



Revista AMazônica, LAPESAM/GMPEPPE/UFAM/CNPq
ISSN 1983-3415 (versão impressa) - eISSN 2558 – 1441 (Versão digital)

Vol. 16, número 1, jan-jun, 2023, pág.709-734

**Quais são as Consequências da Falta de Estabilidade dos
Servidores Públicos?¹**

**What are the Consequences of the Lack of Stability of Public
Servants?**

Gabriela Araújo Silveira

Antonio Roazzi

Bruno Campello de Souza

Resumo: Olhar o Estado como um agente ativo do processo de formulação e implementação de políticas públicas trouxe grandes contribuições para o estudo do campo, dentre elas a importância da participação dos diversos atores em tal processo, em especial os atores estatais que lidam diretamente com as demandas sociais, também chamados de burocratas de nível de rua. Assim, mostra-se fundamental a proteção de direitos a esses profissionais, dentre eles a estabilidade e a autonomia em face do seu trabalho, para a consolidação da burocracia estatal, para o êxito do processo de políticas públicas e para a melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo Estado. Diante disso, busca-se refletir e discutir neste ensaio teórico, em especial no campo da Educação, a seguinte questão: quais as consequências da falta de estabilidade dos servidores públicos?

Palavras-chave: Servidor Público. Estabilidade. Autonomia. Educação.

Abstract: Seeing the State as an active agent in the process of formulating and implementing public policies brought great contributions to the study of the field, among them the importance of the participation of different actors in such a process, in particular the State actors who deal directly with social demands, also called street-level bureaucrats. Thus, it is essential to protect the rights of these professionals, including

¹ Título em inglês: *What are the Consequences of the Lack of Stability of Public Servants?*

Título em espanhol: *¿Cuáles son las Consecuencias de la Falta de Estabilidad de los Servidores Públicos?*



Revista AMazônica, LAPESAM/GMPEPPE/UFAM/CNPq

ISSN 1983-3415 (versão impressa) - eISSN 2558 – 1441 (Versão digital)

stability and autonomy in the face of their work, for the consolidation of the state bureaucracy, for the success of the public policy process, and the improvement of the quality of services provided by the State. Given this, we seek to reflect and discuss in this theoretical essay, especially in the field of Education, the following question: what are the consequences of the lack of stability of public servants?

Keywords: Public server. Stability. Autonomy. Education.

Resumen: Ver al Estado como un agente activo en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas trajo grandes aportes al estudio del campo, entre ellos la importancia de la participación de diferentes actores en dicho proceso, en particular los actores estatales que tratan directamente con demandas sociales, también llamadas burócratas a nivel de calle. Por ello, es fundamental proteger los derechos de estos profesionales, incluida la estabilidad y autonomía frente a su trabajo, para la consolidación de la burocracia estatal, para el éxito del proceso de políticas públicas y para la mejora de la calidad de los servicios prestados por el Estado. Ante esto, buscamos reflexionar y discutir en este ensayo teórico, especialmente en el campo de la Educación, la siguiente pregunta: ¿Cuáles son las consecuencias de la falta de estabilidad de los servidores públicos?

Palabras clave: Servidores Públicos. Estabilidad. Autonomía. Educación.

As mudanças históricas, políticas, econômicas, sociais e/ou culturais tendem a se desdobrarem em transformações em diversas estruturas consolidadas no espaço e no tempo em que ocorrem tais mudanças, resultando no rompimento ou no fortalecimento de teorias, no surgimento de fatos novos e na atribuição de novos significados que, conseqüentemente, levam ao redesenho de tais estruturas.

Nesse contexto, uma das estruturas que vem sendo redesenhadas ao longo do tempo é o Estado. Diversos estudiosos, como Aristóteles (384 a.C–322 a.C), Thomas Hobbes (1588–1679), John Locke (1632–1704), Jean-Jacques Rousseau (1712–1778), Adam Smith (1723-1790), Karl Marx (1818–1883), Max Weber (1864–1920) e John Maynard Keynes (1883-1946), contribuíram para a conceituação



Revista AMazônica, LAPESAM/GMPEPPE/UFAM/CNPq

ISSN 1983-3415 (versão impressa) - eISSN 2558 – 1441 (Versão digital)

do Estado, incorporando em suas definições suas percepções a respeito da época e do contexto em que viveram.

Adam Smith, por exemplo, pai da Economia moderna, em seu famoso livro "Uma Investigação sobre a Natureza e a Causa da Riqueza das Nações" de 1776 aborda as causas do maior ou menor sucesso econômico e social de um país, encontrando que é a livre atuação e concorrência dos agentes econômicos em busca dos seus interesses que produz os melhores resultados tanto em crescimento quanto a distribuição da riqueza. Assim, segundo ele, o Estado ser minimalista e com tributação mínima, garantindo apenas elementos básicos como ordem, defesa e infraestrutura, de modo a produzir um mercado eficiente capaz de regular preços e salários para a sociedade da forma que nenhum governo seria capaz por intervenção direta (Smith, 2008).

Karl Marx, por outro lado, entendia que o Estado seria o reflexo e a continuidade das disputas travadas no âmbito econômico, definindo-o como uma instituição usada pela classe dominante para manter a ordem social vigente e alcançar seus interesses. Para Marx, a polícia, o exército, as leis, o sistema penitenciário, entre outros, eram instrumentos utilizados pelo Estado para efetivar a dominação de classe (Jacques & Oliveira, 2021).

As ideias de Smith e Marx sobre o Estado continuam presentes nas discussões atuais sobre o tema. O liberalismo econômico do primeiro orienta uma visão do estado como mantenedor de um mercado de atuação eficiente e justo para os agentes econômicos, devendo ter legislação e tributação mínimas. Já olhar marxista faz com que alguns autores vejam o Estado como uma "arena", um campo de disputa entre os interesses de classe. Nessa "arena", a classe dominante tende a influenciar fortemente a formulação das políticas públicas, instrumento de ação do Estado, direcionando-as de acordo



Revista AMazônica, LAPESAM/GMPEPPE/UFAM/CNPq

ISSN 1983-3415 (versão impressa) - eISSN 2558 – 1441 (Versão digital)

com seus interesses. Assim, o Estado não seira instituição essencialmente autônoma e capaz de participar ativamente das ações e decisões a serem tomadas, mas sim um instrumento dos atores econômicos.

Keynes emerge como contraponto entre Smith e Marx ao propor que a função do Estado não deveria ser nem minimalista nem absoluta, mas a de intervir apenas quando o mercado sozinho não conseguisse gerar demanda agregada suficiente, atuando por meio de políticas fiscais e monetárias expansionistas que teriam por finalidade promover o pleno emprego, a estabilidade de preços e o crescimento econômico (Keynes, 1984).

A perspectiva de Keynes, depois seguida pelo neoinstitucionalismo e outras correntes, leva a críticas e discussões sobre a relativização do Estado proposta pelos autores marxistas foi criticada e discutida por autores de outras correntes teóricas. Por exemplo, apesar de concordarem com os autores marxistas no que diz respeito à presença de uma disputa de classes, os keynesianos, neoinstitucionalistas defendem que o Estado possui autonomia para moldar estratégias políticas, influenciar resultados políticos e produzir a própria agenda de questões a serem objeto de políticas públicas (Marques, 1997).

Dentro desse cenário, na década de 1970, os estudiosos defendiam que as políticas públicas deveriam ser discutidas e implementadas pelo Estado e por seus representantes e que os atores não estatais não deveriam interferir nesse processo. De acordo com eles, a interferência de atores não estatais era a causa das lacunas e divergências muitas vezes encontradas entre os objetivos determinados na formulação e os resultados esperados na fase de implementação, pois, para eles, a convergência dos distintos valores dos diversos atores tinha a tendência de gerar objetivos abrangentes e



Revista AMazônica, LAPESAM/GMPEPPE/UFAM/CNPq

ISSN 1983-3415 (versão impressa) - eISSN 2558 – 1441 (Versão digital)

ambíguos, sendo necessário o controle de quem executava a política pública.

No entanto, ainda na década de 1970 e na década de 1980, começaram a surgir estudos defendendo um outro processo de implementação de políticas públicas. Os autores dessa corrente acreditavam que a implementação das políticas públicas era um processo contínuo e que as lacunas encontradas entre os objetivos e os resultados das políticas públicas eram geradas devido à ausência do olhar para o que acontece no momento e para o cenário da implementação, que costumam apontar mudanças e novas decisões nessa fase, já que na prática não existe um contexto linear e perfeito e nem tudo é passível de ser previsto e controlado.

Essa nova maneira de olhar o processo de implementação trouxe importantes contribuições para o estudo das políticas públicas. Em primeiro lugar, ela mostrou que a formulação e a implementação da política pública não são fases distintas, mas um processo contínuo, abrindo espaço para que decisões sejam questionadas, alteradas e repensadas. Em segundo lugar, ela apontou a complexidade das decisões tomadas no âmbito das políticas públicas, onde as análises sobre implementação podem ser refeitas e alteradas no contexto do sistema federativo, no qual um ente não tem hierarquia sobre os demais. Em terceiro lugar, ela mostrou que o processo de implementação de políticas públicas é interativo, ou seja, envolve diversos atores estatais e não estatais, formais e informais, que defendem diferentes perspectivas e valores, sendo importante entender quem são esses atores, como eles interagem e agem sobre o processo de implementação de políticas públicas. Em quarto lugar, ela revelou que há diversos fatores que influenciam e interferem na implementação de políticas públicas, como o modelo do Estado, os valores sociais, o



Revista AMazônica, LAPESAM/GMPEPPE/UFAM/CNPq

ISSN 1983-3415 (versão impressa) - eISSN 2558 – 1441 (Versão digital)

sistema organizacional e os atores das políticas públicas, dificultando a previsibilidade dos fatos que vão ocorrer (Lotta, 2019).

Dentre todas as contribuições citadas, é importante destacar a importância da participação dos diversos atores no processo de elaboração e implementação das políticas públicas, em especial os atores estatais que prestam os serviços públicos de saúde, educação, segurança, assistência social, dentre outros, que lidam diretamente com as demandas sociais. Esses atores observam no dia a dia de seu trabalho as necessidades mais urgentes a serem atendidas para a melhoria da prestação dos serviços estatais, bem como são o suporte e os principais ouvintes das insatisfações sociais. No entanto, são esses personagens que mais sofrem cotidianamente e que menos têm voz e autonomia dentro do Estado para tentar promover melhorias nas ações públicas.

Assim, este artigo se propõe a discutir quais as consequências da falta de estabilidade dos servidores públicos, em especial dos servidores da educação. O ensaio teórico é dividido em cinco momentos: 1) em um primeiro momento, mostram-se as repercussões do neoliberalismo no Estado brasileiro e o início do processo de descentralização do Estado; 2) em um segundo momento, mostra-se um recorte das tentativas de reforma do Estado no sentido de melhorar a eficiência na prestação dos serviços públicos; 3) posteriormente, busca-se apresentar os burocratas de nível de rua e seu papel nas políticas públicas e na prestação dos serviços estatais; 4) logo depois, são apresentadas as consequências da falta de estabilidade dos servidores públicos na qualidade dos serviços prestados pelo Estado; e 5) por fim, é apresentada a importância da autonomia dos servidores públicos da educação, utilizando-se como exemplo o caso do Inep ocorrido recentemente.



Revista AMAzônica, LAPESAM/GMPEPPE/UFAM/CNPq

ISSN 1983-3415 (versão impressa) - eISSN 2558 – 1441 (Versão digital)

As repercussões da aplicação da lógica neoliberal no contexto educacional brasileiro

Após o fim do período dos governos ditatoriais que predominaram na maior parte dos países latino-americanos entre as décadas de 1960 e 1980, reformas estatais foram adotadas pelos governos latinos, preconizando a redução do tamanho e da atuação do Estado, por meio da privatização de empresas públicas e da descentralização de funções para os governos locais como caminho para a retomada do desenvolvimento econômico (Dourado, 2002; Pallavicini, 2020). Essa tendência é fruto da crítica ao Estado intervencionista feita pelo neoliberalismo inspirado nas ideias de Adam Smith. A preocupação central passa a ser manter as condições necessárias para o desenvolvimento do capital e a transformação de serviços oferecidos pelo Estado, como saúde, educação, cultura e pesquisa científica, em bens comercializáveis, ou seja, transformar produtos a serem consumidos, ou seja, diminuir a força controladora dos governos em favor das leis do mercado.

No campo da Educação, especialmente nos governos de Fernando Henrique Cardoso, passou a ser atribuída uma maior autonomia aos municípios, especialmente por meio pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1996 (Souza e Faria, 2004). No entanto, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988, deve haver uma cooperação da União e dos Estados no repasse de recursos técnicos e financeiros para que os municípios possam atender às demandas educacionais locais. Tal cooperação deve se dar em um regime de colaboração, coisa que não tem surtido os efeitos positivos desejados.

O primeiro período do processo de descentralização do setor educacional, ocorrido entre 1988 com a promulgação da CF-88 e 1996 com a promulgação da LDB, aumentou a disponibilidade de recursos



Revista AMazônica, LAPESAM/GMPEPPE/UFAM/CNPq

ISSN 1983-3415 (versão impressa) - eISSN 2558 – 1441 (Versão digital)

financeiros, mas o crescimento da oferta de serviços educacionais no Brasil foi modesta e não houve uma melhoria da qualidade do ensino oferecido à população. Já no segundo período, compreendido entre 1996 e 2000, a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) provocou uma tensão no sistema educacional, pois, com o Fundo, os municípios precisaram deslocar recursos do ensino pré-escolar para privilegiar o ensino fundamental (Rodriguez, 2001).

Apesar da descentralização permitir a criação e a implantação de ferramentas de participação popular e transparência, isso por si só não é suficiente para caracterizá-la como uma medida benéfica. Esse processo precisa acontecer paralelamente a um alinhamento entre os municípios e os demais entes federativos envolvidos para que haja uma efetiva democratização e universalização do ensino, bem como uma redução das desigualdades regionais, interestaduais e intraestaduais existentes no país nesse campo e uma melhoria da qualidade da Educação. Observe-se ainda que, apesar da inspiração supostamente neoliberal, todo o processo é direcionado pelos órgãos de governo e, particularmente no que concerne ao Ensino Superior, financiado principalmente por dinheiro público, canalizado por meio de diversos sabores de crédito educativo, não uma efetiva economia de mercado.

O processo apresentou avanços no sentido de expandir o ensino no Brasil de 16 milhões de alunos em 1970 para 35 milhões em 2001, mas, a sua forte dependência estatal fez com que problemas estruturais e de execução deixasse muito a desejar quanto a eficiência e qualidade.

Apesar do governo brasileiro presumir que os municípios possuem recursos suficientes e que os problemas e dificuldades são



Revista AMazônica, LAPESAM/GMPEPPE/UFAM/CNPq

ISSN 1983-3415 (versão impressa) - eISSN 2558 – 1441 (Versão digital)

frutos da má gestão local não é coerente com a realidade social, econômica e política do país. De fato, os números mostram que, quanto maior o número de habitantes de um município, maior a dependência do poder executivo local dos recursos repassados pelo poder central para dar conta da demanda social municipal. A insuficiência de recursos resultante inviabiliza a solução dos problemas de ensino e aprendizagem, a oferta de educação, a redução das desigualdades e a melhoria da qualidade do ensino (Azevedo, 2002).

Sobre a gestão municipal, apesar dos programas federais terem determinado a obrigatoriedade de criação de novos mecanismos para viabilizar a participação da sociedade no controle da execução dos serviços públicos, ainda há uma grande dificuldade para constituí-los nos moldes predeterminados. Isso acontece porque a administração municipal coloca entraves na ação dos conselhos. O poder executivo local desrespeita a legislação sem a contrapartida das consequências previstas em lei, manipula as representações nos conselhos, maquia as informações e se relaciona de maneira autoritária com sua comunidade (Rodriguez, 2001).

Assim sendo, o processo de descentralização trouxe benefícios, mas sua fortíssima dependência estatal trouxe ineficiências e inadequações que impedem um avanço mais substancial. Ainda é necessário um melhor alinhamento dos entes federativos e o repasse adequado de recursos públicos para o atendimento das demandas locais por parte do município, bem como a adoção de estratégias de gestão eficazes no sentido de mitigar as interferências nefastas do poder executivo local nas ferramentas de controle e transparência da gestão pública, para que a sociedade experimente uma Educação universal e de qualidade.

Paradoxalmente, Gracindo (1997) atribui os problemas em tela a uma “mercantilização” do ensino oriunda do neoliberalismo, apesar do



Revista AMazônica, LAPESAM/GMPEPPE/UFAM/CNPq

ISSN 1983-3415 (versão impressa) - eISSN 2558 – 1441 (Versão digital)

inegável direcionamento estatal baseado em dinheiro público na política educacional brasileira. Segundo esse autor, essa seria a causa de alguns deslocamentos importantes de enfoque e mudanças de prioridade no âmbito da gestão educacional, destacando-se cinco: (1) da quantidade para a qualidade; (2) da centralização para a descentralização; (3) do público para o privado; (4) do ensino superior para a educação básica; e (5) das questões políticas para as questões pedagógicas. Em sua visão, essas transformações seriam responsáveis por se passar de um foco no acesso e permanência de todos na escola, especialmente os mais desfavorecidos, para a adoção de práticas e padrões elitistas e excludentes de educação supostamente ditados pelo mercado. Outro ponto levantado é que, por causa de uma intervenção desequilibrada do Estado, o interesse “privado” tende a se sobressair ao interesse público, resultando em baixa qualidade e desigualdade. Além disso, a tendência de desqualificar o ensino superior e priorizar o ensino básico, a longo prazo, aponta para uma privação do Estado de profissionais qualificados e imprescindíveis ao desenvolvimento e autonomia do país. Note-se que os problemas são atribuídos a uma visão neoliberal enfatizando mercado e iniciativa privada, contudo, são apontados como explicação para os resultados inadequados os diversos mecanismos e processos relativos à gestão pública, em contradição frontal com a premissa. Também se pressupõe que há um interesse do setor privado em manter e promover desigualdades e diminuir a qualidade do ensino, apesar disso levar a uma diminuição do mercado consumidor e redução da disponibilidade de mão de obra qualificada, ambas as coisas sendo fortemente prejudiciais aos agentes econômicos privados.

Com base em pressupostos e argumentação semelhantes às de Gracindo (1997), Dourado (2002) comenta sobre a redução do foco no ensino superior no direcionamento governamental da Educação,



Revista AMazônica, LAPESAM/GMPEPPE/UFAM/CNPq

ISSN 1983-3415 (versão impressa) - eISSN 2558 – 1441 (Versão digital)

destacando que há uma flexibilização da estruturação da educação superior no Brasil, “rompendo com a garantia do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. Esse rompimento restringe a educação superior à função de ensino, alterando a identidade e a função social da universidade e naturalizando a educação como um serviço que obedece à “lógica do mercado” (embora, como visto antes, tal conclusão seja contraditória dado que o processo é direcionado pelo governo e os resultados são contrários ao desejável pelo setor privado). Independente de causa, a consequência, conforme apontada por Chauí, citada em Dourado (2002), é que: “Essa universidade não forma e não cria pensamento, despoja a linguagem de sentido, densidade e mistério, destrói a curiosidade e a admiração que levam à descoberta do novo, anula toda pretensão de transformação histórica como ação consciente dos seres humanos em condições materiais determinadas”.

Assim, os desdobramentos do que passa por “neoliberalismo” no país, particularmente no contexto da Educação, diminuem as chances do país de se desenvolver, de propiciar para sua população uma vida melhor e de sair da condição de inferioridade e exploração em que se encontra até hoje.

A partir dessa discussão sobre a descentralização e eficiência na Administração Pública iniciada no período de redemocratização do país, estabelecida com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e perpetuada nas décadas seguintes com ações governamentais de financiamento, regulação e condução estatais ironicamente rotuladas de “lógica neoliberal”, o Estado brasileiro realizou algumas tentativas de reformar sua estrutura administrativa, a fim de consolidar sua burocracia, atender adequadamente às demandas sociais e promover a melhoria da serviços públicos prestados, conforme será visto a seguir.



Revista AMAzônica, LAPESAM/GMPEPPE/UFAM/CNPq

ISSN 1983-3415 (versão impressa) - eISSN 2558 – 1441 (Versão digital)

As tentativas brasileiras de Reforma Administrativa do Estado

Nos anos finais da ditadura militar, iniciou-se um movimento em direção à reforma administrativa do Estado. Nos primeiros anos de redemocratização do país, mais especificamente no governo de José Sarney, os problemas crônicos de gestão da Administração Pública Federal, herdados do regime militar, passaram a ser discutidos com a criação da Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa, que apresentava como objetivos principais da reforma a modernização da Administração Pública, a adequação do serviço público a padrões de eficiência e a eficiência na prestação dos serviços à sociedade (Lima Junior, 1998).

Nos anos seguintes, com a sensação de que as orientações definidas na Constituição Federal de 1988 com a finalidade de frear as práticas patrimonialistas persistentes na Administração Pública não estavam surtindo o efeito esperado e com a necessidade de se dar uma resposta à crítica neoliberal do Estado de Bem-Estar Social, esse movimento se intensificou, culminando com a Reforma Gerencial do Estado Brasileiro em meados da década de 1990, com a criação do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), sob o comando de Luiz Carlos Bresser-Pereira.

A Reforma Administrativa proposta se baseava nos princípios da *New Public Management* (NPM), que preconiza a adaptação de práticas de gestão utilizadas no setor privado na Administração Pública, com a promessa de reduzir custos e promover uma maior eficiência na prestação dos serviços públicos. O cerne da Reforma era repassar para a iniciativa privada o que ela poderia executar sob o seu controle e descentralizar a execução de alguns de seus serviços. No entanto, em 1999, o MARE foi extinto, sendo suas funções absorvidas pela Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério do Planejamento,



Revista AMAzônica, LAPESAM/GMPEPPE/UFAM/CNPq

ISSN 1983-3415 (versão impressa) - eISSN 2558 – 1441 (Versão digital)

Orçamento e Gestão (MPOG), deslocando o foco da proposta do redesenho institucional do Estado brasileiro para o ajuste fiscal do governo (Oreiro e Ferreira-Filho, 2021).

Assim, apesar de todas as iniciativas rotuladas como “neoliberais” e de “inserção da lógica do mercado”, o fato é que as iniciativas de reforma do Estado brasileiro não se mostraram capazes de resolver os problemas gerenciais oriundos de seu tamanho e influência. Apesar dos avanços na consolidação da burocracia pública, nas palavras de Oreiro e Ferreira-Filho (2021), “ainda subsiste no Brasil um Estado patrimonialista, o qual se manifesta no clientelismo, no corporativismo, no fisiologismo e na corrupção”, se mostrando fundamental uma reforma administrativa que saiba direcionar as ações e desenvolver soluções efetivas para os problemas atuais do funcionamento estatal.

No ano de 2020, o atual governo federal apresentou uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) referente à Reforma Administrativa do Estado. Orientado por princípios neoliberais e dando pouca atenção às políticas de cunho social, o governo atribui a baixa qualidade dos serviços prestados pelo Estado aos servidores públicos e sugere que, com a adoção das medidas propostas na Reforma Administrativa, o país terá um serviço público de qualidade e com uma menor desigualdade entre os serviços prestados pelo setor público e pelo setor privado. Dentre as medidas sugeridas constavam o fim da estabilidade de servidores públicos, retirada recentemente do texto original após votação em plenário.

Mas quais seriam as consequências de uma falta de estabilidade do servidor público? Para responder a essa pergunta, é imprescindível compreender a importância desse servidor para o processo de formulação e implementação de políticas públicas, bem como para a prestação dos serviços públicos em geral.



Revista AMAzônica, LAPESAM/GMPEPPE/UFAM/CNPq
ISSN 1983-3415 (versão impressa) - eISSN 2558 – 1441 (Versão digital)

Os Burocratas de Nível de Rua e sua importância

Nos Estados Unidos, entre 1960 e 1970, foram desenvolvidos programas federais para solucionar problemas urbanos e sociais. A aplicação desses programas, ao contrário de sua formulação, se deu em nível local, evidenciando uma grande diferença entre a teoria e a prática, que foi projetada em resultados problemáticos. Contudo, esse cenário despertou a curiosidade de muitos estudiosos, que passaram a empreender uma jornada na investigação da implementação de políticas públicas e do conjunto de atores, bem como seus interesses e seus valores, envolvidos nesse processo (Cavalcanti, Lotta & Pires, 2018).

Lipsky (2019) trouxe uma grande contribuição para o tema ao identificar as “burocracias de nível de rua”, termo cunhado para designar como as organizações, responsáveis pela prestação de serviços públicos aos cidadãos, personificam ou materializam a imagem do Estado nos servidores públicos que fornecem diretamente o serviço público à sociedade, ou seja, naqueles indivíduos que permitem o acesso da população à Administração Pública, como professores, policiais, assistentes sociais, juízes, defensores públicos, trabalhadores da saúde, entre outros.

Helal e Neves (2010) observam que a Administração Pública usa os burocratas de nível de rua como “escudos”, evitando que os burocratas de nível intermediário e os burocratas de alto escalão sejam atingidos pelas pressões exercidas pela sociedade. Eles apontam que manter esse distanciamento da sociedade, chamado de “insulamento burocrático”, seria uma das condições para que os indivíduos ajam dentro do Estado em prol do interesse coletivo, preservando o Estado da “pressão excessiva dos grupos de interesse”. Trata-se de uma postura mais intervencionista, segundo a qual o Estado deve ter uma



Revista AMazônica, LAPESAM/GMPEPPE/UFAM/CNPq

ISSN 1983-3415 (versão impressa) - eISSN 2558 – 1441 (Versão digital)

burocracia forte que lhe garanta autonomia no seu diálogo com a sociedade e o mercado, diminuindo a influência desses últimos. Nessa visão keynesiana ou mesmo marxista, as instituições públicas estabelecem uma relação assimétrica entre os burocratas de nível de rua e os cidadãos, atribuindo a esses burocratas poder para ensinar os cidadãos como se comportar para ter acesso aos serviços públicos, definir a maneira de interação entre o Estado e os cidadãos, bem como distribuir benefícios e sanções. Assim, os burocratas de nível de rua moldam a percepção que a sociedade tem da ação estatal e protegem o Estado das pressões externas.

Existem desafios operacionais e até de missão inerentes à burocracias de nível de rua conforme descrita aqui.

Magalhães (2019) constata que os burocratas de nível de rua realizam seu trabalho em contextos críticos, nos quais há escassez de recursos e elevada pressão, tanto da organização à qual estão vinculados quanto dos cidadãos para os quais prestam serviço. Entretanto, o trabalho deles é muitas vezes negligenciado nas políticas públicas, o que resulta em consequências preocupantes para a vida desses indivíduos, que utilizam constantemente estratégias de enfrentamento (*Coping*) para conseguir chegar ao fim do dia de trabalho.

Para manter um sistema burocrático como o que se discute aqui, a maior parte do que é gasto pelo governo com serviços sociais, como educação, saúde e segurança, precisa ser usada diretamente para pagar os burocratas de nível de rua. Além de serem responsáveis por uma grande fatia do custo estatal, os governos tendem a favorecer a lidar com os problemas sociais aumentando o tamanho da burocracia de nível de rua ao invés de promover mudanças nas políticas públicas, pois, para os governantes, nas palavras do autor, “é muito mais fácil e causa menos ruptura desenvolver empregos para os burocratas de



Revista AMAzônica, LAPESAM/GMPEPPE/UFAM/CNPq

ISSN 1983-3415 (versão impressa) - eISSN 2558 – 1441 (Versão digital)

nível de rua do que reduzir a desigualdade de renda”, ou seja, são adotadas medidas de curto prazo em detrimento da adoção de soluções de longo prazo que irão promover mudanças concretas na sociedade. Com isso, as burocracias de nível de rua têm apresentado um aumento do seu escopo e tamanho, o que fica evidente com o aumento das despesas públicas com os serviços sociais (Lipsky, 2019). Isso produz impactos econômicos em termos de tributação e, conseqüentemente, produção industrial privada, fonte de todos os recursos de uma sociedade, inclusive os impostos.

Tem-se ainda que, ao mesmo tempo em que são feitos maiores investimentos na burocracia de nível de rua, não se busca aproveitar as experiências únicas desses profissionais enquanto “linha de frente” do Estado perante a população a ser atendida para aperfeiçoar as políticas públicas e torná-las mais eficientes. No entanto, os burocratas de nível de rua usualmente possuem pouco espaço e poder limitado entre os burocratas de médio e alto escalão da Administração Pública.

Helal e Neves (2010) atentam para o fato de que esse afastamento entre Estado e sociedade também pode aumentar o poder e o controle dos burocratas, que tentarão manter um cenário favorável ao alcance dos seus interesses. Assim, ao aumentar a burocracia de nível de rua para evitar que o Estado beneficie alguns grupos, esse distanciamento pode, por outro lado, permitir que os próprios burocratas se fortaleçam e lutem por seus interesses próprios em detrimento do interesse coletivo. Nesse caso, para manter o sistema é necessário um parlamento forte e uma democracia sólida que defenda a coletividade e atue como intermediário nas relações entre Estado e sociedade, para evitar o domínio dos interesses de pequenos grupos, mediando conflitos de interesses e garantindo o atendimento das demandas societárias.



Revista AMAzônica, LAPESAM/GMPEPPE/UFAM/CNPq

ISSN 1983-3415 (versão impressa) - eISSN 2558 – 1441 (Versão digital)

Visto isso, volta-se a questão: Quais são as consequências da falta de estabilidade dos servidores públicos?

As consequências da falta de estabilidade dos servidores públicos

A estabilidade foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro com a Constituição de 1934, tendo por objetivo solucionar o problema da rotatividade dos servidores públicos devido à troca de governos e a motivos político-partidários, preservando o conhecimento institucional e mantendo uma cultura organizacional, além de, principalmente, proteger os servidores de perseguições políticas e permitir que eles exerçam suas atribuições em prol do interesse coletivo sem influências indevidas (Oliveira *et al.*, 2021).

Assim, o direito à estabilidade é um mecanismo de proteção ao servidor público para que ele possa atuar de maneira segura e autônoma em favor do interesse coletivo. Ele permite que o servidor público desenvolva suas atividades com autonomia, sem ser perseguido por agentes políticos e sem sofrer pressões político-partidárias, bem como sem ter receio de denunciar abusos, desvio de dinheiro público e corrupção, dentre outros crimes e atos de improbidade administrativa.

Brieley (2020) cita a literatura para mostrar que a experiência internacional mostra que não há uma tendência de redução da estabilidade no mundo como um todo. Em sua pesquisa realizada com 80 governos locais de Gana, verificou uma associação positiva entre discricionariedade política e propensão de burocratas a se envolver em corrupção. Em outras palavras, a ausência de mecanismos de proteção ao servidor do Estado tende a facilitar a cooptação de indivíduos para a execução de atos corruptos.



Revista AMazônica, LAPESAM/GMPEPPE/UFAM/CNPq

ISSN 1983-3415 (versão impressa) - eISSN 2558 – 1441 (Versão digital)

Em seu discurso, o relator da Reforma Administrativa, deputado Arthur Maia, manteve a estabilidade dos servidores públicos e reconheceu que o mecanismo da estabilidade “inibe e atrapalha o mau uso dos recursos públicos, na medida em que evita manipulações e serve de obstáculo ao mau comportamento dos gestores ainda impregnados da tradição patrimonialista” (Brandão e Silveira, 2021).

Vale destacar que muitos servidores públicos, como professores, médicos, administradores, assistentes sociais, policiais, entre outros, fazem parte do grupo dos burocratas de nível de rua que lidam diretamente com a população e com suas demandas mais urgentes, sendo que a autonomia desses profissionais na execução de seu serviço permite que eles trabalhem com o olhar na coletividade, sem serem desviados para atender interesses políticos, partidários e individuais.

Um exemplo relevante acerca dessas questões é o caso da empresa provada Prevent Senior, onde a ameaça de demissão levou à coação dos médicos atendendo à população a agirem contra o seu melhor entendimento e ética profissionais.

Em agosto de 2021, uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instaurada para apurar as supostas ações e irregularidades nas ações do governo federal durante a pandemia da Covid-19 no Brasil recebeu um dossiê, elaborado membros e ex-membros da equipe médica da empresa privada de plano de saúde Prevent Senior, contendo denúncias de uma série de irregularidades. Segundo os documentos, os médicos contratados eram coagidos a prescrever as medicações do tratamento precoce, conhecido como “kit Covid”, como procedimento padrão para pacientes com a doença, além de serem orientados a trabalhar com Covid-19 sem o uso de máscaras. Investigações posteriores mostraram que a organização estava fazendo um estudo com pacientes da empresa, sem o conhecimento



Revista AMazônica, LAPESAM/GMPEPPE/UFAM/CNPq

ISSN 1983-3415 (versão impressa) - eISSN 2558 – 1441 (Versão digital)

deles, mas com a ciência de elementos do Ministério da Saúde. A pesquisa foi realizada entre março e abril de 2020, no auge da pandemia, com 636 pacientes, para testar a eficácia da hidroxicloroquina contra a Covid-19. O percentual de mortos no grupo experimental não apresentou diferença estatística em relação ao grupo de controle (seis versus três, com $p=.28$), possivelmente devido à pouca duração do acompanhamento (o que poderia levar a uma diferença para um lado ou para o outro), contudo, houve clara violação ética de consentimento e da liberdade dos médicos em prescrever segundo o seu melhor entendimento, com menor realização de eletrocardiogramas de controle do que o desejado pelos profissionais atendendo aos pacientes, inclusive com a morte de um homem de 83 anos no grupo experimental que veio a falecer de arritmia (G1, 2021).

Entrevistados, alguns profissionais médicos da empresa Prevent Senior disseram que receitavam o “kit Covid” apenas em obediência às determinações da direção, por vezes em contradição com o seu melhor entendimento sobre o tratamento adequado na circunstância, por serem ameaçados de demissão. Uma das médicas declarou que um diretor chegou a obrigá-la a receitar hidroxicloroquina a uma paciente com problemas cardíacos. A advogada representando 12 desses profissionais afirmou que muitos membros da equipe médica foram coagidos, sendo alguns até repreendidos na frente de colegas, outros demitidos e ainda outros eram castigados com a redução de plantões, tudo isso caracterizando assédio moral e outras infrações legais e de ética médica (Mattos e Matoso, 2021).

Transpondo essa situação para a questão da estabilidade dos servidores públicos aqui discutida, as intimidações sofridas pelos médicos da Prevent Senior poderiam acontecer com os servidores do Estado caso não tivessem estabilidade, comprometendo a sua autonomia profissional, facilitando as coações e ameaças políticas e



Revista AMazônica, LAPESAM/GMPEPPE/UFAM/CNPq

ISSN 1983-3415 (versão impressa) - eISSN 2558 – 1441 (Versão digital)

partidárias dentro das instituições estatais, podendo até a se institucionalizar essas influências indevidas em curto espaço de tempo.

No âmbito da Educação, a falta de autonomia dos servidores públicos da área, aliada à interferência política e ideológica no campo, também pode prejudicar o adequado atendimento das demandas sociais, a redução das desigualdades educacionais, a universalização do ensino e a qualidade dos serviços públicos oferecidos pelo Estado.

Um exemplo na Educação: as interferências no Enem 2021

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) é uma autarquia vinculada ao Ministério da Educação, responsável por produzir estudos voltados para a educação no país e por elaborar, organizar e aplicar exames como o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) e o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja), sendo uma instituição estratégica para a educação no Brasil. Em novembro de 2021, após o pedido de exoneração feito por 37 servidores do Inep a menos de duas semanas da realização do Enem 2021, instaurou-se uma crise no instituto.

Os servidores que solicitaram a exoneração ocupavam cargos diretamente ligados à realização de exames e pediram a exoneração dos cargos de confiança do Inep, atribuídos a eles pela diretoria órgão, podendo voltar a exercer seus cargos conquistados por meio de concurso público após a oficialização da exoneração no Diário Oficial da União (DOU).

Em um ofício com o pedido de dispensa encaminhado à diretoria do Inep, os servidores atribuíram a saída à fragilidade técnica e administrativa da atual gestão máxima do Instituto refletida na falta de comando técnico no planejamento de seus principais exames,



Revista AMAzônica, LAPESAM/GMPEPPE/UFAM/CNPq

ISSN 1983-3415 (versão impressa) - eISSN 2558 – 1441 (Versão digital)

avaliações e censos, além de denunciarem episódios de assédio moral, interferência ideológica e risco ao sigilo no Enem, pressão política da presidência do órgão para retirada de questões sem motivo idôneo e afirmarem que a atual gestão provoca um clima de insegurança e medo (Dunder, 2021; G1, 2021).

A Associação de Servidores do Inep (Assinep) reuniu as denúncias feitas pelos servidores do Instituto em um documento de 36 páginas que foi entregue a oito órgãos e instâncias: Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, Comissão de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal, Frente Parlamentar Mista da Educação, Frente Servir Brasil, Tribunal de Contas da União, Controladoria-Geral da União, Ouvidoria do Inep e Comissão de Ética do Inep (Poder360, 2021).

Independente da legitimidade ou não de todas as denúncias feitas no caso do Inep (e há controvérsias), é inegavelmente positivo que os servidores contêm, por meio da estabilidade de emprego, com uma proteção contra eventuais tentativas de coação, formas de constrangimento, assédio moral e ameaças diversas, permitindo que possam dar voz ao que consideram como irregular ou até criminoso. No mínimo isso oferece condições para um saudável debate público sobre os acontecimentos dentro da instituição e a avaliação dos mesmos, permitindo um juízo externo sobre um assunto que, de outra forma, poderia passar despercebido.

A interferência política e ideológica dentro do Inep, o principal Instituto da Educação no Brasil, é assunto relevante, seja ela uma inaceitável doutrinação da parte da sua gestão, seja ela uma correção de doutrinação inaceitável previamente existente. Nesse sentido, não importa se houve ou não influência indevida, mas sim que o assunto possa ser levantado e escrutinado.



Revista AMazônica, LAPESAM/GMPEPPE/UFAM/CNPq

ISSN 1983-3415 (versão impressa) - eISSN 2558 – 1441 (Versão digital)

Embora muitas vezes o senso comum seja norteador pela ideia de que a estabilidade do servidor público é uma das causas da baixa qualidade da prestação dos serviços, por outro lado, a estabilidade é fundamental para que todos os servidores possam fazer o seu trabalho com independência. Transcrevendo as palavras de Oreiro e Ferreira-Filho (2021), “somente assim o servidor é de Estado, e não de eventual governo, se tornando um servidor público, e não um servidor político”.

Considerações Finais

Dado o exposto, fica claro que uma eliminação da estabilidade do servidor público pode causar graves prejuízos aos propósitos mais nobres do Estado, os quais envolvem atender aos interesses da população, ao sujeitar os seus agentes às potenciais vicissitudes das pressões político-partidárias dos temporários ocupantes do governo. Com isso, tender-se-ia a reforçar as práticas patrimonialistas e clientelistas da máquina burocrática estatal, sem contar com uma elevada rotatividade prejudicial ao funcionamento das entidades enquanto organizações.

A reflexão e a discussão propostas neste artigo buscam promover uma visão mais ampla do servidor público e seu impacto sobre as políticas públicas. Reconhece-se os desafios morais e técnicos quanto ao planejamento e operação do setor público, inclusive aqueles devidos a um Estado que, por natureza, tende a ser excessivamente grande, influente e desconectado dos interesses do povo, mas, ao mesmo tempo, afirma-se a necessidade de um certo grau de burocracia estatal e de uma proteção contra influências minoritárias indevidas para a melhoria dos serviços públicos prestados e do bom cumprimento da sua missão institucional. É uma síntese de difícil equilíbrio, mas que precisa ser atingida.



Revista AMazônica, LAPESAM/GMPEPPE/UFAM/CNPq

ISSN 1983-3415 (versão impressa) - eISSN 2558 – 1441 (Versão digital)

Referências

- Azevedo, J. M. L. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. *Revista Educação & Sociedade [online]*, v.23, n.80, 49-71, 2002.
- Brandão, F.; Silveira, W. Relator da Reforma Administrativa mantém estabilidade de servidores; conheça o relatório. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/801857-relator-da-reforma-administrativa-mantemestabilidade-de-servidores-conheca-o-relatorio/>>. Acesso em 25 de novembro de 2021.
- Brierley, S. Unprincipled principals: co-opted bureaucrats and corruption in Ghana. *American Journal of Political Science*, v.64, n.2, 209-222, 2020.
- Cavalcanti, S.; Lotta, G. S.; Pires, R. R. C. *Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. In: Burocracia e Políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea, 2018.
- Dourado, L. F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. *Educação e Sociedade*, 23(80), 234-252, 2002.
- Dunder, K. *Servidores entregam dossiê com denúncias de interferência no Inep*. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/educacao/servidores-entregam-dossie-com-denuncias-deinterferencia-no-inep-20112021>>. Acesso em: 25 de novembro de 2021.
- Gracindo, R. V. Estado, sociedade e educação: novas prioridades, novas palavras-de-ordem e novos-velhos problemas. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 13 (1), 7-18, 1997.
- G1. *Prevent Senior: entenda as acusações contra a empresa envolvendo pesquisa sobre cloroquina*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/09/16/prevent-senior-entenda-as-acusacoes-contra-a-empresaenvolvendo-pesquisa-sobre-cloroquina.ghtml>>. Acesso em: 25 de novembro de 2021.
- G1. *Servidores do Inep denunciam 'falta de comando técnico' no planejamento do Enem e 'clima de insegurança'*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/df/distritofederal/noticia/2021/11/04/servidores-do-inep-denunciam-falta-de-comando-tecnico-noplanejamento-do-enem-e-clima-de-inseguranca.ghtml>>. Acesso em: 25 de novembro de 2021.



Revista AMazônica, LAPESAM/GMPEPPE/UFAM/CNPq

ISSN 1983-3415 (versão impressa) - eISSN 2558 – 1441 (Versão digital)

Helal, D. H.; Neves, J. A. B. Burocracia e inserção social: uma proposta para entender a gestão das organizações públicas no Brasil. *Revista Sociologias*, 12, (25), 312-340, 2010.

Jacques, L. F.; Oliveira, L. A. O Estado a partir do pensamento de Marx e Engels: das ilusões do reformismo à sua necessária superação. *Griot: Revista de Filosofia*, 21(1), 331-340, 2021.

Keynes, J. A. “O fim do ‘laissez-faire’”. In: SZMRECSÁNYI, Tamás (Org.). *John Maynard Keynes: economia*. 2. ed., São Paulo: Ática, 1984. (Coleção Grandes Cientistas Sociais; 6).

Lima Junior, O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*, n.2, 5-32, 1998.

Lipsky, M. O papel crítico dos burocratas de nível de rua. In: *Democracia de nível de Rua*. Brasília: ENAP, 2019 [2018].

Lotta, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019.

Magalhães, B. *Burocracia do nível de rua: política pública, democracia e o dilema da linha de frente*. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/blog-do-mlg/burocratas-donivel-de-rua-politica-publica-democracia-e-o-dilema-da-linha-de-frente/>>. Acesso em: 16 de setembro de 2021.

Marques, E. C. Notas críticas à literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, (43), 67-102, 1997.

Mattos, M.; Matoso, F. *CPI: médicos da Prevent que não seguissem protocolos da empresa eram punidos, diz advogada*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/cpi-dacovid/noticia/2021/09/28/cpi-medicos-da-prevent-que-nao-seguissem-protocolos-daempresa-eram-punidos-diz-advogada.ghtml>>. Acesso em: 25 de novembro de 2021.

Oliveira, K. P.; de Paula, M. T. M. S.; Paiva, L. R. O.; Andrade, K. O. F.; Coura, E. R. A estabilidade no setor público brasileiro: o que pensam os servidores públicos? *Revista de Carreiras e Pessoas*, v.11, n.2, 283-304, 2021.

Oreiro, J. L.; Ferreira-Filho, H. L. A PEC 32 da Reforma Administrativa: uma análise crítica. *Revista de Economia Política*, v.41, n.3, 487-506, 2021.

Pallavicini, V. Contexto e trajetórias de reforma e modernização do setor público na América Latina (1995-2019): dilemas e desafios.



Revista AMazônica, LAPESAM/GMPEPPE/UFAM/CNPq

ISSN 1983-3415 (versão impressa) - eISSN 2558 – 1441 (Versão digital)

In: *Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios*.
Brasília, DF: CEPAL: Rio de Janeiro: IPEA, 2020.

Poder 360. *Servidores do Inep acusam atual gestão de interferência no Enem*. Disponível em: <
<https://www.poder360.com.br/educacao/servidores-do-inep-acusam-atual-gestao-deinterferencia-no-enem/>>. Acesso em: 25 de novembro de 2021.

Rodriguez, V. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. *Cadernos CEDES [online]*, v.21, n.55, 42-57, 2001.

Smith, A. An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. *Atlantic Publishers & Dist*, 2008. ISBN 9788126909384

Souza, D. B.; Faria, L. C. M. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação [online]*, v. 12, n.45, 925-944, 2004.

Recebido: 30.12.2022 Aceito: 31.12.2022 Publicado: 01.01.2023

Autores:

Gabriela Araújo Silveira – Doutoranda em Administração
Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
Programa de Pós-Graduação em Administração
E-mail: gabriela.silveira@ufpe.br
<http://lattes.cnpq.br/1180292781269932>

Antonio Roazzi - D.Phil (Oxon)
Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
Programa de Pós-Graduação em Administração
Programa de Pós-Graduação em Psicologia Cognitiva
E-mail: roazzi@gmail.com.
<https://orcid.org/0000-0001-6411-2763>
<http://lattes.cnpq.br/6108730498633062>
https://www.researchgate.net/profile/Antonio_Roazzi

Bruno Campello de Souza – Ph.D.
Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
Programa de Pós-Graduação em Administração
E-mail: bcampello@uol.com.br



Revista AMazônica, LAPESAM/GMPEPPE/UFAM/CNPq

ISSN 1983-3415 (versão impressa) - eISSN 2558 – 1441 (Versão digital)

<http://lattes.cnpq.br/4871710017456971>

<https://www.researchgate.net/profile/Bruno-Campello-De-Souza>