XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

GIOVANI DA SILVA CORRALO

ILTON GARCIA DA COSTA

Copyright © 2017 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Antonio Eduardo Ramires Santoro; Thayara Silva Castelo Branco – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-534-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1.Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Administração. 3. Gestão. XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (27. : 2017 : Maranhão, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

Universidade Federal do Maranhão - UFMA
São Luís – Maranhão - Brasil
www.portais.ufma.br/PortalUfma/index.jsf

XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

O XXVI Congresso Nacional do CONPEDI teve a apresentação dos trabalhos pertinentes ao grupo temático Direito Administrativo e Gestão Pública I no dia 17 de novembro, no turno da tarde.

Durante as 4 horas de atividades foram apresentados e debatidos 13 trabalhos, que versaram sobre os mais diversos assuntos da atualidade para a Administração Pública: consórcios intermunicipais, instituições fiscais independentes, eficiência administrativa e reforma gerencial, processo administrativo e Código de Processo Civil, lei anticorrupção, arbitragem, subsidiariedade e federalismo, desapropriações e o novo regime jurídico das empresas estatais.

Não obstante seja uma tarefa árdua identificar o atual paradigma teórico da administração pública brasileira, é indubitável o intenso processo de transformações porquê passa a legislação infraconstitucional, a refletir nos mais diversos institutos do Direito Administrativo.

Nesse diapasão, não poderia o mais importante evento jurídico da pós-graduação brasileira deixar de refletir sobre essas mutações no regime jurídico de direito administrativa, o que decorre dos trabalhos científicos encaminhados por pesquisadores de programas de pós-graduação de todo o Brasil.

A sociedade e o Direito em sociedades complexas tendem não somente a aumentar a sua complexização, mas a impender transformações permanentes, sobre as quais os pesquisadores jurídicos devem centrar as suas pesquisas. É o que ocorre nos trabalhos apresentados. É o que continuará a acontecer no mais importantes eventos científicos, como é o caso daqueles promovidos pelo CONPEDI.

Desejamos boa leitura a todos.

Prof. Dr. Ilton Garcia Da Costa - UENP

Prof. Dr. Giovani da Silva Corralo - UPF

A REEDUCAÇÃO ALIMENTAR DO ELEFANTE PÚRPURA: DESVENDANDO O MITO DO ESTADO EFICIENTE E BARATO.

THE FOOD RE-EDUCATION OF THE PURPLE ELEPHANT: UNRAVELING THE MYTH OF THE STATE'S EFFICIENCY AND CHEAPNESS.

Hilda Baião Ramirez Deleito

Resumo

O serviço público no Brasil nunca atingiu a plena modernização no sentido weberiano, ou eliminou o desperdício. Os reformistas apresentam os cortes orçamentários de maneira otimista, omitindo que a substituição de servidores estáveis e especializados por trabalhadores em situação precária compromete a qualidade dos serviços prestados. É inviável um Estado meramente gerencial, no qual apenas os postos mais elevados são ocupados por pessoal qualificado, enquanto a execução é realizada por terceirizados. Essa substituição representa um retrocesso a um funcionalismo semiprofissional. Não existe solução simples para os problemas postos pela queda na arrecadação.

Palavras-chave: Modernização, Serviço publico, Sucateamento

Abstract/Resumen/Résumé

Public service in Brazil has never reached full modernization in the Weberian sense, or eliminated waste. Reformists present budget cuts optimistically, omitting that the replacement of stable and specialized public servants by precarious workers compromises the quality of the public services. A purely managerial state, in which only the highest positions are occupied by qualified personnel, is unfeasible. This substitution represents a setback to a semiprofessional functionalism. There is no simple solution to the problems posed by falling tax revenues.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Modernization, Public service, Scrapping

1. Introdução

Objetivos

O presente artigo tem por objetivo explicar a crise do Estado brasileiro, a partir de uma perspectiva weberiana. A crise provocada pelo desajuste entre receitas e despesas é explicada pela justaposição de elementos pré-modernos e modernos na estrutura do funcionalismo, combinando ineficiência, desperdício e despesas crescentes com os custos da mão-de-obra.

Metodologias

Foi utilizado o método analítico-dedutivo. A partir da leitura de duas obras de Weber (Economia e Sociedade e Ensaios de Sociologia), foi feita uma análise da transição do funcionalismo prebendário para o profissional (moderno). A evolução proposta por Weber foi confirmada pelas fontes históricas sobre o funcionalismo colonial e a tentativa de modernização empreendida na Era Vargas.

Desenvolvimento da pesquisa

A pesquisa se desenvolveu a partir da evolução do funcionalismo pela perspectiva weberiana, com sua contraposição entree profissional. A tipologia weberiana se viu confirmada pela leitura de obras que retratam o funcionamento da máquina estatal durante o Brasil Colonial (Arno Wehling e Luis Edmundo) e artigos sobre a modernização e profissionalização do serviço público durante a Presidência de Getúlio Vargas. Verificou-se a persistência de formas pré-modernas de acesso ao serviço público (cargos de confiança), como forma da concessão às elites políticas e que sobreviveram às sucessivas mudanças constitucionais.

Conclusões

O serviço público no Brasil nunca atingiu a plena modernização no sentido weberiano, porque o acesso aos seus quadros não é exclusivamente meritório. Dessa modernização incompleta, decorre a fragilidade do *status* do funcionalismo, que torna as suas garantias bastante vulneráveis ao contexto de crise na arrecadação. Atualmente a estabilidade não é absoluta, e a administração procura se desvencilhar do ônus com os inativos, com a terceirização e mudança nas regras da aposentadoria e pensionamento. Os defensores das reformas apresentem os cortes de maneira extremamente positiva e otimista, omite-se do contribuinte (e usuário final do serviço público) que as reformas representam uma volta ao

passado em que a administração era exercida em moldes amadorísticos ou semiamadorísticos. Defende-se um Estado apenas gerencial, que delega a execução dos serviços a terceiros. Entretanto, a substituição de servidores efetivos, de carreira, que prestaram concurso público de provas e títulos, e em cujo treinamento a administração investiu tempo e recursos por trabalhadores em situação precária (terceirizados e estagiários) compromete a qualidade dos serviços prestados. Não existe solução simples para os problemas postos pela queda na arrecadação.

Referenciais

O principal referencial teórico é **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva,** de autoria de Max Weber, na qual se delineiam os traços fundamentais da burocracia estatal no sentido moderno. Foi utilizada complementarmente a palestra A Política como Vocação, proferida por Weber e incluída na obra Ensaios de Sociologia.

2. O contribuinte e o elefante

Os elefantes brancos foram, durante vários séculos, símbolos de poder e opulência na Ásia. Tornou-se uma expressão corrente no português para designar posses valiosas, cuja manutenção é demasiado onerosa e desproporcional à sua funcionalidade. A expressão é frequentemente utilizada em relação a construções arquitetônicas, em especial prédios públicos. Em se tratando, porém, do Estado Brasileiro a metáfora mais adequada à majestade e extravagância do aparato estatal seria um surreal elefante na cor púrpura, porque além das suas dimensões paquidérmicas, o Estado mantem estruturas surreais: Divisões com um único servidor, Coordenações que nada coordenam, ou Secretarias cujas atribuições que se sobrepõem. Os contribuintes brasileiros (felizes proprietários do extravagante paquiderme) não podem prescindir dos serviços prestados pelo Estado, porém se queixam (com razão) do crescente custo e crescente tributação para manter esse serviço. As perdas com a corrupção e má administração são deveras conhecidas. Menos abordado é o problema estrutural consistente no crescimento exponencial dos custos da folha de pagamento combinados à queda na arrecadação tributária.

Apenas em relação ao Poder Judiciário, em 2015 os gastos com a manutenção da máquina somaram R$ 79,2 bilhões, com um custo de R$ 387,56 por habitante. Essas despesas apresentam um crescimento médio na ordem de 3,8% ao ano (CNJ, 2016, p. 33). Representam, atualmente, 2,6% dos gastos totais da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Os gastos com pessoal respondem por 89% das despesas do Poder Judiciário, incluídos magistrados,

servidores, inativos e terceirizados (CNJ, 2016, p. 33). Diante dos gastos crescentes com pessoal, a administração se viu forçada a suprimir despesas com equipamentos e programas, que foram reduzidos em de 34,4% em relação aos períodos anteriores. Parte da solução (paliativa) encontrada vem sendo a substituição gradual de cargos de provimento efetivo (61,7% do total) por serviços terceirizados (34,5%), segundo apontado pelas estatísticas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2016, p. 37).

Sucessivas reformas (ou tentativas de reforma) apenas convenceram os contribuintes que se tratava apenas de problema de maus hábitos alimentares do guloso elefante púrpura, que bastava reduzir o tamanho do Estado (e consequentemente o apetite do elefante) e não um problema estrutural que se agrava com o tempo (crescimento do quantitativo de inativos). Ocorre que o contribuinte que paga caro espera ser bem atendido, por servidores qualificados e treinados, que conhecem a fundo suas atribuições. A alternativa é o sucateamento dos serviços públicos com a contratação de temporários e terceirizados ou o congelamento dos vencimentos dos servidores efetivos.

3. A criação da burocracia moderna no Brasil

Weber descreve a administração pública do Antigo Regime como a dominação dos *honoratiores,* na qual o poder de mando decorre da situação econômica que lhes permita exercer funções administrativas como “dever honorífico”.

> Por *honoratiores* compreenderemos, aqui, por agora, de modo geral, os possuidores de uma renda obtida sem ou com relativamente pouco trabalho ou de um tipo de renda que os capacita a exercer, ao lado de sua (eventual) atividade profissional, funções administrativas, na medida em que têm, ao mesmo tempo - o que desde sempre implica, particularmente, a renda obtida sem trabalho -, em virtude de sua situação econômica, uma condução da vida que lhes proporciona o "prestígio" social de uma "honra estamental" e por isso os destina à dominação (WEBER, 194).

Os *honoratiores* dos tempos remotos têm um caráter totalmente diferente daquele dos *honoratiores* da atual "democracia direta" racionalizada, pois, primitivamente, a *idade* era decisiva para pertencer aos *honoratiores.* Os "anciães" são, inevitavelmente, os *honoratiores* "naturais" em todas as comunidades cuja ação social é pautada pela tradição, isto é, pela convenção, pelo direito consuetudinário e pelo direito sagrado, pois conhecem a tradição (WEBER, 2004, p. 195). Mas a destronização dos anciães, não se realiza, em regra, em favor da juventude, mas sim de outros tipos de prestígio social, privilegiados pela honra estamental ou econômica (WEBER, 2004, p. 195).

Todo grupo altamente privilegiado atribui a si uma superioridade natural, às vezes até "de sangue". No regime estamental existe pouca racionalização na dominação (WEBER, 2004, p. 197).

O desenvolvimento qualitativo e quantitativo das tarefas administrativas favorece, a longo prazo a continuidade efetiva dos funcionários, porque a superioridade técnica na administração dos assuntos públicos fundamenta-se, de maneira cada vez mais sensível, no treinamento e experiência, e não mais na tradição ou prestígio estamental. Por isso, há sempre a probabilidade de que se constitua uma formação social especial e perene para os fins administrativos (WEBER, 2004, p. 196)

O funcionamento específico do funcionalismo moderno manifesta-se sob o princípio das competências oficiais fixas e ordenadas, mediante regras (leis ou regulamentos administrativos). Existe uma distribuição fixa das atividades, dos poderes de mando, necessários para cumprir estes deveres, e dos meios coativos (físicos, sacros ou outros) que se podem empregar estão também fixamente delimitados por regras (WEBER, 2004, p. 198). Estes três fatores constituem uma autoridade burocrática, organizada como uma "empresa" burocrática. Nesse sentido, essa instituição somente chega a estar plenamente desenvolvida no Estado moderno e, dentro da economia privada, somente nas formas mais avançadas do capitalismo (WEBER, 2004, p. 199).

Princípio basilar da “empresa” burocrática é da hierarquia de cargos e da sequência de instâncias, sistema que oferece ao dominado a possibilidade de apelar a uma autoridade inferior à instância superior desta (WEBER, 2004, p. 199).

A administração moderna mantem registros documentais de suas decisões e regulamentos, cujo original ou rascunho se guarda, e em um quadro de funcionários subalternos e escrivães de todas as espécies (WEBER, 2004, p. 199).

A moderna organização administrativa separa, por princípio, a vida privada e os recursos monetários privados daqueles que são produto da atividade oficial (WEBER, 2004, p. 199). Quando Weber escreveu sobre o assunto, o sistema ainda não havia atingido a perfeita racionalização administrativa nos Estados Unidos, de modo que o autor considerava que a separação completa entre o escritório estatal e a economia privada era algo próprio da Europa continental e, em contraste, totalmente alheia aos americanos (WEBER, 2004, p. 200). A atividade burocrática moderna pressupõe, igualmente, uma intensa instrução e especialização na matéria (tanto dos dirigentes, quanto dos subordinados) (WEBER, 2004, p. 200). Quando o cargo está plenamente desenvolvido, a atividade oficial requer o emprego da

plena força de trabalho do funcionário, que deixa de ser uma realização "acessória" aos afazeres privados habituais do servidor (WEBER, 2004, p. 200).

As regras gerais, que regem o funcionamento da coisa pública constituem um saber específico que é dominado apenas pelos próprios funcionários. Isso gera algumas consequências. O cargo passa a ser uma profissão. Isto se manifesta na exigência de uma formação fixamente prescrita, o emprego da plena força de trabalho, e em exames específicos prescritos como pressupostos da nomeação. Além disso, manifesta-se no caráter de dever do cargo do funcionário. A ocupação de um cargo não é considerada equivalente à posse de uma fonte de rendas ou emolumentos explorável em troca do cumprimento de determinados deveres, como era o caso, em regra, na Idade Média, e muitas vezes até em tempos mais recentes (funcionários prebendários). O serviço público tampouco consiste no livre contrato de trabalho. Ao contrário, a ocupação de um cargo equivale à aceitação de um dever de fidelidade ao cargo, em troca de uma existência assegurada. Decisivo para a fidelidade ao cargo moderna é o fato de que ela, , não estabelece uma fidelidade pessoal (de um vassalo ou discípulo), mas se destina a uma finalidade impessoal, objetiva. O funcionário político, pelo menos no Estado moderno plenamente desenvolvido, não é considerado um servidor pessoal de um soberano (WEBER, 2011, p. 200).

O funcionário moderno, seja o público, seja o privado, aspira sempre à estima social "estamental", por parte dos dominados. Sua posição social está garantida por prescrições hierárquicas e, no caso dos funcionários políticos, por disposições penais especiais relativas a "ofensas a funcionários”. A influência dos certificados de formação, cuja posse costuma estar vinculada a qualificação para exercer um cargo, aumenta, a importância do elemento "estamental" no *status* do funcionalismo. Este elemento encontra em alguns casos um reconhecimento expresso, como por exemplo no exército alemão da época de Weber. Pelo regulamento do exército alemão, a admissão ao grupo dos candidatos à carreira de funcionário público depende do consentimento ("eleição") por parte do corpo dos funcionários nomeados (oficiais). Fenômenos semelhantes, favoráveis ao isolamento do funcionalismo, surgem tipicamente na base do funcionalismo patrimonial, especialmente o de prebendados do passado. Weber observa que tentativas de fazê-lo ressurgir em forma modificada não são raras no funcionalismo moderno (WEBER, 2004, p. 201).

O tipo puro do funcionário burocrático moderno é nomeado por uma instância superior. Um funcionário eleito pelos dominados deixa de ser uma figura puramente burocrática. A nomeação dos funcionários mediante uma eleição por parte dos dominados modifica o rigor da subordinação hierárquica. Um funcionário nomeado nestas condições

ocupa, em princípio, uma posição autônoma, pois sua autoridade não deriva "de cima", mas sim "de baixo”. Não lhe foi proporcionada pela instância superior da hierarquia oficial, mas sim pelos poderosos de seu partido, que também determinam sua futura carreira. O funcionário nomeado costuma funcionar, do ponto de vista puramente técnico, com maior exatidão, porque, é mais provável que qualidades e aspectos puramente técnicos determinem sua seleção e futura carreira. Partidos políticos, em suas nomeações, costumam considerar decisivos os serviços fiéis prestados ao chefe de partido (WEBER, 2004, p. 202). Weber cita o exemplo dos Estados Unidos, que também será retomado em outro estudo (“A ciência como vocação”), onde os imigrantes funcionam como mera "massa de votos", e a nomeação de funcionários não qualificados limita-se ao partido vencedor nas eleições partido (WEBER, 2004, p. 202).

Outra característica do burocrata moderno é a vitaliciedade do cargo, que é considerada a regra efetiva mesmo onde há demissões ou reconfirmações periódicas. Esta vitaliciedade jurídica e efetiva não constitui um "direito de posse" do funcionário, em relação ao cargo exercido. Seu propósito é oferecer uma garantia do cumprimento rigorosamente objetivo, isento de considerações pessoais, dos deveres específicos do cargo em questão. O

funcionário médio aspira a um "direito de funcionários", que, além de garantir a segurança material na velhice, aumente também as garantias contra a demissão arbitrária do cargo partido (WEBER, 2004, p. 203).

O funcionário costuma receber uma remuneração, em forma de um salário fixo, e assistência para a velhice, em forma de uma pensão. O salário se calcula, em princípio, segundo a natureza das funções (o "nível") e, eventualmente, segundo o tempo de serviço. A segurança relativamente alta da subsistência do funcionário e a estima social fazem com que os cargos públicos sejam muito concorridos, o que permite salários relativamente baixos na maioria dos cargos. O funcionário, de acordo com a ordem hierárquica das autoridades, percorre uma carreira, dos cargos inferiores, menos importantes e menos bem pagos, até os superiores. A média dos funcionários, como é natural, aspira a uma fixação relativamente mecânica das condições de ascensão, segundo o tempo de serviço. Eventualmente, num sistema muito desenvolvido de exames específicos, toma-se em consideração a classificação do funcionário nesses exames (WEBER, 2004, p. 203/204).

Os pressupostos sociais e econômicos desta forma moderna do cargo são os seguintes:

1) Desenvolvimento da economia monetária. O desenvolvimento de uma economia monetária é o pressuposto para a subsistência inalterada. Sem ela, quando as receitas baseadas

em impostos pagos em espécie entram irregularmente, o funcionário dirige-se diretamente aos contribuintes de seu âmbito de poder. Surge, então, a ideia de proteger o funcionário contra oscilações, mediante a modificação ou transferência das contribuições mediante a cessão de terras aproveitáveis, pertencentes ao senhor, para o uso pessoal do funcionário. Nessa situação, anterior ao desenvolvimento de uma cultura monetária, o funcionário entrega uma quantia fixa e fica com o excedente. Particularmente, o arrendamento da arrecadação de impostos servia para este fim partido (WEBER, 2004, p. 206). Todo tipo de cessão de direitos de utilização, tributos e serviços que cabem ao senhor como tal significa, sempre, um abandono do tipo puro da organização burocrática partido (WEBER, 2004, p. 206). Nos casos da atribuição vitalícia de receitas de alguma forma materialmente fixadas ou da exploração essencialmente econômica de terras ou outras fontes de renda, como remuneração pelo cumprimento de deveres de cargo reais ou fictícios estaremos diante de uma organização burocrática prebendal. A transição entre esta situação e o funcionalismo assalariado é gradual (WEBER, 2004, p. 207). Mais um passo no distanciamento da pura burocracia assalariada é dado pela prática de conceder, além dos direitos econômicos, também direitos de mando para exercício próprio, exigindo-se, como contraprestação, serviços pessoais para o senhor. Todos esses tipos de atribuições de receitas em espécie ou de exploração de fontes de renda em espécie, como dotação dos funcionários debilitam a subordinação hierárquica. Esta subordinação alcança o caráter mais rigoroso na disciplina do funcionalismo moderno partido (WEBER, 2004, p. 207).

Um salário garantido em dinheiro, com a possibilidade de ascensão em uma carreira que não depende puramente do acaso e da arbitrariedade, da disciplina e do controle enérgicos, mas que respeita o sentimento de dignidade, além do desenvolvimento de um sentimento de honra estamental oferece as condições ideais para uma mecanização rigorosa do aparato burocrático partido (WEBER, 2004, p. 208).

O desenvolvimento pleno da economia monetária propicia, ainda a existência de receitas contínuas para sua conservação da burocracia estatal. Um firme sistema de impostos é a condição prévia da existência permanente de uma administração burocrática (WEBER, 2004, p. 208).

2) Seu desenvolvimento quantitativo. Na área política, por exemplo, constituem a base clássica da burocratização o grande Estado e o partido de massas. A subsistência dos numerosos grandes impérios africanos e de estruturas semelhantes era efêmera, em primeiro lugar, em virtude da ausência de um aparato de funcionários cujos cargos fossem de natureza burocrática e não patrimonial (WEBER, 2004, p. 209).

O grande Estado moderno depende tecnicamente, com o decorrer do tempo, cada vez mais, de uma base burocrática, e isto tanto mais quanto maior é sua extensão, particularmente quando é uma grande potência ou está a caminho de sê-lo. Weber cita o exemplo dos Estados Unidos como um Estado “não burocrático”, em razão das nomeações de funcionários pelos chefes de partido, mas previu, com segurança, que o sistema viria a ser inevitavelmente substituído pela estrutura burocrática, quando aumentassem os focos de conflitos exteriores e ao tornar-se cada vez mais urgente a necessidade de uma administração homogênea no interior (WEBER, 2004, p. 210).

3) Mais do que a ampliação extensiva e quantitativa da esfera de atribuições da administração, sua ampliação intensiva e qualitativa e seu desenvolvimento interno dão origem a uma burocratização (WEBER, 2004, p. 210). Atua com intensidade especial em direção à burocratização a crescente necessidade de ordem e proteção ("polícia") em todas as áreas, por parte de uma sociedade acostumada com uma pacificação firme e absoluta. Múltiplas tarefas ditas "político-sociais” são impostas ao Estado moderno pelos interessados, por exemplo os meios de comunicação e transporte especificamente modernos (vias terrestres e fluviais, ferrovias, telégrafos, etc.) a serem administrados em economia pública (WEBER, 2004, p. 211).

4) Por fim, a razão decisiva para o avanço da organização burocrática sempre foi a sua eficiência em comparação com qualquer outra forma. A administração burocrática moderna exercida por funcionários profissionais treinados oferece precisão, rapidez, univocidade, conhecimento da documentação, continuidade, discrição, uniformidade, subordinação rigorosa, diminuição de atritos e custos. Quando se trata de tarefas complexas, afirma Weber, o trabalho burocrático remunerado não apenas é mais preciso, como também muitas vezes mais barato no resultado final do que o formalmente não-remunerado, honorário (WEBER, 2004, p. 212).

A atividade honorária é uma atividade acessória, por isso funciona, em regra, mais devagar, está menos vinculada a esquemas e é menos formal e, portanto, menos precisa, menos uniforme, por depender menos das autoridades superiores, é menos contínua e, em consequência do aproveitamento pouco econômico de funcionários subalternos e meios técnicos, muitas vezes, de fato, muito cara. Isto se aplica, sobretudo, nos frequentes prejuízos econômicos dos dominados, por perda de tempo e falta de precisão (WEBER, 2004, p. 212). A burocratização oferece a possibilidade de repartição do trabalho administrativo segundo aspectos puramente objetivos, distribuindo-se as tarefas especiais entre funcionários especializados, e que cada vez mais se aprimoram na prática contínua. A resolução "objetiva"

significa a resolução sem considerações pessoais, segundo regras calculáveis. O aparato burocrático moderno

> desenvolve sua peculiaridade específica, bem-vinda ao capitalismo, com tanto maior perfeição quanto mais se "desumaniza", vale dizer, quanto mais perfeitamente consegue realizar aquela qualidade específica que é louvada como sua virtude: a eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos sentimentais, puramente pessoais e, de modo geral, irracionais, que se subtraem ao cálculo, na execução das tarefas oficiais. (WEBER, 2004, p. 213).

Weber destaca também a estabilidade social de uma burocracia plenamente realizada (WEBER, 2004, p. 222). A burocratização é o meio por excelência para transformar uma "ação comunitária" (consensual) numa "ação associativa" racionalmente ordenada.

Onde quer que a burocratização da administração tenha avançado, cria-se, segundo Weber, uma forma praticamente inquebrantável das relações de dominação. O funcionário individual não pode desprender-se do aparato do qual faz parte. Em oposição aos *honoratiores*, que administram honorifica e acessoriamente, o funcionário profissional está preso à sua atividade com toda a sua existência material e ideal. É um mecanismo que se move sem cessar e somente pode serparado ou posto em movimento no seu ponto culminante. Está aferrado à comunidade de interesses formada pelos demais funcionários integrados neste mecanismo que querem a continuidade de seu funcionamento. Os dominados, por sua vez, não podem nem prescindir de um aparato de dominação burocrático, uma vez existente, nem substituí-lo, porque este se baseia numa síntese bem planejada de instrução específica, **especialização técnica com divisão do trabalho e firme preparo para exercer determinadas funções habituais e dominadas com destreza** (WEBER, 2004, p. 222). O poder da burocracia plenamente desenvolvida é sempre muito grande. Toda burocracia procura aumentar mais ainda esta superioridade do profissional instruído, ao guardar segredo sobre seus conhecimentos e suas intenções. Tendencialmente, a administração burocrática plenamente consolidada é sempre uma administração que exclui o público. A burocracia oculta, na medida do possível, o seu saber e o seu fazer da crítica (WEBER, 2004, p. 225).

Quando a burocracia enfrenta um Parlamento, luta com seguro instinto de poder contra um Parlamento mal informado e, por isso, sem poder. Também o monarca absoluto, e em certo sentido precisamente ele em mais alto grau, é impotente diante da superioridade dos conhecimentos técnicos burocráticos (WEBER, 2004, p. 226). Segundo Weber, todas as disposições veementes de Frederico, o Grande, referentes à "abolição da servidão",

descarrilaram, por assim dizer, porque o mecanismo burocrático simplesmente as ignorou como ideias casuais de um diletante (WEBER, 2004, p. 226).

No Brasil Colonial, a administração não apresentava clara delimitação de competências ou funções, característica do exercício da função pública por diletantes, ou *honoratiores*, na terminologia weberiana. Wehling destaca que:

> O Estado era um amálgama de funções em torno do rei: não havia divisão de poderes ou funções, ao estilo de Montesquieu. O papel da justiça real era diverso, absorvendo atividades políticas e administrativas, ao mesmo tempo em que coexistia com outras instituições judiciais, como a justiça eclesiástica e da Inquisição (WEHLING, 2004, p. 2004, p. 29).

Em razão das condições em que foi feita a colonização, a autoridade real precisou delegar poderes aos donatários (WEHLING, 2004, 34). Este fato, aliado às grandes distâncias entre as capitanias, e a autossuficiência econômica criou uma classe de latifundiários que exerciam o poder absoluto dentro das respectivas propriedades.

> Contra seu poder foram normalmente impotentes, ou coniventes, às vezes no melhor interesse do Estado, as autoridades, e a hostilidade a alguns dos ouvidores do Rio de Janeiro e de São Paulo no século XVII é apenas o aspecto mais conhecido da questão (WEHLING, 2004, p. 45).

O vice-rei Luis de Vasconcelos e Sousa, por exemplo, instruiu seu sucessor que sobre as desvantagens da distância entre as províncias, e sua inconveniência para os governados e falta de efetividade do poder central

> a falta de um ministro naquele Continente [do Rio Grande] é igualmente muito prejudicial, por não haver ali quem distribua justiça aos povos (...) e deste modo a cada passo crescem as desordens, infringindo-se as leis e só a liberdade e a força de cada um é que decide contra o mais fraco (citado por WEHLING, 2004, p. 45).

Mesmo na capital, os vice-reis nem sempre conseguiram impor a autoridade em nome de um rei ausente ou mesmo manter um estilo de vida minimamente condizente com a dignidade do cargo. O cronista Luis Edmundo descreve com ironia a discrepância entre a sonoridade dos títulos e a precariedade da vida dos vice-reis:

> Em 1763, chega e vai morar no casarão que serve de palácio, construído no tempo de Bobadela, o Sr. Conde da Cunha, D. Antônio Álvares da Cunha, senhor de Távoa, Cunha e Oguela, Comendador e Alcaide-Mor de Idanha, Tenente-General dos Reais Exércitos, 1º Vice-Rei do Brasil no Rio de Janeiro.
> Não pode morar, porém; S. Exª não suporta as emanações pútridas e o mefitismo que o sitiam, vindos de toda parte. Não tem nariz nem estômago para tanto. E só pergunta, muito espantado, como o Sr. De Bobadela pôde governar vivendo, como vivia, dentro de tal chiqueiro e tal cidade.
> Trepa, galga a montanha do Castelo, e, entre árvores amigas, escolhe sítio amável, alto, fresco, batido da viração que vem da barra. Aí quer ficar, olhando a cidade, bem longe, o beque melindroso posto a salvo.
> E está S. Exª a tratar da mudança, quando, do reino, lhe chega cousa melhor que isso – a nova de que deve mudar, não de casa, mas de cidade e país. Rejubila.
> O seu sucessor, o Sr. Conde de Azambuja, com uma pituitária mais condescendente, prefere a esterqueira da baixa ao incômodo da subida. Fica no casarão, mas quase morre. Vem substituí-lo o sobrinho, D. Luís d'Almeida Portugal, Marquês de

> Lavradio. Moço corajoso e robusto, premido pelas circunstâncias, mantém-se no palácio.
> Na correspondência particular para o Reino, porém, queixa-se muito de mazelas e as atribui à terra em que se instala. E com razão. Sofre. Pede, depois, que o arranquem daqui. Só sai, porém, quase no fim de nove anos.

No cotidiano da Justiça Colonial (como na administração pública) de maneira geral são frequentes as manifestações de preocupação do Conselho Ultramarino a respeito da impunidade, a inobservância da legislação e da corrupção (WEHLING, 2004, p. 32).

A impunidade, o favorecimento e a corrupção são efeitos colaterais da fragilidade do Estado central impotente contra o poder das oligarquias locais, e da remuneração irregular e prebendaria de seus agentes. Essa fragilidade do aparato estatal resiste durante a Independência, a Proclamação da República e mesmo durante a República Velha. A modernização do Estado promovida por Getúlio Vargas não logrou extirpar de todo a promiscuidade entre as esferas pública e privada, característica da administração do Antigo Regime, e obstáculo à impessoalidade que supostamente deveria marcar a administração moderna.

Maria Isaura Pereira de Queiroz destaca que a nação se formou a partir de uma multiplicidade de oligarquias municipais, unidas por laços de sangue e "sentimentos" (QUEIROZ, 1976, p. 153), mas totalmente autossuficientes em termos econômicos e políticos. Com a Independência, começou a formação da administração pública nacional, em que o poder central é basicamente um intermediador entre as oligarquias, assim como um mediador internacional (QUEIROZ, 1976, p. 153). Com a valorização do café no mercado internacional, os fazendeiros deixaram de ser autossuficientes Iniciou-se um longo processo de mudanças no serviço público, que aos poucos vai perdendo a natureza prebendaria, para se adequar ao modelo moderno descrito por Weber.

Essa modernização ainda é precária, dada a confusão, própria do modelo anterior entre as esferas pública e privada:

> A política brasileira vinha tendo, desde o início da Colônia, os seguintes caracteres que permaneciam: como base, a agricultura; e a autoridade política, econômica e social nas mãos dos proprietários rurais, mais tarde chamados de "coronéis". Má vontade destes contra os recém-chegados (portugueses, imigrantes, novos-ricos), que teve como resultado o nacionalismo. Decorria desta autoridade de fato a necessidade de uma composição (ressentida pela Metrópole, mais tarde pelo governo central), amistosa com os detentores dela, com o fim de alcançar um "modus vivendi" harmonioso. O resultado a que se chegou foi curvar-se sempre o governo diante dos interesses privados, deixar-lhes carta branca tanto nos seus negócios particulares quanto nos negócios de interesse público; e a execução de melhoramentos e benfeitorias desta ordem partiu quase sempre da iniciativa privada; a consequência lógica foi desenvolver-se em todo o país, como acompanhante do excessivo orgulho, individualismo e independência dos proprietários, a confusão entre as esferas públicas e privadas. Consequência e prova deste estado de coisas, foi

> o fato de apresentarem sempre as lutas políticas municipais muito maior interesse e encarniçamento do que as lutas estaduais e federais (ou durante o Império, do que as lutas provinciais e gerais) (QUEIROZ, 1976, p. 154/155).

Como ressalta Queiroz, a República Velha não alterou os traços fundamentais de uma organização apoiada no latifúndio e no paternalismo (1976, p. 155). Não houve nenhuma mudança estrutural e sim uma evolução que "guardava em seu seio, coexistentes, tendências mais novas entremeadas de velhas tendências sobreviventes da Colônia" (QUEIROZ, 1976, p. 155).

Segundo Rabelo a chamada República Velha (1889-1930) foi um período que se caracterizou pela pouca organização administrativa do Estado e por poucas propostas de reformas no funcionalismo público (2011, p. 133). Apesar do surgimento de movimentos reformistas, principalmente após 1920, ligados às áreas sanitária, educativa, ferroviária e militar, não houve uma significativa expansão das capacidades administrativas do Estado brasileiro neste período (HOCHMAN, citado por RABELO, 2011, p. 133). O advento do novo governo sob a presidência de Getúlio Vargas (1930-1945) trouxe uma reorganização do poder, com a substituição de elites oligárquicas de funções políticas e o fortalecimento de um Estado centralizado e burocratizado.

Essas mudanças podem ser vistas na criação do Ministério da Educação e Saúde e na criação de comissões e departamentos novos, como o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que tinha a função de reformar o aparato administrativo do Estado (RABELO, 2011, p. 134).

Na década de 1930, surgiu no Brasil uma elite especializada, uma burocracia moderna, nos moldes weberianos. Conjugando os interesses dessa nova burocracia especializada e o governo, em 1936 foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), que pelo Decreto-lei n. 579, de 30 de julho de 1938, se transformou no DASP. Essa elite burocrática era formada por funcionários pertencentes a diferentes ministérios, que assumiram cargos de chefia de divisões e seções no DASP, por indicação de Luis Simões Lopes, presidente do Departamento (RABELO, 2011, p. 134). Lopes era um ex-funcionário do Ministério da Agricultura e ex-funcionário de gabinete da Presidência da República. Em 1935, Getúlio Vargas delegou a Lopes a função de diretor da nova comissão de estudos de reforma da administração pública.

Simões Lopes acreditava que o funcionalismo público era ineficiente devido à má formação do mesmo e à inexistência de concursos sérios. Ele afirmava que os concursos, na época, eram alvos de "grossas bandalheiras" (RABELO, 2011, p. 134). O DASP foi um

departamento primordial na execução do projeto de racionalização e modernização, organizando os orçamentos, classificando cargos do funcionalismo, universalizando procedimentos, organizando processos seletivos por meio de concursos públicos e criando cursos de aperfeiçoamento (RABELO, 2011, p. 134).

As reformas conduzidas pelo DASP pretendiam romper radicalmente com o modelo vigente na República Velha em que os cargos da administração eram livremente distribuídos pelos detentores do poder e, portanto, mudavam ao sabor das eleições. Weber enquadrou esse modelo como o "sistema de despojos", que descreveu como "a entrega de cargos federais aos partidários do candidato vitorioso"(1979, p. 130), no qual os partidos são apenas "organizações de caçadores de empregos". O líder é um negociante, o "empresário capitalista político que, por conta própria e correndo seu risco, fornece votos". Uma vez conseguidos os votos, os cargos são livremente distribuídos a partidários desprovidos de qualquer qualificação além da lealdade ao líder. Weber escreveu que este sistema "puramente diletante" importava em um custo em termos de corrupção e desperdício de recursos públicos que só poderiam ser tolerados por um país com oportunidades econômicas ilimitadas (WEBER, 1979, p. 131).

O "sistema dos despojos" deveria ser substituído por uma nova estrutura mais burocratizada e menos dependente dos interesses clientelistas. A burocracia corresponderia a uma elite técnica e especializada. O conceito de burocracia seria de normatização e regulação, com a adoção da meritocracia e padronização do funcionalismo (RABELO, 2011, p. 135).

Essa elite técnica se apropriava de teorias científicas, o chamado *scientific management* ou administração científica, tornando este grupo detentor de um saber científico altamente especializado. A busca por uma nova prática administrativa, um novo modelo de gerenciamento e racionalização do serviço vinha na experiência bem sucedida norteamericana, que desde o final do século XIX redirecionou a administração pública para atender a parâmetros de eficiência e racionalidade (RABELO, 2011, p. 136). O DASP estabeleceu um novo estilo de gestão administrativa, centralizando em suas mãos reformas em ministérios e departamentos. As demandas oligárquicas existentes ainda na Era Vargas levaram à continuidade de práticas clientelistas (RABELO, 2011, p. 137). O presidente do DASP, por outro lado, defendia a meritocracia e criticava o clientelismo. Sua meta era alcançar um grau de organização semelhante aos dos países estrangeiros, como Inglaterra e Estados Unidos ((RABELO, 2011, p. 137). Acreditava que a maior mudança ocorrida com a criação do Departamento foi a capacitação para técnicos em administração e a organização de concursos seletivos. Presumia que a eficiência exigida pelo novo governo e pelos padrões

administrativos modernos só seria alcançada com a implantação de concursos e de cursos de aperfeiçoamento. Por isso, o DASP não poupou recursos na criação de cursos técnicos em diferentes ramos (RABELO, 2011, p. 138).

Os problemas encontrados para a criação da nova política de seleção e organização do serviço público nos ministérios relacionavam-se às "prerrogativas" constituídas por privilégios e imunidade (RABELO, 2011, p. 138). O DASP, porém, conseguiu construir uma elite técnica. A instituição de uma nova ordem política visava a criar uma padronização do funcionalismo, ao mesmo tempo em que mantinha nomeações para cargos de confiança e direções departamentais, que não passavam necessariamente por nenhum critério meritocrático (RABELO, 2011, p. 139). Segundo Rabelo, esta ambiguidade foi examinada por Lawrence Graham (1968), o qual atribuiu as reformas a um governo autoritário, "de cima para baixo", diferentemente dos Estados Unidos, que cediam a pressões da classe média para com o governo (RABELO, 2011, p. 139).

A Constituição Federal de 1939 já fazia previsão de um regime jurídico para os servidores públicos. Conforme previsto em seu art. 156 era competência do Legislativo organizar o "Estatuto dos Funcionários Públicos". Assim, em 28 de outubro de 1939 foi editado o Decreto-Lei n.º 1.713 que dispôs sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, em atendimento ao comando constitucional.

O artigo 4º do Decreto-Lei 1.173/39 distinguia entre os cargos de carreira e os "isolados", que correspondiam a "certa e determinada função". Os cargos ditos "isolados" poderiam ser preenchidos em comissão, nos casos previstos em lei. O artigo 16 previa estágio probatório era de setecentos e trinta dias, durante os quais a administração devia apurar a conveniência de sua efetivação por critérios determinados no próprio estatuto (idoneidade moral, aptidão, disciplina, assiduidade, dedicação ao serviço e eficiência). As promoções se dariam por antiguidade e merecimento, nos termos do artigo 44.

A questão da estabilidade dos servidores no primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União se mostrou mais problemática. A redação original previa estabilidade após dois anos de exercício para os concursados e dez anos para os demais (artigo 191), teve sua eficácia suspensa pelo Decreto-Lei 4.693/42, e foi posteriormente restabelecida pelo Decreto-Lei 8.176/45. A eficácia da garantia de estabilidade se deveu ao "estado de guerra", nos termos do Decreto-Lei 4.693/42. Foi um importante indicativo de um problema sem solução que assombra a administração pública no Brasil, e ao qual voltaremos mais adiante: que destino dar aos servidores públicos quando a sua manutenção deixa de ser conveniente ao Estado?

Importante se faz observar que antes disso houve alguns documentos relacionados à organização dos servidores públicos, porém, o Decreto-Lei n.º 1.713/39 foi o primeiro documento legislativo que de maneira geral e coerente procurou dispor sobre o regime jurídico de pessoal no âmbito da Administração Pública no Brasil.

Segundo Hely Lopes Meirelles a administração pública tem como princípios básicos a legalidade, a moralidade, impessoalidade e publicidade (MEIRELLES, 1993, p. 82). A impessoalidade, segundo o autor, nada mais é do que a garantia de que o administrador público só pratique o ato para o seu fim legal (MEIRELLES, 1993, p. 85). O referido princípio veda a prática de atos administrativos , quando ausente o interesse público ou a conveniência para a administração, visando unicamente satisfazer interesses privados "por favoritismo ou perseguição dos agentes governamentais" (MEIRELLES, p. 86).

4. Cortes orçamentários e a reeducação alimentar do elefante púrpura

Certamente, a administração puramente prebendaria exercida pela nobreza não mais existe no Brasil, entretanto a reforma intentada durante a gestão de Vargas não logrou êxito na modernização nos moldes weberianos. Ainda hoje, encontram-se servidores não concursados. O art. 37, II da Constituição Federal ressalva as nomeações para cargos em comissão de livre nomeação e exoneração. Inclusive, pelo art. 19, *caput*, do ADCT conferiu estabilidade aos servidores em exercício ininterrupto há mais de cinco anos quando da promulgação da Constituição Federal. Na prática, a Carta Magna manteve a convivência desarmônica entre o antigo e moderno na administração, somando as desvantagens de ambos.

Ao final da década de 90, ganhou força a questão do enxugamento da máquina estatal, que é basicamente a proposição da reeducação alimentar do elefante púrpura. Ignorou-se a mescla entre antigo e moderno, que empresta a cor extravagante ao elefante para defender que o problema reside basicamente no tamanho do Estado. Defende-se um Estado gerente e não mais burocrático, que delega à iniciativa privada (supostamente mais eficiente) a execução dos serviços. Com isso, o elefante supostamente iria adquirir a agilidade e velocidade de um cavalo puro sangue inglês. Omitem-se os efeitos perversos dos cargos em comissão, de livre nomeação. Segundo relatório do Tribunal de Contas da União (TCU), a administração gastou R$ 3,471 bilhões por mês com funções de confiança e cargos comissionados. O Poder Legislativo apresentou a maior proporção de servidores comissionados sem vínculo com a administração pública (97,3%), enquanto o Judiciário inverte a proporção, utilizando apenas 17,01% de pessoal não estatutário. As recentes turbulências políticas no Congresso demonstraram que cargos de livre exoneração são usados

rotineiramente como moeda de troca por votos. Despiciendo ressaltar que esse sistema é extremamente ineficiente e tremendamente dispendioso, e o primeiro passo na contenção de gastos deveria ser a racionalização da máquina administrativa, mas essa é uma verdade incômoda...afinal há que se manter a "governabilidade" (a política de alianças a nível federal e local).

Evidentemente, é muito mais conveniente omitir essa verdade incômoda e atribuir todos os problemas aos gastos com os inativos. Ou seja, propor a reeducação alimentar do elefante estatal, em lugar da racionalização e modernização da estrutura administrativa. Como a maioria dos processos ditos de reeducação alimentar, na verdade trata-se uma dieta fortemente restritiva, que vai enfraquecer lenta e inexoravelmente a saúde do elefante (a qualidade dos serviços públicos), condenando-o a uma morte lenta precedida de dolorosa agonia. Em outras palavras, não há como conciliar um Estado eficiente, apoiado em funcionalismo qualificado, sem arcar com os custos da qualificação da mão-de-obra.

Segundo os dados estatísticos formulados pelo Conselho Nacional de Justiça, gastos com recursos humanos consumiram 89,2% do orçamento em 2015, com crescimento médio na ordem de 3,8% ao ano (CNJ, 2016, p. 31). Previsivelmente, as despesas com capital, tais como aquisição de veículos, equipamentos e programas de informática e demais bens permanentes, aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização e outras inversões financeira caíram 900 milhões (-34,3%) em relação ao ano anterior. Quando se comparam as despesas mensais de magistrados e servidores de carreira, fica mais evidente o custo de manutenção de agentes públicos altamente especializados e qualificados. Magistrados são apenas 3,8% do contingente de pessoas ocupadas no Poder Judiciário, enquanto a despesa média com serventuários é de R$ 11.894,00, os magistrados consomem em média R$ 46.189,00 (CNJ, 2016, p. 36). A resposta fácil evidentemente é substituir o servidor que custa R$ 11.894,00 por mês por algum "auxiliar" (terceirizado, estagiário, etc) com menor salário e menos vantagens. O Conselho Nacional de Justiça constatou que o Judiciário contava com " 155.644 trabalhadores auxiliares" em 2015, terceirizados (47%) e estagiários (42%), e que esses dois tipos de contratação têm crescido gradativamente e chegaram a acumular, respectivamente, variação de 85% e 83% no período 2009-2015. Neste mesmo período, o número de servidores efetivos cresceu apenas 6% (CNJ, 2016, p. 41). A explicação é que se gasta, em média, R$ 3,4 mil por terceirizado, e apenas R$ 774,00 por estagiário...

O que é de bom tom omitir é a **perda de qualidade e confiabilidade do serviço público quando se substitui um servidor concursado por um estagiário de custo equivalente ao salário mínimo.** Como assinalou Weber, para que exista a isenção e

impessoalidade dos agentes públicos, em particular dos servidores públicos de carreira, faz-se mister que estes sejam estáveis e tenham sua subsistência garantida depois da aposentadoria. Caso contrário, seriam livremente ameaçados ou chantageados para atender a interesses privados ou simplesmente descartados para criar vagas para apadrinhados políticos. Sem essas garantias, não estamos diante de um serviço público no sentido moderno:

> O mesmo ocorre com os políticos que ocupem posições administrativas no cenário público. Como o administrador não é executor, mas o responsável pelo trabalho dos outros, ele não pode cometer erros ou arriscar, apelando para estratagemas de ensaio-e-erro, já que isto implicaria conduzir seus subordinados pelo caminho menos indicado. O administrador é um profissional cuja formação é ampla e variada: precisa conhecer disciplinas heterogêneas (Matemática, Direito, Psicologia, Sociologia, Estatística, etc); lidar com pessoas (que executam tarefas ou que planejam, organizam, controlam, assessoram, pesquisam, etc) que lhe estão subordinados (CHIAVENATO, 2014, p.25).

O moderno administrador político possui, pelo menos na teoria, conhecimentos técnicos em amplas áreas do conhecimento. Sua adequação ao cargo (mais uma vez em tese) depende de sua qualificação e versatilidade, e não de suas conexões políticas ou lealdade aos líderes do respectivo partido.

Weber percebeu ganho em eficiência no estabelecimento de uma burocracia profissional, e previu acertadamente que a burocracia estatal seria forte o suficiente para afrontar o Parlamento. O que não se poderia antever é que, se os magistrados e ministros são fortes o suficiente para enfrentar (com vantagem) o Congresso Nacional, o mesmo não se aplica ao servidor comum, substituível por um comissionado comprometido com quem o indicou, ou um terceirizado sem garantia alguma. Ninguém em sã consciência afrontaria a opinião pública com a mera sugestão de cortes, por exemplo, na segurança do Juiz Sérgio Moro ou nos seus vencimentos. Construiu-se um consenso de que este juiz federal em particular, vale muito mais do que custa aos cofres públicos. O que não se percebe é que a honestidade, competência e erudição do magistrado não bastam para construir um judiciário eficiente. É preciso que o magistrado, assim como qualquer figura proeminente na administração pública, esteja bem assessorado e possa confiar plenamente na probidade e competência dos executantes das atividades inerentes ao bom funcionamento do Estado. No entanto, as mesmas pessoas que aplaudem os juízes federais como heróis do combate à corrupção, condenam os servidores públicos que dão apoio e suporte a esses heróis como privilegiados e parasitas, meros “carimbadores de luxo”. O próprio Sérgio Moro, em entrevista recente, reconheceu ser “uma peça dentro de um processo muito mais amplo”. O êxito (ou o fracasso) da Operação Lava Jato se deve ao trabalho de pessoas anônimas e não apenas de suas figuras de proa.

As pessoas que executam, planejam e assessoram devem (ou deveriam) possuir conhecimentos profundos em áreas específicas de atuação. Os subordinados dos políticos/administradores idealmente seriam servidores de carreira, com treinamento e experiência em suas funções. A estabilidade dos servidores é, por conseguinte, uma garantia tanto para o servidor de carreira, quanto para os usuários dos serviços públicos. A garantia de que o usuário conseguirá usufruir o serviço prestado pelo Estado e não precisará peregrinar de uma repartição a outra até (por fim) contratar um "procurador", um advogado que conheça as entranhas do sistema. Para o servidor significa que não poderá ser descartado por mera conveniência administrativa.

Assim sendo, previsivelmente, a "reforma" implementada ao final dos anos 90, acabou com os institutos da estabilidade do servidor e da integralidade da aposentadora, em nome da responsabilidade fiscal.

Em seus comentários ao artigo 22 da Lei n 8.112/90, Madeira e Mello descrevem uma estabilidade limitada. A primeira hipótese de limitação consiste na inaptidão nos procedimentos de avaliação periódica de desempenho (exoneração de ofício). A segunda reside na declaração de extinção e desnecessidade do cargo, cuja prática é disciplinada pelo Decreto n° 3.151, a terceira hipótese, a mais perversa sob o ponto de vista da segurança dos servidores é gerada por problemas orçamentários (desequilíbrio entre a arrecadação e a despesa com folha de pagamento do funcionalismo), cujas normas gerais foram estabelecidas pela Lei n° 9.801/99.

As primeiras hipóteses de perda de cargo não constituem inovação ao primeiro estatuto dos servidores civis da União. A vantagem da burocracia, enquanto detentora de um saber específico, apenas se aplica à cúpula (no caso do Judiciário, aos magistrados e ministros). A massa de servidores, antes relativamente estável, pode ser exonerada pela mera conveniência da administração, sem ressarcimento pelos anos de trabalho e qualificação.

O mesmo se aplica à segurança na aposentadoria. O regime de aposentadoria com proventos integrais e paridade com os servidores da ativa também ficou no passado.

Sucessivas emendas constitucionais trouxeram o fim da integralidade e da paridade. A EC 41/03 ampliou as exigências para a aposentadoria dos servidores: a ampliação de dez para vinte anos do tempo de permanência no serviço público para aposentadoria integral; o fim das regras de transição da EC 20; a instituição do redutor de pensão; o fim da paridade para novos servidores; o fim da integralidade para novos servidores, com cálculo dos proventos pela média dos vencimentos; a instituição da cobrança de contribuição de aposentados e pensionistas, incidente sobre a parcela acima do teto do RGPS; a adoção de tetos e subtetos na administração pública. A EC 47/ instituiu regra de transição, em relação à

paridade e integralidade, desde que o servidor contasse com mais de 25 anos de serviço público, com redução da idade mínima de 60 anos para homens e 55 para mulheres se a soma da idade com o tempo de serviço superasse a fórmula 85/95, exigindo pelo menos 35 de contribuição para o homem, e 30 para a mulher; e isenção do dobro do teto do INSS na parcela do provento de aposentadoria ou pensão por incapacidade para o trabalho. Por fim, com o advento da Lei n° 12.618/2012, os servidores federais inativos ficam submetidos ao mesmo teto da Previdência Social. A sonhada vaga no serviço público deixou de significar uma aposentadoria tranquila. As sucessivas reformas visam a reduzir o tempo na inatividade, tornando a aposentadoria cada vez mais difícil (além de inviável economicamente).

A economia gerada por essas reformas nem de longe compensa as perdas com a corrupção generalizada alimentada pelos cargos "políticos", de livre exoneração. E essa economia tem como contrapartida o sucateamento dos serviços públicos. Não se pode esperar legitimamente esperar comprometimento de um terceirizado, contratado por salário irrisório e por período inferior a dois anos. Esse trabalhador precário sabe que será descartado ao término do contrato com a empresa terceirizada e que não vale a pena investir em qualificação ou especialização. O servidor relativamente estável tampouco pode ter a expectativa de "fazer carreira" no serviço público ou mesmo ter segurança financeira na sua velhice. É mais provável que permaneça apenas o tempo necessário para ser aprovado em concurso melhor ou estabelecer uma rede de conexões pessoais que lhe permita o sucesso no setor privado.

Retomando a metáfora do elefante púrpura, este está condenado a perecer lentamente. A sua suposta reeducação alimentar representando, na realidade, uma dieta de fome. Não existe Estado "bom, bonito e barato". Ou um paquiderme com a agilidade de uma gazela. O Estado "barato" necessariamente importa em sucateamento do serviço público, que volta a ser exercido de maneira semiprofissional por trabalhadores malremunerados e a título precário, como aconteceu durante a República Velha.

5. Referências:

ALMEIDA, Sandra Regina Filgueiras, **Histórico de Reformas: mudanças realizadas na Previdência Social,** Relatório Especial, Brasília, Fevereiro/2003, disponível em <https://www.dca.ufrn.br/~ricardo/files/camara-historico-de-reformas.pdf>, acesso em 12/08/2017.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA,**Justiça em Números 2016,**disponível em <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbbff344931a933579915488.pdf>, acesso em 19/11/2016.

BRASIL, **Decreto-Lei n° 1.713/39,** disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del1713.htm>, acesso em 26/11/2016.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil,** disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm, acesso em 12/08/2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, **Da administração pública burocrática à gerencial,** disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf>

CAMPO, Salvatore Schiavo, **A reforma do serviço público,** in Finanças e Desenvolvimento, v.16, n. 3, 1996, disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/fdesenvolvimento/article/view/63926/61966>, acesso em 12/08/2017.

CHIAVENATO, Idalberto, **Teoria geral da administração: abordagens prescritivas e normativas,** Barueri/SP, Manole, 2014.

DA MATTA, Roberto, **A casa & a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil,** São Paulo, Rocco, 1997.

EDMUNDO, Luís, **O Rio de Janeiro no tempo dos Vice-Reis – 1763-1808,** Brasília, Senado Federal, Conselho Editorial, 2000.

MADEIRA, José Maria Pinheiro e MELLO, Cleyson de Moraes, **Lei 8.112/90: comentada e interpretada,** Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito administrativo brasileiro,** São Paulo, Malheiros, 1993.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de Queiroz, **O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios**, São Paulo, Editora Alfa Ômega, 1976).

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

WEBER, Max, **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva,** volume 2, São Paulo, UnB, 2004.

WEBER, Max, **Ensaios de Sociologia,** Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1979.

WEHLING, Arno, et WEHLING, Maria José, **Direito e Justiça no Brasil Colonial: Tribunal da Relação no Rio de Janeiro (1751-1808),** Rio de Janeiro, Renovar, 2004.