

NOTA DE POLÍTICA SOCIAL

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise



Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes



Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Erik Alencar de Figueiredo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

André Sampaio Zuvanov

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flavio Lyrio Carneiro

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

João Maria de Oliveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Herton Ellery Araújo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Paulo de Andrade Jacinto

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

POLÍTICAS SOCIAIS acompanhamento e análise

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Conselho Editorial

Alexandre Arbex Valadares (editor)

Eduardo Luiz Zen

Helder Rogério Sant'ana Ferreira

José Aparecido Carlos Ribeiro

Luana Simões Pinheiro (editora)

Luciana Mendes Santos Servo

Marcelo Galiza Pereira de Souza

Rodrigo Pucci de Sá e Benevides

Sandro Pereira Silva

Colaboradores

Nota 4

Gabriela Lotta

Marcello Baird

ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO E SUA RELAÇÃO COM DEMOCRACIA E ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

Gabriela Lotta¹
Marcello Baird²

1 APRESENTAÇÃO

Desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), o Estado brasileiro tem construído mecanismos de fortalecimento tanto da democracia como dos direitos sociais. Esta Constituição, que reconstruiu a democracia a partir de mecanismos de democracia direta e indireta, também foi responsável por propor um novo modelo de Estado de bem-estar social que garantisse direitos universais para a população brasileira por meio de serviços públicos.

Durante estas mais de três décadas, o Estado brasileiro e a administração pública cresceram consideravelmente como consequência da expansão de serviços que garantem os direitos sociais universais resguardados pela CF/1988 (Medeiros e Ramacciotti, 2021). Neste processo, o Estado conseguiu ampliar, de forma significativa, o acesso à educação básica e à saúde, bem como criar políticas robustas de distribuição de renda e de assistência social. Ampliou-se, também, o acesso a serviços de saneamento, habitação e transporte; criaram-se políticas de geração de emprego e renda e de apoio à agricultura; e aumentaram-se, consideravelmente, os canais de participação direta com a criação de conselhos de políticas públicas. O Estado foi capilarizado com a construção de milhares de equipamentos públicos e a contratação de milhões de servidores públicos que são responsáveis por executar essas políticas (Menicucci e Lotta, 2018).

Todavia, se estas conquistas são evidentes e deveríamos comemorá-las no aniversário de 33 anos da CF/1988, também devemos estar atentos aos riscos que

1. Professora e pesquisadora de administração pública e governo da Fundação Getulio Vargas (FGV). *E-mail*: <gabriela.lotta@fgv.br>.

2. Professor do curso de relações internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM) e do *master in business administration* (MBA) em relações governamentais da FGV e coordenador de *advocacy* na ACT Promoção da Saúde. *E-mail*: <marcello.baird@espm.br>.

corremos atualmente. Além dos riscos impostos pela tentativa de desmonte de direitos e de políticas e pelo enfraquecimento do sistema de participação social (com a revogação de centenas de conselhos de políticas públicas), parte do arcabouço constitucional corre um risco grande mediante a proposta de reforma gerencial que está agora em discussão – a chamada Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32.

Essa proposta, apresentada em 2020, traz uma série de medidas que podem desmontar elementos constitucionais fundamentais, especialmente no que diz respeito à construção de um Estado provedor de serviços universais e à própria democracia. Entretanto, não pretendemos discutir aqui a PEC nº 32/2020 como um todo – inclusive porque ela está em debate e já foi alterada diversas vezes. Nossa intenção é abordar um mecanismo específico que está no centro da discussão atual e que – mesmo que sem esta PEC – pode voltar a interferir nos rumos da democracia brasileira: o fim da estabilidade dos servidores públicos.

Há diversas formas de acabar com a estabilidade de servidores. Uma delas é mudando a legislação para que não haja mais um regime único que lhes garanta essa condição estável. Outra maneira é ampliando o espaço para privatização e terceirização de serviços, ao permitir que mais áreas do Estado possam contratar serviços de forma terceirizada ou que serviços hoje providos pelo Estado possam ser providos por atores privados. A proposta da PEC nº 32/2020 em curso atualmente defende as duas medidas: o fim do regime jurídico único e a possibilidade de terceirização de diversos serviços.

Nesta nota, pretendemos discutir por que a estabilidade é um componente central da democracia e quais são os riscos que propostas como ampla terceirização, privatização ou mudança de regime podem trazer para o modelo de Estado brasileiro provedor de serviços públicos universais, como proposto pela CF/1988.

2 A CENTRALIDADE DA ESTABILIDADE EM REGIMES DEMOCRÁTICOS

A estabilidade dos servidores públicos é um dos institutos fundamentais que se fortaleceu com a modernização dos Estados desde o século XX. A estabilidade resguarda que os servidores públicos só podem ser demitidos em casos determinados pela lei e, portanto, não estão sujeitos às decisões políticas de troca de cargos, nem às eventuais pressões que podem gerar demissão injustificada. É neste sentido que a estabilidade se constituiu como elemento da modernização do Estado, na medida em que ela buscava profissionalizar a atuação na burocracia estatal estabelecendo regras para seu funcionamento que separavam a vontade do governante (rei, por exemplo) da operação cotidiana da máquina.

Max Weber foi um dos primeiros teóricos a analisar este processo mostrando como, na construção de Estados modernos, constituiu-se uma diferenciação entre

governantes e servidores públicos. Os governantes exercem poder porque seguem as regras (por exemplo, são eleitos dentro do devido processo legal); e os servidores públicos, por sua vez, resguardam seu poder ao atuarem dentro das regras. Nesse contexto, servidores públicos se tornam guardiões das leis, das regras e da continuidade do Estado (Weber, 1994). Estes elementos foram essenciais para a construção dos Estados republicanos e democráticos justamente porque este tipo de Estado é baseado na lei, na regra, na continuidade e na capacidade de atender à população com base na lei e na isonomia.

A estabilidade dos servidores é idealmente um elemento fundamental neste processo por várias razões. Nesse sentido, a primeira função da estabilidade é o fato de esta possibilitar uma continuidade da ação do Estado que não se alterará totalmente em função de cada novo governante que assume o poder. A continuidade da ação do Estado é um elemento central para construção dos direitos e do próprio capitalismo. Mais do que isso, a estabilidade gera memória institucional, permite que as organizações aprendam e continuem ao longo do tempo, diminuindo custos de transação com trocas constantes de pessoal (Gay, 2020).

Uma segunda função é que ela garante que a regra está acima da relação entre governante e servidores públicos e que estes poderão fazer o que está previsto nas leis mesmo que isso contrarie a vontade particular do governante (Oliveros, 2021). É por causa da estabilidade que servidores públicos podem ser vistos como um dos guardiões das leis ou “pedra fundamental da democracia” (Gay, 2020, p. 8).

Uma terceira função da estabilidade é o fato de esta permitir que o Estado trate as pessoas de forma isonômica e dentro das regras. Este elemento se contrapõe, por exemplo, ao clientelismo, que estabelece que cada relação com o cidadão se dará de forma particular e baseada em troca de interesses (como voto, por exemplo). Também se contrapõe à pressão que cidadãos com maior poder podem exercer sobre os servidores públicos exigindo tratamento diferenciado. Ao terem estabilidade, servidores públicos podem agir de forma isonômica e não atender aos interesses particulares de cidadãos ou dos governantes, seguindo o *ethos* burocrático (Weber, 1982).

Por fim, estabilidade pode servir também como um dos freios contra interesses econômicos que podem tentar prevalecer dentro do Estado em detrimento do interesse público. Por exemplo, agências reguladoras podem ser eventualmente pressionadas por empresas com maior poder a aprovarem seus produtos mesmo que isso vá contra os interesses ou direitos coletivos. Sem estabilidade, servidores públicos estariam mais sujeitos a este tipo de pressão.

Aqui argumentamos, portanto, que a estabilidade pode servir como um escudo contra personalismo, patrimonialismo e clientelismo. Assim, ela é um dos elementos fundamentais para a garantia da democracia, do Estado provedor de direitos e da própria continuidade do Estado.

É claro que defender a estabilidade não vem sem críticas. O próprio Weber (1994) sinaliza que, ao mesmo tempo em que a burocracia é uma condição para a democracia, ela também pode virar um risco, na medida em que servidores podem se desvencilhar do interesse público e, desse modo, comprometer o funcionamento do Estado e a própria democracia. Ademais, Weber atribui importante papel aos políticos eleitos, que também poderiam servir como contrapeso ao eventual poder discricionário da burocracia. Assim, forja-se uma relação complementar e, simultaneamente, conflituosa entre burocracia e política, pela qual ambas devem cooperar para a construção de políticas e também controlar eventuais excessos da outra parte.

Desvios das funções precípuas da burocracia puderam ser vistas historicamente no Brasil, seja devido ao crescimento do corporativismo, narrado por Edson Nunes (1997), seja devido ao surgimento dos anéis burocráticos, descritos por Fernando Henrique Cardoso (1975). Todavia, o ponto central aqui é que não se deve sanar os possíveis problemas decorrentes da estabilidade minando-a, visto que isso pode comprometer o próprio funcionamento da democracia.

No Brasil, as primeiras experiências de estabilidade começaram em 1915 e cresceram com o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) nos anos 1930. A estabilidade apareceu de diferentes formas nas Constituições brasileiras do século XX. A Constituição de 1946, por exemplo, diminuiu o prazo para efetivação de servidores não concursados de dez anos de serviço para cinco. Em 1967, a Constituição limitou a estabilidade aos servidores concursados. Foi apenas na CF/1988 que a estabilidade aparece como um instituto fundamental do serviço público resguardado pelo art. 41. Em 1990, é aprovado o regime jurídico único a partir da Lei nº 8.112, que regulamenta a estabilidade e o serviço público de forma geral, definindo os direitos e deveres dos servidores.

Desde então, embora não tenha havido uma mudança fundamental nas regras de estabilidade, o serviço público brasileiro passou por algumas transformações que enfraqueceram esse instituto. A reforma gerencial de 1995 e a permissão de contratações de organizações sociais foram medidas que permitiram um aumento de terceirização de serviços, diminuindo a exigência para que todo profissional que trabalha em serviços públicos seja concursado e tenha estabilidade. Este processo tem ganhado força com as diversas medidas de restrição fiscal, como a Lei de Responsabilidade Fiscal – que limita o gasto com pessoal efetivo no serviço público – e a Lei do Teto dos Gastos – que pressiona pelo não aumento de gastos a médio e longo prazo.

É importante mencionar que, embora a estabilidade exista, isso não significa que servidores públicos não possam ser demitidos. Em primeiro lugar, a estabilidade só se efetiva após três anos de ingresso no serviço público e com a aprovação do

período probatório. Além disso, tanto a CF/1988 como a Lei nº 8.112/1990 preveem diversos mecanismos que possibilitam demissão do serviço – seja por improbidade, corrupção, uso pessoal de recursos públicos, acúmulo ilegal do cargo, insubordinação grave etc. O que a estabilidade garante é que a decisão pela demissão não seja tomada de forma unilateral pelo governante a partir de seus interesses próprios – ela deve, portanto, estar resguardada nas leis e seguir o devido processo legal.

A questão da estabilidade sofre em geral uma grande crítica de que ela geraria acomodação dos servidores públicos. A ideia é que, ao terem sua estabilidade resguardada por lei, tais servidores poderiam render menos e se desmotivar ao longo do tempo, uma vez que seu cargo não correria risco. No entanto, pesquisas mostram que a falta de motivação no serviço público está, em geral, relacionada às condições de trabalho, e não à estabilidade (Oliveros e Schuster, 2018). Isso porque uma parte considerável dos servidores ingressa no serviço público para exercer sua formação profissional e, ao encontrar situações ruins ou inadequadas de trabalho, percebe que sua vocação não pode ser exercida, o que diminui seu engajamento inicial. Além disso, diversas iniciativas mostram como é possível gerar motivação em servidores por meio de políticas de gestão de pessoas.

Entendemos, portanto, que os riscos do fim da estabilidade são maiores do que os riscos de desmotivação do servidor – que pode ser reativada por meio de ações efetivas. Ademais, como apontam Oliveros e Schuster (2018), a estabilidade melhora a qualidade democrática. Na seção 3, aprofundamos a discussão sobre os riscos do fim da estabilidade.

3 OS RISCOS DO FIM DA ESTABILIDADE

Os servidores públicos integram a engrenagem de produção de políticas públicas. Parte deles apoia e lidera sua formulação, parte está envolvida na implementação e na avaliação de áreas tão diversas como educação, saúde, assistência social etc. A CF/1988 determina diretrizes e objetivos gerais que devem ser perseguidos de modo contínuo, como a universalização da educação pública de qualidade, inclusive mediante recursos previamente garantidos. Evidentemente, os governantes eleitos podem e devem propor mudanças e definir as melhores políticas públicas e os melhores meios para se atingir esses objetivos mais amplos.

Tais objetivos, no entanto, requerem uma linha mínima de continuidade ao longo do tempo. Do contrário, a cada ciclo eleitoral, as políticas públicas existentes seriam descartadas e um novo processo decisório para a definição de políticas precisaria ser iniciado. Esta linha mínima de continuidade necessita de instrumentos como planejamento, orçamento e sistemas. Nesse sentido, o Plano Plurianual e

as leis orçamentárias são elementos importantes para esta continuidade; contudo, instrumentos não são suficientes.

A continuidade precisa ser garantida pela presença de servidores públicos com estabilidade dentro do Estado. E não apenas porque esses servidores, ao permanecerem na máquina pública ao longo do tempo e das gestões, detêm memória institucional e conhecimento a respeito das políticas públicas, como já foi discutido anteriormente, mas porque sua estabilidade é capaz de atenuar ou contrabalançar o efeito de influências externas – do mercado e da política – sobre o funcionamento regular do Estado.

As burocracias públicas não podem ser ensimesmadas e refratárias a interesses provenientes da sociedade e de outras frações do Estado. Em outras palavras, uma agência reguladora, por exemplo, responsável por definir o regramento em determinado setor econômico, deve estar aberta a ouvir as demandas e sugestões tanto do próprio setor regulado como de outros integrantes do governo, como ministérios e secretarias. Afinal, existem outros pontos de vista a serem levados em conta, sejam de áreas correlatas no governo, sejam do próprio setor que será alvo da regulação da agência. Há aí, no entanto, uma linha tênue, pois esses outros agentes não podem definir o rumo dessa agência, sob pena de se configurar uma captura da burocracia pública por interesses econômicos ou políticos.

Imagine, por exemplo, a pressão sofrida por um magistrado que deve julgar um importante empresário, ou um fiscal que precisa autuar uma grande empresa. Para além dos canais corriqueiros e legais em busca de influência, essa pressão poderia tomar a forma de cooptação do servidor público ou mesmo de ameaça a seu emprego mediante interlocução com superiores. Mais ainda, a própria perspectiva de emprego futuro na iniciativa privada, caracterizando, nessa migração, o que a literatura denomina *porta giratória*, poderia afetar as decisões presentes dos servidores públicos, mesmo que não envolva corrupção.

Um episódio emblemático de como servidores públicos estáveis podem frear interesses econômicos pode ser visto na pesquisa *Saúde em jogo: atores e disputas de poder na Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)*, que trata do jogo de interesses existente na regulação dos planos de saúde no Brasil (Baird, 2020).

A partir de 2010, a diretoria colegiada da ANS passou a ter uma composição de inclinação mais liberal, com diretores que defendiam uma maior flexibilização da proteção ao consumidor. O auge desse processo ocorreu quando o presidente da Confederação Nacional de Saúde, Hospitais, Estabelecimentos e Serviços (CNS à época), entidade representativa dos estabelecimentos e prestadores de serviços de saúde privados, tornou-se diretor e presidente da agência. Essa organização havia entrado na Justiça para questionar praticamente toda a legislação do setor, criada em 1998, cuja regulação cabe justamente à ANS.

A reação ao fortalecimento da influência empresarial na agência não tardou. Em 2016, em um ato sem paralelo na administração pública, três diretoras servidoras públicas se articularam para votar a destituição desse presidente da agência da diretoria mais importante, responsável pelas regulações de proteção ao consumidor, relegando-o para a diretoria de menor prestígio, incumbida de trâmites administrativos.

A blindagem a interesses econômicos, propiciada pela estabilidade no cargo, impacta, em realidade, em ao menos dois aspectos correlacionados. Em primeiro lugar, contribui para a integridade da administração pública brasileira ao reduzir os incentivos à corrupção. Em segundo lugar, reduz a influência potencialmente exercida por interesses econômicos privados, garantindo a prevalência do interesse público – e, ao fazê-lo, traz como subproduto uma maior equalização da competição política. Isso acontece porque, em toda economia de mercado, há enorme assimetria de poder entre os grupos de interesse que pressionam o Estado, com vantagem para os grupos empresariais.

Tal situação tende a se agravar especialmente em ambientes políticos nos quais, segundo Wilson (1989), os benefícios ou os custos das indústrias estão concentrados, ou seja, há grande oportunidade de ganhos ou enorme risco de perdas em uma regulação, o que geraria forte mobilização do setor privado empresarial. Ao funcionar como contraponto aos interesses econômicos mais fortes, os servidores estáveis ajudam a reequilibrar a desigual disputa política existente.

A burocracia pública pode ser colonizada também por injunções políticas indevidas ou exorbitantes. Recentemente houve diversos relatos deste processo. Um exemplo foi a saída, em 2021, de servidores que ocupavam cargos comissionados no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), ligado ao Ministério da Educação, e que pediram exoneração de seus cargos pouco antes da realização do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). De acordo com as notícias relativas ao episódio, a entrega coletiva dos cargos deveu-se à “fragilidade técnica e administrativa da atual gestão máxima do Inep” e ao “clima de insegurança e medo” promovido pela atual gestão (Behnke, Queiroz e Lopes, 2021).

Este caso revela incômodos e desarranjos que têm origem em algum tipo de intervenção política na burocracia pública. É importante notar que os servidores deixaram cargos de confiança do governo, denominados comissionados, mas permanecem na máquina pública, pois têm estabilidade. Ou seja, houve prejuízo ao serviço público realizado, todavia as consequências poderiam ser mais graves, caso os servidores pudessem ser simplesmente demitidos e desligados da administração pública por desavenças ou por não seguirem determinações de superiores aliados do governo de vez, mesmo em estrito cumprimento de suas funções.

A estabilidade pode funcionar, portanto, como anteparo à excessiva politização da alta burocracia, ocupada por aliados do governo de turno. Nesse sentido,

o servidor terá a segurança, inclusive jurídica, de que poderá tomar as decisões relativas ao seu cargo sem temer ser demitido por não seguir objetivos políticos.

Talvez o caso recente mais emblemático, durante a pandemia de covid-19, desse papel neutralizador da estabilidade no serviço público derive de outra agência reguladora, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), que tem estado em contínua evidência nesse período. Ao longo do processo de aprovação de uma das vacinas, a agência foi exposta a interferências políticas que comprometeriam sua autonomia técnica (Frazão e Valfré, 2021).

Explorar as possíveis razões da atuação independente da agência pode nos ajudar a refletir sobre o papel da estabilidade. Em tese, a Anvisa, como as demais agências reguladoras, garante a estabilidade dos cargos de direção: os cinco diretores têm mandatos fixos e não podem ser demitidos *ad nutum*. Esta estabilidade provisória, durante o mandato, reduz a margem de interferência política nas agências. Assim, não seria possível, por exemplo, que o presidente da República demitisse os diretores, no exercício de seus mandatos, que contrariassem os interesses do governo.

Os diretores das agências, no entanto, são indicados pelo próprio presidente da República, o que, evidentemente, lhe garante influência dentro do órgão. Seria ingênuo imaginar que os mandatos fixos dos diretores eliminassem toda e qualquer influência governamental. E aqui entra o aspecto mais interessante relativo ao funcionalismo público, em mecanismo semelhante ao visto anteriormente no caso da ANS. Os servidores da Anvisa, recrutados em concursos públicos competitivos que oferecem altos salários e exigem grande conhecimento técnico, formam um corpo técnico altamente qualificado que busca valorizar e defender a instituição que representa. Nesse sentido, os servidores unem-se para fortalecer a Anvisa, o que, muitas vezes, pode significar agir para afastar influências políticas e econômicas externas indevidas, que podem colocar em risco a reputação e, em última instância, a própria organização.

Essa resistência institucional, que podemos denominar de autonomia burocrática, favorece dois elementos, na administração pública, que se reforçam. Por um lado, garante a continuidade e a qualidade das políticas públicas executadas. Por outro, com o reconhecimento social advindo da qualidade do serviço público prestado, cria-se uma reputação institucional na sociedade, a qual funciona como uma barreira a grandes ou bruscos desvios de rota na atuação do órgão. Concretamente, a Anvisa, que nasceu em 1999 justamente para organizar a vigilância sanitária no país em meio à crise de medicamentos falsos e ao escândalo das *pílulas de farinha*, não poderia arriscar sua reputação historicamente construída para atender a anseios políticos relativos à aprovação de vacinas.

Quando novos dirigentes assumem postos de comando em organizações públicas, duas forças concorrem para constranger sua atuação, colocando pressão

em sua lealdade política ao responsável pela indicação: por um lado, o cumprimento da missão institucional do órgão; e, por outro, a pressão dos servidores públicos. Conforme aponta Wilson (1989), a partir do momento em que os diretores assumem o comando de um órgão burocrático, sua lealdade divide-se entre os políticos responsáveis por sua nomeação e os funcionários e projetos daquela burocracia que devem liderar. Ademais, existe a possibilidade de que, pouco a pouco, o dirigente assuma os objetivos e as necessidades institucionais do novo órgão, o que tende a reduzir o peso político da indicação.

Além de construir essa espécie de capital reputacional na administração pública, a autonomia burocrática, oriunda da estabilidade do servidor, funciona como freio a ingerências políticas diretas. Ao funcionar como um escudo de proteção a influências externas indevidas, advindas de interesses políticos ou econômicos, e garantir que o Estado siga cumprindo seu papel constitucional, sem ser colonizado por grupos políticos ou econômicos, a estabilidade no serviço público pode favorecer e resguardar a própria democracia.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Momentos de aguda e profunda crise política como a que vivemos no Brasil entre 2020 e 2021, em que pesem todas as dificuldades que lhe são inerentes, têm o condão de colocar diversos arranjos e situações no limite e permitir que façamos o exercício da contrafactualidade. Em outras palavras, podemos olhar para o contínuo desmantelamento de diversas políticas públicas e as várias dificuldades econômicas e sociais enfrentadas no país, especialmente pelas camadas mais vulneráveis, e imaginar como seria nosso quadro social se não tivéssemos um corpo estável de servidores públicos. A que ponto teríamos chegado na pandemia e como estaria o processo de vacinação contra covid-19 se não tivéssemos o Sistema Único da Saúde (SUS) e seus servidores estáveis? A que níveis teria descido a proteção ambiental brasileira se não houvesse servidores estáveis na Polícia Federal, no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)?

Nesta nota, buscamos argumentar como a estabilidade dos servidores públicos é um componente essencial da qualidade democrática (Oliveros e Schuster, 2018), ao permitir que os servidores exerçam seu *ethos* e sua vocação (Gay, 2020) de resguardar as leis, garantir continuidade das políticas públicas e poder agir em consonância com os princípios legais e isonômicos que regem o serviço público.

Defender a estabilidade em nome da qualidade da democracia e do Estado de bem-estar social não significa dizer que a estabilidade deve ser irrestrita e sob quaisquer condições. Há, sim, espaço para rever estabilidade de algumas funções na administração pública – desde que isso não afete a qualidade do serviço público –,

todavia decisões sobre quais funções devem ou não ter estabilidade devem ser feitas com cautela, baseadas em evidências científicas e a partir de um amplo debate com a sociedade para compreender as implicações da estabilidade para os serviços públicos. Ademais, existe, acima de tudo, espaço para se pensar em como gerir melhor os servidores públicos que têm estabilidade.

A aplicação efetiva de estágio probatório é uma das medidas importantes para garantir que a estabilidade seja concedida a quem de fato desempenha bem e tem seu *ethos* alinhado ao do serviço público. A avaliação de desempenho bem-feita e com resultados que gerem melhores práticas de gestão de pessoas e eventuais punições também é central para garantir uma melhor gestão dos servidores estáveis. Políticas de motivação, incentivo e engajamento são relevantes para promover melhor comportamento dos servidores estáveis. Além disso, as políticas de gestão de pessoas devem fortalecer as medidas de formação, capacitação e educação continuada, para garantir que servidores estáveis estejam sempre tendo suas competências atualizadas e coerentes com os serviços prestados.

Todas essas medidas mostram como a qualidade do serviço público pode ser promovida com ações voltadas à melhoria dos quadros atuantes dentro da burocracia pública e como esse processo pode contribuir para qualificar a própria democracia.

REFERÊNCIAS

- BAIRD, M. F. (Org.). **Saúde em jogo**: atores e disputas de poder na Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2020.
- BEHNKE, E.; QUEIROZ, V.; LOPES, A. J. 35 servidores do Inep pedem demissão de cargos a menos de duas semanas do Enem. **Poder 360**, 8 nov. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3vjGZ1z>>.
- CARDOSO, F. H. (Org.). **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- FRAZÃO, F.; VALFRÉ, V. “Vamos enquadrar a Anvisa”, ameaça líder do governo Bolsonaro. **O Estado de S.Paulo**, 4 fev. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3vMPK30>>.
- GAY, P. du. The bureaucratic vocation: state/office/ethics. **New Formations**, v. 100-101, p. 77-96, 2020.
- MEDEIROS, M. P. de; RAMACCIOTTI, B. L. O estado de bem-estar social e seus reflexos na estruturação da organização política administrativa brasileira. **Revista de Estudos Interdisciplinares**, v. 3, n. 4, p. 89-112, jul.-ago. 2021.

MENICUCCI, T.; LOTTA, G. A trajetória das políticas sociais nos 30 anos desde a Constituição de 1988. *In*: BUARQUE, C.; VEIGA, L. F.; AMARAL, O. E. (Org.). **A Constituição de 88: trinta anos depois**. Curitiba: Editora UFPR, p. 73-100, 2018.

NUNES, E. (Org.). **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

OLIVEROS, V. A working machine: patronage jobs and political services in Argentina. **The Journal of Comparative Politics**, v. 53, n. 3, p. 381-427, Apr. 2021.

OLIVEROS, V.; SCHUSTER, C. Merit, tenure, and bureaucratic behavior: evidence from a conjoint experiment in the Dominican Republic. **Comparative Political Studies**, v. 51, n. 6, p. 759-792, 2018.

WEBER, M. (Org.). **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1982.

WEBER, M. Parliament and government in Germany under a new political order. *In*: LASSMAN, P.; SPEIRS, R. (Ed.). **Weber: political writings**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994, p. 130-271.

WILSON, J. (Org.). **Bureaucracy: what government agencies do and why they do it**. New York: Basic Books, 1989.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GIDDENS, A. (Org.). **Politics and sociology in the thought of Max Weber**. London: Macmillan International Higher Education, 1972.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

Capa

Andrey Tomimatsu

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL