

FINALISTA
DO PRÊMIO
RAYMUNDO
MAGLIANO
FILHO

Anna Carolina Migueis

SERVIDORES PÚBLICOS NO BRASIL

lições do institucionalismo para compreensão
e transformação da função pública

Prefácio Carlos Ari Sundfeld

Apresentações: Gabriela Lotta,
Patrícia Baptista e André Cyrino

EDITORA LUMEN JURIS
RIO DE JANEIRO

2023

Copyright © 2023 by Anna Carolina Migueis

Categoria: Direito Administrativo

PRODUÇÃO EDITORIAL
Livraria e Editora Lumen Juris Ltda.

Diagramação: Rômulo Lentini

A LIVRARIA E EDITORA LUMEN JURIS LTDA.
não se responsabiliza pelas opiniões
emitidas nesta obra por seu Autor.

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer
meio ou processo, inclusive quanto às características
gráficas e/ou editoriais. A violação de direitos autorais
constitui crime (Código Penal, art. 184 e §§, e Lei nº 6.895,
de 17/12/1980), sujeitando-se a busca e apreensão e
indenizações diversas (Lei nº 9.610/98).

Todos os direitos desta edição reservados à
Livraria e Editora Lumen Juris Ltda.

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE

M636s

Migueis, Anna Carolina

Servidores públicos no Brasil : lições do institucionalismo para
compreensão e transformação da função pública / Anna Carolina Mi-
gueis. – Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2023.

388 p. ; 23 cm.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-519-2509-6

1. Direito público. 2. Servidores públicos. 3. Institucionalismo.
4. Capacidade estatal. 5. Responsividade. 6. Regime jurídico. I. Título.

CDD 342.81

Ficha catalográfica elaborada por Ellen Tuzi CRB-7: 6927

Sumário

Introdução	1
Capítulo 1: Considerações Metodológicas.....	3
1.1 Hipótese	3
1.2 Definições.....	5
1.3 Justificativa e Objetivos.....	13
1.4 Marco Teórico e Metodologia	15
1.5 Roteiro e Achados de Pesquisa.....	20
Capítulo 2: Fundamentos Teóricos: o Papel dos Servidores Públicos no Estado Democrático de Direito e seus Conflitos com Agentes Políticos.....	25
2.1. Introdução.....	25
2.2 O papel dos servidores públicos no estado democrático de direito.....	27
2.2.1 Servidores como instrumento de promoção de direitos e capacidade estatal	27
2.2.2 Servidores como linha de defesa contra lideranças populistas autoritárias.....	33
2.2.3 Servidores como instrumento de <i>accountability</i>	39
2.3 Limitações dos servidores como garantidores do estado democrático de direito.....	42
2.4 Relações de Agência em Organizações Complexas	44
2.5 Problemas de Agência na Administração Pública.....	50
2.5.1 Cadeia de relações de agência e um principal “final”	51

2.5.2 Multiplicidade de objetivos e estratégias e limitações fático-orçamentárias.....	56
2.5.3 Rigidez institucional e desalinhamento de incentivos.....	58
2.6 Relações entre servidores e agentes políticos na Administração Pública	61
2.6.1 Conflitos entre servidores e mandatários	61
2.6.2 O poder de influência dos servidores nas decisões administrativas	63
2.6.3 A discricionariedade dos servidores públicos.....	67
2.6.4 O poder de resistência dos servidores públicos.....	71
2.6.5 Os instrumentos de resposta de agentes políticos	77
2.6.5.1 Instrumentos de controle político em geral	80
2.6.5.2 Instrumentos de controle sobre organizações dotadas de autonomia	83
2.6.5.3 Instrumentos de controle sobre servidores públicos	87
2.7 Calibragem entre autonomia e controle	89
2.8 Conclusões Parciais.....	93

Capítulo 3: Formação do Regime Jurídico dos Servidores Públicos no Brasil: uma Crônica de Tentativas de Estruturação, Esforços de Resistência e Soluções Improvisadas.....

3.1 Introdução.....	95
3.2 Os primórdios do regime jurídico dos servidores públicos.....	97
3.3 Era Vargas: o início da estruturação burocrática brasileira.....	99
3.4 O Respiro Democrático e o Desmonte das Estruturas Vargasistas ...	105
3.5 Burocracia Brasileira na Ditadura Militar	109

3.6 Os Servidores Públicos na Constituição de 1988	113
3.6.1 Universalização do concurso público e construção de um sistema de mérito.....	113
3.6.2 Estabilidade nos cargos estatutários	116
3.6.3 Regime de direito público	116
3.6.4 O Regime Jurídico Único	117
3.7 A Influência de Max Weber no Atual Regime da Função Pública Brasileira.....	121
3.7.1 Características Weberianas	121
3.7.2 O tipo weberiano como abstração e as características não weberianas do regime brasileiro.....	125
3.7.3 Compromissos da Constituição “Chapa Branca”	129
3.8 Críticas ao Tipo Ideal Weberiano e ao Regime de 1988	131
3.9 O <i>New Public Management</i> e a Reforma Bresser-Pereira	133
3.10 Resultados da Reforma Bresser Pereira.....	137
3.11 De Bresser-Pereira aos dias atuais.....	140
3.12 Conclusões Parciais	148
Capítulo 4: As Recentes Transformações no Regime Jurídico dos Servidores Públicos e a Persistência do Descompasso entre Norma Constitucional e Realidade	151
4.1 Introdução.....	151
4.2 Origens dessas transformações.....	153
4.2.1 Questões Gerenciais.....	155
4.2.1.1 Flexibilização dentro do regime estatutário.....	155

4.2.1.2 Alternativas ao regime estatutário dentro da administração pública.....	158
4.2.1.3 Contratualização de serviços públicos (<i>contracting-out</i> ou <i>outsourcing</i>).....	166
4.2.2 Questões Políticas.....	173
4.2.2.1 Formações de bases de apoio político	174
4.2.2.2 Poder de Mobilização de Servidores Públicos	180
4.2.3 Questões Fiscais.....	182
4.2.4 Questões Tecnológicas.....	188
4.3 Processos de Transformação Institucional	193
4.3.1 Camadas (<i>layering</i>)	196
4.3.2 Conversão (<i>conversion</i>).....	197
4.3.3 Desvio (<i>drift</i>)	197
4.3.4 Desalojamento (<i>displacement</i>)	199
4.3.5 <i>By-Pass</i>	200
4.4 O regime jurídico dos servidores públicos como instituição fraca...	202
4.5 Essas transformações são ilícitas?	204
4.6 Efeitos dessas transformações.....	207
4.6.1 Irrracionalidade Organizacional	208
4.6.2 Menor Transparência e Enfraquecimento do <i>Rule of Law</i>	210
4.6.3 Precarização, Queda de Qualidade e Redução da Autonomia Burocrática.....	211
4.6.4 Aprofundamento da Desigualdade no Setor Público.....	215
4.7 Conclusões Parciais	218

Capítulo 5: Contribuições do Incrementalismo para Futuras Reformas do Regime Jurídico dos Servidores Públicos	221
5.1 Introdução.....	221
5.2 Desafios nas reformas da função pública e estratégias para enfrentá-los	222
5.2.1 Disputas Ideológicas.....	223
5.2.2 <i>Trade-offs</i> e conflitos de demandas.....	225
5.2.3 Ações de Grupos de Interesses	225
5.2.4 Negociações políticas e batalhas jurídicas	227
5.2.5 Problemas de implementação, <i>path dependence</i> e cultura organizacional.....	231
5.2.6 Mudanças de contexto e peculiaridades locais	235
5.2.7 Monitoramento	238
5.3 Lições de reformas anteriores.....	239
5.4 Em que direção reformar o regime jurídico dos servidores públicos?.....	241
5.4.1 Características desejáveis para as organizações burocráticas contemporâneas.....	241
5.4.2 Diretrizes para a reforma da função pública brasileira	245
5.4.3 Definição de problemas e objetivos.....	248
5.4.4 Delimitação da estratégia de ação: uma defesa de reformas incrementais	250
5.4.4.1 Definindo o Incrementalismo	250
5.4.4.2 Vantagens da abordagem incremental.....	253
5.4.5 Respostas a possíveis críticas	256

5.5 Testando os principais eixos de reforma do regime jurídico dos servidores públicos	261
5.5.1 Flexibilização do regime jurídico único e limitação da estabilidade.....	263
5.5.2 Implantação de avaliações de desempenho	270
5.5.3 Realinhamento de incentivos e instrumentos de motivação	275
5.5.3.1 Estabelecimento de promoções e designações multi-critério	278
5.5.3.2 Redução das desigualdades no setor público	280
5.5.3.3 Aumento dos intervalos entre salários iniciais e finais...	282
5.5.3.4 Oportunidades para desenvolvimento de novas habilidades.....	284
5.5.3.5 Bonificações salariais.....	286
5.5.3.6 Reconhecimento Profissional para além da Remuneração	288
5.5.4 Aprimoramento de mecanismos de seleção e treinamento...	290
5.6 Conclusões Parciais	295
Conclusão: O que o Institucionalismo nos Ensina sobre a Função Pública Brasileira?	299
Referências.....	315