básicos, como o seguro-desemprego, o SUS, a educação, etc.. Logo, tais repasses obrigatórios e indispensáveis devem ser excepcionalizados, sob pena de gerar situação de colapso na gestão dos serviços públicos essenciais, idéia que - certamente - não deve ter sido a que orientou a elaboração desta mudança na Constituição.

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
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.		Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.
Parágrafo único. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:		§ 1º. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:
I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;		I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;
II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.		II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.
		§ 2º. Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida no caput para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao DF e aos Municípios que não observarem os referidos limites.
		§ 3º. Para o cumprimento dos limites fixados com base no caput deste artigo durante o prazo fixado na lei complementar ali referida, a União, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:
		I - redução de pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança existentes em cada Poder;
		II - demissão dos servidores não estáveis, assim considerados aqueles admitidos na administração direta, autárquica e fundacional sem concurso público de provas ou de provas e títulos após o dia 5 de outubro de 1983, cujos cargos não forem essenciais à administração pública.
		§ 4º. Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o

		cumprimento 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 de redução de pessoal
		§ 5º. O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a uma indenização por ano de serviço.
		§ 6º. O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou semelhantes pelo prazo de quatro anos.
		§ 7º. Lei federal disporá sobre os critérios a serem obedecidos na efetivação da demissão de servidor prevista no § 4º.

Nessa modificação ao art. 169 reside o cerne da discussão acerca da estabilidade no serviço público.

A alteração proposta implica, primeiramente, em que a lei complementar prevista no “caput” (atual Lei Complementar nº 82/95), em vez de prever um **limite global** por esfera de governo, deverá prever limites **por Poder**, ou seja, estipular uma “fatia do bolo” para o gasto com pessoal. Como primeiro efeito, isto poderá ser extremamente negativo para os órgãos que têm necessidade crescente de elevação do gasto, como os do Poder Judiciário e do Executivo, e bom para os órgãos do Legislativo, cujos quadros de pessoal e necessidades de recursos não aumentam na mesma proporção que a receita ou de acordo com o crescimento da população ou a demanda por serviços públicos, tendendo a cristalizar distorções remuneratórias.

Já no § 1º, a redação visa adequá-lo à proposta de criação de uma nova forma de contratação (contrato de emprego) na administração direta, autárquica e fundacional. A proposta é positiva por submeter à aprovação prévia do Legislativo qualquer medida que eleve o gasto com pessoal, mas limita, ainda mais, a característica “contratual” dessa relação de trabalho.

No § 2º, reside grave problema à medida que a suspensão **de todos os repasses** de verbas aos entes federativos que estejam descumprindo o limite de gasto não poderá atingir as transferências constitucionais, sob pena de ofensa ao **princípio federativo**. Caso isso ocorra, haverá uma crise sem precedentes na gestão dos entes da federação, com repercussões muito mais graves do que o descontrole financeiro que pretende evitar.

Quanto ao § 3º, refere-se a um prazo que está fixado na lei complementar, mas que não está previsto na CF. Neste prazo, que é de 3 exercícios financeiros a contar de 1996, os entes que estiverem gastando com pessoal e encargos mais do que o permitido terão que adaptar-se ao limite fixado. No entanto, esse prazo pode ser alterado por lei complementar nova, reabrindo-se, periodicamente, a sua contagem. Até porque, quando o Constituinte fixou, no art. 38 do ADCT, que quando o limite previsto fosse ultrapassado, o ente federativo deveria retornar a ele num período de cinco anos **a partir do momento que ultrapassasse o limite**, implicitamente admitiu que - apesar dos limites impostos pelo art. 169 - ele poderia vir a ser ultrapassado. O limite temporal da Lei Rita Camata, assim, é um limite flexível, que poderá ser alterado, estendido, reaberto, desde que por lei

complementar. E, com ele, também a possibilidade de demissão de servidores estáveis, prevista no § 4º a seguir.

O inciso I do § 3º prevê como medida de ajuste imediata a redução do gasto com comissionamentos, abundantes em toda a administração pública e, em muitos casos, desnecessários. No entanto, é medida que não careceria de estar na Constituição, pois pode ser adotada por lei ordinária a qualquer momento.

Quanto à demissão dos não estáveis (inciso II) a proposta é correta, pois se coloca como alternativa que não prejudica os servidores que comprovaram mérito competitivamente para ingressar no serviço público. No entanto, o trecho final submete a regra a elevado grau de discricionariedade, abrindo caminho - caso mantido o inciso § 4º - à demissão dos servidores concursados, estáveis, que não sejam “essenciais”.

Cumpridas essas etapas - ou não, conforme sejam os não estáveis “essenciais” - chega-se à permissão da quebra geral da estabilidade por necessidade de redução do gasto, prevista no § 4º do art. 169. Não foi fixado prazo limite expresso para tais demissões, assumindo-se então como definitiva a possibilidade de que a demissão possa ocorrer a qualquer momento em que convenha à Administração, mediante alteração à Lei Rita Camata. Se a demissão tivesse limitação e temporal, estaria como **disposição transitória, e não permanente**. Isto implica que, sempre que se produzir, por força das circunstâncias, um quadro de “crise financeira” dos Estados e Municípios, poderá ser reaberto o prazo para demissão dos servidores estáveis, comprometendo inteiramente o princípio da estabilidade. E sem que, ao contrário do que previa a proposta inicial, qualquer categoria de servidor esteja, a priori, protegida disso.

Inobstante, o Relator acolheu sugestão no sentido de que a demissão se faça mediante critérios a serem estabelecidos em lei federal, devendo ato normativo motivado especificar a atividade funcional, órgão ou unidade em que haverá a redução de pessoal (art. 169, § 4º e 7º). Por “ato normativo motivado” pode-se entender ato administrativo infralegal, especialmente sob a forma de Decreto, o que impedirá qualquer controle prévio da adequação das medidas adotadas aos critérios estabelecidos na lei mencionada.

Por fim, determina a extinção do cargo ou emprego cujo ocupante haja sido demitido, bem como veda a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de 4 anos. Evidentemente, a burla a essa vedação se dará por meio da criação de cargos com “rótulos” diferentes, sejam eles comissionados ou efetivos, como bem lembra Raymundo Faoro:

“Será que, para merecer tantos poderes, haveria a certeza de que seriam honrados e parcimoniosamente exercidos? É verdade que, querendo evitar o uso político do arbítrio, se dispôs que o cargo extinto não poderia ser recriado, senão depois de uma quarentena temporal. Retifique-se a ingenuidade: o que não poderia ser recriado não seria o cargo, mas o nome do cargo. Será que a faculdade sem controle e sem medida não poderia cair nas mãos de um louco ou de um demagogo? O sufrágio popular ainda não

descobriu o meio de distinguir entre a loucura e a sanidade dos inventores de catástrofes, para em nome delas, impor suas fantasias aos governados.³⁵⁰

8.2.2 Regime Jurídico

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
37. ... IX - a lei estabelecerá os casos da contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;		37. ... IX - lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disporá sobre o contrato de emprego público na administração direta, autárquica e fundacional, observado, em qualquer caso, o disposto nos incisos I, II, III, IV, VIII, X, XI, XII, XIII, XV e XVI, e no art. 39, "cápu" e § 1º e 5º.
Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores de administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.	Art. 39 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios <u>poderão adotar</u> , no âmbito de sua competência, <u>regimes jurídicos diferenciados</u> para os seus servidores e <u>instituirão</u> planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. (PEC 173)	Art. 39. Lei de iniciativa de cada Poder da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios instituirá política remuneratória e planos de carreira obedecendo aos princípios do mérito e da capacitação continuada e à natureza, complexidade e atribuições dos respectivos cargos, vedados:
Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:	Art. 206.	Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
V - valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;	V - valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público ou processo seletivo público; (PEC 173)	V - valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos.

As alterações propostas pelo Relator à disciplina do regime jurídico dos servidores são, possivelmente, o principal problema decorrente do substitutivo.

Ao alterar o inciso IX do art. 37, o Relator extingue a contratação temporária por excepcional interesse público. Prevê, em vez disso, que "lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disporá sobre o contrato de emprego público **na administração direta, autárquica e fundacional**" ou seja, cria um novo tipo de regime - o de contrato de emprego - de alcance geral na administração pública. Com isso, as contratações hoje temporárias e restritas constitucionalmente a casos de emergência ou necessidade inadiável passam a poder ser permanentes. No entanto, a exigência de concurso público para as contratações emergenciais e temporárias poderá dificultar a prestação de serviços públicos em situações de calamidade, endemias, censos, etc, incentivando a terceirização e os contratos indiretos. Quanto a essas contratações, de caráter excepcional, não resolve o Relator o seu problema, que é a usual "renovação" dos contratos temporários, que se tornam, por essa via, indeterminados...

Além disso, a definição do alcance do contrato de emprego é excessivamente ampla, tomando praticamente **desnecessária** a existência do regime estatutário. O regime de

³⁵⁰ FAORO, Raymundo. O terremoto como critério de governo. *Carta Capital*, nº 16, 1995, p. 24.

contrato poderá abranger praticamente a totalidade dos casos, cabendo à lei estabelecer diferenciações, e no qual o servidor **não terá direito à estabilidade e aposentadoria integral**, nem poderá impetrar dissídio ou negociação coletiva. No entanto, estará sujeito ao princípio da reserva legal para aumentos salariais, ao mesmo regime disciplinar dos estatutários, mesmos planos de carreira, mesma política remuneratória, etc...

Desse modo, o servidor sujeito ao regime de emprego (que sequer merecerá a designação de “servidor público”) terá todos os ônus do regime estatutário, exceto as suas vantagens (estabilidade, regime previdenciário diferenciado, disponibilidade), o que significa o **pior dos mundos**.

Finalmente, é atribuída aos Estados e Municípios competência para legislar sobre o contrato de emprego, o que colide com o art. 22, I que atribui à União competência privativa para legislar sobre **direito do trabalho**. Essa colisão indica, mais uma vez, a natureza ambígua do “contrato de emprego”, que se constituirá, na verdade, num novo regime jurídico cujo principal motivo é afastar os servidores a eles submetidos dos direitos previstos nos art. 40 e 41 da CF.

Quanto ao magistério, fica mantida a proposta original de multiplicidade de regimes jurídicos, o que contraria a tese de que haja um plano de carreira para o magistério, que deve ser, necessariamente, unificado, assim como o regime jurídico a que estejam sujeitos seus integrantes. Caso contrário, teremos não uma, mas várias carreiras do magistério, sujeitas a regimes diferenciados conforme o órgão ou entidade a que esteja vinculado o servidor. Finalmente, o magistério poderá ser, genericamente, submetido ao contrato de emprego, sem direito a estabilidade nem às demais garantias da função pública.

Por isso tudo, verifica-se que a questão do regime jurídico aplicável à Administração Pública não mereceu análise mais detida, preocupando-se o Relator em atender à demanda original do governo; ao fazê-lo, no entanto, semeou a completa desorganização, colocando em lugar do regime estatutário, de adesão, um *pseudo* contrato que de contrato nada tem, senão a liberdade da parte mais forte de rompê-lo quando lhe convier.

8.2.3 Democratização das Relações de Trabalho

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
Art. 114. ...		Art. 114. ... § 3º. Não se inserem na competência da Justiça do Trabalho os litígios decorrentes do contrato de emprego público previsto no art. 37, IX. ...

A inovação contida nesse dispositivo evidencia o caráter “*sui generis*” e perverso do “contrato de emprego” previsto no art. 37, IX, destinado a tornar-se o regime predominante na administração direta, autárquica e fundacional. É regime de emprego, mas nessa relação

o trabalhador não terá direito à negociação coletiva, ao dissídio coletivo ou à sentença coletiva. Qualquer demanda salarial somente poderá ser resolvida mediante lei.

Além de não incorporar ao substitutivo nenhuma proposta no sentido de promover a democratização das relações de trabalho, o Relator fortalece-se o caráter autoritário e impositivo do regime de adesão, transformando-se o contrato de emprego num **pseudo-contrato**, onde as suas cláusulas não podem ser acertadas livremente, dependendo da legislação, e onde não há direitos, mas apenas **deveres**. Embora se declarasse contrário ao regime de adesão, não incorporou a previsão de qualquer instrumento de negociação entre a Administração e os servidores, o que poderia mitigar a inflexibilidade desse regime. Mas, o que é ainda mais grave, expressamente **veda**, no art. 114, o recurso ao dissídio coletivo ou à negociação coletiva para os ocupantes de empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional.

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
37... VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar;		37... VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica.

A partir dessa modificação, o direito de greve do servidor passará a depender, para ser exercido, da regulação em lei ordinária. Continuará, como hoje, a ser direito de eficácia contida, ou seja, não poderá ser exercitado enquanto não houver a lei. Há opiniões no meio sindical no sentido de que a disciplina em lei ordinária poderá servir à aprovação fácil de legislação restritiva. No entanto, não há consenso quanto ao mérito da proposta. Em nossa opinião, a alteração é positiva à medida que afasta a exigência de lei complementar para regular o direito de greve no serviço público, permitindo que por lei ordinária, de mais fácil aprovação, venha o mesmo a ser regulado. É conveniente lembrar que, em face do art. 246 da Constituição, instituído pelas Emendas Constitucionais nº 6 e 7, essa lei não poderá ser editada por meio de Medida Provisória.

Complementarmente, cabe ressaltar que os servidores que vierem a ser regidos pelo “contrato de empregos” não estarão na dependência dessa lei, pois o art. 37, XI não submete esses trabalhadores à previsão do inciso VII. Esta omissão permite duas interpretações: ou os “empregados públicos” não poderão exercer a greve nem mesmo nos termos da lei referida no inciso VIII do art. 37, ou estarão - como trabalhadores - apenas submetidos ao art. 9º da Constituição de 88, que assegura esse direito, observada apenas a lei que dispõe sobre os serviços essenciais.

8.2.4 Teto de Remuneração

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
Art. 37... XI - a lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos	Art. 250. Ninguém poderá receber remuneração, provento de inatividade ou pensão dos cofres públicos superior, a qualquer título, à remuneração fixada em espécie para o Presidente da República, na	Art. 37... XI - a remuneração dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, o subsídio dos membros de qualquer dos Poderes da União,

<p>Podere, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministro de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos, como remuneração, em espécie, pelo Prefeito.</p>	<p>forma do inciso VII do art. 49. (PEC 173)</p>	<p>dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal que for fixado, em espécie, por lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal, para os Ministros do Supremo Tribunal Federal.</p>
		<p>§ 9º. O disposto nos incisos XI e XII aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral.</p>
<p>Art. 96. Compete privativamente:</p> <p>... II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:</p> <p>... b) a criação e a extinção de cargos e a fixação de vencimentos de seus membros, dos juizes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver, dos serviços auxiliares e os dos juizes que lhes forem vinculados;</p>		<p>Art. 96. Compete privativamente:</p> <p>... II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:</p> <p>... b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos serviços auxiliares, dos juizes e a remuneração dos juizes e do subsídio de seus membros, dos juizes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver, ressalvado o disposto no art. 48, XV;</p>
<p>Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:</p>	<p>Omisso.</p>	<p>Art. 48 ... Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:</p> <p>XV - fixar o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõe os art. 37, XI, 39, § 6º, 150, II, 153, III e 153, § 2º, I.</p>
		<p>(Emenda) Art. 35. Os subsídios, vencimentos, remuneração, proventos de aposentadoria e pensões adequar-se-ão, quando da promulgação desta Emenda, aos limites decorrentes da Constituição, não se admitindo a percepção de excesso a qualquer título.</p>

Um dos debates mais apaixonados durante a tramitação da PEC nº 173 referiu-se à necessidade de combater as remunerações que excedem ao teto de remuneração previsto no art. 37, XI. Os dados já mencionados relativos a situações exorbitantes, em vários Estados, serviram de mote à fixação de novos critérios para a abordagem do problema.

Da proposta original (fixação de um superteto, a remuneração do Presidente da República, válida para os Três Poderes em todas as esferas de governo) o Relator acolheu a idéia de um teto único para todo o país. No entanto, esse teto passou a ser a remuneração dos Ministros do STF. Com isso, eleva-se o teto remuneratório para cerca de R\$ 10.800 (valor de dezembro de 1996), que é a remuneração de Ministro do STF incluídas todas as suas vantagens. Este teto será automaticamente aplicável a todos os Estados e Municípios, a menos que fixem, por lei própria, teto inferior para seus próprios servidores.

A fixação da remuneração dos Ministros do STF deixa de ser iniciativa privativa dessa Corte, e passa a ser de iniciativa conjunta dos chefes dos Três Poderes, e sujeita a

sanção presidencial. Esse teto, no entanto, poderá ser alterado por outra lei, a qualquer momento que convenha à Administração, inclusive **para menos**, o que poderá acarretar **reduções remuneratórias** aos servidores, já que a irredutibilidade será sempre excepcionada pelo **teto remuneratória**. A remuneração-teto será fixada na forma de subsídio, evitando-se com isso que possa ser acrescida qualquer **vantagem pecuniária** ao valor que vier a ser fixado. Com isso, acabam os adicionais por tempo de serviço devidos aos magistrados, que terão a sua remuneração fixada em parcela única (art. 39, 6º)

Embora fixe um teto único para todos os Poderes e esferas de governo, são excluídas de sua aplicação as empresas estatais que não recebam recursos da União, dos Estados, do DF ou dos Municípios para despesas com pessoal (§ 9º do art. 37). Assim, apenas um reduzido número de estatais estará sujeito ao teto de remuneração. Por este raciocínio, uma estatal que tenha sua receita oriunda integralmente da administração direta, por meio de “contrato guarda-chuva”, ou “auto-suficiente” não tocante a pessoal e custeio estaria liberada para pagar salários superiores ao teto aos seus empregados, o que desvirtua a motivação da existência do teto, que é a de servir como parâmetro e conter abusos. O critério para a sujeição ao teto deve ser o da **subordinação hierárquica** que há entre Administração Direta e Indireta, inclusive estatais, residindo o problema na fixação de um teto honesto, que dispense subterfúgios. Na administração direta, autárquica e fundacional, no entanto, todos os ocupantes de cargos e empregos estarão sujeitos ao teto.

Outra incongruência é o fato de que o **subsídio** do Presidente e do Vice-Presidente da República ficam também sujeitos ao teto, ou seja, implica dizer que, caso o Presidente da República tenha subsídio igual ao do Ministro do STF, o Ministro de Estado - hierarquicamente subordinado ao Presidente - poderá perceber subsídio **menor** do que o do Ministro do STF e membros do Parlamento. Ou seja: permanecerá o Ministro do STF percebendo mais do que os Ministros de Estado e membros do Congresso, como ocorre hoje graças aos **quinquênios**. Nesta hipótese, poderia um servidor público - sujeito ao teto de Ministro do STF - perceber remuneração superior à de Ministro de Estado ou parlamentar, a menos que seja submetido a um “subteto”, já previsto no art. 37, XII pelo Relator.

Como regra de ajuste, propõe o Relator uma “renovação” do art. 17 do ADCT da Constituição atual, a fim de que os subsídios, os vencimentos, a remuneração, os proventos de aposentadoria e as pensões que estejam sendo percebidos na data da promulgação desta Emenda ajustem-se aos limites decorrentes da Constituição, não se admitindo a percepção de excesso a qualquer título. A proposta visa permitir que haja um “corte” geral de excessos remuneratórios, inadmitindo-se alegação de direito adquirido às parcelas excedentes.

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
37. ... XII - o vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;		37. ... XII - lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer limite remuneratório em valor inferior ao previsto no inciso XI.

A alteração ao art. 37, XII tem duplo efeito. Por um lado, afasta a regra isonômica, cujo objetivo de evitar distorções remuneratórias favoráveis aos Poderes Legislativo e

Judiciário vinha sendo grosseiramente desrespeitada - inclusive pelo STF. A solução para esse problema, evidentemente, não era **suprimir** a isonomia, mas **aperfeiçoá-la** para garantir sua efetividade. Em lugar disso, o Relator propôs a previsão constitucional de que cada esfera de governo poderá fixar um **subteto de remuneração** aplicável aos seus servidores.

Embora essa medida possa ser justificável, há que se considerar o fato de que a fixação deste subteto é também exceção ao princípio da irredutibilidade, ou seja, a cada momento governantes interessados em exercer a demagogia poderão propor e aprovar **subtetos** que impliquem na **redução** de remunerações e proventos de servidores públicos, com efeitos catastróficos para a sua manutenção e exercício profissional.

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
37. ... XV - os vencimentos dos servidores públicos, civis e militares, são irredutíveis e a remuneração observará o que dispõem os art. 37, XI, XII, 150, II, 153, III e 153, § 2º, I.	PEC 338/96 XV - os vencimentos dos servidores públicos são irredutíveis e a remuneração observará o que dispõem os art. 37, XI, XII, 150, II, 153, III e 153, § 2º, I.	37 ... XV - o subsídio e os vencimentos dos cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos art. 37, XI, XII e XIV, 39, II e III, e 55 5º e 6º, 150, II, 153, III e 153, § 2º, I.
Art. 39 ... § 2º. Aplica-se a esses servidores o disposto no art. 7º, IV, VI, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, XXIII e XXX.	Art. 39 ... § 2º Aplica-se aos servidores titulares de cargos e funções públicas o disposto no art. 7º, IV, VI, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, XXIII e XXX, ressalvado, neste último a vedação ao estabelecimento de critérios de admissão por motivo de idade. (PEC 173)	Art. 39 ... § 4º. Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

Acolheu o Relator a proposta original de extinção da garantia do servidor público da irredutibilidade salarial. Preserva, somente, a previsão da irredutibilidade de vencimentos, conceito que, como vimos, é inferior ao de **remuneração**. Além disso, a garantia passa a ser dos **cargos e empregos**, e não de seus ocupantes. Ou seja: deixa de ser um direito subjetivo, individual, para ser uma garantia genérica, cuja ofensa somente poderá ser alegada quando produzir efeitos de caráter geral. Da mesma forma, caso a lei venha a fixar subteto inferior ao valor percebido pelo servidor (art. 37, XII) a sua remuneração poderá ser reduzida, a qualquer tempo.

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
Art. 95. Os juizes gozam das seguintes garantias: III - irredutibilidade de vencimentos, observado, quanto à remuneração, o que dispõem os art. 37, XI, 150, II, 153, III e 153, § 2º, I.		Art. 95. Os juizes gozam das seguintes garantias: III - irredutibilidade de subsídio, ressalvado o disposto nos art. 37, X, XI e XII, 150, II, 153, III e 153, § 2º, I.
Art. 128. ... - § 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros: I - as seguintes garantias: - c) irredutibilidade de vencimentos, observado, quanto à remuneração, o que dispõem os arts. 37, XI, arts. 150, II, 153, III e 153, § 2º, I;		Art. 128. ... - § 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros: I - as seguintes garantias: - c) Irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 6º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X, XI, XII, arts. 150, II, 153, III e 153, § 2º, I;

Ao prever a sujeição das remunerações ao teto e subteto propostos pela emenda, o Relator permite a redução de vencimentos e subsídios. Quaisquer cargos estarão sujeitos, a qualquer tempo, a reduções salariais decorrentes dos valores que venham a ser fixados.

No caso da magistratura e do Ministério Público, isso é especialmente preocupante, à medida que se tornará possível mitigar a garantia da irredutibilidade, essencial ao exercício isento e pleno de suas funções. Poderá ocorrer, inclusive, *redução nominal de valores* de seus subsídios, justificada com base na adequação de suas remunerações a um "subteto" fixado em lei ordinária. O alcance da norma é excessivo, podendo vulnerabilizar os responsáveis pela prestação da Justiça caso não seja assegurada a irredutibilidade plena.

8.2.5 Política remuneratória

Os problemas relativos às remunerações no serviço público mereceram especial atenção do relator. Nesse particular, a sua conduta negou a corrente segundo a qual a Constituição enrijece e torna inflexível a gestão pública, pois o conjunto de medidas proposta tende a tornar esta "rigidez" ainda maior. Na verdade, instituiu um conjunto de regras e princípios destinados a orientar a política remuneratória que, se implementados, poderão proporcionar alguns avanços. Todavia, é também por meio desses princípios que são fragilizados gravemente direitos dos servidores públicos, dentre esses o da aposentadoria com proventos integrais. A seguir, abordaremos essas modificações seus principais efeitos prováveis.

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
37... X - a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data.	PEC 338/96 X - a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção entre os Três Poderes, far-se-á sempre na mesma data e nos mesmos índices. PEC 173/95 XXXI - somente mediante lei específica poderá ser elevada ou reajustada a remuneração, o vencimento, o soldo, o provento, a pensão, as gratificações ou quaisquer vantagens pecuniárias percebidas por ocupantes de cargos, empregos ou funções na administração direta, das autarquias e das fundações públicas;	37... X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o art. 39, § 6º somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

A modificação ao art. 37, X estabelece, primeiramente, que somente por lei uma lei de iniciativa de cada Poder poderá ser alterada a remuneração dos servidores públicos e o subsídio dos membros de Poder e dos demais agentes políticos, procedendo-se à revisão geral sempre na mesma data. Esta revisão passa a ser obrigatoriamente anual, sem distinção de índices, o que se configura - no contexto anual - num avanço, já que afasta a possibilidade de congelamento salarial por prazo indeterminado no serviço público. Já a previsão de "observada a iniciativa privativa em cada caso" para a revisão geral poderá

significar que cada Poder possa enviar projetos específicos dispondo sobre a alteração de remunerações de seus servidores, a qualquer tempo, inclusive a título de revisão. No entanto, sendo a revisão geral “sem distinção de índices”, não há sentido em haver mais de um autor legitimado para a proposição da lei que disponha sobre a revisão geral na mesma data, a menos que com isso se queira assegurar que não haverá distinção de índices entre os servidores alcançados pela mesma iniciativa...

No mesmo dispositivo, ao referir-se apenas a “servidores públicos”, sem explicitar que se dirige aos **civis e militares**, antecipa a intenção da PEC 338, que é a de dar aos militares tratamento diferenciado. A alteração promovida na estrutura da Carta de 88 pela PEC 338, retirando a separação entre os art. 39, 40 e 41 (Servidores Públicos Civis) e 42 (Servidores Públicos Militares), unificando os dispositivos, com nova redação, numa Seção única, além das alterações promovidas no art. 61 e 142, permite entender que os militares não são mais “servidores públicos”, mas apenas “militares”, portanto não incluídos no art. 37, X, podendo ter reajustes diferenciados. Esta discriminação atende, apenas, ao objetivo de conferir tratamento privilegiado aos militares por ocasião dos reajustes, o que contraria o princípio da isonomia.

Também os servidores regidos pelo “contrato de emprego” na Administração são atingidos pelo dispositivo. A sua submissão à lei para qualquer reajuste afasta a tese da livre negociação das condições de trabalho que é inerente ao regime de contrato, onde há a vontade das partes.

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.	Art. 39 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios <u>podem adotar</u> , no âmbito de sua competência, regimes <u>jurídicos diferenciados</u> para os seus servidores e <u>instituirão</u> planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. (PEC 173)	Art. 39. Lei de iniciativa de cada Poder de União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios instituirá política remuneratória e planos de carreira obedecendo aos princípios do mérito e da capacitação continuada e à natureza, complexidade e atribuições dos respectivos cargos, vedados:
		III - a instituição de gratificações, adicionais, abonos, prêmios e outras vantagens remuneratórias, ressalvados:
		a) o adicional por tempo de serviço em valor não superior a um por cento por ano de efetivo exercício;
		b) o adicional ou prêmio de produtividade, de natureza avertual, na forma da lei;
		c) o adicional por atividades penosas, insalubres ou perigosas, como definido em lei específica;
		d) a gratificação pelo exercício de função de confiança ou de cargo de em comissão;
		III - qualquer incorporação aos vencimentos dos servidores públicos, ativos e inativos, bem como às pensões, seja a que título for, ressalvado o adicional por tempo de serviço e observado o art. 37, XI e XII.
§ 1º A lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou semelhantes do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as	SUPRIMIR (PEC 173)	§ 1º. A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes da política remuneratória observará: I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho.		II - os requisitos para investidura; III - as peculiaridades dos cargos.
		§ 2º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.
		Art. 39 ... § 5º. As vantagens a que se referem os arts. 7º, IX e XVI e 39, II, b, c e d, deixarão de ser percebidas quando cessarem as condições que lhes deram causa, não incidindo sobre as parcelas não incorporadas aos vencimentos a contribuição previdenciária destinada a aposentadoria ou pensão.
Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:	Art. 51	Art. 51
IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;	IV - dispor, sobre a organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços; (PEC 174)	IV - dispor, sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;
Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:		Art. 52...
XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;	XIII - dispor sobre a organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços; (PEC 174)	XIII - dispor, sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;
Art. 127. ... § 2º. Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas e de títulos; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.		Art. 127. ... § 2º. Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas e de títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

Além da supressão da obrigatoriedade de regime jurídico único, a redação oferecida pelo Substitutivo ao art. 39 e seus parágrafos completa a supressão do princípio da isonomia remuneratória iniciada com a modificação ao art. 37, XII. Assim, permite que cada Poder venha a ter sua própria política remuneratória, com estruturas remuneratórias e critérios de classificação específicos para suas carreiras e cargos. Inobstante, prevê alguns princípios a serem seguidos pelos planos de carreira, que poderão amenizar o impacto dessa supressão.

Como diretrizes para a política remuneratória, propõe, inovando no texto constitucional, a vedação de instituição de vantagens aleatórias que tem natureza de vencimento, permitindo apenas o adicional por tempo de serviço, o adicional por atividades penosas, insalubres ou perigosas e as gratificação decorrentes de comissionamentos.

Prevê, ainda, a possibilidade de pagamento do adicional do prêmio de produtividade, de natureza eventual.

Essas vantagens, por fim, não poderão em qualquer hipótese ser incorporadas aos vencimentos, proventos ou pensões dos servidores.

A permissão constitucional de pagamento de anuênios no limite de 1% ao ano tem como mérito o fato de instituir regra geral e isonômica, impedindo que se criem, por meio dessa vantagem, novas distorções. Já a não fixação de limite máximo para os adicionais de produtividade poderá dar ensejo a que, por meio desta vantagem, possam ser mantidas tabelas de vencimento excessivamente baixas. A vedação de adicionais de produtividade elevados obrigaria as tabelas de vencimento a serem mais realistas, especialmente no tocante às carreiras melhor remuneradas, refletindo-se esta mudança sobre o anuênio, que passaria, de fato, a refletir uma valorização da antiguidade e da experiência no serviço público. É importante assegurar, no entanto, que tais adicionais de produtividade não sejam devidos apenas aos servidores quando em atividade, mas que se incorporem aos proventos da aposentadoria, a fim de preservar a aposentadoria com proventos integrais. Nesse sentido, a previsão de que terão caráter eventual, não incorporável, é problemática, pois não está configurado o que se poderia considerar "eventual". Assim, esta previsão poderá servir à burla do direito à aposentadoria integral, ou à paridade entre ativos e inativos, bastando que se crie adicionais de produtividade com periodicidade bimestral ou até menor, mas ainda assim "eventuais" para que os mesmos não se integrem à remuneração em caráter definitivo.

Da mesma forma, embora bem intencionada a vedação de incorporação de gratificações de comissionamento poderá gerar efeitos perversos. É necessário evitar a acumulação de vantagens, mas a incorporação, em certos casos, é necessária, especialmente para que assegure ao servidor proteção contra a abrupta redução remuneratória em caso de exoneração após longo período no exercício da função.

No inciso III do art. 39, chama a atenção, ainda, a utilização da expressão "servidores públicos, ativos e inativos" quando servidor público é somente o ativo. Esta mudança conceitual constitucionalizaria a cobrança de contribuições dos inativos para custeio de aposentadorias, já implementada por meio de medida provisória apesar da decisão da CCJR na PEC nº 33/95 que julgou essa cobrança inadmissível.

A instituição de um conselho de política de administração e remuneração de pessoal (art. 39, § 2º) é altamente positiva, reduzindo o poder discricionário do governante na elaboração da política. A composição proposta para tais conselhos, no entanto, não é a mais adequada, pois a composição apenas por servidores designados pelos respectivos Poderes tende a dar-lhe um viés excessivamente tecnocrático. Seria necessário assegurar a participação de representantes da sociedade e dos servidores, atenuando este viés.

Por fim, nos art. 51 e 52 antecipa-se o Relator ao proposto na PEC nº 174, até o momento ainda não admitida pela CCJR para estabelecer, frente ao novo sistema que adota (reserva legal para a fixação de reajustes e remunerações nos 3 Poderes) que cabe à Câmara, assim como ao Senado, a iniciativa legislativa nesses casos. Quanto ao art. 127, § 2º, assegura ao Ministério Público a competência privativa para propor, em igualdade com

os Poderes, a sua política remuneratória e o seu plano de carreiras, reconhecendo, assim, a natureza *sui generis* dessa instituição.

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
37. ... XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados, para fins de concessão de acréscimos ulteriores, sob o mesmo título ou idêntico fundamento.		37. ... XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados, para fins de concessão de acréscimos ulteriores.

Além das diretrizes e vedações antes mencionadas, o Substitutivo altera o art. 37, XIV, ampliando a vedação a que o mesmo se destina em sua redação atual: proibir os “efeitos cascata” nas remunerações do serviço público. A vedação atual impede apenas o efeito cascata em vantagens devidas sob idêntico fundamento, o que não é suficiente para impedir, por exemplo, que “adicionais de representação” ou outros incidam sobre outras vantagens, como adicional de periculosidade, adicional de titulação, etc.. A nova redação tem caráter mais abrangente, o que é positivo, em vista da situação verificada atualmente.

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
		Art. 39. ... § 6º. O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X, XI e XII.
		§ 7º. Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, XI e XII.
		8º. Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicamente os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos.
		§ 9º. Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinar a aplicação dos recursos provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualificação e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.
		§ 11. A critério de cada Poder, a remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do § 6º deste artigo.
Art. 135. As carreiras disciplinadas neste Título aplicam-se o princípio do art. 37, XII e o art. 39, § 1º.		Art. 135. Os servidores integrantes das carreiras disciplinadas nas Seções II e III deste Capítulo serão remunerados na forma do art. 39, § 6º.

Desdobra-se ainda a política remuneratória nas disposições relativas à composição remuneratória dos membros de poder, agentes políticos e servidores de carreira. A estrutura remuneratória destes cargos será composta por parcela única, denominada subsídio, destinada a evitar a proliferação de vantagens que possam reduzir a transparência dos

valores pagos a cada um. Além disso, propõe o Relator regra que obrigará a Administração a publicar, anualmente, os valores das remunerações dos cargos e empregos públicos. Positiva também é a determinação de que a economia com despesas de custeio reverterá para a profissionalização e modernização do serviços público, idéia que, no entanto, já atraiu a resistência do Poder Executivo, que pretende suprimi-la do texto final.

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
		(Emenda) Art. 32. O montante dos descontos previdenciários que incidiram, nos últimos cinco anos anteriores à promulgação desta emenda, sobre gratificações e vantagens não incorporáveis aos vencimentos por força do disposto no art. 39, II da Constituição Federal serão devolvidos ao servidor, na forma da lei, que poderá determinar sua compensação com as contribuições que vierem a ser devidas ao sistema de previdência social.
		(Emenda) Art. 33. A lei que instituir a política remuneratória disporá sobre as vantagens incompatíveis com o disposto no art. 39, II da Constituição Federal, preservadas as parcelas de gratificação pelo exercício de função de confiança cargo em comissão incorporadas até a promulgação desta Emenda, observado o disposto no art. 37, XI e XII, e 39, § 6º. Parágrafo único. A aplicação da lei a que se refere o caput não acarretará a redução da remuneração, ressalvado o disposto nos art. 37, XI e XII, e 39, § 6º da Constituição Federal.

Em decorrência das diretrizes da política remuneratória, e das restrições à incorporação de vantagens, propôs o Relator disposição transitória, destinada a determinar a devolução das contribuições previdenciárias cobradas dos servidores incidentes sobre as parcelas que não serão incorporadas aos seus proventos. Parte, portanto, do pressuposto de devam ser isentas de contribuição as parcelas não incorporáveis, - necessariamente de natureza transitória ou indenizatória. No entanto, o problema original (a redação dada ao art. 39, § 5º) precisa ser sanado para que não se trate equivocadamente parcelas habituais ou permanentes como não incorporáveis.

Já o art. 33 prevê que as remunerações atuais deverão ajustar-se à política remuneratória. Remete à lei ordinária disciplinar sobre o que ocorrerá com as parcelas atuais - se serão incorporadas ou extintas, e em que momentos - mas assegura a irredutibilidade nominal das remunerações. No entanto, refere-se ao art. 37, XI e XII, e § 6º do art. 39, o que significa, na prática, que poderá haver redução, ainda que com o propósito de moralizar o sistema remuneratório.

Finalmente, fica duvidoso o teor da previsão de que serão preservadas as gratificações de cargo em comissão já incorporadas: seriam as mesma mantidas, sem incorporação ao vencimento? E como seriam, no futuro, reajustadas? Essas perguntas, aparentemente, somente poderão ser respondidas pela lei que vier a instituir a política remuneratória, podendo, mesmo, vir a ser adotadas soluções diferentes no âmbito de cada Poder.

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:		Art. 93. V - os subsídios dos Ministros dos Tribunais superiores

<p>... V - os vencimentos dos magistrados serão fixados com diferença não superior a dez por cento de uma para outra das categorias da carreira, não podendo, e tendo nenhum, exceder os dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;</p>		<p>corresponderá a noventa e cinco por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal, e os subsídios dos demais magistrados serão fixados em lei e escalonados, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, não podendo a diferença entre uma e outra ser superior a dez por cento ou inferior a cinco por cento, nem exceder a noventa e cinco por cento do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores, obedecido, em qualquer caso, o disposto nos art. 37, XI e XII, e 39, § 6º;</p>
---	--	---

Complementando as diretrizes da política remuneratória, o Relator incorpora aperfeiçoamento ao inciso V do art. 96, de modo a explicitar de forma inequívoca que os magistrados somente poderão ter suas retribuições fixadas em lei. Explicita, também, a limitação da remuneração dos Ministros do STF como teto absoluto para toda a magistratura - o que já havia sido feito pela Lei Orgânica da Magistratura, e fixa como limite mínimo para o escalonamento, a diferença de 5% entre os cargos da carreira.

8.2.6 Isonomia

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
<p>Art. 37... XII - é vedada a vinculação ou equiparação de vencimentos, para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público, ressalvado o disposto no inciso anterior e no art. 39, § 1º.</p>		<p>Art. 37... XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público.</p>

A isonomia, princípio de política remuneratória cuja implantação é buscada no serviço público desde a metade do século passado, e, em nosso país, pelo menos desde 1914, constando do texto constitucional desde 1965, é absolutamente suprimida do texto constitucional, por meio das alterações ao art. 37, XII e 39, § 1º. Mesmo artigos que a proposta do Governo não tocava (art. 135 e 241) são prejudicados pelas alterações promovidas.

Além disso, o Relator veda, expressamente, a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público, mesmo para fins de isonomia.

A supressão desse princípio somente pode ser explicada à luz das pressões e interesses daqueles que se beneficiarão da sua inexistência. Porque, desde 1965, jamais serviu esse princípio para justificar medidas destinadas à equiparação genérica de remunerações, ou para obrigar a Administração a conceder aumentos em cascata ou o a produzir, por si só, "efeito dominó". Efetivamente, trata-se de um princípio da maior importância e justiça - e o próprio Ministro Bresser não se cansa de afirmá-lo. No entanto, o Exmo. Sr. Ministro defendeu a sua supressão utilizando os seguintes argumentos:

"... a isonomia é um princípio administrativo geral absolutamente válido. Qualquer administrador público ou privado, para administrar decentemente a sua organização, deve procurar a isonomia. Mas a isonomia como direito subjetivo é um desastre, cria uma bola de neve de demandas

*sem fim e, no contexto da Constituição, elimina a possibilidade de estabelecer tetos e cria vinculações entre cargos, que criam problemas infernais dentro da administração pública.*³⁵¹

Além disso, justificou o Ministro a proposta com base na inexistência *real* de isonomia, sem perceber que essa inexistência decorre da *inoperância* do Poder Público, único legitimado a propor e implementar as medidas destinadas à sua concretização. É a mesma tese defendida pelo Relator, para acolher a supressão, pois afirma que

*"a isonomia da maneira que foi feita aqui é uma mistificação. Só existe isonomia na cúpula. Não conheço um caso de isonomia efetiva nos serviços de apoio na Administração Pública. Na cúpula da administração a isonomia passou a ser vinculação."*³⁵²

Assim, suprimir o princípio da isonomia com base nos argumentos apresentados é o mesmo que revogar o Código Penal porque o Estado não consegue evitar a prática de crimes, para deixar ao seu alvedrio escolher que condutas considerará criminosas e em que circunstâncias lhe convirá puni-las. Trata-se, assim, de uma visão alienada do papel do Estado no que se refere à gestão dos seus recursos humanos, que transfere aos dirigentes de plantão decidir sobre a conveniência ou não de fazer valer o princípio da isonomia.

8.2.7 Planos de Carreira

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.	Art. 39 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão adotar, no âmbito de sua competência, regimes jurídicos diferenciados para os seus servidores e instituirão planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. (PEC 173)	Art. 39. Lei de iniciativa de cada Poder da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios instituirá política remuneratória e planos de carreira obedecendo aos princípios do mérito e da capacitação continuada e à natureza, complexidade e atribuições dos respectivos cargos, vedados:
§ 1º A lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou semelhantes do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho.	SUPRIMIR (PEC 173)	§ 1º. A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes da política remuneratória observará: I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; II - os requisitos para investidura; III - as peculiaridades dos cargos.

Embora mantenha a previsão de que a lei deverá assegurar planos de carreira para os servidores públicos, o Relator acolhe a linha proposta pelo Executivo e, afasta, de maneira injustificada, o princípio da isonomia, que é associado aos planos de carreira e básico para a instituição de uma política remuneratória no serviço público adequada ao caráter de impessoalidade que deve orientar as relações de trabalho e decorrência do princípio maior da isonomia (tratamento igual aos iguais) insculpido no art. 5º da Constituição.

³⁵¹ Depoimento do Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira à Comissão Especial da Câmara dos Deputados - PEC nº 173/95, em 7 dez 1995. Brasília : Câmara dos Deputados, mimeo.

³⁵² Frente mobiliza deputados contra a quebra da estabilidade. *Jornal do Diap*, nº 120, nov. 1996, p.10-11.

Outro aspecto é que a redação permite que cada Poder, ao propor sua própria Lei, tenha sua política remuneratória diferenciada, com estruturas remuneratórias e critérios de classificação específicos para suas carreiras e cargos. Inobstante, esse problema é mitigado pela previsão do § 1º, que prevê alguns princípios a serem seguidos pelos planos de carreira. Essa norma contribui para solucionar os problemas conceituais existentes, relativos à classificação de cargos, e se bem implementada resultará positiva, minimizando o impacto da supressão do princípio da isonomia. Caso os princípios venham a ser observados de maneira uniforme, estaria assegurada a isonomia, indiretamente. Contudo, a chance de que isso venha a ocorrer é mínima, pois os fatores políticos pesam sempre muito mais do que os dados técnicos na fixação dessas remunerações.

A vedação de enquadramentos fora do plano de carreira, prevista no inciso I, poderá impedir o seu desvirtuamento, que rotineiramente ocorre por meio de enquadramentos ou reenquadramentos fora das regras e destinados a disfarçar aumentos salariais específicos.

8.2.8 Ingresso no Serviço público

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
Art. 37. ... I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos <u>brasileiros</u> que preencham os requisitos estabelecidos em lei;	Art. 37. ... I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros na hipótese de autorização legal específica;	Art. 37. ... I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros na forma da lei;

A redação proposta pelo Relator é similar à proposta pelo Governo. No entanto, a contratação de estrangeiros não se pode dar em quaisquer cargos ou empregos, mesmo que previstos em lei, sob pena de permitir-se a contratação de estrangeiros para atividades que envolvam a própria soberania do Estado nacional. A Emenda Constitucional nº 11, em vigor, já permite a contratação de estrangeiros nas áreas de ensino e pesquisa, já estando satisfeita a motivação contida na proposta original. Em vista disso, torna-se **desnecessária** a permissividade, de resto já apontada como inadmissível pelo Relator na CCJR.

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
Art. 37. ... II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;	Art. 37. ... II - a investidura em cargo público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos e a admissão em emprego público depende de aprovação em processo seletivo público, regulado em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;	Art. 37. ... II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

A redação do Substitutivo afasta a hipótese de contratação que não seja por concurso público, ou seja, elimina a figura do processo seletivo. Preserva que qualquer investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, inclusive no magistério, **de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei**, ressalvadas

as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Essa modificação, aparentemente inofensiva, pode vir a ser interpretada no sentido de que os concursos públicos poderão ser simplificados, a ponto de, eventualmente, se assemelharem ao “processo seletivo público, regulado em lei” da proposta original.

Durante a discussão da matéria o Relator desistiu de sua proposta original de permitir a fragilização da regra do concurso público por meio da permissão de que na vigência de contrato de gestão (cujo prazo será definido em lei, podendo, eventualmente, ser indeterminado ou renovável) poderia ser contratado pessoal **sem concurso público** pelas entidades firmatárias. A denúncia de que a contratação sem concurso poderia se transformar - pela via desses contratos - numa enorme janela para o fisiologismo e o clientelismo, foi fundamental para que o Dep. Moreira Franco revisse a sua posição.

Ainda quanto ao ingresso, estabelece o § 4º do art. 39, no Substitutivo, que por meio de lei poderão ser estabelecidos requisitos diferenciados de admissão, quando a natureza do cargo o exigir, o que pode dar margem a controvérsias, caso a administração venha a utilizar esta prerrogativa em desacordo com os demais princípios constitucionais, especialmente no caso da fixação arbitrária de requisitos de idade máxima, cursos ou experiência específica, ferindo o princípio da impessoalidade, por exemplo.

Essas mudanças evidenciam, de fato, a dificuldade com que vem se institucionalizando o ingresso no serviço público pela via do concurso, única forma legítima, democrática e segura de se aferir a qualificação e escolher, dentre os candidatos possíveis a um cargo ou emprego, o que melhor atenda ao interesse público.

8.2.9 Cargos em Comissão

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
Art. 37 ... V - os cargos em comissão e as funções de confiança serão exercidos, preferencialmente, por servidores ocupantes do cargo de carreira técnica ou profissional, nos casos e condições previstos em lei.		Art. 37. ... V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Inovando em relação à PEC nº 173/95, o Relator aperfeiçoa, em parte, a redação do inciso V do art. 37, ao dispor que os cargos em comissão destinam-se exclusivamente às **funções de direção, chefia e assessoramento**. A formulação assegura, assim, que não poderá haver comissionamentos para atividades técnicas ou administrativas de rotina - o que é altamente positivo .

Por outro lado, não dá solução adequada à necessidade de evitar-se a sua proliferação e impedir-se o livre provimento desses cargos. Ao dizer que os cargos comissionados serão preenchidos por servidores de carreira “**nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei**”, não avança no sentido de determinar, como regra geral, a exclusividade do provimento desses cargos por servidores, e como exceção o seu

livre provimento, quando então a lei deveria definir em que casos e percentuais **poderão** ser exercidos por não-servidores, bem como fixar requisitos de qualificação e experiência para o seu provimento, em qualquer caso.

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
		Art. 39 ... § 10. A requisição de servidor será regulada em lei, sendo a remuneração paga integralmente pelo órgão ou entidade requisitante.

A proposta incorporada pelo Relator de acrescentar o § 10 ao art. 39 é problemática, e nada acrescenta de positivo aos problemas decorrentes da utilização das requisições para atender necessidades de pessoal no serviço público.

Até 1991, o RJU da União fixava o ônus do pagamento para o requisitante. Esta regra serviu como instrumento para cercear o requisitado a abrir mão da remuneração do órgão de origem, aceitando apenas a remuneração do cargo comissionado, em muitos casos com redução salarial. A partir de 1991, a regra mudou, passando a valer apenas quando a cessão se dá de uma esfera para outra (União para Estados ou Municípios). Caso seja aplicada novamente, poderá se repetir a situação já vivenciada. Se a intenção do Relator é a de evitar que a requisição de servidores possa prejudicar a profissionalização da administração pública, a melhor forma seria remeter esta disposição para o art. 173, de modo que a restrição se aplique somente às requisições de empregados de empresas estatais, uma vez que, nesses casos, ainda se mostra relevante o “interesse dos acionistas” em não arcar com o ônus da cessão. Quanto aos demais casos, tratar-se-á sempre de servidores cujos salários são pagos pelo Tesouro, o que torna a preocupação sem sentido.

8.2.10 Escola de governo

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
		Art. 39 ... § 3º. A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

O Relator acolheu parcialmente proposta formulada pelo PT e pelo PDT de incluir no texto constitucional a previsão de que a União e os Estados mantenham escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos. Prevê, também, que a participação nos cursos constitua requisito para a promoção do servidor na carreira. Por fim, acatou sugestão no sentido de que tais escolas devam ser instituídas e mantidas pela União, Estados e DF, podendo estabelecer os entes federados convênios entre si ou com os Municípios. Foi suprimida a previsão de convênios com instituições especializadas, o que tornaria tais escolas meras fachadas para a terceirização de suas atividades.

Trata-se, sem dúvida, de uma inovação importante, à medida que poderá contribuir para a institucionalização, em nosso país, de escolas voltadas à formação de quadros para a Administração Pública, experiência que, como vimos, vem apresentando excelentes

resultados em vários países onde o avanço de reformas no setor público contempla a necessidade da constituição de uma burocracia efetiva, tais como o Canadá, França, Espanha, Alemanha e até mesmo Argentina, Portugal e Grã-Bretanha. Ressalte-se que, em nível federal, a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, após 10 anos de existência ainda depende de uma inserção institucional sólida. Estados como Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais já contam com instituições dessa natureza, mas que têm também sofrido as consequências da deficiente institucionalização.

8.2.11 Acumulações

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
<p>37. ... XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários: a) a de dois cargos de professor; b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; c) a de dois cargos privativos de médico.</p>		<p>37. ... XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto quando houver compatibilidade de horários, <u>observado em qualquer caso o disposto nos incisos XI e XII</u>; a) a de dois cargos de professor; b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; c) a de dois cargos privativos de médico.</p>

A questão do teto remuneratório tem, no inciso XVI, combinado com o inciso XI do art. 37, um efeito colateral que poderá resultar no esvaziamento das instituições públicas de ensino superior. Ao subordinar ao teto os proventos ou remunerações percebidos “cumulativamente ou não”, é atingido o magistério superior público, uma vez que os servidores cujos cargos estejam situados na faixa salarial mais elevada e acumulem cargos técnicos ou científicos, de magistrado ou procurador com o de professor sofrerão o “abate teto” sobre a soma das remunerações percebidas. A acumulação de função pública e emprego no setor privado, no entanto, não será atingida. Esta previsão afasta os mais bem remunerados do magistério público, o que é negativo, embora aparentemente moralizador. É regra que discrimina o serviço público, em favor do setor privado, merecendo solução que não penalize o servidor ativo que acumula lícitamente cargos que são exercidos concomitantemente e que devem, por isso, ser retribuídos de forma proporcional.

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
<p>Art. 37. ... XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações mantidas pelo poder público.</p>		<p>Art. 37. ... XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público.</p>

A nova redação é positiva, afastando quaisquer dúvidas quanto à extensão da regra de acumulações em relação às subsidiárias de empresas estatais.

8.2.12 Restrições/informações privilegiadas

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
		Art. 37 ... § 7º. A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego na administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas.

O Relator insere novo dispositivo no art. 37 que remete à lei dispor sobre “os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego na administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas”. Embora seja um avanço em relação ao quadro atual, comporta aperfeiçoamentos: não se trata apenas de estabelecer restrições a quem tenha acesso a informações privilegiadas (o que, no limite, pode alcançar a totalidade dos cargos públicos com poder decisório) mas definir em que áreas estas informações podem acarretar relações de promiscuidade com o mercado a ponto de exigir restrições aos agentes públicos.

De qualquer forma, a previsão poderá contribuir para que situações como as vividas recentemente em relação a quadros dirigentes de órgãos e empresas estatais que, após responderem por programas estratégicos, “valorizam o seu passe” e, uma vez fora do governo, fazem das informações sigilosas a que tiveram acesso, e dos contatos travados no exercício de seus cargos, verdadeira mercadoria altamente disputada por empresas nacionais e estrangeiras, especialmente no setor financeira, interessadas em fortalecer os seus “anéis burocráticos”. Ressalte-se, por fim, que mesmo na ausência de previsão constitucional, a legislação ordinária já vem avançando nesse sentido, como demonstra a criação da figura da “quarentena” no âmbito da legislação que instituir a Agência Nacional de Energia Elétrica.

8.2.13 Subsídios de titulares de mandato e ajudas de custo de parlamentares

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
Art. 27.... ... § 2º. A remuneração dos Deputados Estaduais será fixada em cada legislatura, para a subsequente, pela Assembleia Legislativa, observado o que dispõem os arts. 150, II, 153, III e 153, § 2º, I, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquela estabelecida, em espécie, para os Deputados Federais.	Omissão	Art. 27. § 2º. O subsídio dos Deputados Estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembleia Legislativa na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido em espécie para os Deputados Federais, observado o que dispõem os art. 37, XII, 39, § 6º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, 153 § 2º, I.
Art. 28. ... Parágrafo único. Perderá o mandato o Governador que assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público e observado o disposto no art. 38, I, IV e V.	Omissão	Art. 28. ... § 1º. Perderá o mandato o Governador que assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público e observado o disposto no art. 38, I, IV e V.
		§ 2º. O subsídio do Governador, do Vice-governador e dos Secretários de Estado será fixado por lei de iniciativa da Assembleia Legislativa, observado o que dispõem os art. 37, XI e XII, 39, § 6º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.
Art. 29. ...		Art. 29. ...

V - remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura, para a subsequente, observado o que dispõem os arts. 37, XI, arts. 150, II, 153, III e 153, § 2.º, I.		V - subsídio do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI e XII, 39, § 6º, 150, II, 153, III e 153, § 2.º, I.
VI - a remuneração dos Vereadores corresponderá a, no máximo, setenta e cinco por cento daquela estabelecida, em espécie, para os Deputados Estaduais, ressalvado o que dispõe o art. 37, XI;		VI - subsídio dos Vereadores fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Estaduais, observado o que dispõe o art. 37, XII, 39, § 6º, 57, § 7º, 150, II, 153, III e 153, § 2.º, I.
Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:		Art. 49. —
VII - fixar idêntica remuneração para os Deputados Federais e os Senadores, em cada legislatura, para a subsequente, observado o que dispõem os arts. 150, II, 153, III e 153, § 2.º, I;		VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 6º, 150, II, 153, III e 153, § 2.º, I;
VIII - fixar para cada exercício financeiro a remuneração do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 150, II, 153, III e 153, § 2.º, I;		VIII - fixar o subsídio do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 6º, 150, II, 153, III e 153, § 2.º, I;

Neste item reside uma das modificações propostas pelo Relator de mais difícil explicação. Não se trata, aqui, de atender à proposta do Executivo, mas de afastar limitações moralizantes impostas pela Constituição à fixação, pelos próprios parlamentares, de suas remunerações.

Propõe o Relator que os subsídios de membros do Congresso Nacional, Deputados Estaduais, Prefeitos e Vereadores possam ser fixados a qualquer momento, ou seja, afaste-se a vedação de legislar em causa própria, no curso da própria legislatura. Permite, portanto, que **possam alterar a remuneração de seus membros no curso da legislatura, legislando em causa própria.**

Isto permitiria que, tão logo aprovada a Emenda, parlamentares de todas as instâncias federativas pudessem alterar suas remunerações, a serem fixadas na forma de **subsídio**, dado que inexistente a vedação atual. Mesmo que tais subsídios estejam limitados ao teto constitucional, nada impedirá que, elevando-se a remuneração dos membros do Congresso no curso da legislatura, ocorra um “efeito cascata” sobre todos os demais valores, que poderão ser elevados a qualquer momento, uma vez que prevalecerá a **vinculação** entre as respectivas remunerações (Deputados Estaduais - 75 % dos Deputados Federais, e Vereadores - 75 % dos Deputados Estaduais).

Além disso, essas remunerações, uma vez fixadas, poderão ser alteradas a qualquer momento, desde que observada a iniciativa privativa e por meio de lei (art. 37, X). Inobstante, há grandes possibilidades de que, sendo de competência exclusiva do Congresso Nacional fixar o subsídio dos membros do Congresso Nacional, sem exigência de sanção presidencial (art. 48 e 49, VII) esta alteração se fará por “lei material”, ainda que não “lei formal”, ou seja, por meio de um Decreto Legislativo que poderá ser aprovado a qualquer momento da legislatura.

De qualquer forma, persiste um conflito lógico, em que um valor fixado por lei não sujeita a sanção (Decreto Legislativo) pode ser alterado por uma norma de outra natureza jurídica, interferindo nas competências exclusivas do Congresso e ferindo o art. 60, § 4º, inciso III, da CF, que veda emendas que prejudiquem a separação entre os Poderes.

Subsiste, aqui, além do problema conceitual (fixação *versus* alteração), a questão de sujeitar-se o Presidente da República o teto remuneratório do Ministro do STF.

As mesmas regras valerão para as Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores, que poderão também **alterar a remuneração de seus membros no curso da legislatura, legislando em causa própria**. A redação não prevê, no entanto, a sujeição destas remunerações ao teto constitucional (embora esteja contido por um valor que pode ser igual ou inferior a ele), nem à regra da revisão geral (art. 37, X).

Estas medidas ofendem, acima de tudo, o **princípio da moralidade**, além de produzirem um total **descompromisso** do parlamento com a preservação da expressão monetária das remunerações no serviço público, pois os parlamentares, responsáveis pela fixação dos respectivos salários/subsídios, poderão, a qualquer tempo, repor eventuais “perdas” sem que haja qualquer obrigação de assegurar tratamento idêntico aos servidores.

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
Art. 57. ... § 7.º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado.		Art. 57. ... § 7.º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, vedado o pagamento de parcela indenizatória em valor superior ao subsídio mensal.

Também aqui surge uma inovação totalmente a cargo do Relator. Curiosamente, propõe, indiretamente, a legitimação do pagamento de “ajudas de custo” e “jetons” durante as convocações extraordinárias do Poder Legislativo, ao prever, no § 7º do art. 57, que “na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, **vedado o pagamento de parcela indenizatória em valor superior ao subsídio mensal.**”

Apesar do objetivo aparentemente moralizador, a redação é inócua para impedir abusos no pagamento de “ajudas de custo” a título de convocação extraordinária. Não alcançará o objetivo intentado, pois não limita o número de parcelas indenizatórias a ser pago. O problema não é o seu valor: cada parcela de ajuda de custo - no caso do Congresso Nacional - corresponde exatamente ao valor do subsídio mensal. A **quantidade** de parcelas pagas, no entanto, é que permite que sejam pagos até 19 subsídios anuais³⁵³, conforme o número de convocações e ajudas de custo correspondentes, em cada parlamento. Cada convocação extraordinária permite o pagamento de **duas parcelas de ajuda de custo, uma no começo, outra no final da sessão extraordinária.**

8.2.14 Participação popular

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
-----------------------	---------------	--------------

³⁵³ Entre 1º de janeiro e 31 de dezembro de 1997 os parlamentares federais receberão: 12 subsídios (um por mês) à conta da remuneração pelo exercício do mandato; 2 ajudas de custo ordinárias (uma no início, outra no fim da sessão ordinária); 13º salário; 2 ajudas de custo extraordinárias (uma no início e outra no fim da sessão extraordinária). Este total de 17 remunerações poderá ainda ser acrescido de mais duas ajudas de custo, caso haja convocação durante o recesso de julho ou ao final da sessão ordinária que se encerra em 15 de dezembro.

Art. 37. ... § 3º. As reclamações relativas à prestação de serviços públicos serão disciplinadas em lei.	Art. 37. ... § 3º. A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:
	I - a audiência dos usuários na formulação das políticas públicas e na elaboração de disposições administrativas gerais que os afetam e sua atuação em colegiados cujas decisões lhes digam respeito;
	II - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;
	III - o acesso dos usuários aos registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.
	IV - a disciplina da representação contra exercício negligente, insuficiente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública;
	(Emenda) Art. 31. O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação desta emenda, elaborará lei de defesa do usuário de serviços públicos.

No tocante à participação popular, acolhe o Relator algumas das propostas apresentadas pelo Partido dos Trabalhadores, de modo a instituir mecanismos mais democráticos e transparentes de gestão.

No artigo 37, § 3º, dispõe expressamente que “a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta”, regulando especialmente a audiência dos usuários na formulação das políticas públicas e na elaboração de disposições administrativas, e sua atuação em órgãos colegiados cujas decisões lhes digam respeito.

Prevê, ainda, a disciplina da representação contra exercício negligente, insuficiente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública, o acesso dos usuários aos registros administrativos e a informações sobre atos de governo, e as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral. Garante, ainda, a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços.

No artigo 39, § 2º, institui a figura de um conselho de política de administração e remuneração de pessoal integrado por servidores designados pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Trata-se, sem dúvida, de importantes inovações, que poderão viabilizar uma elevação do grau de participação e controle popular sobre a ação administrativa.

Inobstante, é de se ressaltar que não foi ainda dessa vez que se conferiu caráter deliberativo à participação da cidadania a nível constitucional. A própria natureza e intensidade dessa participação fica em aberto, à medida que não detalha a composição desses órgãos colegiados, os quais, a nosso ver, deveriam ter assegurada a sua composição tripartite, com a participação do governo, servidores e da população.

Finalmente, determina o Relator que o Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação desta emenda, elabore o código de defesa do usuário de serviços públicos. A inovação é positiva, e poderá contribuir para aperfeiçoar as relações entre a

administração e o público, acolhendo parcialmente proposta relativa à instituição de uma lei de procedimentos administrativos³⁵⁴.

8.2.15 Aposentadoria/incorporações

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirá, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.	Art. 39 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão adotar, no âmbito de sua competência, regimes jurídicos diferenciados para os seus servidores e instituirá planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. (PEC 173)	Art. 39. Lei de iniciativa de cada Poder da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios instituirá política remuneratória e planos de carreira obedecendo aos princípios do mérito e da capacitação continuada e à natureza, complexidade e distribuições dos respectivos cargos, vedados:
		III - qualquer incorporação aos vencimentos dos servidores públicos, ativos e inativos, bem como às pensões, seja a que título for, ressalvado o adicional por tempo de serviço e observado o art. 37, XI e XII.
		Art. 39 ... § 5º. As vantagens a que se referem os art. 7º, IX e XVI e 39, II, b, c e d, deixarão de ser percebidas quando cessarem as condições que lhes deram causa, não incidindo sobre as parcelas não incorporadas aos vencimentos e contribuição previdenciária destinada a aposentadoria ou pensão.

A proposta do Relator, contida no § 5º do art. 39, acaba, de uma vez, com o direito à aposentadoria integral do servidor, após 35 anos de serviço. Mesmo que a Reforma da Previdência venha a assegurar este direito, a regra contida neste parágrafo fará com que o servidor, ao se aposentar, sofra redução de remuneração. Para tanto, basta que, na atividade, venha a perceber **adicional de produtividade**, cujo caráter eventual não está perfeitamente caracterizado. Como se trata de *parcela não incorporável*, com a passagem para a inatividade o adicional deixará de ser percebido, pois **terão cessado** as condições que lhe deram causa. Além disso, a não incidência da contribuição previdenciária servirá de justificativa à não incorporação, o que tende a levar o servidor a recorrer à aposentadoria complementar privada para preservar a sua remuneração na inatividade.

Embora, como regra geral, a previsão de não incorporação como regra geral seja defensável, pois afasta a possibilidade de incorporação em caráter permanente de gratificações de caráter indenizatório ou compensatório de condições especiais de trabalho percebidas transitoriamente, afastar o adicional de produtividade no caso de inatividade é altamente injusto, pois - embora variável - trata-se de vantagem de caráter permanente, inerente ao exercício do cargo quando o servidor está na atividade.

³⁵⁴ Mesmo não havendo previsão constitucional para tanto, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional, em outubro de 1996, o Projeto de Lei nº 2.494/96, regulando o processo administrativo. Ainda que a proposição mereça aperfeiçoamentos, trata-se sem dúvida de iniciativa elogável, em vista da inquestionável necessidade de que instrumento dessa natureza discipline a relação Administração-administrado no que se refere ao exercício do seu direito de petição junto aos órgãos públicos.

Por meio deste artifício, mata-se dois coelhos com uma só paulada: dá-se instrumento para diferenciar ativos de inativos - pois a vantagem não seria automaticamente estendida aos inativos - como se permite que, no futuro, os que a estejam percebendo deixem de percebê-la, pois não integrarão os proventos de aposentadoria. E, embora se afirme que essa regra atinge apenas a algumas categorias, trata-se de uma grande falácia, pois o adicional de produtividade fatalmente será estendido a todos os servidores, face à sua capacidade de servir como instrumento ao arrocho salarial dos aposentados.

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
Art. 40. O servidor será aposentado: ... II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;		Art. 40. O servidor será aposentado: ... 0 - compulsoriamente, considerando as peculiaridades de cada cargo, ao completar a idade prevista em lei ou, na falta desta, aos setenta e cinco anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;
Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: VI - a aposentadoria com proventos integrais é compulsória por invalidez ou aos setenta anos de idade, e facultativa aos trinta anos de serviço, após cinco anos de exercício efetivo na judicatura;		Art. 93. ... VI - a aposentadoria com proventos integrais é compulsória por invalidez e ao completar a idade prevista em lei ou, na falta desta, aos setenta e cinco anos de idade, e facultativa aos trinta anos de serviço, após dez anos de serviço público, sendo no mínimo cinco anos de exercício efetivo na judicatura;

A redação, apesar de inovar no que se refere ao amparo constitucional que confere às aposentadorias compulsórias com idade inferior ao previsto na CF quando a carreira ou cargo o exigiam, tem o defeito de ampliar o limite máximo para 75 anos. Este limite já foi proposto - e recusado - na discussão da PEC nº 33 - Reforma da Previdência. E, de fato, implicaria num potencial **envelhecimento do serviço público**, permitindo a permanência facultativa no cargo além do razoável.

Quanto à alteração ao inciso VI do art. 93, a redação mantém, ainda, a aposentadoria especial da magistratura aos 30 anos de serviço, embora incorpore a exigência de dez anos de serviço público para fins dessa aposentadoria. Ocorre, aqui, conflito com o conteúdo da PEC nº 33/95 - Reforma da Previdência, que revoga este inciso, remetendo a disciplina do assunto ao art. 40 da CF.

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
		(Emenda) Art. 39. Não se aplica o disposto no art. 40 aos que exerçam funções públicas não custeadas pelos cofres públicos e sem vínculo permanente com a administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

Surge no art. 39 do Substitutivo uma previsão cujo conteúdo, à primeira vista, não parece claro. No entanto, uma análise da sua origem demonstra o seu interesse e objetivo. Trata-se da inclusão, à última hora, da Emenda nº 1-CE, apresentada à PEC nº 173/95, cujo objetivo é afastar da obrigatoriedade de aposentadoria compulsória os titulares de cartórios, que prestam serviços públicos e que, por força do art. 40, se submetem ao limite de idade para a aposentadoria compulsória. Afastado o art. 40, o titular da função de notário permanecerá, enquanto lhe convier e tiver forças, à frente de sua sinecura vitalícia.

8.2.16 Contratos de gestão

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
		Art. 37. – § 8º. A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: a) o prazo de duração do contrato; b) os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidades dos dirigentes; c) a remuneração do pessoal;

Uma das mais expressivas inovações, no que se refere à gestão pública, propostas pelo Relator, diz respeito à previsão de contratos de gestão. Segundo o § 8º do art. 37, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da **administração direta e indireta** poderá ser ampliada mediante contrato de gestão, o qual terá por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade. Caberá, no entanto, à lei dispor sobre o prazo de duração do contrato, os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidades dos dirigentes e sobre a **remuneração do pessoal**.

O contrato de gestão tem sido sempre defendido e implementado tendo em vista a perspectiva de conceder, à administração indireta, instrumentos que garantam flexibilidade administrativa e condições de competitividade no mercado. No âmbito da Constituição Federal, as empresas estatais que explorem atividade econômica têm tratamento específico, conforme estabelece o art. 173, § 2º, ao estabelecer que “a empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias”.

A doutrina tem dado entendimento divergente a essa previsão. Para alguns administrativistas, ela estaria a legitimar tratamento especial às empresas estatais que exploram atividade econômica, a fim de permitir liberdades maiores no que se refere aos processos de compras e contratações de obras e serviços e contratação de pessoal, já que, para as empresas privadas, não prevalecem previsões legais restritivas de mesma natureza. Com tais restrições, estaria prejudicada a *competitividade* dessas empresas, já que perderiam a necessária agilidade para atuar no mercado em condições iguais às de seus concorrentes.

Inobstante, a interpretação dos tribunais superiores, inclusive do STF e do TCU, é no sentido de que as regras relativas a licitações e concurso público aplicam-se indistintamente a todas as entidades da Administração, *inclusive empresas estatais que exploram atividades econômicas*. A interpretação decorre da obrigatória sujeição da Administração pública, direta ou indireta, aos princípios da moralidade, impessoalidade, publicidade e legalidade, assim como o da isonomia, destinados a nortear a conduta da Administração com o fim de satisfazer o interesse público.

Nesse contexto, a figura do contrato de gestão tem-se colocado como alternativa capaz de *mitigar* a obrigação de sujeição aos requisitos constitucionais. Ao mesmo tempo, surge como instrumento para permitir que a supervisão ministerial a ser exercida pela Administração Direta se faça sem prejuízo da autonomia das entidades da administração indireta, à medida que o grau de autonomia seria assegurado em razão das metas e programas a serem cumpridos.

Com esse sentido o Decreto nº 137, de 1991, que instituiu o Programa de Gestão das Empresas Estatais previu a assinatura de contratos individuais de gestão, com vistas ao aumento de eficiência e competitividade das estatais. Com base nesse Programa, têm sido firmados contratos de gestão entre a União e algumas empresas estatais, cujo melhor exemplo é o contrato de gestão firmado em 1992 com a Companhia Vale do Rio Doce, por meio do Decreto, o qual tem como objetivos “eliminar fatores restritivos à flexibilidade da ação administrativa e empresarial”, “atingir metas e resultados específicos”, “contribuir para o cumprimento das obrigações assumidas” de modo a preservar a credibilidade da empresa e “consolidar o perfil da CVRD como empresa diversificada e competitiva”. Esse contrato, dentre outras cláusulas, contempla a dispensa de autorização para que a Vale do Rio Doce promova atos de gestão administrativa e empresarial como os de seleção, admissão, remuneração, promoção e desenvolvimento do seu pessoal, negociação de acordos coletivos de trabalho, contratação de obras e serviços de quaisquer natureza, contratação de operações de crédito, elaboração e revisão de seus orçamentos, e a fixação de preços de seus produtos e serviços.

Logicamente, não se pode negar a necessidade de que as empresas estatais sejam submetidas a uma gestão responsável e sujeita ao controle interno e externo, especialmente quanto à eficácia e eficiência, e se o contrato de gestão, que já vem sendo largamente utilizado em outros países - e o mais notório exemplo é a França -, serve a esta finalidade, deve ser considerada a sua utilização pela Administração Pública. Nesse sentido, o Partido dos Trabalhadores apresentou emenda à PEC nº 173/95 para permitir que as empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades de direito privado da administração indireta que firmassem, nos termos a serem fixados em lei complementar de competência da União, contratos de gestão, fossem dispensadas do cumprimento de obrigações legais ou regulamentares de caráter geral aplicáveis aos entes da Administração pública, pelo prazo de duração do contrato de gestão. Nessa proposta, o contrato de gestão não liberaria, contudo, as empresas da obediência aos princípios e dispositivos constitucionais e da fiscalização exercida pelos órgãos de controle externo e interno da Administração Pública.

No âmbito da discussão sobre a PEC nº 173/95, a emenda foi parcialmente acolhida pelo Relator da PEC, Deputado Moreira Franco, na forma deste artigo 37, § 8º. No entanto, deu-lhe escopo diferenciado, à medida que, por meio do contrato de gestão, **flexibilizaria a gestão da própria administração direta**, que figura no pólo contratante ativo, além de - por seu alcance - permitir que essa flexibilidade alcançasse mesmo a sujeição aos princípios constitucionais.

Isso se torna evidente à medida que o Relator quis “abrandar” a obrigação de que as empresas estatais se sujeitem ao princípio da licitação, dando nova redação aos art. 22, XXVII e 37, XXI da CF de modo a afastar essa obrigação e viabilizar mais amplamente os contratos de gestão. Quanto à contratação de pessoal, deu ao inciso II do art. 37 redação que visa permitir que os critérios de admissão sejam diferenciados conforme o cargo ou emprego a ser provido, na forma de lei que irá dispor sobre essas diferenciações, embora seja mantida, em qualquer caso, a exigência do concurso público. Associando-se essa previsão ao contrato de gestão, a lei poderá, inclusive, diferenciar o concurso em função do provimento de emprego para dar cumprimento ao contrato de gestão, dando-lhe maior “flexibilidade”.

Confere-se ao instrumento, por meio dessas alterações, alcance mais amplo do que o desejável, o que é agravado pela previsão de *contratos de gestão* entre órgãos da administração direta. Isso significará que unidades organizacionais integrantes da mesma estrutura - por exemplo, um ministério - poderão ter diferentes graus de autonomia e sujeição ao princípio da legalidade, além de gerar condições de desagregação de algo que é, por definição, um todo *indivisível* e voltado a um fim único, onde a relação de subordinação ao plano de governo, às diretrizes e comandos emanados da estrutura hierárquica, associados à capacidade de gestão, devem ser capazes de garantir a eficiência e eficácia da atuação governamental.

8.2.17 Empresas estatais

Além da instituição do contrato de gestão, o Substitutivo incorpora modificações que afetam outros aspectos da existência e funcionamento das empresas estatais e suas relações de trabalho, que descrevemos a seguir.

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
Art. 38. Ao servidor público em exercício de mandato eletivo aplicam-se as seguintes disposições:		Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, em exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições:

A alteração ao art. 38 visa, especificamente, atingir os trabalhadores das empresas estatais em exercício de mandato eletivo. A Constituição em vigor lhes assegura o direito ao afastamento para exercício de mandato, sem prejuízo do seu vínculo empregatício, pois são também considerados servidores públicos (*servidores lato sensu*). Com a mudança, não mais fica garantido o afastamento do emprego durante o exercício do mandato, nem tampouco que esse tempo seja computado para todos os efeitos legais, ou mesmo para cálculo do benefício previdenciário, restando apenas a garantia da CLT (art. 472). Além disso, combinada com a nova redação dada aos incisos X e XV do art. 37, deixa um “buraco negro” em relação aos militares da ativa que venham a se afastar para exercer mandato, já que os militares não mais serão considerados “servidores públicos”.

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.		Art. 173. ...
		§ 1.º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;
§ 1.º A empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias.		II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias;
		III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;
		IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;
		V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

A previsão de que as empresas estatais que explorem atividade econômica serão regidas por um estatuto próprio é positiva, à medida que reconhece as suas diferenciações e a sua necessidade de maior grau de autonomia gerencial.

Já a redação dada ao inciso I do parágrafo 1º deveria ter sido harmonizada com o § 3º do art. 173, que prevê que “a lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade”. Haverá, assim, duas leis: o Estatuto das Estatais, prevendo a sua forma de fiscalização pelo Estado e pela sociedade, e uma lei específica, regulando as relações desta com o Estado e com a sociedade.

Quanto à sujeição das estatais à legislação comercial, pode implicar na tácita admissão de que as mesmas possam estar sujeitas a processo de falência e concordata, o que atualmente é vedado pelo art. 242 da Lei das S/A. Trata-se de um contra-senso, à medida que a empresa estatal tem, por definição, como acionista majoritário um ente estatal, cuja capacidade econômica afasta a hipótese de insolvência. Incluir na Constituição dispositivo para admitir a falência de empresas estatais, em última análise, é admitir a **falência do próprio Estado**.

No inciso III, visa estabelecer um regulamento diferenciado para as licitações, compras e contratações das estatais, as quais, embora sujeitas a normas gerais de licitação (art. 22, XXVII), não estarão expressamente subordinadas ao princípio expresso no inciso XXI do art. 37. Suas normas gerais serão, portanto, mais brandas e flexíveis que as da administração direta, autárquica e fundacional, sem que se saiba, exatamente, até que ponto essas diferenciações produzirão efeitos. A esse respeito, ver as considerações sobre o item Licitações.

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
		(Emenda) Art. 30. No prazo de dois anos da promulgação desta Emenda a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a extinção ou transformação das empresas estatais custeadas majoritariamente com recursos do Tesouro.

Ainda no que tange às empresas estatais, propõe o Relator que no prazo de dois anos sejam extintas ou transformadas aquelas custeadas majoritariamente por recursos do Tesouro. Essa proposta não especifica a destinação das estatais a serem transformadas (transformação em autarquias, fundações, reabsorção pela administração direta), e a obrigatoriedade de extinção pode acarretar o simples fechamento de entidades que prestam relevantes serviços à sociedade.

Tratando-se de entidades criadas pelo Estado com o fim de atuar de forma descentralizada, seja na produção de bens e serviços, seja no exercício de atividade econômica, não se deve considerar a empresa pública ou sociedade de economia mista desnecessária pelo fato de receber recursos do Tesouro. O que deve motivar a sua extinção ou a revisão do seu status institucional deve ser a sua essencialidade e a natureza de suas atividades - das quais pode, em alguns casos, decorrer a sua dependência de recursos públicos sem que daí decorra a necessidade de sua extinção.

Aplicada ao pé da letra, a determinação atingirá, na esfera da União, empresas públicas como EMBRAPA, CONAB, GEIPOT, FINEP, RADIOBRÁS, SERPRO, além de sociedades de economia mista na área de transportes urbanos e agências de financiamento que operam com recursos orçamentários, o que poderá trazer sérios transtornos a atividades desenvolvidas pelo Estado para as quais a forma empresarial é a mais adequada.

8.2.18 Licitações

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle;	OMISSO	Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, nas diversas esferas de governo, para a administração pública direta, autárquica e fundacional, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.
Art. 37 ... XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente		Art. 37 ... XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações da administração direta, autárquica e fundacional serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da

permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.		lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.
--	--	--

No que se refere às licitações, o Relator caminha na linha de permitir ao governo as “flexibilizações” que reclama para implantar a chamada “administração gerencial”. Na verdade, nesse sentido vai muito além da proposta original.

O princípio da licitação e a sua incorporação ao texto constitucional tem sido duramente criticados ao longo dos período de vigência da Constituição de 1988.

Não se trata de resistência inexplicável: pela primeira vez, a Constituição tornou obrigatória a sujeição de todos os entes da Administração a um princípio dessa envergadura, que vem sendo aperfeiçoado, em nossa legislação ordinária, desde 1922. O próprio Decreto-Lei nº 200/67 preocupou-se em dar à matéria tratamento sistemático; posteriormente, também o Decreto-Lei nº 2.300, editado na Reforma da Nova República, tratou do tema, e com o propósito de dar maior seriedade e abrangência à licitação pública, o Constituinte albergou o princípio no art. 22, XXVII e no art. 37, XXI.

Conceitualmente, licitação é o procedimento levado a efeito para encontrar a melhor proposta (busca do melhor negócio). Equivale a uma oferta dirigida a toda a coletividade de pessoas que preencham os requisitos legais e regulamentares constantes do edital, cabendo à Administração escolher a que seja mais conveniente para resguardar o interesse público, dentro dos requisitos fixados no ato convocatório. Segundo Diógenes Gasparini, é o

“procedimento administrativo através do qual a pessoa ou o ente a isso juridicamente obrigado seleciona, em razão de critérios previamente estabelecidos, de interessados que tenham atendido à sua convocação, a proposta mais vantajosa para o contrato ou o ato de seu interesse.”³⁵⁵

Nos termos do que prescreve o atual art. 22, XXVII, foi editada a Lei nº 8.666/93, que vem recebendo desde então inúmeras críticas pelo seu grau de detalhamento. A crítica é procedente, uma vez que tal lei não se limitou a prever “normas gerais”, mas invadiu também normas procedimentais, prazos, etc., fechando o espaço a regulamentos específicos, complementares. Inobstante, a Lei foi bastante flexível, ao prever inúmeras situações de dispensa e inexigibilidade de licitações, que afastam qualquer argumentação no sentido de que a obrigatoriedade de licitar inviabiliza a gestão, mesmo no caso das empresas estatais. Mais uma vez, a questão requer solução legal, e não constitucional.

Nesse sentido, parece descabida a alegação de que é necessário tornar as empresas estatais capazes de atuar sem submeter-se ao princípio da licitação, ou seja, sem assegurar a todos os licitantes iguais condições de disputa. Os efeitos nefastos de se afastar esse princípio moralizador são de fácil mensuração, em vista das inúmeras possibilidades de manipulação das compras e contratações nas empresas estatais e demais entes administrativos, gerando escândalos de corrupção de que todos somos testemunhas.

³⁵⁵ GASPARINI, Diógenes. Curso de Direito Administrativo, Saraiva : São Paulo, 1995.

A simples previsão de dispensa genérica de licitação como princípio administrativo, substituindo-se por uma lei de “normas gerais sobre aquisição e alienação de bens e contratação de obras e serviços” pode ter efeitos perversos, como a ampla inexistência de licitações desde que para assegurar “competitividade” às estatais.

A proposta do Relator, ao final, implica exatamente nisso. Enquanto a administração direta, autárquica e fundacional continuará a se submeter a normas gerais de licitação que deverão assegurar **igualdade de condições a todos os concorrentes e somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações**, as empresas estatais se submeterão a normas gerais que não se pautarão, necessariamente, por essa determinação, que traduz os princípios da igualdade, da moralidade e da indisponibilidade do interesse público.

8.2.19 Competências dos Poderes

O Relator inova, também, no que diz respeito às competências dos Poderes, ofendendo, inclusive, os limites materiais ao processo de emenda constitucional.

Isto se evidencia em vários momentos: quando submete a proposta da fixação da remuneração dos Ministros do STF a projeto de lei de proposição conjunta; quando submete as alterações de remuneração de seus membros a lei ordinária; quando retira do Congresso poderes relativos à criação de fundações e empresas estatais.

A seguir, descreveremos as modificações constitucionais que alteram as competências dos Poderes.

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
Art. 37 ... XIX - somente por lei específica poderão ser criadas empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação pública.		Art. 37 ... XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação.

A redação proposta para o inciso XIX do art. 37 é problemática, pois passa a ser exigida simplesmente **autorização legislativa** - e não mais lei específica - para a criação de estatais e fundações. A autorização legislativa implica numa delegação ao Poder Executivo, abrindo mão o Legislativo de detalhar em que termos se dará a criação da entidade. A redação proposta fere, a rigor, a decisão da CCJR, que não permitiu que fossem dispensadas de lei específica a criação de empresas mediante cisão ou incorporação no âmbito do Programa Nacional de Desestatização.

Quanto à previsão de que a lei deva definir em que áreas de atuação poderão ser instituídas fundações é positiva, embora mereça redação mais precisa. Tal lei impedirá que possa ser criada fundação para qualquer atividade, definindo para a prestação de quais

serviços públicos poderão ser criadas. No entanto, a regra exige complementação, a fim de que se faça a revisão da missão das entidades já existentes para ajustá-las ao tipo jurídico mais adequado. O ideal, no entanto, é que venha a ser editada uma lei orgânica, capaz de direcional o processo de organização da Administração Pública de forma global, e não apenas as fundações.

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:		Art. 52...
VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;		VI - fiscalizar o cumprimento dos limites globais do montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal;		VII - fiscalizar o cumprimento dos limites globais e das condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;		VIII - fiscalizar o cumprimento dos limites e das condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;
IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;		IX - fiscalizar o cumprimento dos limites globais e das condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
		Parágrafo único. Lei da União disciplinará a participação do Banco Central na fiscalização prevista nos Incisos VI a IX.
Art. 163. Lei complementar disporá sobre:		Art. 163. ...
		VIII - os limites globais do montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do DF e dos Municípios.
		IX - os limites globais e as condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do DF e dos Municípios;
		X - os limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;
		XI - os limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do DF e dos Municípios.
		(Emenda) Art. 36. O projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo de cento e oitenta dias da promulgação desta emenda.

A proposta suprime do Senado o poder de fixar o montante da dívida da União, dos Estados, do DF e dos Municípios. Além de ser questionável quanto à possibilidade jurídica dessa supressão - suprimindo poderes do Senado - trata-se de excessiva concentração de poderes no âmbito do Executivo, que deixaria de ser o **propositor** do limite para ser ele próprio o fixador deste limite.

O art. 52 é radicalmente alterado, passando essa competência, nos termos de lei complementar prevista no art. 163, para a esfera do Executivo. Além da supressão de competências do Senado para fixar os limites e condições para o endividamento externo e interno, exclui as autarquias, fundações e empresas estatais desses limites e condições, dando-lhes ampla margem de manobra para contrair dívidas, inclusive no exterior, com o aval da União, Estados e Municípios.

Passa a caber ao Senado, então, simplesmente, fiscalizar o cumprimento dos limites globais do montante da dívida consolidada e fiscalizar o cumprimento dos limites globais e das condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, fiscalizar o cumprimento dos limites e das condições

para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno e fiscalizar o cumprimento dos limites globais e das condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Essas alterações infringem o art. 60, § 4º, I da Constituição, uma vez que, ao retirar do Senado - que representa os Estados na Federação - a competência exclusiva de fixar limites globais de endividamento, dá ao Governo Federal (Poder Executivo) superpoderes em relação aos Governos Estaduais, ferindo a autonomia dos entes federados. E, como reza a Constituição, são insuscetíveis de apreciação emendas tendentes a abolir a forma federativa de Estado.

A participação do Banco Central na fiscalização do endividamento pouco contribui para superar os problemas apontados na supressão de prerrogativas do Senado Federal. Os recentes escândalos apurados na CPI dos Títulos da Dívida Pública demonstram o quanto esta instituição tem sido vulnerável a pressões políticas, o que não recomenda que sejam atribuídos ao BACEN poderes maiores em substituição aos do Senado.

Os novos incisos propostos ao art. 163 estão vinculados às alterações propostas ao art. 52, que trata das competência do Senado quanto ao endividamento público. Como o Senado perde a competência para fixar os limites da dívida pública, remete o Relator para Lei complementar dispor sobre esses limites.

A lei complementar prevista neste artigo teria, segundo o art. 36 do substitutivo, 180 dias para sua apresentação ao Congresso. Não é previsto, no entanto, como se dará a fixação dos limites de endividamento até que entre em vigor, ou seja, não há uma regra de transição a vigorar entre a promulgação da emenda constitucional e a aprovação da lei complementar, que poderá não ser editada nunca, como até hoje não foi a lei complementar referida no art. 192.

Além disso, a remessa desta matéria para lei complementar poderá enrijecer o tratamento do problema do endividamento, já que passará a depender de quorum qualificado para que seja disciplinado.

8.2.20 Descentralização

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
Art. 241. Aos delegados de polícia de carreira aplica-se o princípio do art. 39, § 1º, correspondente às carreiras disciplinadas no art. 135 desta Constituição.	Art. 247. Para o fim de implementar de modo coordenado funções e serviços, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer entre si: (PEC 173)	Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão através de leis os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.
	1 - consórcios públicos para a gestão associada de um ou mais serviços, inclusive mediante a instituição de órgãos e entidades intergovernamentais; (PEC 173)	

	II - convênios de cooperação para execução de suas leis, serviços ou funções; (PEC 173)	
	III- convênios para transferência total ou parcial de encargos e serviços, estabelecendo a lei complementar critérios para incorporação, remuneração ou cessão de pessoal, bens e instalações essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (PEC 173)	

A descentralização das ações executivas, um dos pontos mais complexos de um processo efetivo de reforma do Estado, permanece sem a atenção adequada no Substitutivo, em face da inexistência de qualquer debate acerca do Pacto Federativo e da distribuição de competências entre os três níveis de governo.

A redação oferecida pelo Relator define que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão, no âmbito de suas respectivas competências, os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”. Fica, assim, a cargo de cada esfera de governo definir em que medida assumirá novas tarefas executivas, ou em que medida se desincumbirá delas. Não há, a rigor, nenhuma área ou tarefa que possa, **a priori**, ser objeto de descentralização. A necessidade de disciplina, no âmbito das respectivas competências, não define por que meio se fará esta disciplina. Caso caiba exclusivamente ao Poder Executivo, em cada esfera de governo, poderá haver até mesmo um processo irresponsável de descentralização, sucateando-se serviços públicos sob pretexto de transferi-los a outras esferas de governo, sem que esteja garantida a universalidade do acesso aos serviços descentralizados.

A descentralização, além disso, é prejudicada pelo inciso X do art. 167 proposto pelo Substitutivo, que veda ao governo federal e a suas instituições financeiras o **repasse de verbas** e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, para pagamento de despesas com pessoal, ativo, inativo e pensionistas, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Com essa vedação, ficam inviabilizadas as transferências voluntárias ou legais para que Estados e Municípios implementem programas específicos ou prestem serviços públicos descentralizados, quando dependam de recursos federais para o pagamento do pessoal.

8.2.21 Ex-territórios

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
		(Emenda) Art. 37. Os servidores públicos integrantes das carreiras policial civil e militares dos Territórios Federais transformados em Estados pela Constituição de 5 de outubro de 1988, que se encontravam no exercício de suas funções na data de transformação ou foram admitidos por força de lei federal em data posterior a que não optaram por sua incorporação aos quadros de pessoal dos novos Estados, constituirão quadro em extinção da administração federal, mesmo após a inatividade, sendo-lhes assegurados e a seus pensionistas, a partir da data da promulgação desta emenda, padrões de remuneração compatíveis com as administrações estaduais a que estejam

		vinculados, vedada a redução de remuneração e o pagamento, a qualquer título, de diferenças remuneratórias, observado em qualquer caso o disposto no art. 37, XI e XII da Constituição Federal.
		Parágrafo único. Os servidores a que se refere o caput continuarão na condição de cedidos, custeados pela União, prestando serviços aos órgãos de segurança dos respectivos Estados, submetidos às disposições legais e regulamentares que regem as respectivas corporações, sendo-lhes atribuídas funções compatíveis com seu grau hierárquico.

A proposta do Relator assegura expressamente aos policiais civis e militares dos Ex-Territórios a sua incorporação ao efetivo União, num quadro em extinção, com padrões de remuneração compatíveis com os dos servidores aos respectivos Estados. Continuarão, contudo, prestando serviços aos ex-Territórios em “funções compatíveis com seu grau hierárquico”.

Argumenta o Relator que assegura a esses servidores as mesmas condições aos PMs de Rondônia. No entanto, naquela ocasião a Lei Complementar nº 41 não conferiu esta prerrogativa aos PMs. A polícia militar do ex-Território de Rondônia foi automaticamente transformada em polícia militar do Estado de Rondônia; apenas aos civis foi dado o direito de continuar como servidores da União, num quadro em extinção. Nem foi dado, a qualquer dos servidores militares dos Estados ex-territórios, direito de opção (cfe. Parecer da Comissão de Defesa Nacional, Relator Dep. Fábio Meirelles, ao Projeto de Lei nº 2542-B/92).

A incorporação deste dispositivo pelo Relator significa acarretar à União, por tempo indeterminado, o ônus de manter, a serviços dos ex-territórios de Roraima e Amapá, os quadros de sua polícia militar e civil. A CF assegurou, por prazo determinado, somente, o custeio dos servidores civis dos ex-territórios.

A redação proposta geraria, ainda, uma enorme dificuldade de administrar-se um contingente de policiais militares federais a serviço de um Estado, mas vinculados funcionalmente à União.

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
		(Emenda) Art. 38. Os servidores públicos civis dos Territórios Federais transformados em Estados pela Constituição de 5 de outubro de 1988, que se encontravam no exercício de suas funções na data da transformação e que não optaram por sua incorporação aos quadros de pessoal dos novos Estados, constituirão quadro em extinção da administração federal, mesmo após a inatividade, sendo-lhes assegurados e a seus pensionistas, a partir da data da promulgação desta emenda, padrões de remuneração da administração federal, vedada a redução de remuneração e o pagamento, a qualquer título, de diferenças remuneratórias, observado em qualquer caso o disposto no art. 37, XI e XII da Constituição Federal.
		Parágrafo único. Os servidores a que se refere o caput continuarão na condição de cedidos, custeados pela União, prestando serviços aos respectivos Estados.

A inclusão desse novo artigo, à undécima hora, revela preocupação em contemplar pleitos dos servidores dos ex-territórios, especialmente daqueles cuja investidura foi objeto de questionamento judicial. As contratações irregulares, às vésperas da transformação dos ex-Territórios em Estados (leia-se, durante a Assembléia Nacional Constituinte e até a instalação dos Estados, em 1991) ocorreram aos borbotões, sem concurso público e muitas vezes com a ocorrência de fraudes.

Como já era de se esperar, o Relator ampliou o alcance da sua medida generosa referente aos servidores dos ex-Territórios. Incluiu artigo explicitando que a incorporação a um quadro especial em extinção, mantido pela União, atingirá também os demais servidores civis dos ex-Territórios, desde que em exercício em outubro de 1988. Com isso, fica assegurada a esses servidores a efetividade ou permanência em seus postos de trabalho, independentemente da forma de investidura e de estarem ou não amparados pela estabilidade excepcional concedida pelo art. 19 do ADCT aos que tinham 5 anos de exercício em 1988.

Essas contratações, que estão sendo objeto de anulação pela via judicial, estariam agora “amparadas”, bastando que o servidor comprovasse estar em exercício na data da transformação. Repete-se, aqui, a corriqueira história dos trens da alegria constitucionais, sempre sob a lógica do clientelismo e do “deixa estar”.

8.2.22 Distrito Federal

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
Art. 21. Compete à União: XIV - organizar e manter a polícia federal, a polícia rodoviária e a ferroviária federais, bem como a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal e dos Territórios;	Omisso	Art. 21. ... XIV - prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio, assegurada a organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar;
		(Emenda) Art. 29. Até a instituição do fundo a que se refere o art. 21, XIV, da Constituição Federal, compete à União manter os atuais compromissos financeiros com a prestação de serviços públicos do Distrito Federal.

A redação final do Substitutivo manteve a competência da União quanto à organização e manutenção da polícia civil e militar do Distrito Federal. A competência de manter a polícia federal e a polícia rodoviária federal foi remetida ao artigo 142.

Incluiu ainda como competência da União prestar assistência financeira ao DF para execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio, garantindo, por meio do art. 29 da emenda, que até a constituição desse fundo a União manterá os atuais compromissos financeiros com a prestação de serviços públicos do DF.

A crítica a ser feita a essa previsão é que a PEC já poderia ter criado o fundo, a exemplo do que ocorreu com o Fundo Social de Emergência (Emenda Constitucional de Revisão nº 1/94), cabendo à Lei tão somente definir suas fontes de receita e finalidades.

Além disso, até que o fundo seja criado, poderá ocorrer, em face da redação proposta (“manter os atuais compromissos”), um congelamento dos valores atualmente repassados ao DF, o que não asseguraria a satisfação das necessidades crescentes do Distrito Federal nas áreas de educação e saúde, o que implica em repasses também crescentes, como demonstra a evolução desses repasses nos últimos 3 anos. “Manter os atuais compromissos” poderá significar que o governo federal assegurará recursos apenas

para a manutenção desses serviços em seus níveis atuais, ou seja, proibindo, na Constituição, que seja ampliado o repasse de recursos segundo as necessidades do Distrito Federal.

8.2.23 Outras modificações

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:	Art. 37 ...	"Art. 37 . A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, qualidade do serviço prestado e, também, ao seguinte:

O Relator incorpora o "princípio da qualidade do serviço prestado". Inobstante seja positiva a inserção, não se trata de princípio, mas de objetivo a ser perseguido pelo Administrador. Dentre as inovações que poderia ter incorporado ao "caput" do art. 37, estava a inclusão do princípio da **motivação**, esse sim essencial à validade dos atos da administração, a fim de explicitar a limitação do poder discricionário. Não foi ainda desta vez, contudo, que a Constituição brasileira acatou este princípio já consagrado na doutrina, na jurisprudência e em várias constituições estaduais.

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
Art. 70. ... Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.		Art. 70. ... Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

A inovação é positiva, no sentido de incluir na obrigação de prestar contas as **pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas**, e não mais apenas as pessoas físicas ou entidades públicas.

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
Art. 73. ... § 3.º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo quando o tiverem exercido efetivamente por mais de cinco anos.		Art. 73. ... § 3.º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos e subsídio dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo quando o tiverem exercido efetivamente por mais de cinco anos.

A alteração, que visa apenas promover adequação de redação, não considera a decisão do Plenário da Câmara na PEC da Reforma Administrativa, que submete os membros do TCU às regras do regime previdenciário dos servidores públicos. Demonstra, mais uma vez, a desarticulação entre as diversas emendas constitucionais em tramitação no Congresso Nacional, as quais se sobrepõem modificando, sucessivamente, um mesmo dispositivo da Constituição.

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
Art. 132. Os procuradores dos Estados e do Distrito Federal exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, observado o disposto no art. 135.		Art. 132. Os procuradores dos Estados e do Distrito Federal organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.
		Parágrafo único. Aos procuradores referidos no "caput" é assegurada estabilidade após cinco anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das Corregedorias.

A alteração proposta ao artigo diz respeito à supressão, no texto constitucional, de qualquer referência à isonomia. No caso específico, suprime a remissão à isonomia entre as carreiras jurídicas, prevista no art. 135 da CF. Além disso, inclui a previsão de participação obrigatória da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as fases dos concursos públicos para as procuradorias estaduais, assim como a sua sujeição à ampliação da duração do estágio probatório para aquisição da estabilidade.

CONSTITUIÇÃO EM VIGOR	PEC Nº 173/95	SUBSTITUTIVO
Art. 21. Compete à União: XIV - organizar e manter a polícia federal, a polícia rodoviária e a ferroviária federais, bem como a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal e dos Territórios; ...		Art. 144. ... § 1º. A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; § 2º. A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais; § 3º. A polícia federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais § 9º. A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados no caput deste artigo será fixada na forma do art. 39, §6º.

A inclusão de novos parágrafos no art. 144 visa amenizar a supressão, por um lado, do art. 241, que assegura aos delegados de polícia isonomia com as carreiras jurídicas e, por outro, suprir a necessidade de previsão constitucional acerca da organização e manutenção das polícias federal, rodoviária e ferroviária federal, em vista também da modificação ao art. 21, XIV, de onde essa competência é suprimida. Essa redação somente foi incorporada ao Substitutivo em vista do intenso trabalho realizado pelos integrantes das organizações policiais, que impediram radicais modificações pretendidas pelo Relator nos dispositivos constitucionais referentes à segurança pública.

9. Propostas para uma reforma democrática - Conclusão

Após esse longo percurso, onde vislumbramos alguns aspectos conceituais e relacionados à evolução das reformas administrativas em nosso país, culminando na análise do conteúdo da Proposta de Emenda Constitucional nº 173/95 e do Substitutivo oferecido pelo Relator e, finalmente, aprovado pela Comissão Especial, pudemos chegar a algumas conclusões.

Essas conclusões, na verdade, são quase pressupostos. Já estavam presentes desde o início da abordagem do tema, e somente se consolidou a nossa convicção, à medida que desenvolvíamos esta análise, tamanhas as evidências que se punham ao seu lado. Fosse esse um trabalho acadêmico e poderíamos chamá-las de hipóteses, confirmadas quase *in totum* a partir da análise dos dados empíricos e dos elementos científicos obtidos.

As premissas adotadas pelo governo ao formular a sua proposta de Reforma do Aparelho do Estado, consubstanciada parcialmente na PEC nº 173-A/95, são, sob o nosso ponto de vista completamente equivocadas: a crise fiscal, apontada como causa da falência do Estado, nada deve à participação do emprego público na economia, ou ao aumento do gasto com o serviço público, haja vista a pequena participação, em termos comparativos, deste fator nas contas públicas nacionais. Mesmo que essa participação seja considerada expressiva, acha-se, de fato, ainda aquém do que seria desejável para que pudéssemos considerá-las *excessivas*, ou desproporcionais ao que a sociedade espera do Estado brasileiro.

A reforma administrativa em curso, e que encontra total consonância no substitutivo oferecido pelo Relator da PEC nº 173/95, Deputado Moreira Franco, propõe, na prática, uma radical mudança no paradigma jurídico da Administração Pública brasileira.

Tudo nos leva a crer que, de fato, a reforma proposta pelo governo, e “piorada”, no sentido da fragilização do Estado de Direito, pelo substitutivo do Deputado Moreira Franco, somente tende a tornar o serviço público mais vulnerável e desorganizado. Nesse sentido, é inevitável concluir que a proposta do Deputado Moreira Franco dá à proposta um alcance maior do que o original e um grau maior de detalhamento, tornando claras intenções apenas subentendidas na proposta original, o que, de resto, é assumido pelo próprio Ministro da Administração, para quem o Deputado Moreira Franco

"... produziu um excelente relatório, que confirma, e em certos casos, aperfeiçoa a proposta do governo".³⁵⁶

Além disso, as inúmeras inovações incluídas pelo Relator, que não foram suficientemente discutidas pela Comissão Especial, mereceriam, por sua complexidade, tramitação isolada e análise específica, o que recomenda, no mínimo, cautela quanto aos seus resultados futuros.

Em decorrência da violência e amplitude dessas modificações, nosso sistema administrativo, calcado nos princípios básicos que orientam o regime jurídico administrativo, tende a desmoronar-se com um castelo de cartas, uma vez aceitas as premissas e propostas que orientam o processo de reforma em curso.

A começar pela fragilização - e virtual extinção - da estabilidade do servidor público efetivo concursado. Esta fragilização se materializa por vários meios: primeiro, pela própria quebra da estabilidade de quem já a adquiriu, desde que convenha à administração por força do "excesso" de gastos atual ou futuro; segundo, pela extinção da exigência de regime jurídico único estatutário para os servidores dos órgãos e entidades de direito público, o que fará com que - sem limites constitucionais - a conveniência dite, em cada, caso, o regime aplicável, sendo que, pelas suas aparentes "vantagens", o regime contratual tende a se tornar, por exclusão, o verdadeiro regime jurídico único. Nesse regime, sem a garantia da estabilidade, o servidor será vítima potencial do arbítrio, da discricionariedade e do terror que os patrimonialistas e clientelistas, agora travestidos de "modernos", imporão em nome da "administração gerencial", tentada sem sucesso na vigência do Decreto-Lei nº 200/67 e cuja implementação requer condições necessárias e suficientes ainda não presentes em nosso sistema administrativo e em nossa cultura política.

No entanto, vai além a audácia reformista ao jogar por terra direitos sociais, como o direito à irredutibilidade salarial, atingindo, com isso, até mesmo as garantias da magistratura e o ministério público, comprometendo o exercício isento das funções políticas que lhes são inerentes. Isto porque, mediante "subtetos" a serem fixados por lei, poderão ser suprimidas parcelas remuneratórias, ao sabor das conveniências políticas ou conjunturais de cada governo. A isto se soma a tentativa, nenhum pouco disfarçada, de extinguir o direito à paridade entre ativos e inativos e à própria irredutibilidade de vencimentos, uma vez que as vantagens, quando permitidas, não serão, como regra, incorporáveis aos proventos da inatividade, ou extensivas aos inativos.

Ultrapassam os reformadores os limites do bom senso, ainda, ao defender a generalização - ou banalização - da figura do contrato de gestão, como meio de mitigar a sujeição da administração aos princípios que a regem. Em especial, merece atenção o fato de tentar o substitutivo *flexibilizar* a sujeição das empresas estatais ao princípio da licitação, permitindo que a matéria, no que lhes diz respeito, tenha tratamento mais ameno do que aquele conferido à administração direta, autárquica e fundacional.

³⁵⁶ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma regeneradora. Folha de São Paulo, 14 ago 1996.

Nada há, na PEC nº 173/95, que seja essencial para a obtenção de um aumento na qualidade do desempenho da Administração Pública. A discussão das mudanças na Constituição se processa ao largo de sua relação com o perfil do Estado que se deseja construir, com as demais reformas correlatas (reforma tributária, pacto federativo), e ignora completamente a necessidade de que sejam instituídos mecanismos efetivos de controle social e participação popular na Administração Pública, para que a chamada *administração gerencial* seja minimamente viável.

As chances de que possa, efetivamente, travar um debate sério e racional sobre tais propostas acham-se reduzidas, em face da radicalização de posições, em especial por parte dos partidos que apoiam o governo. Para estes, apoiar estas propostas, no momento, parece ser a sua única opção, sob pena de romper com o ideário que, em outras plagas, tem conduzido ao desmonte do Estado e, paradoxalmente, a um incremento do déficit público que diz buscar combater. E nesse catecismo dogmático do reformismo, não há espaço para que se permita ver onde estão os verdadeiros problemas e gargalos que transformam a Administração Pública no Brasil num aparelho ao mesmo tempo antidemocrático, avesso ao controle social, ineficiente e contaminado pela corrupção, clientelismo e patrimonialismo.

Porque o mártir a ser expiado nesse altar já está definido. É o servidor público, que mantém com o Estado uma relação profissional permanente, duradoura e subordinada. E nunca, em nenhuma hipótese, os agentes políticos transitórios, os maus gestores que conduziram o aparelho estatal a esta situação, quando o serviço público brasileiro tinha - e ainda tem - condições plenas de transformar-se num instrumento efetivo de garantia da cidadania.

9.1 A Reforma necessária

Em que pese este contexto adverso, é necessário resgatar a serenidade e a *seriedade* da discussão acerca da Reforma Administrativa.

Destacamos, por exemplo, que iniciativas com esse sentido tem sido realizadas em muitos momentos, seja no meio acadêmico, seja por iniciativa de instituições ligadas a governos e organismos multilaterais, como o Conselho Latino-Americano de Desenvolvimento - CLAD, onde a discussão sobre a reforma administrativa e a reforma do Estado permanecem mais vivas do que nunca, refletindo a importância do tema e sua essencialidade para que sejam superados os desafios da modernidade e da governabilidade democrática, onde o que se requer é “o aprofundamento da democracia pela difusão de instrumentos de poder capazes de expressar o dinamismo da sociedade civil”, incorporando politicamente a sociedade ao processo decisório³⁵⁷.

³⁵⁷ Cfe. DINIZ, Eli. op. cit., p. 387.

Nesse momento, contudo, limitar-nos-emos a traçar algumas linhas acerca do que temos, há alguns anos, defendido como elementos centrais para a realização de uma reforma administrativa democrática³⁵⁸. Na nossa interpretação, para que se dê esse passo fundamental, as reformas possíveis devem considerar os seguintes elementos centrais:

- a) planejamento das ações de governo, em todos os níveis;
- b) profissionalização do serviço público;
- c) democratização da gestão, ampliação dos espaços de participação e controle social na administração pública;
- d) atendimento aos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade, legalidade e publicidade em todas as ações de governo.

Tais elementos impõem a adoção de diversas medidas, a maior parte das quais de caráter infraconstitucional. No entanto, algumas delas podem e devem ser implementadas pela via de mudanças constitucionais. Por um lado, para que se tornem normas gerais de caráter obrigatório princípios e regras que, pelo seu próprio mérito e relevância, contribuem para uma reforma que resgate o caráter público do Estado que queremos. Por outro lado, para que se possa mostrar, à sociedade, que as alternativas a uma reforma do aparelho do Estado, em sede constitucional, implicam em reiterar o que já foi definido pelo constituinte, em 1988, e aperfeiçoar a Constituição em vigor, para que se tornem mais efetivos e eficazes os princípios e instrumentos por ela já indicados.

9.1.1 Diagnóstico

Ao mesmo tempo em que é necessário construir alternativas à abordagem que vê no serviço público um exército de desocupados e desidiosos que convive com uma casta de marajás, ambos sugando, por meios diversos, os recursos que, com a “reforma”, passariam a ser direcionados para educação, saúde, segurança etc..., é necessário instrumentalizar a sociedade para este debate.

Para tanto, um diagnóstico da realidade do serviço público, nos diversos níveis de governo, deve ser operado de forma prioritária, viabilizando uma reforma que ataque os verdadeiros problemas da administração pública, e não aqueles apontados pelo senso comum. Isto exige, preliminarmente à intervenção concreta, um recenseamento geral das estruturas, dos insumos materiais, dos recursos disponíveis e dos servidores existentes na Administração Pública, bem como do seu perfil etário, profissional e salarial. Por meio

³⁵⁸ As propostas aqui detalhadas, na verdade, não são nenhum *achado*: trata-se, quase, de um repositório mínimo de reforma, recomendado por especialistas como medidas essenciais, mas que transcendem a simples redução de gastos do governo com o seu pessoal, cfr. CAMPO, Salvatore-Schiavo. A reforma do serviço Público. *Finanças e Desenvolvimento*, sci-1996, p. 10-13. Recomendamos, ainda, a consulta à obra *O modo petista de governar* (org. Jorge Bittar), São Paulo, Cadernos de Teoria e Debate, 1992, 324 p., cujo conteúdo, atualíssimo, contempla uma visão abrangente e detalhada de como implementar reformas administrativas no contexto democrático com o escopo de assegurar simultaneamente a eficácia, eficiência e efetividade e a satisfação dos interesses coletivos contornando o discurso e os mitos do Estado mínimo e da privatização.

desse recenseamento se poderia identificar, com grau de segurança suficiente, a situação do quadro funcional, identificando-se situações de *acumulação ilícita, pagamentos irregulares, desvios de função, jornada de trabalho excessiva ou insuficiente, excessos e insuficiências nos quadros de pessoal*, viabilizando intervenções seguras e com menor risco de questionamentos jurídicos³⁹⁹.

É importante lembrar que esse diagnóstico precede a implantação das medidas. No entanto, a prática costumeira dos que implementam as reformas tem sido a de *atirar primeiro, olhar depois*. Esse erro, cometido pela reforma do governo Collor, repetido pela reforma Bresser, e reiterado por inúmeros governos estaduais que tentam implementar o “catecismo reformista” tem se situado na base de tantos fracassos quantas foram as tentativas, pelo que essa medida se impõe como etapa preliminar, a ser cumprida com a maior urgência e profundidade possíveis.

9.1.2 Reforma Administrativa

Como pontos centrais da *reforma necessária*, sobressai a institucionalização de um modelo de gestão democrática, retomando o caráter republicano do Estado (fim do caráter privado e patrimonial), redefinindo as relações entre público e privado com destaque para a abertura de espaços de controle da sociedade civil.

Devem ser criados canais para a participação da sociedade na gestão pública viabilizando o controle social do Estado, através da participação de usuários, funcionários e da cidadania em geral na gestão das políticas e serviços públicos, viabilizando a negociação transparente, pública, das prioridades e ações centrais de governo. Como afirma Tarso Genro, deve-se procurar extinguir a separação burocrática que existe entre Estado e Sociedade, o que só pode realizar-se por mecanismos que emergjam da sociedade civil, capazes de alimentar cada vez mais sua autonomia, através de formas diretas de controle, combinadas com o Estado de Direito:

*“A reforma do Estado só é viável e verdadeiramente moderna se for uma reforma na relação Estado-sociedade, ou seja, se for uma reforma do Estado também concebida com uma reforma social.”*⁴⁰⁰

Essa reforma deve incidir sobre a *forma de gestão do Estado*, o que acaba por exigir a superação do sistema representativo, que se mostra crescentemente insuficiente para

³⁹⁹ A respeito desse assunto, ver DUTRA JR. Adhemar F. Reforma Constitucional e contenção de despesas. *Tributação em Revista*, Brasília, Unafisco, ano 4, n° 14, out-nov-dez 1995, p. 15-27.

⁴⁰⁰ GENRO, Tarso. Sobre a Reforma do Estado como Reforma Social. Depoimento à Comissão Especial da Câmara dos Deputados - PEC n° 173/95 em 31 de janeiro de 1996. in *Reforma Administrativa - Frente & Verso*. Porto Alegre, CPERS/Camargo, Coelho & Mainieri, 1996, p. 5-9.

realizar o caráter funcional do Estado e sua legitimação, cfe. SOARES³⁶¹, de modo a resgatar a sede primeira do próprio poder estatal, que é a *cidadania*. Cumpre, assim, que sejam *superados* os limites da democracia representativa, para que se alcance, tanto quanto possível, a democracia participativa, como já ocorre na experiência dos orçamentos participativos, por exemplo. As conclusões da Conferência de Toluca, promovida pela Organização das Nações Unidas, indicam a necessidade de democratização e descentralização da ação estatal, a transparência da Administração Pública e a criação de novas formas de associação setor público-sociedade e, nesse sentido, a utilização de *concertos* onde o cidadão participe da gestão estatal por meio de órgãos colegiados com poder normativo, consultivo, deliberativo ou fiscalizatório pode se constituir em meio para que o processo decisório, vinculando a ação da Administração Pública, contribua para recuperar a legitimidade e a credibilidade do Estado frente ao cidadão.

É ponto essencial ainda a recuperação da capacidade gerencial do Estado, dotando-o de condições para prestar serviços públicos com qualidade e sem desperdícios, de modo a superar-se a crônica *incapacidade de implementação* que vem tornando o Estado crescentemente incapaz de satisfazer o interesse social. Para isso é necessário sua profissionalização a partir do resgate da dignidade dos servidores públicos. Não se trata, evidentemente, embora isso seja fundamental, de apenas construir um corpo burocrático, qualificado tecnicamente mas possivelmente distanciado da sociedade, mas de produzir condições para que o exercício da cidadania se dê nas duas extremidades, do servidor ao usuário. Para isso, é medida essencial a implementação de programas de capacitação tanto de nível gerencial quanto operacional, de modo generalizado e contínuo, para transformar a cultura administrativa e elevar a produtividade do serviço público. Sistemas e rotinas devem ser mudados, alterando-se os processos de trabalho e integrando as inovações tecnológicas a partir de conceitos como qualidade do serviço, responsabilização e participação dos servidores no processo de trabalho.

A universalização e institucionalização do princípio do concurso público como única forma de ingresso no serviço público - ressalvados os cargos comissionados de livre provimento - é ponto de honra e princípio inafastável. Os cargos em comissão devem ser gradativamente reduzidos, em sintonia com o processo de democratização e modernização, do Estado, estipulando-se requisitos para o seu provimento por pessoas não integrantes dos quadros da Administração e limitando-se essas situações ao estritamente necessário para assegurar a permeabilidade da "máquina" ao comando político legitimamente eleito.

Em consequência, deve ser mantida a estabilidade no serviço público, como garantia e instrumento de estruturação e continuidade de uma administração pública sólida, eficiente e permanente a serviço das demandas da sociedade. Reafirma-se a necessidade de desenvolver políticas de capacitação de recursos humanos, profissionalizando e qualificando o funcionalismo, acompanhada de processos de avaliação e desempenho. Deve ser mantida a regra geral de somente demitir servidores por processos judiciais ou administrativos, cercados de ampla defesa, tornando-se, no entanto, os processos mais ágeis

³⁶¹ SOARES, Fabiana de Menezes, A redefinição do Estado através da participação popular na Administração Pública: necessidade, instrumentos e o papel do Município. *Genesis - Revista de Direito Administrativo Aplicado*, Curitiba, nº 10, jul-set 1996, p. 713-720, p. 714

e menos onerosos. Sem essa garantia, a demissão - mesmo por insuficiência de desempenho - tende a tornar-se a válvula de escape do arbítrio, do arrivismo e do patrimonialismo, apesar de tudo ainda presentes mesmo onde menos se espera.

Devem ser definidos princípios e parâmetros duradouros para a estrutura administrativa e seu funcionamento, de maneira a permitir continuidade de estruturas e de normas na administração federal e flexibilidade ao governo. A instituição de uma lei orgânica definindo estruturas básicas, mecanismos e critérios para sua integração sistêmica, coordenação e adaptação à dinâmica governamental poderia responder a essa necessidade.

No tocante à implementação das políticas, é instrumento essencial a descentralização, tanto no que se refere à relação entre os três níveis da Federação (União, Estados e Municípios), quanto no que diz respeito à forma de gestão do setor público internamente a cada nível, de modo a permitir a tomada de decisões descentralizadas. É necessário distribuir recursos e encargos entre os três níveis da federação com base no princípio da descentralização, isto é, partindo-se da idéia de que, quanto mais perto do local de ocorrência, maiores serão as condições de se encontrar as soluções adequadas e maior a possibilidade de controle dos cidadãos sobre as ações públicas.

A descentralização não pode, contudo, processar-se unilateralmente, ou com riscos de descontinuidade na prestação de serviços. Para tanto, à medida que se redefina o Pacto Federativo, com a redistribuição de competências, é necessário assegurar que a transição se faça mediante a garantia da transferência de recursos, materiais, financeiros e humanos, necessários à preservação dos serviços.

9.1.3 Medidas concretas

a) planejamento das ações de governo, em todos os níveis;

A implementação do planejamento em todos os níveis, associada à instituição de mecanismos institucionais de participação e controle, permitirá que as políticas governamentais e seus detalhamentos espelhem, de forma transparente e contínua, as opções do governo no sentido do atendimento às necessidades da sociedade e às prioridades por ela apontadas.

Este planejamento não há de ser meramente financeiro ou orçamentário. É necessário institucionalizar o planejamento estratégico governamental, envolvendo as diretrizes, as políticas, os projetos e programas a serem implementados, num dado horizonte de tempo. Os seus instrumentos (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, orçamento anual) devem efetivamente espelhar o horizonte da ação do governo, quantitativa e qualitativamente. Devem ser fortalecidos, no mesmo processo, os órgãos de fiscalização e controle dos gastos públicos e de avaliação de políticas públicas,

assegurando-se a independência do controlador/avaliador em relação ao controlado/avaliado.

Implica, também, na institucionalização do planejamento administrativo, pela via do fortalecimento de um órgão de coordenação geral que defina as políticas destinadas ao aperfeiçoamento da administração pública, a fim de que sejam atendidos os demais pontos relativos à profissionalização da administração pública, modernização dos serviços públicos, administração por objetivos, gestão democrática etc.

Tais medidas devem ser acompanhadas de investimentos na formação, valorização e fortalecimento de corpo técnico qualificado para atividades de formulação e coordenação de políticas, de caráter generalista, a ser distribuído por todos os órgãos da administração, em especial nos órgãos centrais dos sistemas administrativos.

Exige, ainda, que os órgãos centrais dos sistemas administrativos, especialmente da gestão de pessoal, adquiram um novo *status* institucional, dada a relevância do recurso que administram, tão ou mais relevante que os recursos financeiros, haja vista a expressiva participação das despesas com pessoal e encargos sociais nos orçamentos públicos.

b) profissionalização do serviço público

A profissionalização do serviço público é o filão mais rico e preferencial para qualquer reforma que se queira implantar.

O expressivo grau de *desprofissionalização da administração pública*, em todas as esferas de governo, se evidencia na existência de servidores não preparados para as suas funções, defasados tecnicamente, cujos cargos tem perfil atributivo obsoleto, percebendo retribuições muitas vezes irrisórias, desmotivados e desvalorizados, o que redundando na aparente baixa produtividade do serviço público. Por seu turno, a gestão é altamente politizada e loteada por nomeações onde os critérios da competência e da qualificação são irrelevantes. A descontinuidade administrativa e o descompromisso das chefias com o interesse público, a rotineira carência de dirigentes qualificados e dotados de espírito público demonstram a essencialidade de intervenções neste sentido, que devem considerar:

- b1) a implementação de planos de carreira destinados a otimizar o aproveitamento da força de trabalho, baseados em conceitos tecnicamente adequados e em técnicas de classificação de cargos que permitam identificar os conteúdos atributivos e requisitos de qualificação necessários e adequados à complexidade das tarefas e serviços. A organização de tais carreiras deve prever critérios claros de promoção e desenvolvimento e mecanismos de formação e aperfeiçoamento (tais como a sujeição a cursos específicos de formação e aperfeiçoamento ministrados por escolas de governo ou centros de formação integrantes da administração pública).
- b2) a elaboração de um plano geral de caráter continuado, para a formação, qualificação, aperfeiçoamento e desenvolvimento, adequado às necessidades diagnosticadas pela administração e a instituição de vantagens devidas pelo aperfeiçoamento profissional, incentivando a sujeição aos processos de treinamento;

- b3) o atendimento ao princípio da isonomia salarial, , mediante estrutura remuneratória racional e valores ajustados aos padrões de mercado e do serviço público. Isto exige uma completa revisão das atuais tabelas de vencimentos e vantagens pagas, estabelecimento de critérios para concessão de gratificações, indenizações e adicionais e, quando possível, a instituição de mecanismos remuneratórios associados à produtividade e ao desempenho, a nível coletivo por unidades e equipes, com estabelecimento participativo de metas quantitativas e qualitativas.
- b4) instituição de uma política salarial que assegure o princípio da irredutibilidade, assim como os limites constitucionais impostos à despesa com pessoal e encargos. Ou seja: a evolução da folha de pagamentos deve acompanhar, obrigatoriamente, a receita disponível, como determinam a Constituição e a Lei Complementar nº 82/95. Sempre que a despesa com pessoal superar os limites fixados (60 % da receita disponível) a folha de pagamentos ficará *congelada*, até que o acréscimo de arrecadação permita a elevação do gasto, reservando-se pelo menos 40 % da totalidade das receitas disponíveis para investimentos sociais, obras públicas e demais despesas de custeio;
- b5) o princípio da estabilidade como garantia para o Estado e para o servidor no interesse da administração pública. Não se há de confundi-la com a impunidade hoje verificada em larga escala, e que contraria a própria natureza do instituto. A aplicação dos procedimentos disciplinares deve ser aperfeiçoada e agilizada, acompanhada do empenho das chefias e conscientização da sociedade e dos servidores, para que o mau servidor seja afastado do cargo.
- b6) a implementação de mecanismos institucionais e permanentes de avaliação de desempenho - tanto das chefias quanto dos subordinados - e de apuração de faltas, tornando efetivos os instrumentos disciplinares e legitimando a estabilidade como instrumento para defender o servidor contra os abusos das chefias e proteger o Estado e o cidadão. Uma vez verificado que o servidor é capaz de ter desempenho adequado e suficiente, a insuficiência de desempenho posterior é caracterizável como comportamento desidioso, que já é causa de demissão, salvo se justificada por motivações de natureza médica ou psíquica. Para que se possa aplicar tal princípio, é necessário um processo contínuo de avaliação durante e depois do estágio probatório. A Constituição e a legislação ordinária podem ser aperfeiçoadas para contemplar, de forma mais clara, esta circunstância como causa de demissão, tipificando a conduta que possa ser considerada "insuficiência de desempenho" passível de medidas disciplinares.
- b7) redução dos cargos em comissão de livre provimento, em todos os escalões da administração, a fim de impedir-se o loteamento de órgãos e entidades e sua utilização como moeda de troca política ou instrumento de cooptação. Esta medida exige, também, a reforma das estruturas administrativas e seus organogramas, com a eliminação de conflitos de competências, paralelismos, superposições e duplicidades que não apenas geram desperdício como também entaves ao processo decisório e à formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.
- b8) alocação da força de trabalho preferencialmente em atividades finalísticas, assegurando-se aos servidores que atuem em contato permanente com o público ou

usuário condições especiais de trabalho e recompensa proporcional ao desgaste físico e emocional destas atividades.

- b9) institucionalização de canais de negociação e discussão entre administração pública e servidores, democratizando as relações de trabalho e assegurando a composição interna, prévia, dos conflitos, subsidiando o processo decisório e a aprovação legislativa, quando necessária, das medidas propostas para sua solução.

A profissionalização da administração pública deve ser acompanhada de uma revisão do estatuto jurídico das entidades que a integram, uma vez que o regime jurídico deve acompanhar esta condição. O regime aplicável aos servidores será de *direito público*, logo *estatutário*, nas entidades revestidas desse perfil, notadamente a administração direta e autarquias. Poderá, assim, ser o regime *privado* nas entidades regidas, nas suas relações negociais, por esse regime, como é o caso, a priori, das empresas estatais e, possivelmente, das fundações.

A adoção criteriosa de regimes jurídicos conforme a natureza de cada entidade deve estar associada, também, à possibilidade de assinatura de contratos de gestão e à concessão de graus diferenciados de autonomia. Assume-se, portanto, que poderá a autonomia pode ser *maior* tanto quanto mais próximo do mercado e de suas regras estiver a entidade pública, sem prejuízo, no entanto, das prerrogativas estatais no que se refere à formulação de políticas, à regulação, à supervisão e ao controle de resultados.

c) ampliação dos espaços de participação e controle social na administração pública;

A participação popular na gestão e controle da administração pública é ainda incipiente. No entanto, o texto constitucional já assegura mecanismos de participação, como no caso dos trabalhadores, que tem assegurada a participação nos colegiados em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação (art. 10) e da gestão da seguridade social (art. 194). Nada impede que esses mecanismos sejam ampliados, e a inclusão no texto constitucional de previsão nesse sentido certamente contribuiria para aumentar os espaços de participação da sociedade na gestão estatal.

Há, portanto, um enorme espaço a ser trilhado para que sejam instituídos mecanismos efetivos de controle social e participação popular na Administração Pública, para que a chamada administração gerencial seja viabilizada. Essa democratização da gestão pública deverá permitir a participação social no planejamento das ações do governo e na avaliação dos seus resultados.

O meio adequado para tanto é a instituição de colegiados gestores ou deliberativos em todos os órgãos da administração pública, assegurando-se a participação de representantes da sociedade aos quais seja assegurada independência e autonomia, capacidade decisória ou de real influência na formulação de diretrizes e políticas e acesso amplo às informações (orçamentárias, financeiras, administrativas). Ainda que em muitos casos tais medidas possam ser adotadas sem mudança no texto constitucional, a incorporação de dispositivos explicitadores dos mecanismos institucionais e de seu poder

deliberativo poderá em muito contribuir, desde que haja disposição política e espírito democrático.

d) atendimento aos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade, legalidade e publicidade em todas as ações de governo.

O atendimento a estes princípios traduz-se, por um lado, no compromisso de que a gestão democrática não poderá se pautar pelo paternalismo ou pelo clientelismo e, por outro, na necessidade de que sejam adotadas todas as medidas necessárias para assegurar que o interesse público esteja realmente acima de todos os demais.

Isto significa, entre outras coisas, rever situações aparentemente consolidadas mas que foram produzidas sem referencial no conceito de *interesse público* e que hoje são demonstrações cabais de como a generosidade com o erário se converte num problema político quase insolúvel.

A existência de eventuais excessos de despesa ou excedentes de pessoal, assim, poderia ser em parte solucionada pela revisão da aplicação dos dispositivos constitucionais, sem a necessidade de se afastar o princípio da estabilidade:

- d1) revisão da extensão do RJU aos não concursados contratados antes de 1983, estabilizados em seus empregos pelo ADCT e promoção de concurso de efetivação para fins de enquadramento destes servidores nas carreiras a serem implementadas, remetendo os não aprovados para quadro em extinção;
- d2) revisão da situação dos não concursados admitidos a partir de 1983, não-estabilizados pelo ADCT. Aqueles cujos cargos sejam necessários à continuidade da prestação de serviços ou à atividade administrativa poderão concorrer, de forma transparente e democrática, em concurso público destinado ao provimento do cargo, em igualdade de condições com os demais candidatos;
- d3) revisão da situação dos contratados, conveniados, tabelistas e outras espécies de contratação temporária ou irregular, substituindo-se os ocupantes de empregos ou funções necessários por contratados via concurso;
- d4) revisão das aposentadorias integrais concedidas a quem não tinha direito e demais benefícios inconstitucionais concedidos a inativos por via de leis ordinárias; formação efetiva de um fundo destinado ao custeio das aposentadorias futuras, implementando-se a *compensação financeira* entre os regimes previdenciários;
- d5) reorganização administrativa com fusão e extinção de órgãos com funções superpostas ou desnecessárias, realocando-se os meios materiais e humanos, e redução do quantitativo de cargos comissionados em todos os níveis de governo;
- d6) implantação de um quadro único de pessoal, composto pela totalidade dos cargos, permitindo flexibilidade na alocação dos recursos humanos conforme necessidades diagnosticadas, e instituição de critérios para a reposição de pessoal e preenchimento de cargos vagos, evitando-se a recomposição automática da força de trabalho. A otimização do aproveitamento dos cargos atualmente ocupados e sua realocação em órgãos onde sejam mais necessários, mediante *concursos de remoção* ou processos

abertos de redistribuição de pessoal poderia contribuir para a preservação da capacidade de atendimento sem implicar em novas contratações.

- d7) redução dos salários e proventos que não têm amparo constitucional, mediante aplicação do art. 37, XI e art. 17 do ADCT. Tais excessos remuneratórios podem e devem ser resolvidos pela via do Judiciário ou pela via da legislação ordinária, já que são fruto de vantagens abusivas concedidas generosamente por administradores e legisladores pouco afeitos à preservação do bem comum. Em nível constitucional, reside o problema, portanto, em definir-se o alcance do inciso XI do art. 37, explicitando-se, no texto da Constituição e na legislação ordinária, as parcelas a serem consideradas para sua aferição, a exemplo do que fez, na esfera da União, a Lei nº 8.852/94, e não na necessidade de instituir-se um novo teto de remuneração. Legislações ordinárias que estabeleçam exceções ao teto que, mesmo na situação atual, extrapolem a interpretação jurisprudencial, deverão ser imediatamente argüidas como inconstitucionais junto ao STF, suspendendo-se os abusos remuneratórios delas resultantes.

A adoção destas simples medidas já significaria uma potencial *revolução*, dado o caráter paternalista e clientelista assumido pela gestão estatal nos últimos 25 anos. A longo prazo, a institucionalização do referencial do *interesse público* poderá gerar condições para que discussões como a atual possam se dar num ambiente totalmente diverso, em que preconceitos e mitos como o da atávica ineficiência³⁶² do serviço público não passem de vagas lembranças perdidas no passado.

Para além das reformas de caráter infraconstitucional, que desde já podem ser implementadas, há aperfeiçoamentos no texto constitucional que devem ser construídos através de uma ampla discussão que permita aferir-se a sua adequação aos problemas já identificados. No entanto, a constatação óbvia é que para solucionar a maior parte dos problemas identificados não é essencial mudar a Constituição.

A flexibilização da estabilidade, por exemplo, para demitir servidores *incompetentes* ou *desidiosos* não carece de emenda constitucional: a CF não prevê as situações que permitem demitir; diz apenas que o servidor poderá ser demitido mediante processo administrativo, assegurada ampla defesa. Ou seja: cabe à lei ordinária dizer quais as situações de *justa causa* para a demissão. Já o excesso de despesa verificado não deve ser resolvido pela via da demissão de servidores: há medidas administrativas e legais possíveis, a fim de que as administrações estaduais e municipais se ajustem ao limite imposto pela Constituição Federal e pela Lei Complementar nº 82 (60 % das receitas correntes líquidas). Além disso, conforme aponta Judith Tandler, consultora do Banco Mundial e professora do prestigiado *Massachusetts Institute of Technology*, propostas de reforma administrativa baseadas na demissão de servidores “podem não ter nenhuma eficácia, pois não valorizam o

³⁶² A esse respeito, KLIKSBURG demonstra, com grande propriedade, a “falácia da incapacidade congênita” da Administração Pública. Segundo esse respeitado estudioso, a falsa premissa de que o setor público é intrinsecamente ineficiente gera o que chama de “debate-ardil” e substitui a problemática real, que é a de definir como o Estado poderá se tornar eficiente. cfe. KLIKSBURG, op. cit. p. 38-39.

funcionário público que trabalha e estimulam uma imagem ruim da própria atuação do Estado". Pelo contrário, segundo ela, os servidores públicos são os vetores da descentralização e do aprofundamento da cidadania, e o reconhecimento pela sociedade do verdadeiro papel do servidor produziria já um expressivo efeito na *exclusão* dos maus servidores³⁶³.

Sem gestão competente, sem dirigentes públicos qualificados e dotados de espírito público - e que, ao contrário do que afirma o Ministro, ainda não se acham presentes na proporção necessária em nosso país - nenhuma reforma será efetivamente implementada. Mudando a Constituição, afastando controles e regras, no entanto, se estará afastando limites à atuação dos maus administradores, sem que, ao mesmo tempo, se assegure qualquer mecanismo institucional de democratização da gestão estatal.

Assim, a análise das propostas de emenda constitucional não pode ser feita de forma desconectada da realidade. O paradigma brasileiro de administração pública - fisiologismo, patrimonialismo - que a Constituição Federal tentou romper não pode ser ignorado, sob a vaga justificativa de que a cultura patrimonialista já foi superada e que é necessário dar os *primeiros passos* rumo à administração gerencial e assegurar condições para a busca da eficiência e da eficácia pela via da flexibilização de controles.

Também não pode ser aceita a afirmação de que a administração burocrática engessou a administração pública, pois nunca foi efetivamente implantado o modelo burocrático weberiano em nosso país: a tecnocracia das décadas de 60 e 70, fruto do regime autoritário, está muito longe do perfil característico da burocracia weberiana. Os controles e rigores da Constituição são remédios mínimos para um quadro que, até o término do processo constituinte, apontava para a necessidade inadiável de uma reforma efetiva, no rumo inverso da que ora é proposta. As medidas adotadas a nível constitucional, aliás, eram coerentes com as propostas apresentadas a nível legal antes mesmo da vigência da Constituição de 88, como demonstram as iniciativas de redução do uso do regime trabalhista na administração federal direta, autárquica e fundacional, propostas no sentido da adoção de planos de carreira para estes servidores, controles impostos ao gasto público e gestão das estatais e profissionalização da gestão pública, contemplados pelas tentativas de Reforma Administrativa do Governo Sarney no período 1985-1988.

Por último, merece ser questionada a abordagem feita das resistências e críticas à reforma defendida pelo governo pelo Ministro Bresser Pereira em diversos artigos e manifestações publicadas na grande imprensa. Para o Ministro, a proposta só tem dois tipos de opositores: os patrimonialistas e os corporativistas.

Trata-se de uma generalização apressada e falaciosa, que ignora e desconhece os ricos e diversificados argumentos dos que, desde o início do processo de discussão da reforma proposta, têm apresentado suas ressalvas à intervenção proposta pelo governo. Juristas respeitáveis, como se verifica das posições assinaladas por Celso Antônio Bandeira de Mello, Carmem Lúcia Antunes Rocha, Raymundo Faoro, Ivan Rigolin, Diogo Moreira,

³⁶³ FRANCO, Carlos. Uma voz no MIT a favor dos servidores. *Jornal do Brasil*, 19 nov 1996.

cuja credibilidade e respeitabilidade impedem que lhes sejam imputados aqueles adjetivos. Ou, ainda, parlamentares preocupados com as grandes questões nacionais, de diferentes matizes e vieses ideológicos, como o Senador Josaphat Marinho e os Deputados Celso Daniel, Maria Laura, Matheus Schmidt, Maria da Conceição Tavares, Ivan Valente, Jarbas Lima, Alexandre Cardoso, Agnelo Queiróz, Régis Fernandes Oliveira, Telma de Souza, Marcelo Deda, dentre outros, que não podem ser jogados na vala comum dos fisiológicos preocupados apenas com os votos que irão “trocar” por suas convicções, defensores que seriam do “corporativismo”.

Corporativismo que, é verdade, acha-se presente como nunca em nossa sociedade, e que se alia diuturnamente ao patrimonialismo, como bem diz o Ministro, para alcançar e preservar benesses. Mas os corporativistas não costumam apresentar argumentos: agem ora às sombras, obtendo favores que muitas vezes o próprio governo se apressa em conceder, ora de forma truculenta, buscando a intimidação dos seus adversários. E os patrimonialistas, ainda que por conveniência apresentem argumentos “burocráticos clássicos”³⁶⁴, não têm em relação aos seus argumentos compromisso ou convicção, de modo que fica fácil desmascará-los ao primeiro embate. Resta, portanto, uma terceira categoria, senão outras: a dos verdadeiros opositores dessa reforma, tão preocupados com o bem do país quanto o Ministro e o governo a que serve, e que acreditam ter alternativas que respondam de maneira mais satisfatória ao que é necessário para que tenhamos um Estado mais capacitado para cumprir as suas funções. Até porque, como lembra o Exmo. Sr. Ministro Sepúlveda Pertence, Presidente do STF, a ninguém é dado o monopólio da legitimidade na defesa do interesse público.

Assim, ao contrário de se tentar apontar falsos inimigos para o Estado, é necessário atacar as causas verdadeiras dos problemas da Administração Pública, que não estão, essencialmente, nos dispositivos questionados pela proposta do Governo. Antes de tudo, repensar a Administração Pública e reformar o seu aparelho exige fazer o que não foi feito, e não repetir erros do passado, e especialmente por meio de medidas que já se mostraram linhas auxiliares do patrimonialismo, desde sempre.

³⁶⁴ Segundo o Min. Bresser Pereira, o “patrimonialismo e o corporativismo são almas gêmeas”, identificando como inimigos da sua proposta o corporativismo dos sindicatos e associações pretendidamente de esquerda e o patrimonialismo de políticos e seus agregados, sendo que esses estariam dispostos a trocar o seu apoio aos corporativistas contra a PEC nº 173/95 em busca de votos, cfe. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Contra o patrimonialismo e o corporativismo*, Folha de São Paulo, 13 out 1995 e *A reforma regeneradora*, Folha de São Paulo, 14 ago 1996.

10. Bibliografia

1. *A greve no direito comparado e na legislação brasileira*. Brasília : Liderança do PT na Câmara dos Deputados, mimeo, 1989.
2. ABRUCIO, Fernando. *Estrutura e Funcionamento do Poder Executivo - Profissionalização*. Brasília : ENAP/CEDEC, 2 vol.,v. 2, 1993.
3. AGRICULTURA efetiva 535 sem concurso. *Correio Braziliense*, Brasília, 10 set 94; p. 11.
4. ALBUQUERQUE, Rogério Bonassis. Antijuridicidade da situação do servidor não-concursado e não alcançado pela estabilidade do art. 19 ADCT/CF. *Revista dos Tribunais*. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, ano 2, nº 7, abr-jun 1994, p.116-128.
5. ALVES, Aluísio. Discurso do Ministro-Chefe da SEDAP em 27.10.87 *in* Administração Pública Federal - Uma nova política de recursos humanos. Brasília : FUNCEP, 1987, p. 7-24.
6. AMATO, Pedro Muñoz. Administração Pública e Privada *in* JAMES, Samuel Haig (org.) *Que é Administração Pública*. Textos Selecionados de Administração Pública. 2ª ed. Rio de Janeiro : FGV, 1962, p. 101-105.
7. ANASTASIA, Antônio Augusto J. O rígido nó administrativo. *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte, nº 10, p. 15-18, abr.-jun. 1995
8. ANDRADE, Régis de Castro & JACOUD, Luciana (org.). *Estrutura e Organização do Poder Executivo - Administração Pública Brasileira*. Introdução. Brasília : ENAP-CEDEC, 1993, 2 v. vol 2., p. 23-32.
9. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. A emenda da reforma administrativa (parecer). São Paulo, mimeo, setembro de 1995, 7 p.
10. _____, Curso de Direito Administrativo. Malheiros : São Paulo, 1994, 5ª ed., 527 p.
11. _____, Inconstitucionalidade da efetivação de servidores públicos sem concurso a título de incluí-los no Regime Jurídico Único. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília : Senado Federal, nº 129, jan-mar 1996, p. 163-168.
12. _____, Regime Constitucional dos Servidores da Administração Direta e Indireta. São Paulo : RT, 1990.

13. BARATA, Jeferson. Servidor Público: saco de pancada. Rio de Janeiro, *Jornal do Aposentado* nº 89 - Ano V - 1º a 15/04/96, p. 4.
14. BARGUÑO, Manuel Martínez. La reforma de la relación de empleo público en Italia. Madrid, *Gestion y Analisis de Políticas Públicas*, nº 2, enero-abril 1995, p. 27-46.
15. BARROS, Alice Monteiro. Greve em atividades essenciais. Regulamentação. Responsabilidade civil da entidade sindical. *Genesis*, Curitiba, nº 24, dez. 1994, p. 656-686.
16. BARUCH, Ismar (coord.). Classificação de Cargos no Serviço Público. Relatório da comissão dos Planos de Classificação de Cargos e Remuneração da ex-Civil Service Assembly of the United States and Canada. Rio de Janeiro : DASP, 1959. 88 p.
17. BISOL, José Paulo. Voto apresentado à Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal em 25.09.1991. Diário do Congresso Nacional, Seção II, 27.9.1991.
18. BOBBIO, Norberto et alii. Dicionário de Política. Brasília, 1992, Ed. UnB, 2 v. v. I, p. 124-136.
19. BONIFÁCIO, José Alberto. La experiencia argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación. *Reforma y Democracia: Revista del CLAD*. Caracas, CLAD, nº 4, julho, 1995, p. 155-176.
20. BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Brasil, Brasília, IBGE, 1993.
21. BRASIL, IPEA. *A reforma do Estado: subsídios para um programa de governo*. Subsídios para a Reforma do Estado, vol. 5 - Desestatização. Brasília, IPEA/ENAP/IBAM, 1995.
22. BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. SIAPE/Apuração Especial. Quantitativo de servidores titulares de funções DAS. Brasília : MARE, set. 1995, 15 p.
23. _____ . Boletim Estatístico Mensal, maio de 1996. Brasília, MARE, 1996, 55 p.
24. BRASIL, Portaria do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Diário Oficial da União, Brasília, p. 9328, 26 jun. 1995, Seção I.
25. BRASIL, Presidência da República. Exposição de Motivos Interministerial nº 49, de 18 de agosto de 1995.
26. _____ . Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília : Imprensa Nacional, 1995, 86 p.
27. BRASIL, Senado Federal. Constituições do Brasil (de 1824, 1981, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações). Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986, vol 1, 593 p.
28. BRASIL. Medida Provisória nº 583, de 16 de agosto de 1994. Diário Oficial da União, Brasília, p. 12.425-12.427, 17 ago. 1994, Seção 1.

29. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do aparelho do Estado e a constituição brasileira. Textos para discussão nº 1. Brasília : ENAP, 1995, 24 p.
30. _____. A reforma regeneradora. *Folha de São Paulo*, 14 ago 1996.
31. _____. A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia. 2ª ed. (1ª ed. 1981), São Paulo : Brasiliense, 1982, 301p.
32. _____. Administração Pública Gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília : MARE, mimeo, 1996, 25 p.
33. _____. As organizações sociais. *Folha de São Paulo*, 22 mai 1995.
34. _____. Contra o patrimonialismo e o corporativismo, *Folha de São Paulo*, 13 out 1995.
35. _____. Da administração pública burocrática à gerencial. Brasília, *Revista do Serviço Público*, ano 47, vol. nº 12-, nº 1, jan-abr. 1996, p. 7-40.
36. _____. Depoimento à Comissão Especial da Câmara dos Deputados - PEC nº 173/95, em 7 dez 1995. Brasília, Câmara dos Deputados, mimeo.
37. _____. Estabilidade no serviço público. *Conjuntura Social*, Brasília : Min. da Prev. e Ass. Social, vol. 6, nº 3, março 1995, p. 49-50.
38. _____. Estado, aparelho do Estado e sociedade civil. Textos para Discussão nº 4. Brasília : ENAP, 1995, 31 p.
39. CAMPO, Salvatore-Schiavo. A reforma do serviço Público. *Finanças e Desenvolvimento*, set-1996, p. 10-13.
40. CARDOSO, Fernando Henrique. Contratos de gestão e a experiência francesa de renovação do setor público - Seminário Brasil-França. Brasília : Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 29 a 31 de outubro de 1991. Brasília, SAF/ENAP, 1993, 216 p.
41. _____. *Mãos à obra Brasil: proposta de governo*. Brasília, s/ed, 1994, 300 p.
42. CARVALHO, Maria do Socorro M. V. *Plano de Classificação de Cargos - Simpósio Nacional*. Brasília : Câmara dos Deputados, 1978.
43. CAVALCANTI, Bianor S., HEDBLUM, Karen & TERRY, Larry D. O governo Reagan e o Senior Executive Service: uma tentativa de retorno à dicotomia política/administração. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, vol. 22, nº 1, p. 86-102, jan-mar 1988.
44. COELHO, Rogério Viola. Parecer nº 05/94. FASUBRA, mimeo, Porto Alegre, 1994.
45. COMO na era dos Czares. *Revista Exame*, São Paulo, 25 de outubro de 1995, p. 27-28

46. DALLARI, Adilson de Abreu. *Regime Constitucional dos Servidores Públicos*, 2ª ed., São Paulo : RT, 1990, 167 p.
47. DANTAS, Leila Rita Vieira Villela & SOUZA, João Carlos Antunes. Um modelo de plano de carreiras múltiplas para instituições tecnológicas. *Revista de Administração*, FGV, São Paulo, vol. 22 nº 1, p. 36-49, jan-mar 1987.
48. DEMO, Pedro. Participação e planejamento - arranjo preliminar. *Revista de Administração Pública*, FGV, São Paulo, vol. 25, p. 31-54, jul-set. 1991.
49. DERLIEN, Hans-Ulrich. Historical legacy and recent developments in the German higher civil service. *International Review of Administrative Sciences*, London (UK), vol. 57, nº 3, p. 385-402, sept. 1991.
50. DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 38, nº 3, 1995, p. 338-415.
51. DOMINGOS, João. União passará órgãos públicos para setor privado. *O Estado de São Paulo*, 25 out 1996, p. A4.
52. DUTRA JR. Adhemar F. Reforma Constitucional e contenção de despesas. *Tributação em Revista*, Brasília, Unafisco, ano 4, nº 14, out-nov-dez 1995, p. 15-27.
53. FAORO, Raymundo. As Inesperadas Coincidências. *Revista ISTOÉ*, São Paulo, 24 abr 1991, p. 25.
54. _____ . O terremoto como critério de governo. *Carta Capital*, nº 16, 1995, p. 24.
55. FERNANDES, Francisco Liberal. O direito de greve nos ordenamentos francês, alemão e italiano. Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Afonso Queiró. Coimbra, Universidade de Coimbra, 1984, vol. 2, p. 327-476.
56. FERREIRA, Gabriela N. & COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Administração Pública Comparada: Grã-Bretanha, França, Itália e Alemanha. *in* Estrutura e Funcionamento do Poder Executivo, Brasília : ENAP, 1993, 2 v., vol I., 229 p.
57. FORTIN, Yvonne. La fin du 'civil service' apolitique et fermé? *Pouvoirs*, Paris (France), vol. 37, p. 71-86, 1986.
58. FRANCO, Carlos. Uma voz no Mit a favor dos servidores. *Jornal do Brasil*, 19 nov 1996.
59. FREIRE, Homero. O problema da classificação dos cargos públicos. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 35, p. 484-491, jan-mar 1954.
60. Frente mobiliza deputados contra a quebra da estabilidade. *Jornal do Diap*, nº 120, nov. 1996, p.10-11.
61. FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Administração Pública e Sistema de Governo *in* Estrutura e Organização do Poder Executivo frente à opção pelo sistema de governo. 3º Relatório. Brasília, ENAP-CEDEC, mimeo, 1993.

62. _____ . Servidores Públicos no Brasil. Brasília : ENAP, mimeo, 1992.
63. GASPARINI, Diógenes. Curso de Direito Administrativo. Saraiva : São Paulo, 1995.
64. GENRO, Tarso. Sobre a Reforma do Estado como Reforma Social. Depoimento à Comissão Especial da Câmara dos Deputados - PEC nº 173/95 em 31 de janeiro de 1996. *Reforma Administrativa - Frente & Verso*. Porto Alegre, CPERS/Camargo, Coelho & Mainieri, 1996, p. 5-9.
65. GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. Estabilidade Pode ser Garantia contra Arbitrio. O Estado de São Paulo, 31 maio.1991, p. 17.
66. GUEDES, Cesar. Os Trabalhadores no Setor Público Brasileiro: Prática Sindical, Conquistas e Armadilhas - análise do período pós-1978. *in* O mundo do trabalho - crise e mudança no final do século. Brasília, Ministério do Trabalho/Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho/Scritta, 1994, p. 403-424.
67. GUERZONI FILHO, Gilberto. Estabilidade no Serviço Público - Diagnóstico e Proposta. Brasília : Senado Federal, mimeo, setembro/1993.
68. _____ . Burocracia, tecnocracia, pseudoburocracia e a Constituição de 1988: tentativas e perspectivas de formação de uma burocracia pública no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, ano 32, nº 128, out-dez 1995, p. 43-62.
69. HIRZMAN, Maria. *Reunificação impõe mudanças na Alemanha*. Gazeta Mercantil, 2 out 1995, p A-13.
70. HOEFLIER, Kohlen & Kleeberg. O Direito de Carreira no Estado da Renânia do Norte/Vesfália. Trad. Carlos Almeida Pereira. s/ed., mimeo, 1990.
71. HOLANDA, Nilson. A crise gerencial do Estado Brasileiro *in* Velloso, João Paulo dos Reis. Brasil - A superação da crise. Petrópolis, Vozes, 1993, p. 163-176.
72. HUMBERG, Mário Ernesto. O sistema "S" e as "quangos". *Gazeta Mercantil*, out. 1996.
73. IZAGUIRRE, Mônica. Consultoria disfarça contratações irregulares. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 18 set 1995, p. A-7.
74. JENKIS, Kate, PLOWDEN, William et all. *in* Workshop: A experiência britânica de Flexibilização da Gestão Pública. 22 e 23 de junho de 1995, Escola Nacional de Administração Pública (notas do Autor).
75. JUNG, Gunter, MEDEIROS, Josué Guilherme et alii. Planos de Carreira: o significado do modelo em construção para o Serviço Público Federal. *Revista do Serviço Público*, Brasília, FUNCEP, vol. 177, nº 1, jun-set. 1989.
76. KERAUDREN, Philippe. The introduction of performance related pay in the british civil service (1982-1988): a cultural perspective. *International Review of Administrative Sciences*, London (UK). vol. 60, nº1, p. 23-36, mar. 1994.

77. KLIKSBERG, Bernardo. Como Transformar o Estado - para além de mitos e dogmas. Brasília : ENAP, 1992, 87 p.
78. LACHAUME, Jean-François. La Fonction Publique. Paris (France), Ed. Dalloz, 1992.
79. LEEMANS, Arne F. Recent trends in the career service in European countries. *International Review of Administrative Sciences*. London (UK), SAGE, vol. 53, p. 63-88, mar. 1987.
80. LOPES, Eugênia. Executivo paga salários duplos a 53 funcionários. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 19 set. 95, p. 3.
81. Mandado de Segurança nº 21.322-1, Relator o Min. Paulo Brossard. Revista LTR, ano 57, nº 9, p. 1092-1098.
82. MARCELINO, Gileno. Administração Pública Brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras. *Revista do Serviço Público FUNCEP*, vol. 117, nº 2, set-dez 1989, p 05-116.
83. _____. O Estado Brasileiro de Cábral a Sarney - I - Como o Estado cresceu e se transformou. *Revista do Serviço Público*, Brasília, FUNCEP, vol. 115, nº 7, p. 14-20, jul-ago 87.
84. MARSDEN, David. Les salaires dans la fonction publique en Grande Bretagne *in* La regulation des salaires dans le secteur publique. Essai de comparaison internationale France, Grande Bretagne, Italie. Geneve (Suisse) : Bureau International du Travail, 1993.
85. MARTINS, Luciano. Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1985, 265 p.
86. _____. Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: uma visão geral. Cadernos ENAP nº 8, p. 16, Brasília : ENAP, 1995.
87. MATTOS, Pedro Lincon. Racionalização Administrativa versus concepções patrimonialistas no provimento de pessoal no serviço público federal: o Ministério da Educação e Cultura entre 1960 e 1985. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, vol. 28, nº 1, p. 70-86, jan-mar 1994.
88. MEDICI, André Cezar et alii. Previdência do Funcionalismo Público - Alternativas para a Reforma Constitucional. Relatório Final do Projeto Elaborado para o Convênio CEPAL/MPS - IESP/FUNDAP. Brasília : MPS, out. 1993.
89. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993, 18ª ed., 701 p.
90. MENDEZ, José Luis. Regresando al futuro? Postmodernidad y reforma del Estado en América Latina. *Reforma y Democracia: Revista del CLAD*, nº 6, jul 1996, p. 41-68.
91. MENEZES, Raymundo Xavier. Classificação de Cargos: uma perspectiva histórica. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DASP, vol. 102, nº 1, jan-1969, p. 7-53.

92. MONTEIRO, Marcelo Affonso. "A Indústria da Consultoria". *Jornal de Brasília*, Brasília, 08 jan. 1993, p. 2.
93. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Regime jurídico para um novo serviço público. Depoimento à Comissão Especial da Câmara dos Deputados - PEC nº 173/95, em 16 jan 1996.
94. _____. Transformações juspolíticas do fim do século (Remodelagem do direito público). *Genesis - Revista de Direito Administrativo Aplicado*. Curitiba, nº 10, jul-set. 1996, p. 665-675.
95. MUNHOZ, Dércio Garcia. Depoimento à Comissão Especial da Câmara dos Deputados - PEC nº 173/95, em 18 jan 1996. Câmara dos Deputados, mimeo.
96. NASCIMENTO, Kleber. *Classificação de Cargos no Brasil*. Rio de Janeiro : FVG, 1962.
97. NEWLAND, Chester A. The American Senior Executive Service: old ideals and new realities. *International Review of Administrative Sciences*, London (UK), SAGE, vol 54, nº 4, p. 625-660, dec. 1988.
98. NIGRO, Felix. *Administração de Pessoal no Serviço Público*. 1ª ed., Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1966, 523 p.
99. NOGUEIRA JR. Paulo Baptista. Estado e empresários: aspectos da questão tributária. *Novos Estudos*, CEBRAP, São Paulo, nº 41, p. 26-39, mar. 1995.
100. NUNES, Edson. Modernização, Desenvolvimento e Serviço Público: notas sobre a Reforma Administrativa no Brasil. *Perspectivas da Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, 1991, 634 p. p. 211-228.
101. *O modo petista de governar* (org. Jorge Bittar). São Paulo : Cadernos de Teoria e Debate, 1992, 324 p.
102. *O país dos Barnabés*. Veja, 20 jun 1990, p. 28-35.
103. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Problemas de Carrera em en Servicio Público. Comisión Paritaria del Servicio Público - Primera Reunión, Ginebra, 1970. Informe III. 2ª ed. (1ª ed. 1970), Ginebra (Suíza), 1974, 67 p.
104. OLIVEIRA, Fernando Andrade. Sociedade, Estado e Administração Pública. *Revista de Direito Público*, nº 74, ano XVIII, abr-jun 1985, p. 191-206.
105. OLIVEIRA, João Batista Araújo e. Ilhas de competência: carreiras científicas no Brasil. São Paulo : Brasiliense; Brasília : Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1985, 171 p.
106. _____. Síndicos ou Estadistas: quem prepara as elites?. *Revista de Administração Pública*, FGV, Rio de Janeiro, vol. 20, nº 2, p. 49-70, abr.-jun. 1986.
107. ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, Conselho Federal. Comissão de Acompanhamento da Reforma Constitucional. Parecer aprovado em 10 de março de 1996, mimeo.

108. OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. Reinventando o Governo. 3ª ed. Brasília : MH, 1994. 436 p.
109. PAGNUSSAT, José Luis. Estado: Funções e Tamanho. *Tributação em Revista*, Unafisco, Brasília, out-dez 1993. p. 63-70.
110. PARADA, Ramon. Organización y empleo público. 7ª ed., Madrid (Espanha) : Marcial Pons, 1993.
111. PEIXOTO, Moacir de Matos. O Problema da Promoção: alguns aspectos. Rio de Janeiro : DASP, 1944.
112. PENAUD, Jean. La fonction publique des Communautés européennes. *Problèmes Politiques et Sociaux*. La Documentation Française, Paris (France) octobre-novembre 1993.
113. PIRES, Ednilton A. e SOUZA, Ronaldo G. Estudo Técnico sobre a legislação de alguns países reguladoras do exercício de cargos públicos temporários. Brasília : Câmara dos Deputados, mimeo, 1996, 35 p.
114. PORTOCARERRO, Hélio. A previdência social e o servidor público. A Previdência Social e a Revisão Constitucional. Brasília : MPS/CEPAL, 1994.
115. RABELL, Leonardo S & PORTILLO, Mário Negrón. "Reinventing Government": nueva retórica, viejos problemas. *Reforma y Democracia - Revista del CLAD*, nº6, jul 1996, p. 147-164.
116. RAMOS, Alberto Guerreiro. Administração e contexto brasileiro. Esboço de uma teoria geral da administração. 2ª ed., FGV, Rio de Janeiro, 1983, 366 p.
117. *Reformar a Constituição é apenas um dos aspectos* (entrevista). Revista de Seguridade Social, ANFIP, out-nov 1996, p. 3-5
118. REZENDE, Ênio. Cargos, Salários e Carreira - Novos paradigmas conceituais e práticos. São Paulo : Summus Editorial, 1991, 110 p. p. 76-77.
119. REZENDE, Flávio da Cunha. Os Leviatãs Estão Fora de Lugar. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. nº 39, nº 2, 1996, p. 195-211.
120. RIGOLIN, Ivan Barbosa. Regime jurídico para um novo serviço público. Depoimento à Comissão Especial da Câmara dos Deputados - PEC nº 173/95, em 16.01.96.
121. ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Observações sobre o Projeto de Emenda Constitucional nº 173 de 1995. Brasília: OAB, mimeo, 1995.
122. ROCHA, Leonel & FILHO, Expedito. A caça aos votos. Veja, 5 fev 1997, p. 33.
123. RODRIGUES, Neusa Caminha Cascudo et alii. Jornada de trabalho, aposentadoria e estabilidade no emprego: um estudo introdutório. Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP, Brasília, mimeo, 1987.
124. RUARO, Regina Linden. Os direitos coletivos dos funcionários públicos. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, RT, vol. nº 81, nº 684, out-92, p. 35-43.

125. SANTOS, Luiz Alberto. O modelo brasileiro para a organização da alta administração. *Revista do Serviço Público*, vol. 119, nº 2/3, p. 77-94, mai-dez 1995.
126. SCHEIN, Edgar H. Career Development: Theoretical and Practical issues for organisations. *Career Planning and Development*. Geneva (Switzerland) : International Labour Office, , 1976.
127. SCHIAVO-CAMPO, Salvatore. A reforma do serviço Público. *Finanças e Desenvolvimento*, set-1996, p. 10-13
128. SCHNEIDER, Ben Ross. A conexão da carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático. *Revista do Serviço Público*, ENAP, Brasília, vol. 119, nº 1, p. 9-44, jan-abr 1995.
129. SCHWARTZ, Gilson. *Gasto com servidor é arma retórica*. Folha de São Paulo, 24 mar 1996, p. 2 - Finanças.
130. SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. RT, São Paulo, 6ª ed., 1990, 756 p.
131. SILVA, Paulo Vieira da. A questão do docente no ensino superior federal. *Revista do Serviço Público*, ENAP, Brasília, vol. 114, nº 4, p.31-34, mai.-jun. 1986.
132. SILVESTRE, J. J. & EYRAUD, F. (Ed.) *La régulation des salaires dans le secteur publique*. Essai de comparaison internationale France, Grande-Bretagne, Italie. Genève (Suisse) : Bureau International du Travail, 1993, 137 p.
133. SIMÕES, Carlos. Direito dos servidores no regime jurídico único e o desenvolvimento da bilateralidade na Constituição Federal. *Revista LTR*, vol. 55, nº 4, abril de 1991, p. 413-417.
134. SIMONSEN, Mario Henrique. Frenesi liberalista. *Veja*, 20 mai 1992, p. 89.
135. SOARES, Fabiana de Menezes. A redefinição do Estado através da participação popular na Administração Pública: necessidade, instrumentos e o papel do Município. *Genesis - Revista de Direito Administrativo Aplicado*, Curitiba, nº 10, jul-set 1996, p. 713-720.
136. SOUZA, Nelson Mello e. Reforma Administrativa no Brasil: um debate interminável. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro : FGV, vol. 28, nº 1, p. 54-70, jan.-mar. 1994, p. 55.
137. STORCK, Vera Sueli. A Reforma Administrativa do Governo Collor. *Revista de Administração*, FGV, São Paulo, v. 27, nº 3, p. 66-77, jul-set 1992.
138. _____. Sistematização e discussão de alguns aspectos relativos à reforma administrativa de 1990. PPGA/UFRGS, mimeo, 1990, 64 p.
139. TAVARES, Rodrigo França. Governo muda gestão de órgãos públicos. *O Globo*, 24 out 1996.
140. _____. MP da reforma só prevê verba por 1 ano. *O Globo*, 26 out 1996, p. 10.

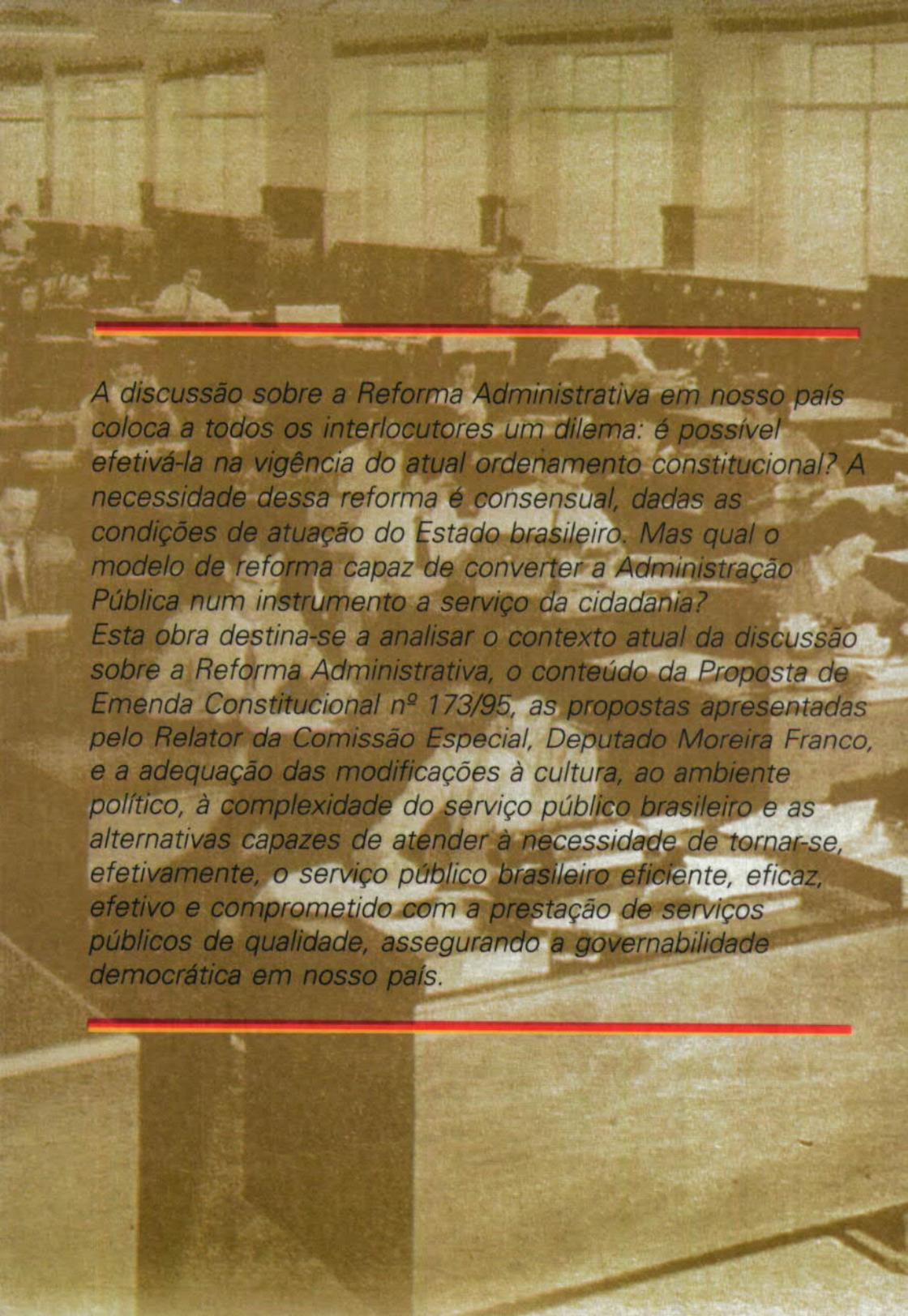
Luiz Alberto dos Santos, gaúcho de Porto Alegre, tem 35 anos, é formado em Comunicação Social (PUC-RS) e Direito (UFRGS), Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela ENAP e Mestre em Administração pela Universidade de Brasília.

Aprovado no 1º Concurso promovido pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, em 1988, assumiu em 1990 o cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Atuou na Secretaria de Modernização da SEPLAN/PR, no Departamento de Modernização da SAF/PR, no Programa Federal de Desregulamentação/Presidência da República e no Instituto Nacional do Seguro Social/Diretoria de Relações do Trabalho. Desde 1992 assessora a Liderança do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados, acompanhando todos os projetos e propostas relativos à Administração Pública Federal. Atuou no grupo de trabalho que formulou a proposta do PT para a Reforma Administrativa no Programa de Governo/1994.

Desde 1995, vem acompanhando a tramitação da PEC nº 173/95, tendo participado de inúmeros encontros, seminários e reuniões com entidades sindicais e associações de servidores públicos para discutir a proposta.

É diretor da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental e membro da Coordenação Colegiada do Fórum Permanente de Entidades de Carreiras e Categorias Típicas de Estado.

E-mail: ablas@guarany.cpd.unb.br



A discussão sobre a Reforma Administrativa em nosso país coloca a todos os interlocutores um dilema: é possível efetivá-la na vigência do atual ordenamento constitucional? A necessidade dessa reforma é consensual, dadas as condições de atuação do Estado brasileiro. Mas qual o modelo de reforma capaz de converter a Administração Pública num instrumento a serviço da cidadania?

Esta obra destina-se a analisar o contexto atual da discussão sobre a Reforma Administrativa, o conteúdo da Proposta de Emenda Constitucional nº 173/95, as propostas apresentadas pelo Relator da Comissão Especial, Deputado Moreira Franco, e a adequação das modificações à cultura, ao ambiente político, à complexidade do serviço público brasileiro e as alternativas capazes de atender à necessidade de tornar-se, efetivamente, o serviço público brasileiro eficiente, eficaz, efetivo e comprometido com a prestação de serviços públicos de qualidade, assegurando a governabilidade democrática em nosso país.
