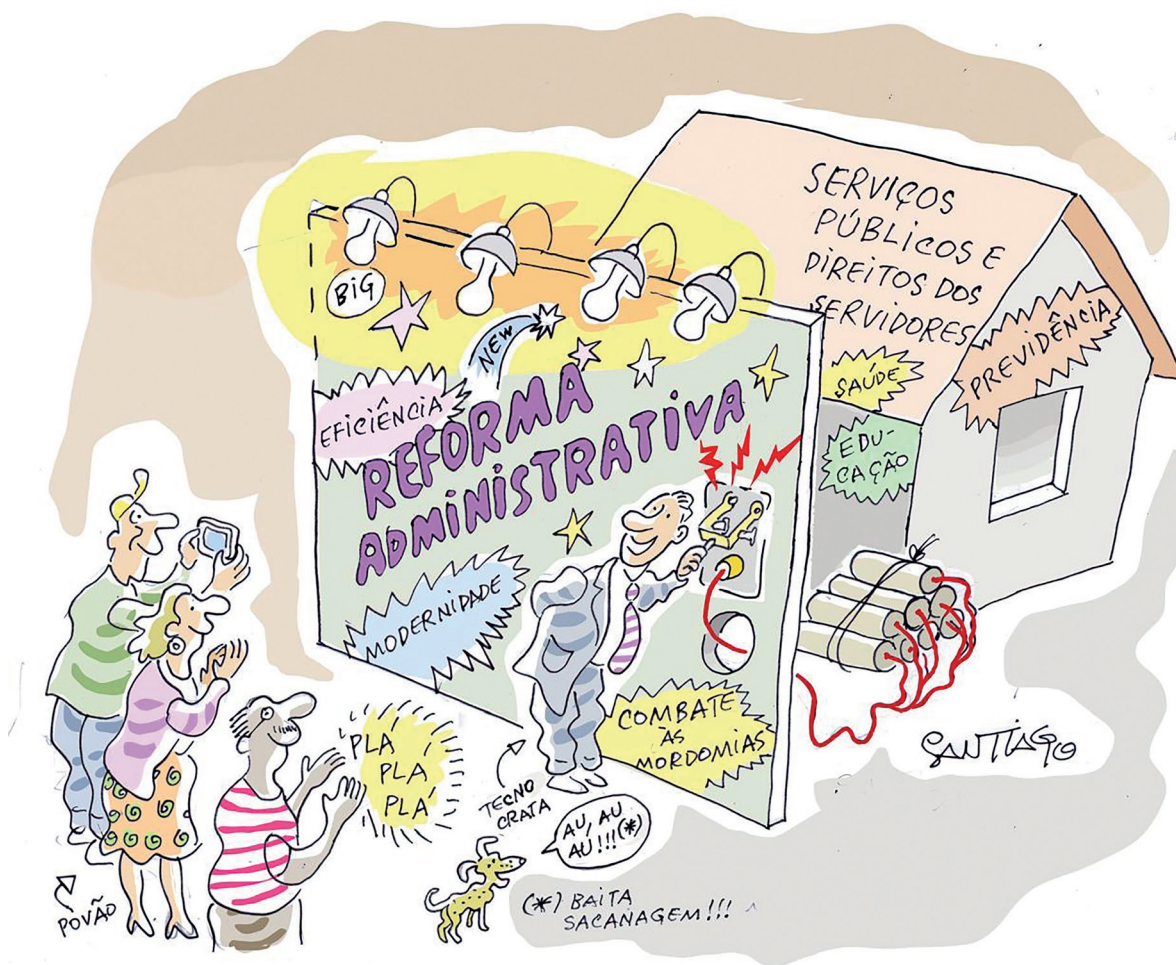


Direitos Fundamentais

A dignidade como Direito Fundamental



Debates sobre a Reforma Administrativa

A promessa de eficiência esconde uma disputa maior: o papel do Estado na garantia de direitos fundamentais. Cortar carreiras, vínculos e atendimento é também cortar acesso à saúde, educação, previdência e assistência social.

A falácia dos super salários

Quando a exceção vira justificativa para retirar direitos da maioria.

Austeridade e Estado Social

A lógica do corte coloca serviços essenciais sob ameaça.

Digitalização ou exclusão?

A tecnologia não pode virar barreira de acesso a direitos.



**QUE REFORMA
É ESSA?**

**NÃO À REFORMA
ADMINISTRATIVA!**

**A BANCADA BBB QUER DAR
DINHEIROS PARA OS RICOS
E DESTRUIR O SERVIÇO PÚBLICO**

BANCO BILIONÁRIO E BET

ASSUFRC
FABRIL
1967

EXPEDIENTE

Direitos Fundamentais

v. 1, n. 2, 2026 — Impresso
Porto Alegre – RS – Brasil
ISSN: em processamento

Editora responsável

Editora Cinco Gatas
CNPJ: 64.767.532/0001-31
Porto Alegre – RS – Brasil

Instituição promotora

Rogério Viola Coelho Advogados
Rua Sete de Setembro, 1069 sala 1410
Centro – Porto Alegre/RS
www.rvc.adv.br

Editor-chefe

Rogério Viola Coelho

Editoras assistentes/equipe editorial

Priscila Duarte e Gerusa Pena

Projeto gráfico e diagramação

Évelyn Rocha de Araujo

Revisão

Miriam Queiroz Müller

Ilustração / Fotografia

Christofer Dalla Lana
Rafael Cabral Macedo
Victor Hugo

Contato editorial

E-mail: debora@cincogatas.com.br
Telefone: +55 51 9177-6912

Nota de responsabilidade editorial

As opiniões expressas nos textos publicados são de exclusiva responsabilidade de seus autores e não refletem, necessariamente, o posicionamento da Editora Cinco Gatas ou do escritório Rogério Viola Coelho Advogados.

Direitos autorais

© 2026 – Direitos reservados aos autores.
É permitida a citação parcial dos textos, desde que acompanhada da referência completa e sem alterações de sentido.

Distribuição

Circulação impressa.

Ficha técnica da edição

Formato: 21 × 29,7 cm
Papel: Couchê 150g
Impressão: ANS Gráfica



Rogério Viola Coelho
ADVOGADOS

SUMÁRIO

EDITORIAL: A REFORMA ADMINISTRATIVA E O FUTURO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

por Elisabete Guedes p.4

ALIENAÇÃO E MERCANTILIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO: A GESTÃO DE DESEMPENHO NA NOVA REFORMA ADMINISTRATIVA

Por Kelly Borges (OAB/RS 121.017) p.6

O AVANÇO DO CAPITAL SOBRE OS DIREITOS DOS TRABALHADORES DO SERVIÇO PÚBLICO, SUAS ESPECIFICIDADES EM CACHOEIRINHA/RS E A NECESSÁRIA RESISTÊNCIA DA CLASSE TRABALHADORA

por Diretoria do Sindicato dos Municipários de Cachoeirinha – SIMCA (Gestão Nós por Nós 2024-2027) p.11

REFORMA ADMINISTRATIVA EM GRAVATAÍ

por Vinicius Duarte – direção do STPMG – Sindicato dos Trabalhadores Públicos e Servidores Municipais de Gravataí (Gestão Unidade e Luta para Mudar 2026-2030) p.17

A NARRATIVA DOS PRIVILÉGIOS NO DEBATE DA REFORMA ADMINISTRATIVA E SEUS EFEITOS SOBRE O SERVIÇO PÚBLICO DE BASE

por Gerusa Pena (OAB/RS 138.080) p.25

POR QUE O COMBATE À ESCALADA FASCISTA NO BRASIL DEVE SER ASSUMIDO PELOS SINDICATOS

por Rogério Viola Coelho (OAB/RS 4.655) p.32

O PRINCÍPIO DA DIGITALIZAÇÃO NA PROPOSTA DE REFORMA ADMINISTRATIVA: DO QUE ESTAMOS FALANDO?

por Beatriz Lourenço Mendes (OAB/RS 112.079) p.37

AUSTERIDADE FISCAL E REFORMA ADMINISTRATIVA

por Enzo Nunes (OAB/RS 140.053) e Felipe Bardelotto (OAB/RS 136.025B). p.42

REFLEXÕES ACERCA DAS PARTICULARIDADES DO TRABALHO DOCENTE NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA NO BRASIL

por Professor Angelo Paz p.51

UMA REVISÃO DOS PARADIGMAS DA ORGANIZAÇÃO DOS SERVIDORES NOS ÓRGÃOS PÚBLICOS ATRAVÉS DAS CARREIRAS

por Rogério Viola Coelho (OAB/RS 4.655) p.59

EDITORIAL: A REFORMA ADMINISTRATIVA E O FUTURO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS



Elisabete Guedes

É com satisfação que o *Rogério Viola Coelho Advogados* apresenta a segunda edição da revista **Direitos Fundamentais**. Fiel à nossa missão institucional de defesa das garantias dos cidadãos, esta edição dedica-se a um dos temas mais urgentes e estruturais do cenário contemporâneo: a Reforma Administrativa no Brasil. Longe de ser um debate puramente técnico, reformar o Estado significa discutir, em última análise, a própria qualidade da nossa democracia e o alcance do pacto social firmado em 1988.

O debate público em torno da Reforma Administrativa no Brasil costuma ser engolido por planilhas fiscais, jargões tecnocráticos e uma retórica que, não raro, pinta o serviço público como um peso morto a ser aliviado. Sob o pretexto do equilíbrio das contas públicas e do combate a supostos privilégios, consolidou-se uma narrativa social homogênea de altos salários e baixa eficiência para legitimar medidas de contenção, flexibilização e reestruturação institucional. No entanto, ao analisarmos a literatura jurídica, a filosofia do direito e a realidade material do país, emerge uma premissa inegável, mas frequentemente esquecida: a administração pública não existe para si mesma; ela é a ferramenta concreta de execução dos direitos fundamentais previstos na Constituição.

A Constituição Cidadã de 1988 consolidou um modelo de Estado Democrático de Direito comprometido com a redução das desigualdades, a erradicação da pobreza e a promoção da dignidade humana. No entanto, desde a década de 1990, impulsionado por doutrinas neoliberais, o Brasil enfrenta ondas de reformas constitucionais regressivas. Da Reforma Administrativa dos anos 90 à Emenda Constitucional do “Teto de Gastos” (EC 95/2016), o que se observa é o tensionamento dos fundamentos de 1988, subordinando os direitos sociais à lógica

contínua do ajuste fiscal e do enxugamento da máquina pública.

Os artigos desta edição demonstram como a tese do funcionalismo público amplamente privilegiado desmorona diante da realidade, ao mesmo tempo que contextualizam esse cenário nas doutrinas neoliberais consolidadas ao longo do tempo. Para ilustrar essa contradição, dados do Anuário de Gestão de Pessoas 2025 (República.org) revelam que menos de 1% dos servidores recebe acima do teto constitucional, enquanto cerca de 70% ganham até R\$ 6.000,00. Além disso, segundo o Atlas do Estado Brasileiro (Ipea), a imensa maioria dos vínculos (60%) concentra-se nos municípios, onde a remuneração média é de apenas R\$ 2.600,00. Evidencia-se, assim, que os verdadeiros alvos desse desmonte não são elites privilegiadas, mas sim os médicos do SUS, os policiais e os professores da educação básica pública.

A educação pública, aliás, serve como um doloroso laboratório dessas políticas de austeridade. Esta edição analisa os 16 anos de implementação da Lei do Piso do Magistério (Lei 11.738/2008) e as reformas estaduais recentes — como a implementada no Rio Grande do Sul —, que achatam níveis, reduzem progressões e

transformam o mínimo legal em teto salarial. O “enxugamento” resulta na precarização dos vínculos: a rede estadual gaúcha, por exemplo, já possui mais professores temporários contratados do que concursados (6 em cada 10), invertendo a média nacional. Em razão da ótica do lucro e da penetração de fundações empresariais na gestão pública, os direitos universais são degradados à categoria de mercadoria.

A atual Proposta de Emenda à Constituição caminha no mesmo sentido, buscando introduzir no serviço público métodos gerenciais que “conversam” com a “plataformização” e a “uberização” do trabalho. Ao atacar a estabilidade do servidor sob o manto da “racionalização”, abre-se caminho para a terceirização irrestrita e o apadriñamento político.

A estabilidade não é um privilégio corporativo; é a garantia de que o servidor terá autonomia para aplicar a lei de forma impessoal, resistindo a pressões políticas e tentativas de captura do Estado por interesses privados. O orçamento público destinado às áreas dos direitos fundamentais não pode ser entregue ao capital especulativo de entidades privadas.

Outro tema urgente abordado nesta edição é o princípio da digitalização na proposta de reforma. A imposição de uma burocracia digital complexa ignora a realidade social brasileira que se mostra visivelmente excludente. Condição o acesso a direitos sociais fundamentais ao domínio de tecnologias da informação exclui as parcelas mais vulneráveis da população, aprofundando o abismo da desigualdade.

Reformar o Estado não é uma mera questão de corte de despesas ou de transposição da lógica de mercado para o setor público. É, antes de tudo, um debate sobre a qualidade da nossa democracia. Para os usuários, a eficiência se traduz na dignidade do atendimento. Quando a busca por economia asfixia o funcionamento de um hospital ou precariza o ensino básico, a reforma deixa de ser

modernizadora e passa a ser violadora de garantias constitucionais básicas.

A luta dos trabalhadores do serviço público — que, ao contrário do que prega a ideologia dominante, vendem sua força de trabalho e integram a classe trabalhadora — confunde-se inteiramente com a luta de quem utiliza os serviços. Defender o servidor e as carreiras públicas é defender a universalidade do SUS, da escola pública e da assistência social.

Uma reforma justa precisa inverter suas prioridades de partida. Em vez de perguntar primeiro “quanto podemos cortar?”, o legislador deve se perguntar: “de qual estrutura precisamos para universalizar os direitos fundamentais?”. A modernização e o combate a reais distorções são necessários, desde que sirvam para fortalecer, e não enfraquecer, o laço que une o cidadão ao seu direito.

As vozes potentes dos trabalhadores e trabalhadoras nas ruas movimentam as peças nesse cenário de disputa de classes. Por isso, a organização sindical e a resistência da sociedade civil são os nortes necessários para barrar retrocessos. Convidamos todos e todas à leitura e à reflexão. Afinal, não há eficiência fiscal que se sustente sobre a ruína dos direitos sociais. O Estado eficiente é aquele que protege.

Boa leitura!

Elisabete Guedes

Mestre em Letras – Uniritter

Especialista em Linguística – Uniritter

Graduada em Letras – Uniritter

Pós-Graduada em Supervisão Escolar – Facuminas

Professora de Língua Portuguesa – SMED

Graduada em Direito – Faculdade João Paulo II

Alienação e mercantilização do serviço público: a gestão de desempenho na nova reforma administrativa

Por Kelly Borges (OAB/RS 121.017)

O debate sobre a reforma administrativa tem se concentrado, com razão, naquilo que é mais imediatamente sentido por quem presta e por quem utiliza os serviços públicos: a ausência de investimento, o arrocho salarial, o sucateamento das estruturas e a precarização dos vínculos. Em que pese sejam mais sensíveis esses impactos, é importante olhar também para as outras formas pelas quais a lógica privatista avança no serviço público, formas que não se anunciam como privatização, que não passam pela venda de um patrimônio nem pela cobrança de uma tarifa, mas que reorganizam por dentro o modo como o trabalho é decidido, medido e realizado. A mercantilização avança também quando os processos de trabalho passam a ser organizados segundo critérios estranhos às necessidades humanas que justificam a existência desses serviços.

Por isso a escolha de tratar aqui das alterações no processo de gestão e governança trazidas pela reforma administrativa a partir do conceito de alienação, compreendendo-as como mais uma via de abertura da prestação dos serviços públicos aos interesses privados. O percurso proposto parte do lugar que o trabalho ocupa em uma sociedade organizada para o lucro e da posição contraditória que o serviço público nela ocupa; recupera, em seguida, o conceito de alienação em Marx, tanto no produto quanto no ato vivo da produção; e chega, por fim, aos dispositivos concretos da reforma, o planejamento estratégico, o acordo de resultados, a avaliação periódica de desempenho e a racionalização de cargos, buscando demonstrar que a gestão de desempenho, longe de ser uma questão meramente administrativa, opera sobre a consciência dos trabalhadores e sobre a mais importante barreira que resta ao avanço da privatização.

Todas as sociedades da história humana produziram a vida de alguma forma, realizando em sociedade, por meio do trabalho, as suas necessidades de comer, beber e se proteger. O trabalho é, antes de tudo, a atividade pela qual os seres humanos produzem a própria existência e se reconhecem naquilo que produzem. Por vivermos no capitalismo, porém, o trabalho deixa de ter como

objetivo suprir as necessidades comuns da humanidade e o bem-estar, para se transformar em um modo de obtenção de lucro. E aqui mora a diferença fundamental: uma sociedade que organiza a sua produção para a obtenção de lucro não pode priorizar qualquer outra dimensão da vida, e esse lucro, apropriado privadamente, surge da captura de toda a produção humana que excede a própria sobrevivência e, junto com ela, da captura da própria humanidade de cada trabalhador.

Todas as sociedades da história humana produziram sua existência por meio do trabalho. Foi através da atividade coletiva que homens e mulheres garantiram suas necessidades fundamentais de alimentação, abrigo, proteção e reprodução da vida. O trabalho, portanto, constitui uma dimensão essencial da condição humana, sendo o meio pelo qual os indivíduos transformam a natureza e a si próprios.

No capitalismo, contudo, o trabalho deixa de ter como finalidade principal a satisfação das necessidades humanas e o bem-estar coletivo para se converter em instrumento de obtenção de lucro. E aqui reside uma diferença fundamental. Uma sociedade organizada em torno da acumulação privada não pode priorizar qualquer outra dimensão da vida social. O lucro apropriado por poucos surge justamente da captura da **produção humana excedente** e, em última instância, da própria humanidade dos trabalhadores.

É nesse quadro que o serviço público constitui, contraditoriamente, um espaço de mitigação dos efeitos de uma sociedade constituída para a produção de mais lucro e não para a satisfação das necessidades humanas. Não vamos tratar aqui da totalidade do Estado e de suas estruturas voltadas a garantir a sobrevivência da burocracia estatal; refiro-me aos serviços que atendem aos interesses da humanidade e não aos da dominação, como é o caso da saúde e da educação. A distinção é necessária, porque há uma parte estrutural da burocracia estatal que nada produz para o atendimento das nossas necessidades, servindo tão somente aos interesses da dominação, e há os serviços em que o trabalho ainda guarda relação direta com a vida das pessoas. É justamente sobre estes que a disputa se acirra.

O processo de privatização se enraíza por diferentes caminhos, cada vez mais inventivos, para garantir a extração de lucro e mais-valia. É o que se vê na terceirização dos serviços meio, na privatização das gestões na saúde e na educação e nas fundações privadas de apoio atuando na produção e na constituição de políticas públicas. Diferente do que possa parecer, o processo de mercantilização e privatização do serviço público não se realiza somente quando se inicia a cobrança pelo acesso a determinado serviço outrora gratuito, tampouco começa ou se concretiza apenas a partir da venda de determinado serviço para a apropriação privada por um grupo de capitalistas. A mercadoria, como forma social hegemônica no capitalismo, se apresenta e penetra por todos os poros, tensionando todas as relações sociais existentes.

A existência de algumas fronteiras ao avanço da privatização dos serviços que produzem satisfação às necessidades humanas deve-se, fundamentalmente, à organização e à resistência. Em razão de seu caráter histórico e de seu aprendizado de lutas, os trabalhadores do Estado constituem a mais eficaz e importante barreira ao avanço da privatização, e não à toa o ataque ao serviço público passa também pela disputa da sua consciência e pelo aprofundamento permanente do processo de alienação. Enfraquecer o vínculo entre o trabalhador e o sentido daquilo que ele faz é, do ponto de vista do capital, uma forma bastante eficiente de remover essa barreira.

Para Marx, o trabalhador encontra-se alienado porque o produto de sua atividade não lhe pertence. O resultado de seu trabalho é apropriado por outro e, por isso, o trabalhador deixa de reconhecer a si mesmo naquilo que produz. A alienação é produto da própria atividade alienada na medida em que o trabalhador não produz para realizar-se enquanto ser humano, mas para atender às necessidades da produção capitalista e da propriedade privada.

Como afirma Marx, sob o sistema capitalista “o trabalho não constitui a satisfação de uma necessidade, mas apenas um meio de satisfazer outras necessidades” (2001, p. 114), o trabalho transforma-se em simples instrumento de sobrevivência, perdendo seu caráter de realização humana.

“

A alienação, portanto, não se manifesta apenas no produto, ela se revela também no próprio processo de produção; revela-se também no ato vivo do processo produtivo.

A alienação, portanto, não se manifesta apenas no produto, ela se revela também no próprio processo de produção; revela-se também no ato vivo do processo produtivo. Marx (2001, p. 114) faz a seguinte reflexão: “Como o trabalhador poderia estar numa relação alienada com o produto da sua atividade, se não se alienasse a si mesmo no próprio ato da produção? (...) O produto constitui apenas resumo da atividade”. O trabalhador vivencia a alienação no âmago de “sua produção” pelo fato de que esta sofre um processo de apropriação semelhante à apropriação do objeto do trabalho, ou seja, o trabalhador não produz para realizar-se, e sim, para realizar a outro, às necessidades da produção capitalista, materializada na propriedade privada e na classe dos possuidores de propriedade, o capitalista.

É justamente nesse ponto que as propostas da atual reforma administrativa merecem atenção. Embora ainda permaneçam em grande medida no plano normativo e seus desdobramentos concretos dependam de regulamentações futuras, algumas das mudanças mais profundas encontram-se precisamente nos novos instrumentos de governança e gestão.

À primeira vista, tais instrumentos podem parecer meramente técnicos ou administrativos. Contudo, analisados sob a perspectiva da organização do trabalho, revelam alterações significativas na relação dos trabalhadores com sua atividade.

São três os instrumentos que organizam essa nova arquitetura: o planejamento estratégico, definido pelo chefe do Executivo; o acordo de resultados anual, celebrado entre dirigentes públicos; e o plano de avaliação periódica de desempenho, que aterrissa sobre cada trabalhador. Vale observar o percurso: a decisão nasce no topo, é pactuada entre dirigentes e desce até o posto de trabalho já convertida em meta, sem que em nenhum momento desse encadeamento o trabalhador que executa o serviço seja sujeito da definição ou reflexão. Ele é apenas o ponto final de aplicação.

A avaliação periódica de desempenho avalia o cumprimento de metas, considerando-se insatisfatório o resultado de quem não obtiver ao menos setenta por cento do total da nota ou do conceito de avaliação. A pontuação será estabelecida por cada ente da federação, observadas as diretrizes de avaliação pela chefia a partir de fatores objetivos e de garantia da ampla defesa, com possibilidade de recurso.

As administrações públicas poderão, ainda, instituir programa de gestão de desempenho, cujas atividades podem ser desempenhadas na modalidade presencial ou de teletrabalho, dependendo de ato normativo de cada ente para ter eficácia e alcançando somente atividades cujos resultados possam ser efetivamente mensurados, em consonância com o planejamento estratégico e com o acordo de resultados, cabendo a cada órgão ou entidade definir os indicadores. Vale reter esse ponto, porque nele se concentra boa parte do problema: só entra no programa aquilo que pode ser medido, e os indicadores são definidos de cima. O trabalho passa a ser reconhecido apenas na exata medida em que se converte em número, e tudo aquilo que não cabe no indicador, ainda que seja o essencial do cuidado, do acolhimento e da relação pedagógica, simplesmente deixa de existir para efeitos de avaliação.

A mesma lógica aparece na definição das atribuições dos cargos criados ou objeto de racionalização, orientada por diretrizes de atribuições preferencialmente amplas e multifuncionais, que possibilitem a movimentação da força de trabalho conforme as necessidades da administração pública ao longo do tempo, em diferentes órgãos e entidades, com estruturação

dos cargos conforme as atividades a serem desempenhadas, não necessariamente vinculadas de forma exclusiva a determinado órgão ou entidade, e classificação em especialidades apenas quando for necessária formação específica ou domínio de habilidades técnicas.

O trabalhador deixa de ser alguém que pertence a um serviço, que conhece um território, uma comunidade escolar, um perfil epidemiológico, e passa a ser força de trabalho móvel, alocável conforme a necessidade. A ampliação da indiferença ao conteúdo concreto do trabalho, traço próprio da mercadoria, é assim inscrita na própria definição do cargo.

O conjunto desses instrumentos extrai dos trabalhadores o controle sobre o processo e os separa cada vez mais da realização pelo trabalho. A separação das decisões a respeito do plano estratégico, dos resultados e da avaliação sobre o próprio trabalho interfere no serviço ofertado, na medida em que a organização do trabalho não é mais pensada por quem o realiza, e interfere igualmente sobre os trabalhadores, pela ausência de reconhecimento no processo. As decisões tomadas para a educação de determinado ente não mais surgem da base e das demandas reais do cotidiano das escolas, vivenciadas pelos trabalhadores dali, e sim de um pacto entre dirigentes sobre como o trabalho deve ser procedido, distanciado dos interesses e das necessidades daquele território. Não à toa a tomada de decisão não é feita pelos trabalhadores, e sim por agentes políticos: é o avanço da lógica mercadológica sobre os serviços públicos, em oposição ao interesse dos trabalhadores, que **se realizam enquanto classe** na prestação de um serviço público de qualidade.

Ao abrir mão da avaliação de desempenho construída pela própria reflexão do trabalhador e da equipe que participa do processo de produção do serviço, reforça-se o distanciamento em relação ao processo do seu trabalho, mas também em relação ao próprio produto, na medida em que este é cada vez mais orientado pela lógica do lucro, a partir da escassez e do sucateamento.

O conceito de metas interfere diretamente na capacidade de autorreflexão do trabalhador e na relação que ele estabelece com aquilo que faz: no lugar da pergunta sobre se o serviço atendeu a



© Christofer Dalla Lana

quem dele precisava, instala-se a pergunta sobre se o percentual foi alcançado.

Na medida em que os trabalhadores não mais se reconhecem naquilo que fazem e em que o trabalho responde cada vez menos aos anseios da população, o trabalho em si vai perdendo o sentido de sua existência, e o resultado é duplo: a degradação da qualidade do serviço prestado e o enfraquecimento da predisposição à defesa das próprias condições de trabalho. É aqui que a gestão de desempenho se revela como uma via ainda mais eficaz para o avanço da mercantilização.

Ela não vende o serviço nem cobra por ele, mas produz o trabalhador alienado de que a privatização necessita, alguém que não decide, não avalia e não se reconhece no produto do próprio trabalho e que, por isso mesmo, tem cada vez menos razões para defendê-lo coletivamente.

Desmontada a barreira subjetiva, a barreira política cede com muito mais facilidade. Lutar contra a reforma administrativa deve ser, portanto, disputar

também esse terreno: o do sentido do trabalho e o da capacidade dos trabalhadores de decidirem, coletivamente, sobre o serviço público. É precisamente esse o resultado que esse aspecto da reforma administrativa produz: um trabalhador que não decide, não avalia e não se reconhece no produto do próprio trabalho e que, por isso mesmo, tem cada vez menos razões para defendê-lo coletivamente.

Os impactos da reforma sobre o serviço público se anunciam, assim, por dois caminhos que se reforçam mutuamente. De um lado, a prestação do serviço piora porque se separa quem conhece o serviço de quem decide sobre ele, de modo que as metas e os indicadores passam a responder a um pacto entre dirigentes, e não às demandas reais do cotidiano das escolas, das unidades de saúde e dos territórios. De outro, desmonta-se a própria capacidade de resistência dos trabalhadores, porque o distanciamento em relação ao processo e ao produto do seu trabalho dissolve o vínculo que sustenta a defesa do serviço público.

O AVANÇO DO CAPITAL SOBRE OS DIREITOS DOS TRABALHADORES DO SERVIÇO PÚBLICO, SUAS ESPECIFICIDADES EM CACHOEIRINHA/RS E A NECESSÁRIA RESISTÊNCIA DA CLASSE TRABALHADORA

*por Diretoria do Sindicato dos Municipários de Cachoeirinha – SIMCA
(Gestão Nós por Nós 2024-2027)*



A última década no Brasil e no mundo foi marcada por retrocessos nos direitos trabalhistas. No nosso país, tivemos em 2017 a Reforma Trabalhista e a Lei das Terceirizações que resultaram em rebaixamento salarial para o conjunto dos trabalhadores. Dia após dia, modelos *uberizados* e informais de relações trabalhistas se expandem por todos os cantos. E em meio a este cenário, cria-se uma narrativa de que existe uma parcela de trabalhadores que está “imune” a estes ataques: os trabalhadores do serviço público. O discurso hegemônico versa que este setor é uma parte “privilegiada” da classe trabalhadora. Mas será que isto realmente é verdade?

Um exemplo a ser analisado: Cachoeirinha, município na Região Metropolitana de Porto Alegre/RS

Se tomarmos como exemplo o município de Cachoeirinha, veremos que, em 2017, ocorreu o maior ataque da história aos trabalhadores do serviço público local. O plano de carreira, reconhecido como um dos melhores da região, garantia até então a possibilidade de acúmulo de até 15% de avanços a cada três anos, desde que o servidor mantivesse assiduidade e apresentasse certificações em sua área de atuação. No entanto, em fevereiro de 2017, o então prefeito Miki Breier reduziu esse percentual para apenas 6%. A partir daí, instauraram-se tempos sombrios para os trabalhadores do município, que tiveram seus salários completamente congelados até 2022. Durante esse período, sequer foi assegurada a reposição inflacionária nos vencimentos.

Essa política contou com a anuência do Judiciário, que se declarou impedido de intervir em decisões dos poderes Executivo e Legislativo, e também com o aval do governo federal à época (Bolsonaro) que durante a pandemia (2020 e 2021), impôs o congelamento de salários e dos avanços na carreira.

Os impactos dessas medidas tornam-se evidentes quando analisamos os números. Em 2016, a média salarial das servidoras públicas do

município era de R\$ 3.172¹. Em 2025, esse valor passou para R\$ 5.049,54². À primeira vista — especialmente sob uma análise superficial ou oportunista — pode parecer que houve crescimento salarial. No entanto, a inflação acumulada no período, medida pelo IPC-IEPE³, foi de 75,98%. Para manter o mesmo poder de compra de 2016, a média salarial deveria atingir R\$ 5.583,00. Ou seja, evidencia-se uma perda salarial expressiva, superior a R\$ 500,00, além da ausência de progressão na carreira.

Fica evidente que a Reforma Trabalhista aprovada durante o governo Temer para os trabalhadores celetistas também se materializou, à sua maneira, entre os servidores estatutários de Cachoeirinha, resultando em rebaixamento salarial e precarização das condições de trabalho. Em outras palavras, o serviço público passou a acompanhar a mesma lógica de ataques enfrentada pela classe trabalhadora em geral. Em todas as esferas — municipal, estadual e federal — assistiu-se a processos semelhantes, cada qual com suas particularidades, mas todos marcados por elementos comuns: congelamento salarial, restrição aos avanços na carreira e aumento acelerado da terceirização.

Obviamente, ataques de tal envergadura não ocorrem sem resistência dos trabalhadores. Na cidade de Cachoeirinha, na medida que o prefeito atacou, os trabalhadores responderam na mesma proporção: com uma greve gigantesca, com ampla participação dos trabalhadores e com 61 dias de duração. Esta greve foi um marco histórico na cidade e na categoria. Mesmo diante de intensa repressão policial, a greve conseguiu conter parte dos retrocessos, ao garantir regras de transição para o novo plano de carreira. Ainda assim, não foi suficiente para fazer a prefeitura recuar completamente.

As greves e as formas de resistência dos trabalhadores do Serviço Público

As greves no serviço público no Brasil, ainda que por vezes resultem em poucas conquistas, desempenham um papel histórico importante:

não apenas na defesa de direitos imediatos, mas na afirmação do serviço público como uma pauta coletiva da classe trabalhadora.

Em nível nacional, é possível citar diversas mobilizações. A greve das universidades federais em 2012, por exemplo, se estendeu por cerca de quatro meses, envolvendo docentes e técnicos administrativos em todo o país atingindo 58 das 59 universidades federais. Apesar de avanços pontuais em carreira e recomposição parcial de perdas salariais, o saldo foi aquém do reivindicado originalmente. Situação semelhante ocorreu em paralisações dos servidores federais em diferentes momentos, como em 2001, quando categorias do INSS e de áreas administrativas do governo federal realizaram greves prolongadas para conter reformas e exigir reajustes.

No Rio Grande do Sul, o cenário também é marcado por greves históricas longas, especialmente na área da educação. As mobilizações do magistério estadual ao longo das décadas de 1990 (58 dias de paralisação) e em 2000 (32 dias de paralisação) se destacam pela duração e pela resistência. Em 2015, por exemplo, os professores da rede estadual protagonizaram uma das maiores greves do período recente com forte enfrentamento com o governo de José Ivo Sartori, em torno de salários atrasados e condições de trabalho. Apesar da força da mobilização, os ganhos imediatos foram limitados, mas a greve teve grande impacto político ao denunciar o processo de precarização do serviço público.

Esse padrão de greves longas e de resultados parciais não deve ser interpretado como fracasso. Pelo contrário, ele evidencia a natureza estrutural do conflito no serviço público: de um lado, trabalhadores que defendem a continuidade e a qualidade de políticas essenciais como saúde, educação e previdência; de outro, governos submetidos a restrições fiscais, disputas orçamentárias e, muitas vezes, a políticas de ajuste que pressionam por contenção de gastos.

Nesse sentido, a defesa do serviço público ultrapassa a pauta corporativa. Ela se conecta diretamente aos interesses do conjunto da classe trabalhadora, pois envolve a qualidade e a universalidade de direitos sociais básicos. Quando servi-

dores lutam por melhores condições de trabalho, estão também defendendo o acesso da população a serviços públicos de qualidade.

Essa relação mais ampla entre luta dos servidores e dinâmica geral da classe trabalhadora fica evidente em momentos históricos como a Constituição de 1988. A Constituinte consolidou princípios fundamentais como a estabilidade no serviço público. Essa conquista não foi isolada: foi resultado de um período de intensa mobilização social e sindical, no qual diferentes setores da classe trabalhadora tiveram papel decisivo.

Assim, mesmo quando as greves do serviço público não resultam em ganhos imediatos expressivos, elas cumprem uma função estratégica. Mantém viva na sociedade a disputa por políticas que garantam direitos sociais, fortalecem a organização dos trabalhadores e reforçam a ideia de que a valorização do serviço público não é uma pauta setorial, mas parte de um projeto mais amplo de sociedade.

Ou seja, a luta de quem trabalha no serviço público caminha junto com a de quem utiliza esses serviços.

Os trabalhadores do serviço público muitas vezes são vistos como uma categoria à parte, como se estivessem protegidos do capital e das dinâmicas que afetam o restante da classe trabalhadora. No entanto, esse distanciamento é mais ideológico do que real. Na prática, servidores públicos são também parte concreta e política da classe trabalhadora: vendem sua força de trabalho, dependem de salário para viver e estão sujeitos às mesmas pressões estruturais do sistema econômico.

As transformações do capital como políticas de austeridade, cortes orçamentários, privatizações, terceirizações e precarização das relações de trabalho não poupam o setor público. Pelo contrário, frequentemente os atingem de forma estratégica e avassaladora. A redução de investimentos em serviços essenciais, a falta de reposição das perdas salariais ano após ano, o aumento da carga de trabalho, a falta de concursos públicos e a desvalorização das carreiras são mecanismos que impactam diretamente esses

trabalhadores. Nesse processo, o discurso da ineficiência estatal, ou negligência governamental, é utilizado para justificar ataques que, na essência, seguem a lógica de redução de custos e ampliação de espaços para o capital privado, diminuindo os custos para da prefeitura, mas aumentando para aqueles que estão diretamente na linha de frente do serviço público todos os dias.



As transformações do capital como políticas de austeridade, cortes orçamentários, privatizações, terceirizações e precarização das relações de trabalho não poupam o setor público.

A ideia de que serviços essenciais devem seguir a lógica do lucro vem ganhando cada vez mais espaço dentro das decisões políticas e econômicas. Saúde, educação e assistência social, que historicamente foram construídos como direitos universais, passam a ser tratados também como “mercadorias”. Nesse processo, o papel do Estado vai se reduzindo, e abre espaço para a atuação de empresas privadas e terceirizações.

Essa lógica impacta diretamente a população. Quando um serviço público passa a ser visto como “gasto” e não como investimento social, os cortes de orçamento tendem a se tornar recorrentes. O resultado aparece no dia a dia: filas maiores nos postos de saúde, demora em exames, falta de profissionais e infraestrutura precária. Na educação, isso se reflete na carên-

cia de materiais didáticos, na manutenção inadequada das escolas e na dificuldade de garantir condições mínimas de aprendizado.

Um exemplo marcante desse processo é o enfraquecimento da Educação de Jovens e Adultos (EJA). Muitas turmas são fechadas ou reduzidas, dificultando o acesso de pessoas que não puderam concluir seus estudos na idade regular. Em vez de ser fortalecida como política de inclusão, a EJA frequentemente é tratada como algo secundário dentro do sistema educacional. Isso aprofunda desigualdades, já que limita as oportunidades de formação e inserção no mercado de trabalho para uma parcela significativa da população.

Na saúde e na assistência social, o cenário não é diferente. A falta de equipamentos básicos em unidades de atendimento e a precarização de serviços.

Ano após ano, essa tendência se torna mais visível. Não se trata apenas de ausência de investimentos, mas da falta de prioridade dos governos, que frequentemente colocam os interesses econômicos acima da garantia plena de direitos sociais.

O impacto mais profundo não está apenas na estrutura física dos serviços, mas na própria experiência da população ao acessar esses direitos. Quando saúde, educação e assistência deixam de ser plenamente assegurados, elas passam a ser vividas como privilégios.

Essa dinâmica não prejudica apenas os trabalhadores do serviço público. A população que depende desses serviços também sofre as consequências do capital. Quando há cortes na saúde, na educação, na assistência social ou na segurança, o que está em jogo é o acesso a direitos básicos. A precarização do trabalho dos servidores se traduz em piora na qualidade do atendimento, sobrecarga dos profissionais e restrição de acesso para a população, especialmente as comunidades mais vulneráveis. Assim, há uma convergência de prejuízos: trabalhadores e usuários dos serviços públicos são atingidos por um mesmo movimento estrutural.

Os desafios atuais

A classe dominante no Brasil não se contenta com os ataques já realizados até o momento. Seu objetivo avança no sentido de impor ao serviço público a lógica da “*plataformização*” e da “*uberização*” das relações de trabalho. Para isso, direciona seus esforços contra a estabilidade do servidor público por meio de propostas de uma nova Reforma Administrativa. A destruição da estabilidade constitui o principal alvo do capital no setor público, pois amplia sua capacidade de interferência no funcionamento do Estado, uma interferência que foi limitada pelas lutas da Constituinte de 1988. Além disso, esse ataque escancara o caminho para a terceirização irrestrita e para o desmonte da concepção de saúde e educação como direitos sociais, aprofundando uma lógica econômica baseada no lucro sobre serviços essenciais à sociedade.

Diante desse cenário, é evidente a necessidade de reorganizar o movimento sindical. Isso implica

superar fragmentações entre categorias, construir unidade entre trabalhadores do setor público e privado e fortalecer uma consciência de classe trabalhadora que reconheça esses interesses comuns. A reorganização sindical também passa por renovar estratégias de mobilização, ampliar o diálogo com a comunidade e disputar narrativas que combatam a deslegitimação dos serviços públicos.

Mais do que isso, é fundamental reafirmar o papel social do serviço público e sua importância na garantia dos direitos de todos. Um movimento sindical forte, articulado e conectado à realidade concreta dos trabalhadores e da sociedade é essencial para enfrentar os avanços do capital sobre o trabalho e construir alternativas que visem a construção de uma sociedade que coloque o bem-estar coletivo no centro.

¹ Fonte: NOTA TÉCNICA Nº 3162/16 AVALIAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRINHA/RS

² Relatório da Avaliação Atuarial 2026 CACHOEIRINHA (RS) INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE CACHOEIRINHA – IPREC

³ IPC-IEPE Índice de Preço ao Consumidor do Centro de Estudos e Pesquisas Econômica – UFRGS.





**NENHUM
EMPREGO
A MENOS!**

EDUARDO LEITE,
NÃO USE A
TRAGEDIA
PARA LUCRAR



REFORMA ADMINISTRATIVA EM GRAVATAÍ

por Vinicius Duarte – direção do STPMG – Sindicato dos Trabalhadores Públicos e Servidores Municipais de Gravataí (Gestão Unidade e Luta para Mudar 2026-2030)

O ano de 2025 foi marcado pela retomada das discussões sobre a reforma administrativa no Congresso Nacional, onde o Senado Federal acenou com a possibilidade de retomar a tramitação do Projeto de Lei 2481 de 2022, não se concretizando, e a Câmara dos Deputados, após algumas movimentações, apresentou em outubro a PEC 38 de 2025. Mas em março, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, a FIESP, já convocava evento intitulado “Reforma administrativa, já”, com objetivo de retomar o debate sobre a PEC 32 de 2020.

A PEC 38 de 2025 no que diz respeito ao funcionalismo público, veda aos membros de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o recebimento de folgas e qualquer tipo de licenças ou verbas de compensação, com exceção ao auxílio alimentação, de saúde e de transporte. As principais consequências na prática seriam: acabar com adicionais, progressões e promoções como triênios, quinquênios e demais nomenclaturas adotadas; e extinguir a licença-prêmio e demais licenças. Em regra, acaba com qualquer vantagem remuneratória decorrente exclusivamente de tempo de serviço.

Com a PEC 38 aprovada, os servidores públicos iriam perder direitos historicamente conquistados, precarizando o serviço público e consequentemente o atendimento à população. A carreira no serviço público sendo cada vez menos atrativa, abre espaço para um cenário de instabilidade entre gestões eleitas nos executivos, e por

consequência abre a porta para terceirizações. A terceirização não traz garantias de um custo menor para administração pública, mas se aproxima cada vez mais do sucateamento das relações de trabalho, traz fragilidade.

A Câmara dos Deputados fez uma consulta pública em forma de enquete, questionando qual a opinião da população sobre o texto da PEC 38 de 2025, categorizando em cinco opções de resposta, com a opção de *concordo totalmente* até a opção de *discordo totalmente*, 72.667 pessoas votaram no total, e 96% da população brasileira **discorda totalmente** da proposta de emenda à constituição, representada por 69.646 pessoas, trata-se de um resultado parcial que data de 24 de outubro de 2025.

Por conta da mobilização nacional nas ruas, da oposição de sindicatos, centrais sindicais e entidades representativas do funcionalismo público e desta consulta pública realizada, em parte, os parlamentares retiraram o apoio e sua assinatura da proposta, engavetando a PEC 38. Quando a voz das ruas aumenta sua intensidade, as peças acabam se movimentando, e por essa razão, é de fundamental importância a organização dos trabalhadores em sindicatos e entidades representativas, como forma de organizar a resistência e tentar resistir a perda de direitos fundamentais para os trabalhadores e para a população, que depende dos serviços públicos, como consequência.

Em Gravataí, cidade localizada na região metropolitana de Porto Alegre, no dia 17 de setembro de 2025, o executivo municipal protocolou

um Projeto de Emenda à Lei Orgânica Municipal (LOM), 01/2025. Tratava-se de uma antecipação da reforma administrativa, no âmbito municipal. O referido projeto pretendia promover alterações profundas e prejudiciais para os servidores municipais, destacando-se: eliminação da assistência médica, hospitalar, farmacêutica, odontológica e social; flexibilização do regime jurídico único, permitindo alterações por lei ordinária em vez de lei complementar; supressão de direitos historicamente conquistados, como abono familiar, avanços trienais e licença-prêmio. Além de flexibilizações na lei muito criticadas por entidades ambientais.

No dia 13 de outubro de 2025, foi realizada uma Audiência Pública para discussão dos impactos do Projeto de Emenda à Lei Orgânica Municipal 01/2025, ocorrida na Câmara Municipal de Vereadores de Gravataí, teve a participação de vereadores da oposição, do Coletivo Unidade e Luta, SPMG, Instituto Socioambiental do Mato do Júlio, entre outros. Foi a primeira discussão oficializada pelo poder público, sobre alterações profundas na LOM, exatamente um dia antes da emenda ser colocada em pauta de votação, em primeiro turno, no plenário da Câmara Municipal de Vereadores de Gravataí.

Após votação em primeiro e segundo turno, realizadas respectivamente nos dias 14 e 16 de outubro de 2025, mesmo sob muita resistência no plenário da Câmara Municipal de Vereadores de Gravataí, o Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município foi aprovado.

O segundo turno da votação, realizado no dia 16 de outubro de 2025, foi marcado por uma postura de intimidação por parte do poder público. Diferente do primeiro dia de votação onde o acesso foi facilitado e não havia nenhum Guarda Municipal no local, no segundo dia todo entorno da Câmara Municipal de Vereadores contava com aparato da Guarda Municipal, seja pelas viaturas estacionadas na proximidade do prédio, seja pelos agentes fortemente armados logo na entrada do prédio, além da distribuição de fichas para adentrar o plenário, acompanhado da identificação de todas pessoas mostrando um documento com foto ao lado do seu rosto, para uma câmera que

fazia gravação. Tratou-se de uma intimidação clara dos servidores e da população que buscava acompanhar a votação no plenário.

O segundo turno da votação foi anulado pela justiça, em primeira instância, devido ao descumprimento de ordem liminar de abstenção da votação pelo presidente da Câmara Municipal de Gravataí, sendo necessário que fosse refeita. No dia 24 de outubro de 2025, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJ-RS), suspendeu os efeitos da decisão em primeira instância, validando o processo legislativo já concluído e garantindo a autonomia do Parlamento Municipal, até o julgamento final do agravo de instrumento.

O projeto de emenda à LOM teve bastante repercussão e resistência dos servidores públicos municipais, sendo o coletivo Unidade e Luta, formado por independentes organizados de forma orgânica, e o SPMG, representados pelos professores da rede pública do município, os responsáveis por trazer mais luz sobre essas discussões dentro do serviço público e para a população, organizando uma tentativa de resistência, como forma de pressionar a Câmara Municipal de Vereadores e o Executivo Municipal, a desistirem da proposta.

Em Gravataí existe uma divisão na representação sindical dos servidores municipais, sendo divididos em dois sindicatos, o STPMG e o SPMG. O STPMG (Sindicato dos Trabalhadores Públicos e Servidores Municipais de Gravataí), representa todos os servidores municipais e aposentados, exceto os professores. O SPMG (Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública Municipal de Gravataí), representa todos os trabalhadores da rede pública municipal de ensino.

Foi realizado um abaixo-assinado solicitando que fosse chamada uma Assembleia Extraordinária pelo STPMG, para tratar do projeto de emenda à LOM, que contou com mais de 600 assinaturas, organizado pelo Coletivo Unidade e Luta e recebido pelo então presidente do STPMG no dia 03 de outubro de 2025. Também no mesmo dia, o Fórum Municipal de Trabalhadores do SUAS (FMTSUAS), entregou um Ofício para o STPMG, recebido pelo presidente do sindicato, manifestando a preocupação quanto às consequências das alterações propostas no

projeto de emenda a LOM, solicitando a convocação imediata de uma Assembleia Extraordinária.

Nenhuma dessas movimentações teve seu objetivo alcançado, e nenhuma Assembleia Extraordinária foi realizada com a categoria dos municipais. O STPMG, que representa parte significativa dos servidores públicos municipais, teve papel apenas protocolar de estar presente nas votações, abdicando de sua legitimidade representativa no sentido de mobilizar e organizar uma resistência dos servidores na defesa dos direitos e na preservação da qualidade dos serviços prestados à população de Gravataí.

Segundo alegação dos vereadores, a emenda na LOM não configurou nenhuma alteração no plano de carreira dos servidores públicos municipais, por essa razão, não precisavam se preocupar. Mas na essência, ela suprimiu a garantia dos direitos historicamente conquistados na LOM, sendo o abono familiar, avanços trienais e licença-prêmio retirados da norma máxima do município, ficando pendurados apenas pelos planos de carreiras.

Sendo a flexibilização do regime jurídico único uma brecha, permitindo que alterações no plano de carreira dos servidores públicos municipais fossem realizadas por lei ordinária, em vez de lei complementar, resumindo, em apenas um turno de votação com maioria simples de votos favoráveis.

Em novembro de 2025, o executivo municipal protocolou três projetos de leis, dispondo sobre o plano de carreira dos servidores públicos municipais, do magistério público municipal e dos profissionais da educação infantil, dando outras providências, sendo os dois primeiros protocolados no dia 19 de novembro e o último protocolado no dia 27 de novembro. Como se tratavam de projetos de lei ordinária, foram aprovados sem nenhuma dificuldade e sancionados na data de 18 de dezembro de 2025. As leis aprovadas são respectivamente: Lei Ordinária 5.004 de 2025; Lei Ordinária 5.005 de 2025; e Lei Ordinária 5.008 de 2025.

Na mesma esteira, no dia 17 de dezembro de 2025 foi protocolado pelo executivo municipal, o projeto de lei que dispunha sobre a extinção da Licença-Prêmio por assiduidade no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do

Município de Gravataí, dando outras providências. A Lei Ordinária 5.020 de 2025 foi aprovada no dia seguinte, 18 de dezembro, e sancionada pelo executivo municipal no dia 24 de dezembro de 2025.

As leis municipais 5.004, 5.005 e 5.008, promulgadas em Gravataí possuem algumas similaridades quanto a progressões funcionais, alterando os critérios para concessão de progressões verticais e horizontais, trazendo mudanças substanciais na forma como os servidores avançam no plano de carreira, classes e padrões, e na garantia de ganhos financeiros, consequentemente.

Essas leis possuem exigência de que os cursos de aperfeiçoamento devem totalizar ao menos 360 horas/aula, além de que cada curso deve possuir no mínimo 180 horas/aula. Ocorre que tais dispositivos geram situações de desigualdade entre os servidores por um critério absolutamente discricionário. Por exemplo, um servidor com quatro cursos de 90h possui, em tese, o mesmíssimo aprimoramento em suas qualificações que o funcionário que tenha realizado dois cursos de 180h. Tal situação é de evidente inconstitucionalidade pela quebra de isonomia:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (grifou-se)

Além disso, a atribuição da carga horária mínima de 360h desincentiva o servidor a realizar cursos com carga horária inferior, motivando a estagnação e violando o princípio da eficiência:\

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e *eficiência* e, também, ao seguinte: (grifou-se)

A aplicação prática e a regulamentação dessas leis tiveram base no Decreto Municipal nº 23.866 de 23 de dezembro de 2025, padronizando os novos trâmites exigidos para o avanço de carreira de todo o quadro do executivo. Neste Decreto, chama atenção a data de 18/12/2025 como marco inicial para a contagem de tempo de novo padrão ou classe de todos os servidores em efetivo exercício, que não tenham sido completados antes da vigência das leis municipais 5.004, 5.005 e 5.008.

O Decreto Municipal nº 23.867 de 23 de dezembro de 2025 é complementar na regulamentação das progressões funcionais verticais e horizontais dos servidores municipais. Ele institui a sistemática de Avaliação de Desempenho Anual do servidor público estável, regulamentando os critérios e processos para medir o desempenho funcional dos trabalhadores municipais. Importa ressaltar que este está contaminado por vício formal insanável no que tange à possibilidade de demissão do servidor público que apresente pontuação inferior a 6 (seis) pontos:

Art. 13 Será demitido do cargo o servidor estável que, no período de avaliação anual, apresentar pontuação inferior a 6 (seis) pontos, por caracterizar insuficiência de desempenho do cargo e/ou função.

Dispõe a Constituição Federal que a demissão do servidor estável pode se dar somente em três hipóteses, sendo uma delas o procedimento de avaliação periódica, na forma de lei complementar, assegurada a ampla defesa. Nessa senda, cita-se o dispositivo constitucional:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

III – mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Ressalta-se que os decretos, conforme disposição expressa da Constituição Federal, destinam-se à fiel execução da lei, e não para criar novas obrigações/direitos:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

IV – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

Considerando que a matéria foi tratada via Decreto, e não por Lei Complementar como determina a Constituição Federal, é evidentemente inconstitucional o Decreto Municipal nº 23.867/2025 no que tange ao ponto. Trata-se de verdadeiro ataque à estabilidade do servidor público, que, ao se submeter às avaliações periódicas com risco de demissão, apresenta situação análoga àquela vivenciada pelo funcionário em estágio probatório o que, por óbvio, não pode prosperar.

A lei municipal 5.020 de 24 de dezembro de 2025, além de ser um prelúdio em referência a PEC 38 de 2025, arquivada por pressão popular e clara incompatibilidade com o desejo da população brasileira, retratada em enquete já citada, acaba com o direito da Licença-Prêmio por assiduidade, na sua extinção apresenta sérias violações legais.

Como se pode abstrair do art. 4º, §§ 1º e 3º, da Lei n. 5.020/2025, a Licença-Prêmio que deixar de ser requerida em 180 (cento e oitenta) dias restará prejudicada. Confira-se:

Art. 4º Os períodos de Licença-Prêmio por Assiduidade adquiridos e/ou assegurados deverão ser gozados de acordo com os seguintes critérios:

§1º Os servidores ativos que possuem licença prêmio, adquiridas e não gozadas, terão 180 (cento e oitenta) dias, contados da publicação desta Lei, para apresentar o cronograma de gozo de licença-prêmio.

[...]

§3º A licença-prêmio que deixar de ser requerida no prazo previsto no § 1º deste artigo restará prejudicada, sendo vedado ao servidor fruí-la depois de decorrido esse prazo, não lhe sendo gerado qualquer direito ou indenização.

Ocorre, no entanto, que a disposição se dá em clara violação ao conteúdo da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – norma de âmbito nacional –, por se tratar de direito adquirido. Oportunamente, colaciona-se a proteção ao instituto jurídico mencionado no Decreto-Lei n. 4.657/1942:

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

Nesse mesmo sentido, dispõe a Constituição Federal acerca do direito adquirido:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

A aplicação prática e a regulamentação da lei municipal 5.020 de 24 de dezembro de 2025, teve base no Decreto Municipal nº 24.085, de 18 de março de 2026. Ele regulamenta procedimentos administrativos relativos ao gozo, indenização e acordos administrativos, reforçando a data de 21 de junho de 2026, como prazo máximo para protocolar cronograma de gozo, sob pena de perder o direito aos 90 dias de Licença-Prêmio já adquiridos, vedando a conversão em pecúnia ou qualquer forma de indenização:

Art. 3º Os servidores ativos que possuem licença-prêmio adquirida ou assegurada deverão apresentar cronograma de gozo até 21 de junho de 2026, sob pena de perda do direito à fruição, sendo vedada, ainda, a sua conversão em pecúnia ou qualquer outra forma de indenização, conforme o § 3º do art. 4º da Lei nº 5.020/2025.

§ 1º A apresentação do cronograma constitui condição obrigatória e necessária para preservação do direito ao gozo, independentemente da eventual intenção de celebração de acordo administrativo.

O Decreto 24.085/26 também traz como princípio a necessidade e continuidade do funcionamento dos serviços públicos, sendo o gozo e as compensações financeiras, concedidas conforme a necessidade e a disponibilidade financeira e orçamentária do município, respectivamente. Também define a previsão mínima de 30 dias por ano, até terminar o saldo da licença-prêmio, sendo possível dividir em dois períodos de 15 dias. A data de 21 de junho de 2026, também é o prazo limite para protocolar proposta de acordo administrativo. E regulamenta todo o fluxo administrativo e pré-requisitos, da solicitação até a concessão do direito.

Observando esses fatos que sucederam desde março de 2025, com a FIESP convocando evento alusivo a reforma administrativa, às movimentações no Congresso Nacional, tendo início com a tentativa de retomar o Projeto de Lei 2481 de 2022, no Senado, e aumentando o coro na Câmara dos Deputados, com a PEC 38 protocolada no mês de outubro, percebe-se a importância da organização dos trabalhadores em sindicatos e entidades representativas, como forma de organizar a mobilização para defesa dos direitos já adquiridos.

Em Gravataí, do dia 17 de setembro de 2025, quando foi protocolado pelo Poder Executivo o Projeto de Emenda à Lei Orgânica Municipal 01/2025, até o dia 18 de março de 2026, quando foi publicado Decreto Municipal nº 24.085, que regulamentou a Lei 5.020/25, a reforma administrativa foi gestada pelo Poder Executivo e registrada pelo Poder Legislativo, sempre em prejuízo dos servidores.

A organização sindical em Gravataí passou por transformações na sua correlação de forças. O STPMG passou por processo eleitoral para escolher nova diretoria e membros, a eleição foi realizada entre os dias 06 e 09 de abril, e a chapa de oposição, ganhou a eleição.

A gestão que se despede, que dirigiu o sindicato por quase 30 anos, teve seu último dia de gestão no dia 26 de maio de 2026, gestão essa marcada por ser aliada aos interesses do Poder Executivo

No dia 27 de maio de 2026, iniciou-se uma nova organização sindical no STPMG, com novos princípios sendo reforçados: independência dos trabalhadores frente aos patrões e governos; organização de base, estando em contato direto com trabalhadoras e trabalhadores; autonomia frente aos partidos políticos; solidariedade de classe; e formação política.

O Coletivo Unidade e Luta estará na frente desse processo, trata-se de um grupo de trabalhadores e trabalhadoras do quadro geral do município, que participou de mobilizações importantes em Gravataí desde 2019, sendo elas: oposição à extinção do plano de saúde municipal IPAG/ISSEG; organização de mobilizações por melhores condições de trabalho na pandemia; oposição à Reforma da Previdência; e campanhas de solidariedade durante as enchentes que ocorreram no Rio Grande do Sul.

Para os servidores públicos municipais de Gravataí, a mudança na representação sindical do STPMG é um fato significativo, considerando que a gestão anterior comandou a entidade sindical com o mesmo grupo político por cerca de 30 anos, tendo muita proximidade com o Poder Executivo e sendo conivente com as perdas dos servidores públicos.

O Coletivo Unidade e Luta, mesmo como oposição sindical, já demonstrava poder de mobilização frente aos ataques sofridos pelos servidores públicos, mesmo sem uma legitimidade representativa constituída legalmente. Por essa razão, há um certo otimismo entre os servidores do município de Gravataí, ao ver uma nova organização sindical, baseada em princípios claros e objetivos.

A batalha contra a Reforma Administrativa está apenas começando, ela deu os seus primeiros passos em Gravataí, e poderá dar seus primeiros passos no Congresso Nacional em algum momento. Importante nesse processo é que os sindicatos e entidades representativas estejam organizados para tentar resistir, tendo como norte a defesa dos direitos dos trabalhadores e a tentativa de avançar rumo a novas conquistas. Porque quando se fala em Reforma Administrativa, ela é sempre em prejuízo dos servidores públicos.

Referência Bibliográfica

BRASIL. Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm]. Acesso em: 15 de maio de 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm]. Acesso em: 15 de maio de 2026.

GRAVATAÍ (RS), Lei Orgânica do Município de Gravataí, de 02 de abril de 1990. Disponível em: [<https://cmgravatai.rs.gov.br/files/lei-organica-gravatai.pdf>]. Acesso em: 15 de maio de 2026.

GRAVATAÍ (RS), Emenda à Lei Orgânica nº 25, de 16 de outubro de 2025. Altera a redação dos artigos 8º, 15 a 17, 53, 63 a 65, 71 § 7º e § 8º do artigo 89, 99, 134, § 2º do artigo 189 e 191 e revoga os § 11 e § 12 do artigo 89 e § 3º do artigo 113, todos da Lei Orgânica Municipal, e dá outras providências. Gravataí: Câmara Municipal, 2025. Disponível em: [<https://cmgravatai.rs.gov.br/documento/emenda-25-2025-355723>]. Acesso em: 15 de maio de 2026.

GRAVATAÍ (RS), Lei Ordinária nº 5.004 de 18 de dezembro de 2025. Altera a Lei nº 676/91 que dispõe sobre o Plano de Carreira dos Servidores Públicos Municipais, e dá outras providências. Gravataí: Câmara Municipal, 2025. Disponível em: [<https://www.cmgravatai.rs.gov.br/documento/lei-ordinaria-5004-2025-357935>]. Acesso em: 15 de maio de 2026.



GRAVATAÍ (RS), Lei Ordinária nº 5.005 de 18 de dezembro de 2025. Altera a Lei nº 677/91 que dispõe sobre o Plano de Carreira do Magistério Público Municipal, e dá outras providências. Gravataí: Câmara Municipal, 2025. Disponível em: [<https://www.cmgravatai.rs.gov.br/documento/lei-ordinaria-5005-2025-357939>]. Acesso em: 15 de maio de 2026.

GRAVATAÍ (RS), Lei Ordinária nº 5.008 de 18 de dezembro de 2025. Altera a Lei nº 3.580/2014 que dispõe sobre o Plano de Carreira dos Profissionais da Educação Infantil, e dá outras providências. Gravataí: Câmara Municipal, 2025. Disponível em: [<https://www.cmgravatai.rs.gov.br/documento/lei-ordinaria-5008-2025-357958>]. Acesso em: 15 de maio de 2026.

GRAVATAÍ (RS), Lei Ordinária nº 5.020 de 24 de dezembro de 2025. Dispõe sobre a extinção da Licença-Prêmio por assiduidade no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Município de Gravataí, e dá outras providências. Gravataí: Câmara Municipal, 2025. Disponível em: [<https://www.cmgravatai.rs.gov.br/documento/lei-ordinaria-5020-2025-357916>]. Acesso em: 15 de maio de 2026.

GRAVATAÍ (RS), Decreto nº 23.866 de 23 de dezembro de 2025. Regulamenta as Progressões Funcionais Verticais e Horizontais previstas nas Leis nº 5.004/25, nº 5.005/25 e nº 5.008/25, e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Gravataí, 23 de dezembro de 2025. Disponível em: [<https://cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7545&cdDiploma=202523866&NroLei=23.866>]. Acesso em: 15 de maio de 2026.

GRAVATAÍ (RS), Decreto nº 23.867 de 23 de dezembro de 2025. Institui a sistemática de Avaliação de Desempenho Anual do Servidor Público Estável e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Gravataí, 23 de dezembro de 2025. Disponível em: [<https://cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7545&cdDiploma=202523867&NroLei=23.867>]. Acesso em: 15 de maio de 2026.

GRAVATAÍ (RS), Decreto nº 24.085 de 18 de março de 2026. Regulamenta a Lei Municipal nº 5.020, de 24 de dezembro de 2025, que dispõe sobre a extinção da Licença-Prêmio por assiduidade no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Município de Gravataí, e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Gravataí, 18 de março de 2026. Disponível em: [<https://cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7545&cdDiploma=202624085&NroLei=24.085&Word=&Word2=>]. Acesso em: 15 de maio de 2026.



A NARRATIVA DOS PRIVILÉGIOS NO DEBATE DA REFORMA ADMINISTRATIVA E SEUS EFEITOS SOBRE O SERVIÇO PÚBLICO DE BASE

por Gersa Pena (OAB/RS 138.080)

Resumo

O artigo analisa criticamente a reforma administrativa em debate no Brasil, destacando o uso da narrativa dos supersalários como fundamento político para sua legitimação. Sustenta-se que tal discurso generaliza exceções e não reflete a realidade da maioria do funcionalismo público, especialmente nos âmbitos estadual e municipal. A partir de análise normativa e dados empíricos do Ipea, DIEESE e República.org, demonstra-se que as propostas reformistas preservam carreiras de elite e incidem de forma desproporcional sobre os servidores de base, por meio da flexibilização de garantias institucionais e da adoção de mecanismos gerenciais orientados por metas e desempenho. Conclui-se que a reforma, tal como apresentada, tende a fragilizar o serviço público e a comprometer a qualidade e a continuidade dos serviços prestados à população.

1. Introdução

O debate recente acerca da reforma administrativa no Brasil tem sido conduzido, em grande medida, por uma construção discursiva que associa o serviço público à ineficiência, ao desequilíbrio fiscal e à existência disseminada de privilégios. Essa narrativa, amplificada no campo político e nos meios de comunicação, sustenta a ideia de que o funcionalismo público representaria um setor excessivamente oneroso e marcado por distorções remuneratórias generalizadas, o que justificaria a adoção de medidas estruturais voltadas à sua reconfiguração. Sob esse enquadramento, a reforma é apresentada como resposta técnica e inevitável à necessidade de modernização estatal.

Contudo, a leitura dos dados disponíveis revela um quadro substancialmente distinto. As remunerações que ultrapassam os limites constitucionais ou se situam em patamares elevados concentram-se em segmentos específicos, enquanto a maior parte dos servidores, especialmente nas esferas estadual e municipal, percebe rendimentos moderados e desempenha funções diretamente relacionadas

à execução de políticas públicas essenciais. Ainda assim, no plano discursivo, situações excepcionais são reiteradamente tratadas como padrão, operando como elemento de legitimação para intervenções que incidem sobre o conjunto do serviço público.

A compreensão desse movimento exige situar o Estado não como instância neutra ou meramente técnica, mas como forma histórica de organização social, atravessada por conflitos e interesses que se expressam também no plano jurídico-institucional. Nessa perspectiva, as transformações propostas no âmbito da reforma administrativa não podem ser reduzidas a um rearranjo administrativo, mas devem ser analisadas como parte de um processo mais amplo de redefinição das funções estatais, em que mecanismos jurídicos e gerenciais operam na reorganização das relações entre poder público, trabalho e sociedade.

Parte-se, assim, da hipótese de que a atual agenda reformista se sustenta em uma construção seletiva da realidade, que desloca o foco das desigualdades efetivamente existentes para a flexibilização de garantias que estruturam o regime jurídico dos servidores. Esse deslocamento se materializa na substituição de instrumentos historicamente associados à estabilidade institucional por modelos de gestão orientados por desempenho, metas e incentivos variáveis, cuja racionalidade se aproxima de padrões típicos do setor privado que se movimenta a partir do lucro.

Diante desse contexto, o presente propõe uma análise crítica dos fundamentos e dos efeitos da reforma administrativa em curso, examinando tanto os elementos discursivos que sustentam sua legitimidade quanto suas implicações concretas para a organização do serviço público e para a prestação de serviços à população. Para tanto, adota-se abordagem qualitativa, com base em análise normativa e exame de dados empíricos produzidos por instituições como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e a República.org, articulando tais elementos com categorias do Direito Administrativo e da teoria social.

Ao final, busca-se evidenciar que a reforma administrativa, tal como formulada, não incide de forma efetiva sobre os focos de privilégio que afirma combater, mas tende a fragilizar as bases institucionais do serviço público, com impactos que ultrapassam o âmbito funcional e atingem diretamente a efetividade dos direitos fundamentais e a própria capacidade do Estado de atuar de forma contínua, impessoal e orientada ao interesse coletivo.

2. A construção do mito dos supersalários no debate público sobre a reforma administrativa

O debate público em torno da reforma administrativa tem sido fortemente orientado por uma narrativa que associa o funcionalismo público brasileiro à existência generalizada de privilégios e remunerações excessivas. Tal construção discursiva cumpre papel central na legitimação social e política das propostas de reforma, ao apresentar o serviço público como um espaço homogêneo de altos salários e baixa eficiência, demandando, por isso, medidas de contenção, flexibilização e reestruturação institucional.

Essa narrativa, contudo, não encontra respaldo nos dados empíricos disponíveis. Estudos recentes demonstram que os chamados supersalários representam uma fração absolutamente minoritária do funcionalismo público. De acordo com levantamento apresentado no Anuário de Gestão de Pessoas 2025, elaborado pela República.org, menos de 1% dos servidores públicos brasileiros recebem remunerações acima do teto constitucional, enquanto aproximadamente 70% percebem rendimentos mensais de até



R\$ 6.000,00¹. Esses dados evidenciam que a imagem de um funcionalismo amplamente privilegiado não corresponde à realidade material da maioria dos trabalhadores do setor público.

A distorção torna-se ainda mais evidente quando se observa a distribuição dos vínculos públicos entre os entes federativos. Conforme dados do Atlas do Estado Brasileiro, produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), os servidores federais, frequentemente utilizados como parâmetro no debate público, representam apenas cerca de 10% do total de vínculos no setor público, com remuneração média aproximada de R\$ 7.368,00. Em contraste, os servidores estaduais recebem, em média, cerca de R\$ 4.800,00, enquanto os servidores municipais, que concentram aproximadamente 60% dos vínculos públicos no país, percebem rendimentos médios em torno de R\$ 2.600,00.²

Apesar desse quadro heterogêneo, o discurso político tende a tomar como referência as carreiras de elite do serviço público federal, como magistratura, Ministério Público e altos cargos de controle,

convertendo situações excepcionais em parâmetro geral de diagnóstico. Conforme destaca Félix Lopez, analista do Ipea, o debate público “mistura tudo”, transformando a exceção em regra e produzindo a falsa impressão de que todo o serviço público opera sob a lógica dos altos salários e privilégios³. Tal generalização indevida cumpre função retórica estratégica, deslocando o foco das distorções reais e legítima reformas de alcance amplo, cujos efeitos recaem predominantemente sobre os servidores de base.

Nesse sentido, a proposta de reforma administrativa atualmente em discussão no Congresso Nacional, materializada, entre outros instrumentos, na PEC nº 38/2025, não enfrenta de forma direta os núcleos efetivos de privilégio no setor público. Conforme apontado em análise técnica elaborada pelo DIEESE⁴, a reforma preserva carreiras historicamente protegidas e explicitamente exclui do seu alcance temas considerados “sensíveis”, como os supersalários e o regime remuneratório de determinados grupos, ao mesmo tempo em que flexibiliza garantias fundamentais aplicáveis à maioria dos servidores civis.

Portanto, a seletividade do discurso reformista revela-se, não apenas empírica, mas também normativa. Ao sustentar-se sobre a retórica da responsabilidade fiscal e da modernização administrativa, a reforma desloca o debate da correção das desigualdades internas do serviço público para a imposição de mecanismos de controle, avaliação por desempenho e redução de garantias institucionais justamente sobre os segmentos mais vulneráveis da estrutura estatal. Trata-se de um movimento que, longe de promover justiça distributiva ou eficiência administrativa real, contribui para a precarização do serviço público e para o enfraquecimento da capacidade estatal de prestação de serviços essenciais à população.

¹ Disponível em: <https://republica.org/wp-content/uploads/2025/10/05-anuario-2025-RepublicaOrg.pdf>. Página 39.

² Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>

³ Disponível em: <https://claudemirpereira.com.br/2025/12/brasil-media-salarial-dos-servidores-publicos-e-de-r-32-mil-affirma-orgao-do-ministerio-do-planejamento/>

⁴ Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2025/notaTec288reformaAdm.html>

3. A reforma administrativa e seus efeitos sobre os servidores de base e usuários dos serviços

A análise dos textos legislativos que compõem a atual proposta de reforma administrativa evidencia que seus efeitos concretos não recaem de forma homogênea sobre o conjunto do serviço público, tampouco se dirigem ao enfrentamento das distorções remuneratórias frequentemente evocadas em sua justificativa política. Ao contrário, as medidas propostas incidem prioritariamente sobre o regime jurídico dos servidores civis de base e sobre a forma de organização e prestação dos serviços públicos, com repercussões diretas tanto para os trabalhadores quanto para os usuários das políticas estatais.

Os documentos que integram o conjunto de propostas em discussão, elaborados no âmbito do Grupo de Trabalho da Reforma Administrativa e apresentados como diretrizes de modernização da gestão pública, indicam uma clara orientação no sentido da flexibilização de garantias institucionais historicamente associadas ao regime jurídico-administrativo, tais como a estabilidade, a progressão funcional e a centralidade do concurso público como forma de ingresso no serviço público. Em contrapartida, tais textos preservam, ou silenciam quanto, às estruturas remuneratórias de agentes políticos, como os vencimentos de deputados federais do Brasil, bem como aos mecanismos que permitem a perpetuação dos chamados supersalários, revelando uma seletividade normativa que contrasta com o discurso de combate a privilégios.

No que se refere aos servidores públicos, as propostas afetam de maneira mais intensa aqueles vinculados aos planos de cargos e carreiras do Executivo, especialmente nos níveis técnico, administrativo e de apoio. A ampliação de modelos de avaliação por desempenho, a vinculação da progressão funcional ao cumprimento de metas e a flexibilização do regime de estabilidade introduzem um ambiente de maior insegurança institucional, com potencial impacto sobre a autonomia funcional do servidor e sobre a impessoalidade da atuação administrativa. Esses mecanismos, apresentados sob a retórica da eficiência, deslocam o eixo da proteção para uma lógica de responsabilização individual permanente, frequentemente mediada por critérios subjetivos e por relações hierárquicas problemáticas.

Além disso, as propostas de reforma produzem efeitos relevantes sobre instrumentos centrais do Direito Administrativo, como o estágio probatório e o processo administrativo disciplinar. A intensificação da avaliação de desempenho como critério decisório, vinculada a cumprimento de metas de governo, sem o correspondente fortalecimento de garantias procedimentais, amplia os riscos de utilização desses instrumentos como mecanismos de controle e disciplinamento institucional, em detrimento de sua função jurídica originária de apuração objetiva e motivada de condutas. Tal cenário tende a aumentar a litigiosidade judicial, fragilizando a segurança jurídica tanto para o servidor quanto para a própria Administração.

Os impactos da reforma, contudo, não se limitam ao universo funcional. A flexibilização de vínculos, o aumento da rotatividade e a descontinuidade institucional decorrentes da redução de garantias estruturais afetam diretamente a qualidade e a estabilidade dos serviços públicos prestados à população. Áreas como saúde, educação, assistência social e atendimento previdenciário, fortemente dependentes de quadros técnicos permanentes e de memória institucional, mostram-se particularmente vulneráveis a modelos de gestão orientados exclusivamente por metas e indicadores de desempenho de curto prazo.

Nesse sentido, a reforma administrativa, ao priorizar uma lógica de eficiência fiscal e produtividade individual, tende a enfraquecer a capacidade do Estado de atuar como garantidor de direitos fundamentais. O usuário dos serviços públicos, frequentemente invisibilizado no debate, torna-se o destinatário final dos efeitos da precarização institucional, seja por meio da redução da qualidade do

atendimento, seja pela fragmentação das políticas públicas e pela perda de continuidade administrativa. Assim, as propostas em discussão revelam que o verdadeiro custo da reforma não é suportado pelos setores privilegiados do funcionalismo, mas pelos servidores de base e pela coletividade que depende da atuação estatal.

4. Por fim

A análise desenvolvida mostra que a atual proposta de reforma administrativa não é um simples conjunto de ajustes técnicos para modernizar a gestão pública. Trata-se de uma reconfiguração estrutural do regime jurídico-administrativo, sustentada por uma narrativa seletiva de privilégios e supersalários que não corresponde à realidade da maioria do funcionalismo brasileiro. Ao transformar a exceção em regra, o discurso reformista desvia o debate do enfrentamento das distorções que de fato existem para a flexibilização de garantias fundamentais, atingindo, de forma desproporcional, os servidores de base e, por tabela, os usuários dos serviços públicos.

Essa seletividade tem um custo concreto. Ao preservar os núcleos privilegiados e direcionar suas medidas para a flexibilização da estabilidade, a retirada de direitos históricos e a ampliação de mecanismos de controle e avaliação de desempenho, a reforma sobrecarrega justamente os segmentos mais vulneráveis da estrutura administrativa. Substituir garantias estruturais por instrumentos de gestão pautados por metas revela-se incompatível com a própria função da Administração Pública, que se orienta pela legalidade, pela impessoalidade e pela continuidade, e não por critérios de rentabilidade ou eficiência meramente quantitativa.

Bem assim, um dos pontos mais sensíveis dessa reconfiguração é a crescente vinculação das atividades administrativas a metas de governo. Apresentada como estratégia de racionalização, essa vinculação fragiliza a autonomia técnica do serviço público e borra a distinção entre políticas de Estado e políticas de governo, abrindo espaço para a descontinuidade de políticas públicas, o esvaziamento institucional e a instrumentalização do aparato estatal conforme agendas transitórias. A incorporação generalizada de métricas de desempenho e mecanismos meritocráticos, por sua vez, tende a intensificar o controle hierárquico e a pressão institucional sobre os servidores, com reflexos diretos sobre o estágio probatório, o processo administrativo disciplinar e a cultura organizacional da Administração. Em vez de uma gestão mais eficiente, o resultado provável é mais litigiosidade, mais insegurança jurídica e pior qualidade nos serviços prestados à população.

Os efeitos, portanto, extrapolam o âmbito interno da Administração. A precarização dos vínculos, o aumento da rotatividade e a fragilização das garantias afetam a estabilidade e a qualidade dos serviços públicos, atingindo com mais força justamente os grupos sociais que mais dependem do Estado para efetivar direitos fundamentais. O custo real da reforma não recai sobre os setores privilegiados, recai sobre os servidores de base e sobre os cidadãos que usam os serviços públicos.

Longe de ser uma instância imparcial, o Estado opera a partir das contradições da sociedade e tende a reproduzir, sob formas jurídicas e administrativas, as desigualdades que a estruturam. Ao privilegiar a flexibilização de vínculos, a contenção de gastos e a adoção de mecanismos gerenciais, as medidas propostas empurram o papel estatal para uma lógica de adaptação ao mercado, em detrimento de sua função de garantidor de direitos.

Reconhecer esses limites, no entanto, não significa negar a importância do Estado como espaço de disputa, pois é justamente por não ser neutro que sua conformação institucional se torna objeto de conflito político e social. Defender as garantias do serviço público não é defender privilégio, é proteger as condições mínimas para uma atuação técnica, impessoal e contínua, relativamente resguardada de pressões arbitrárias e interesses de ocasião. A ausência de resistência não resolve essas contradições, só as aprofunda.



Em síntese, uma reforma administrativa comprometida com o interesse público não pode se apoiar em diagnósticos distorcidos nem em soluções pautadas exclusivamente pela lógica de mercado. Reformar o Estado não significa reduzir garantias, mas tensionar seus limites e disputar seus rumos, para que sua reconfiguração não ocorra apenas em favor de interesses que aprofundam a desigualdade social.

20 de abril de 2026.



POR QUE O COMBATE À ESCALADA FASCISTA NO BRASIL DEVE SER ASSUMIDO PELOS SINDICATOS

por Rogério Viola Coelho (OAB/RS 4.655)



1 – A Assembleia Nacional Constituinte, instalada há quase 40 anos no Brasil, anunciou que tinha a missão de instituir um Estado democrático destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, além de consagrar os valores supremos da liberdade, da fraternidade numa sociedade pluralista e sem preconceitos. Com esta missão, a Assembleia além de ratificar os direitos fundamentais, gerou garantias para sua efetivação, culminando no controle de constitucionalidade. Devemos lembrar que dela participaram representantes fiéis de frações das classes dominantes.

No seu curso houve extensa e intensa mobilização popular. O resultado foi uma Constituição das mais avançadas. No entanto, passados 10 anos, surgiu um movimento de reformas constitucionais regressivas, fundamentadas em doutrinas propagadas por agências das classes dominantes em escala mundial, como o FMI e o Banco Mundial. O primeiro impulso reformista ocorreu na década de 90 do século XX, fundamentado na doutrina neoliberal, imposto aos países periféricos endividados, a partir do Consenso de Washington. Através de emendas à Constituição, o governo FHC promoveu uma reforma administrativa que produziu a privatização de empresas estatais e a exteriorização de serviços públicos, entregues a organizações públicas não estatais. Além disso, foi instituído o *contrato de gestão*, que autorizava



a entrega do planejamento e da administração de serviços públicos, que ficaram no corpo do Estado, a fundações privadas, criadas por grandes organizações empresariais.

A penetração de frações da burguesia no corpo do Estado, incidiu principalmente nos órgãos públicos incumbidos da efetivação dos direitos sociais e individuais, começando pela Educação. O ensino básico – uma obrigação do Estado, atribuída aos estados-membros e aos municípios – passou a sofrer a ação das fundações empresariais em praticamente todo o País, no planejamento e na gestão.

As escolas do ensino básico são consideradas pela filosofia política o *locus* principal da disputa da hegemonia, ao lado da mídia. O resultado depois de trinta anos, foi a perda de qualidade na educação, com a redução do ensino à preparação para o trabalho nos termos requeridos pelo mercado, com a supressão das disciplinas destinadas a pro-

mover o desenvolvimento da personalidade e o exercício da cidadania, as principais missões da educação estabelecidas pela Constituição. Além disso, verificou-se, ainda, a precarização da formação de professores, com uso massivo do ensino a distância, convertida em um negócio muito lucrativo para as empresas.

A relevância do ensino público básico na disputa da hegemonia, foi proclamada por Napoleão dois séculos atrás, ao reabrir a Universidade de Paris em 1808 com a missão de formar professores, destinados aos rincões da França para que o ensino público laico enfrentasse o domínio da Igreja, defensora do velho regime.

No início do século XX, na Itália, foi GRAMSCI que destacou a relevância do ensino público básico na disputa da hegemonia, propondo escolas de tempo integral com moradia para todos os italianos, fechando as escolas particulares, voltadas para a formação das elites, que eram inacessíveis às famílias de trabalhadores.

2 – A involução produzida nas escolas públicas do ensino básico pela penetração das fundações privadas, ao longo de trinta anos, cumpriu seu duplo objetivo. Além de alargar o espaço do mercado para os agentes econômicos, propiciou a vitória ampla da burguesia na luta pela hegemonia, concorrendo neste processo à atuação da mídia oligopolizada.

Importa observar que o objetivo anunciado pela doutrina do neoliberalismo – que era de destravar a atividade econômica para retomar o desenvolvimento – foi considerado inalcançado depois de alguns anos. O economista que elaborou o texto do Consenso na convenção – JOHN WILLIAMSON – sustentou que a razão principal para o fracasso não foi *reforma de mais*, mas *reforma de menos*, além do despreparo dos gestores da economia dos Estados periféricos na implementação das medidas.⁵

Ultrapassado o neoliberalismo, com o fracasso do Consenso de Washington, que prometia a retomada do crescimento da economia, ressurgiu a doutrina da austeridade, que havia sido formulada no início do século XX, concebida, não para gerar o desenvolvimento econômico, mas para estancar o caminho para o abismo.

As políticas de austeridade, concebidas em duas conferências da Liga das Nações após o primeiro pós-guerra, por iniciativa da Inglaterra e da Itália, propunham: a) a intensificação do trabalho e redução dos salários (**austeridade industrial**); b) o controle da inflação pela elevação dos juros para redução da demanda (**austeridade monetária**); c) a redução drástica dos gastos sociais e a supressão dos percentuais mínimos da receita a eles destinados na Constituição (**austeridade fiscal**).

A catástrofe da economia se consumaria se o *superavit fiscal*, ou no mínimo o *equilíbrio*, não fosse logo alcançado. Os Estados nacionais chegaram a criar parâmetros para prever o ponto em que a dívida pública, crescente com o desequilíbrio fiscal, iria gerar a explosão da inflação. Veio depois a proposta da sua redução imediata por *prudência*,

gerada pela pronta redução dos gastos sociais.

Observe-se que há cerca de um século, quando esta doutrina foi elaborada, os gastos sociais do Estado haviam sido elevados pela pressão do movimento operário, fortalecido pela falta de força de trabalho no mercado, em face das legiões de pessoas empenhadas na primeira guerra (1914 a 1918) e, ainda, de outros tantos milhões de trabalhadores no incremento necessário da indústria bélica.

Cumprir lembrar que as conquistas do movimento operário foram viabilizadas com a conquista do direito de voto, até então reservado aos proprietários e empreendedores, considerados os únicos capazes de expressar a vontade da Nação. Um avanço marcado pelo protagonismo da Segunda Internacional, ao assumir a luta por reformas visando a conquista dos direitos sociais e políticos, dentro do capitalismo.

3 – O *estado social* estendia-se pela Europa no início do século XX. Tendo sido institucionalizado na Constituição de Weimar, de 1919, ia chegando à Itália, conduzido em ambos os países pelos partidos socialistas e social-democratas, além de intelectuais orgânicos. A **instituição do mercado** – comunidade de pessoas formada por vários estamentos de agentes econômicos com interesses estratégicos comuns – considerou o triunfo do movimento de resistência da sociedade rumo à formação do estado social uma derrota histórica.

Nestas condições, a burguesia industrial foi aderindo ao projeto do partido fascista de extinguir os direitos sociais e individuais, promovendo uma guerra interna de extermínio de todos os ativistas políticos que haviam liderado a conquista e a defesa desses direitos, identificados pelo fascismo como inimigos da nação. Os primeiros movimentos, visando à extinção dos direitos dos subalternos, seguiram as políticas de austeridade que a Itália havia construído juntamente com a Inglaterra nas duas conferências chamadas pela Liga das Nações no início da década de vinte do século passado.

⁵ WILLIAMSON, John, in 'Nossa Agenda e o Consenso de Washington', do livro "Depois do Consenso de Washington ..." Pedro-Pablo Kuczynski. John Williamson. Organizadores. Ed. Saraiva, ed. 2004. Pág.288.

Seguindo a lógica das guerras de religião, Mussolini compreendeu que, tendo o inimigo a eliminar, faltava ao seu projeto a divindade a quem servir, no limite com o sacrifício da própria vida. O ente mítico encontrado foi a **nação**, dizendo que a Itália estava diminuída no concerto das nações europeias. Ela estava atrasada em relação às demais nações europeias, já que lhe faltavam colônias para extrair riquezas e servirem de mercados cativos para ampliar seu desenvolvimento industrial. Permanecia, assim, como uma *nação proletária*, frente à grandeza das demais.

A solução naquele momento seria a supressão dos limites e dos entraves legais impostos ao mercado e, especialmente, a redução dos custos do trabalho, eliminando os direitos conquistados pelos trabalhadores, além do próprio preço do trabalho, que fora elevado com a emergência da autonomia coletiva. Só assim sua grande indústria ganharia competitividade para expansão no mercado internacional.

Lutar por isto seria lutar pela '*grandeza da Nação*'. O ente mítico da nação se instala no imaginário social quando o povo toma consciência de si pelos traçados de sua história, com exaltação dos heróis do passado. Ele liga a geração atual pelo solo que habita aos feitos das gerações passadas, que deixam sua marca. Internalizando o mito da nação, o homem recebe, como uma dádiva, o sentimento de identidade, que o individualiza no mundo. E realimenta o mito da nação.

Hoje, no Brasil, as políticas de austeridade são impostas em nome do risco existente de explosão da inflação, com a ultrapassagem dos limites suportáveis da dívida pública. Chegando ao governo, o movimento fascista tupiniquim, chefiado por Bolsonaro, iniciou a eliminação e redução dos direitos sociais, usando a retórica de MUSSOLINI, mais os sinais simbólicos do nazifascismo, incluindo o mito da grandeza da Nação, e o combate aos seus inimigos declarados, os sindicatos e movimentos sociais, com uso da força pública no percurso.

4 – Segundo BELLUZZO, a *obsessão do superavit fiscal e a busca incessante do equilíbrio*, dissimula o movimento da capital de acumulação contínua. Daí que *“por rádio, televisão e jornal a população é ‘informada’ que precisa se sacrificar, aceitar cortes nos gastos sociais e menos direitos e benefícios trabalhistas, ou encarar a destruição da economia, tudo em nome da ciência econômica”*.⁶ Os três poderes no País avançam na extinção dos direitos, em conformidade com essa cantilena, movidos pelos fatores reais de poder, internalizados com as reformas administrativas continuadas.

É evidente hoje em nosso País o protagonismo dos três poderes do Estado na implementação das políticas de austeridade que concorrem para a escalada fascista. Começando pelo legislativo, que exige a todo momento a redução dos gastos sociais nos orçamentos projetados, invocando o imperativo do equilíbrio orçamentário, enquanto segue aumentando as verbas das emendas parlamentares. O Executivo, impotente diante da maioria parlamentar vinculada ao empresariado, segue concedendo a transferência de serviços públicos para a iniciativa privada e concedendo a gestão dos órgãos públicos incumbidos da efetivação dos direitos sociais para regalo das grandes empresas.

O Poder Judiciário assumiu decididamente o lado dos empresários, acolhendo a reforma trabalhista em tudo favorável à livre iniciativa, culminando no recente anúncio de validação dos contratos de trabalhadores individuais como PJs, instituindo uma verdadeira farra de fraudes trabalhistas. A denúncia foi vertida em livro próprio – *A Suprema Corte Contra os Trabalhadores* – que narrou as decisões parciais adotadas.

O protagonismo dos três poderes na implementação das políticas de austeridade revela a penetração dos agentes econômicos privados nas instituições do Estado. Do lado de fora, os poderes sociais das instituições sindicais, juntamente com os movimentos sociais, oferecem a resistência correspondente à sua força real, inferiorizados frente à força dos poderes privados das corporações empresariais.

⁶ BELLUZZO, Luiz Gonzaga, “Sociedade de massa e financismo”. CartaCapital, ed. 9 de julho de 2025. Pag. 19

“

É evidente hoje em nosso País o protagonismo dos três poderes do Estado na implementação das políticas de austeridade que concorrem para a escalada fascista.

Em face dessa correlação de forças, é necessário que as instituições da sociedade, reunindo o universo dos subalternos, visitem a epopeia dos movimentos de resistência nos primórdios da revolução burguesa, buscando aí o ânimo de luta contra os opressores. Cabe considerar que a classe operária na primeira e na segunda revoluções industriais estava em franca expansão, com capacidade de enfrentamento da repressão, e na atualidade, com a terceira e a quarta revoluções está em fase de retração, com a enorme redução dos postos de trabalho em escala mundial. A luta agora é direcionada necessariamente para a reconquista da hegemonia, submetendo as doutrinas às armas dos dominantes, fazendo uma *‘guerra de posição’*.

Porto Alegre, maio de 2026



O PRINCÍPIO DA DIGITALIZAÇÃO NA PROPOSTA DE REFORMA ADMINISTRATIVA: DO QUE ESTAMOS FALANDO?

por Beatriz Lourenço Mendes (OAB/RS 112.079)



Os princípios constitucionais-administrativos previstos no rol do art. 37, da Constituição Federal, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, estão prestes a sofrer modificação, para o acréscimo da digitalização em seu bojo, ao menos é o que propõe a PEC 38/2025.

A proposta integra o denominado pacote da Reforma Administrativa, acompanhado de minuta de Projeto de Lei Complementar, que institui a Lei de Responsabilidade por Resultados da Administração Pública brasileira, e de minuta de Projeto de Lei Ordinária, que institui o Marco Legal da Administração Pública brasileira. O conjunto normativo vem sendo apresentado como medida voltada à modernização da Administração Pública e ao incremento da eficiência na prestação dos serviços públicos.

Considerando que os princípios constitucionais servem para guiar a Administração Pública em sua atuação, numa primeira leitura já é possível se questionar qual é o alcance hermenêutico de uma gestão pública pautada pela digitalização, tendo em vista a abrangência semiótica do referido termo. Em consulta ao dicionário, tem-se que o significado informático do termo é o “processo pelo qual dados analógicos são digitalizados”. Todavia, a trajetória recente de desenvolvimento do governo digital no Brasil tem demonstrado que esse alcance é muito mais profundo do que a simples digitalização de dados, como se poderia depreender de uma leitura inicial.

Na mesma esteira da proposta de reforma administrativa anteriormente apresentada em 2020, a justificativa se baseia no equilíbrio das contas públicas, sustentando que ela permitiria diminuir ou extinguir alegados privilégios econômicos dos servidores públicos, os quais, segundo esse argumento, pesariam sobre as despesas primárias da União⁷. O expoente da atual proposta consiste em acabar com os supersalários e os denominados “penduricalhos”, não obstante esta narrativa já tenha caído por terra, já que os dados apontam que apenas 1,34% dos servidores recebem acima do teto do serviço público⁸.

No âmbito da gestão pública, o Brasil, historicamente conhecido pela centralização da Administração Pública na figura do Poder Executivo, assim como os demais países da América Latina que passaram por regimes ditatoriais, envida esforços, através de reformas legislativas, para cortar gastos através da redução de pessoal, recrudescer os critérios de acessos a direitos sociais por parte dos cidadãos a partir da imposição de burocracia digital e submeter a máquina pública à lógica de mercado, apostando na instituição de parâmetros meritocráticos ao serviço público e na relação platformizada com o cidadão.

À vista disso, esse artigo se propõe a analisar a pretendida digitalização da Administração Pública, sob dois aspectos principais: os impactos da digitalização da Administração Pública para os destinatários da atuação estatal, isto é, os cidadãos, bem como para os servidores públicos que a compõem enquanto trabalhadores. Para tanto, dividir-se-á a discussão em dois eixos principais: como o processo de platformização dos serviços públicos fornecidos impacta na garantia de direitos fundamentais sociais aos cidadãos, bem como de que forma a referida escolha política e organizacional impacta no trabalho desempenhado pelos servidores públicos.

Embora a Reforma Administrativa ainda se encontre em tramitação no Congresso, a Administração Pública direta já tem demonstrado pistas dos rumos que se pretende tomar com essa proposta de transformação digital, tendo como experimento o braço estatal da previdência e da assistência social. O fechamento gradual das agências do INSS até 2020⁹ e a conversão dos serviços oferecidos presencialmente em

⁷ CARDOSO JR., José Celso; CAMARGOS, Regina Coeli Moreira. Reformas administrativas em perspectiva internacional: características e resultados. *Cadernos da Escola do Legislativo*, [S. l.], v. 23, n. 40, p. 14.

⁸ AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. “Supersalários” não são o problema de grande parte do serviço público: falácia é usada pra atacar direitos e empurrar Reforma Administrativa. Auditoria Cidadã da Dívida, 13 fev. 2026. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/supersalarios-nao-sao-o-problema-de-grande-parte-do-servico-publico-falacia-e-usada-pa-atacar-direitos-e-empurrar-reforma-administrativa/>. Acesso em: 30 abr. 2026.

⁹ SALLUM, Samanta. INSS vai cortar pela metade gerências de atendimento no início de 2020. Congresso em Foco, 18 dez. 2019. Disponível em: <https://www.congressoemfoco.com.br/noticia/31732/inss-vai-cortar-pela-metade-gerencias-de-atendimento-no-inicio-de-2020>. Acesso em: 30 abr. 2026.

serviços digitais teve como objetivo o contingenciamento de gastos, especialmente em face da aposentadoria de grande parte do quadro de servidores públicos integrantes do INSS que permanecem até então sem substituição por concurso público para provimento de tais vagas.

O rearranjo da política pública de previdência e assistência social está alinhado com a Estratégia Nacional de Governo Digital¹⁰, que promete buscar, dentre outros objetivos, a inserção do Estado de maneira mais dinâmica e eficaz no ambiente digital, bem como uma aproximação daquele com a população. A ideia de uma desburocratização do governo e a adoção de políticas públicas que facilitem a compreensão e tomada de decisão por parte dos cidadãos é defendida por Carl Sunstein¹¹, todavia, essa concepção parte da premissa de que o cidadão é o destinatário final e deve ser o principal foco das políticas públicas.

Embora o autor estadunidense proponha um modelo de Administração Pública também visando à redução de custos, há a compreensão de que a arquitetura de escolhas do gestor público deve ser simples e buscar a previsibilidade e a redução de incertezas à população. Ao contrário dessa perspectiva, nos parece que a proposta brasileira de transformação digital retira o cidadão da equação, pois, ao ignorar a diversidade étnica e cultural dos povos e comunidades tradicionais, assim como as desigualdades regionais existentes num país de dimensões continentais, dificulta o acesso de grande parte da população brasileira a políticas públicas sociais.

Por exemplo, a transformação digital da previdência e assistência social, majoritariamente voltadas à população idosa, com deficiência e em situação de vulnerabilidade social, deveria se guiar pelos dados estatísticos sobre acesso, uso e aproveitamento das plataformas digitais com o intuito de postular direitos sociais, sob pena de gerar um paradoxo segundo o qual a parcela mais necessitada de tais prestações corresponder a que menos possui condições de obtê-las.

Assim, a iniciativa de transformação digital, sobretudo de políticas públicas cujos destinatários são parcelas já marginalizadas da população, deve, *a priori*, buscar compreender as diferentes relações que os usuários desenvolvem com as tecnologias, baseadas nos próprios contextos familiares, na renda, idade, localização geográfica, etnia, gênero, dentre outros marcadores sociais que impactam diretamente no nível de habilidades digitais desenvolvidas e, conseqüentemente, determinarão o acesso ou não a direitos sociais fundamentais¹².

A concretização desses direitos se encontra associada ao objetivo constitucional de erradicação da pobreza e diminuição da desigualdade social e deve obedecer, no caso da seguridade social, o princípio constitucional da universalidade da cobertura e do atendimento. Segundo este comando, no aspecto objetivo, o seguro público deve cobrir a maior parte dos riscos sociais, desde que haja previsão legal, e no aspecto subjetivo, abarcar o universo de beneficiários elegíveis a tais direitos.

Para se vislumbrar o quanto o uso das tecnologias digitais pode ser complexo, sobretudo quando se fala em digitalizar o acesso a direitos, a pesquisa do TIC Domicílios 2025, no segmento *Usuários de internet, por tipo de habilidade digital*, interrogou usuários de internet acerca dos mais diferentes tipos de usos¹³, como instalar programas no computador ou aplicativos no celular, e, constatou, ao final, que 92% de usuários analfabetos demonstraram que não haviam realizado nenhuma dessas atividades, seguido por 57% de usuários com 60 anos ou mais que declararam não possuir quaisquer dessas competências.

¹⁰ Decreto 12.069/2024.

¹¹ SUNSTEIN, Cass R. Simpler: **The Future of Government**. Nova York: Simon & Schuster, 2013.

¹² Sobre o aspecto, vide: MENDES, Beatriz Lourenço. **Direitos fundamentais e marginalização digital: o acesso à proteção social em risco**. São Paulo: Dialética, 2025.

¹³ Copiou ou moveu um arquivo ou uma pasta, por exemplo, em um computador ou na nuvem; Usou ferramenta de copiar e colar para duplicar ou mover conteúdo, por exemplo, em um documento ou uma mensagem; Anexou documento, imagem ou vídeo a mensagens instantâneas, e-mails ou SMS; Usou fórmula em uma planilha de cálculo; Conectou ou instalou novos equipamentos com ou sem fio, como modem, impressora, câmera ou microfone; Instalou programas de computador ou aplicativos de celular; Criou uma apresentação de slides; Transferiu arquivos ou aplicativos entre dispositivos, inclusive pela nuvem; Criou programa de computador ou aplicativo de celular usando linguagem de programação; Adotou medidas de segurança, como senhas fortes ou verificação em duas etapas, para proteger dispositivos e contas online; Mudou configurações de privacidade no seu dispositivo, conta ou aplicativo para limitar o compartilhamento de dados pessoais, como seu nome, contato ou foto; Verificou se uma informação que encontrou na Internet era verdadeira; Nenhuma das opções.

Se por um lado a transformação digital afeta parcelas já estigmatizadas da população, de outro lado, é preciso jogar luz ao impacto interno que esta reorganização produz no quadro de servidores públicos da Administração Pública. Isso porque o serviço público é guiado por princípios e lógica diversa daquela que orienta o trabalho privado.

Segundo Alain Supiot¹⁴, sob a perspectiva do direito do trabalho, a base da distinção entre a prestação de serviço privado e a prestação de serviço público é que aquele é guiado pelo contrato, enquanto este é guiado pelo estatuto. A reunião de características próprias do serviço público é chamada pelo autor de “espírito de serviço público”, que consiste em diversa relação com o poder, dinheiro e tempo.

No que se refere à relação com o poder, Supiot¹⁵ entende que o funcionário público não está apenas subordinado a um superior hierárquico, como no caso dos contratos de trabalho privados, mas possui relação direta com o público, o qual, por sua vez, é sujeito de direitos. Esta relação com o cidadão equipara, tanto o subordinado, quanto o chefe, no funcionalismo público, à moral profissional de prestar serviços sem discriminação a toda a população. Assim, a ideia central do autor é a de que “o funcionário público não se subordina a uma determinada pessoa, e, sim, a uma organização e os valores por ela encarnados”.

Quanto à relação do servidor público com o dinheiro, entende-se que esta se diferencia das relações laborais privadas à medida em que a remuneração do funcionário público deve salvaguardar a dignidade e integridade. Essas características visam evitar a acumulação de vários postos de trabalho para atingir uma contraprestação digna, assim como impedir eventual corrupção¹⁶.

Por fim, a relação do servidor com o tempo é marcada pela continuidade, tendo como corolário a perspectiva de evolução da remuneração com o passar do tempo. A referida lógica permite a recomposição salarial ao longo do tempo, a fim de suprir a busca por lucro própria do mercado de trabalho¹⁷.

A par dessas características próprias ao trabalho desempenhado pelo funcionalismo público, têm-se visto que a proposta de digitalização da Administração Pública se distancia do espírito de serviço público acima definido, pois não garante dignidade na relação com o poder, serenidade na relação com o dinheiro ou a continuidade na relação com o tempo.

No caso da digitalização do INSS, a ausência de novos concursos públicos para preenchimento das vagas nas agências de previdência e assistência social acarretou uma sobrecarga de trabalho aos servidores remanescentes, já que não houve diminuição no número de requerimentos administrativos, pelo contrário, houve um aumento exponencial de demandas previdenciárias com o advento da pandemia de coronavírus¹⁸.

A proposta de solução para a referida problemática gerada consistiu na implementação de um programa de bonificação por processo administrativo analisado pelo servidor público fora do expediente¹⁹. Essa proposta foi implementada pela Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019 e prevê a bonificação no valor de R\$ 57,50 ao servidor público, por processo administrativo analisado, e R\$ 61,72 ao perito médico, por perícia extraordinária realizada.

A instituição de bônus pelo desempenho de serviço público fora do horário de expediente, de um lado, confunde-se com a lógica privada e se distancia da denominada serenidade nas relações com o dinheiro, já que imprime a possibilidade de receber mais por produção, aumentando a jornada de trabalho do servidor. De outro lado, esconde a sobrecarga de trabalho aos servidores do INSS, ante o déficit de pessoal decorrente da ausência de concurso público.

¹⁴ SUPIOT, Alain. **A crise do espírito de serviço público**, p. 18.

¹⁵ Ibid, p. 18.

¹⁶ Ibid, p. 19.

¹⁷ Ibid, p. 19.

¹⁸ CAVALLINI, Marta. Covid-19 é principal causa de afastamento do trabalho em 2021; em 7 meses, concessões de auxílio-doença equivalem a 54% de 2020. *G1 Economia*, 10 out. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/10/10/covid-19-e-principal-causa-de-afastamento-do-trabalho-em-2021-e-sequelas-devem-aumentar-concessoes-de-auxilio-doenca.ghtml>. Acesso em: 30 abr. 2026.

¹⁹ Embora a lei não preveja na literalidade o condicionamento de recebimento do BMOB ao trabalho exercido fora da jornada habitual, a interpretação sistemática do diploma legal permite a referida conclusão, já que o art. 4º, §2º prevê que a análise de processos do Programa Especial durante a jornada de trabalho gerará compensação da carga horária. Ademais, o art. 5º, da lei dispõe que o pagamento do BMOB não será devido quando for pago adicional noturno e/ou adicional de serviço extraordinário.

O programa de bonificação instituído ainda perverte a relação de poder e hierarquia no funcionalismo público, orientada pela moral de servir à sociedade. Ao reduzir o processo administrativo à mercadoria com valor indexado, deixa-se de olhar para o segurado como titular de direitos fundamentais sociais. Essa distorção se agrava quando se considera que os requerimentos submetidos ao INSS envolvem, em regra, prestações de natureza alimentar, diretamente relacionadas à subsistência dos administrados.

Por fim, a proposta de Reforma Administrativa, além de pretender aumentar a implementação da sistemática bônus de resultado, a exemplo do que já se consolidou no INSS, tende a instituir métricas de desempenho no serviço público, ampliar regimes de contratação temporários e proibir a progressão na carreira exclusivamente por tempo de serviço.

Tais alterações colocam em xeque a estabilidade do serviço público e subvertem o princípio da continuidade da relação de trabalho. Ao submeter os servidores a avaliações periódicas de desempenho, associadas à possibilidade de desligamento, a proposta também tende a produzir um ambiente permanente de insegurança funcional, no qual o medo da perda do cargo passa a interferir diretamente no exercício autônomo, técnico e impessoal da função pública.

Sendo assim, seja do ponto de vista da prestação de serviços à população, seja da perspectiva de reorganização interna do funcionalismo público, a digitalização projetada causará impactos profundos na estrutura do serviço público e na própria moral que rege a gestão pública.

Por conseguinte, a roupagem da digitalização como um princípio constitucional-administrativo

se relaciona com uma série de transformações no setor público que pouco têm a ver com a digitalização em si. Tais transformações se relacionam sobretudo com um projeto neoliberal de Estado, à medida que tornam o setor público pouco atrativo como possibilidade de trabalho, tendo em vista a sobrecarga de atribuições, a ausência de segurança quanto à remuneração, a estabilidade no cargo e a preservação do interesse público. Além disso, ignoram o compromisso constitucional do Estado com a concretização dos direitos fundamentais ao impor um modelo de acesso a direitos condicionado ao domínio de tecnologias da informação, cuja utilização complexa está longe de corresponder à realidade social brasileira.

Referências bibliográficas

CARDOSO JR., José Celso; CAMARGOS, Regina Coeli Moreira. Reformas administrativas em perspectiva internacional: características e resultados. **Cadernos da Escola do Legislativo**, [S. l.], v. 23, n. 40, p. 14.

MENDES, Beatriz Lourenço. **Direitos fundamentais e marginalização digital: o acesso à proteção social em risco**. São Paulo: Dialética, 2025.

SUNSTEIN, Cass R. Simpler: **The Future of Government**. Nova York: Simon & Schuster, 2013.

SUPIOT, Alain. A crise do espírito de serviço público. Tradução de Maria Luiza de Carvalho Armando. Adverso: **Revista da Associação de Docentes da UFRGS**, Porto Alegre, ano V, n. 7, p. 16-25, jul. 1995.



REFORMA ADMINISTRATIVA

Se é **ruim** para o **Serviço Público**,
É PÉSSIMO
para o **BRASIL**

ANDES
SINDICATO NACIONAL

SINDOif
Seção Sindical do ANDES-SN no IFRS



APONTE A CÂMERA DO CELULAR PARA O QR CODE
E LEIA A ÚLTIMA EDIÇÃO DO COMENTANDES SOBRE
A REFORMA ADMINISTRATIVA

AUSTERIDADE FISCAL E REFORMA ADMINISTRATIVA

por Enzo Nunes (OAB/RS 140.053) e Felipe Bardelotto (OAB/RS 136.025B).

I – INTRODUÇÃO

O Estado é um ente em constante mudança ao longo da história humana. Por vezes, essas mudanças são perceptíveis em poucos anos e em uma mesma geração, com alternância de governos e de formas de atuação que modificam a relação entre Estado e cidadãos.

Nas últimas décadas, o ocidente vivencia uma alteração no modelo de estrutura estatal, impulsionado pelo neoliberalismo, dividindo-se em três gerações complementares entre si, que perpetuam essas mudanças do Estado. Essa sistemática tem notória relação com as estruturas de poder internacionais, por meio de relatórios de entidades como Banco Mundial e FMI, que, por sua vez, impulsionam os lucros de setores privados e aprofundam as desigualdades regionais por meio de políticas de austeridade fiscal.

Essas alterações podem ser acompanhadas em paralelo às movimentações autogestacionais do próprio Estado: políticas que favorecem entidades privadas e que aproximam os serviços públicos – em boa parte reconhecidos como direitos básicos, essenciais e fundamentais, da “forma mercadorias” podem ser indicadores de tendências que intensificam a vulnerabilidade da população já hipossuficiente.

Parte fundamental do esvaziamento do caráter essencial dos direitos que permitem a reprodução da mão de obra humana é o encaixe desses direitos na lógica de produção capitalista, guiada pela máxima “produzir mais, por menos”.

Neste modelo econômico, feito pelas entidades globais, mas impulsionado pelas burguesias imperialistas, todas as áreas da vida das pessoas são afetadas, inclusive, os poderes formadores do Estado. Nessa linha, este artigo busca, além de apresentar um aparato geral das gerações de reforma do Estado diante do contexto institucional internacional, analisar as tendências globais de austeridade a mais recente Proposta de Emenda à Constituição que, dentre outras, busca introduzir no serviço

público métodos de gerenciamento que, embora se apresentem como formas de racionalização e gerenciamento, deixam importantes questionamentos sem resposta.

II – AS REFORMAS DO ESTADO E OS PLANOS DO CENÁRIO INTERNACIONAL

Em primeiro plano, cumpre destacar que as reformas aqui apresentadas se originam na década de 80, após os chamados “30 anos gloriosos do capitalismo”, quando da eleição de Margaret Thatcher e Ronald Reagan, respectivamente, no Reino Unido e nos Estados Unidos. Essas reformas surgiram por conta da crise do que eles concebiam como uma burocracia excessiva e do modelo weberiano estatal, o qual, por sua vez, pleiteava por uma maior extensão dos direitos sociais amparados pelo Estado. Nesse contexto, então, surge o *New Public Management* – NPM (ou “Nova gestão pública” em uma tradução livre)²⁰.

Nesse modelo, concebia-se que a administração estatal deveria adotar técnicas provenientes da iniciativa privada para melhorar a eficiência (palavra que se tornou constante a partir de então) e reduzir os gastos públicos. Além disso, tinha como sistemática a avaliação periódica e controle dos resultados a partir da prestação de contas. Como resultado, a figura do cidadão, que antes compunha parte integrante e ativa do Estado, foi substituída e passou a ser visto como mero cliente de determinado ente estatal.

As reformas da NPM (que se iniciaram na década de 90) tiveram como ponto de partida o relatório do Banco Mundial intitulado “*Informe sobre el desarrollo mundial: el Estado en un mundo en transformación*”, que, por sua vez, foi profundamente inspirado nas teses do chamado Consenso de Washington. O relatório menciona que, para gerar eficiência do Estado, deve-se necessariamente e principalmente promover a alteração das estruturas administrativas do estado, ao que se chama de

20 MACEDO, Marcelo Hernandez; ALVES, Andrea Moraes. Reforma administrativa: o caso do Reino Unido. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 48, n. 3, p. 62–83, 2014..

“eliminação dos obstáculos e da reforma do Estado”²¹:

A história da reforma do Estado nas atuais nações industriais é motivo de esperança — e de reflexão — para os países em desenvolvimento. Até o século passado, os países da Europa, da América do Norte e o Japão enfrentavam muitos dos problemas que agora parecem reduzir a eficácia do Estado no mundo em desenvolvimento. Com o tempo, superaram esses problemas e se transformaram em Estados modernos, dotados de sistemas profissionais. (...) Durante os últimos 15 anos, muitos governos responderam às pressões internas e externas implantando profundas reformas para melhorar sua eficácia. As mudanças na política macroeconômica — relacionadas às taxas de câmbio e às políticas fiscal e comercial — são, em geral, as que foram aplicadas com maior rapidez. Essas reformas, embora tenham repercussões políticas, não exigem uma transformação radical das instituições. Um pequeno núcleo de tecnocratas competentes pode aplicá-las em curto prazo, muitas vezes por decreto. Tudo o que é necessário é vontade política para mudar.

Por outra banda, a segunda geração de reformas, que persistiu na linha da NPM, teve um enfoque mais voltado para a realocação dos recursos públicos e o compartilhamento com a iniciativa privada de atividades até então realizadas integralmente pelo Estado. Para que fosse possível esse redimensionamento dos recursos públicos, expandiram-se as figuras das Organizações Sociais (OS) e as Parcerias Público-Privadas (PPPs).

Já a terceira geração de reformas ocorreu nos anos 2000, após a crise financeira global de 2008. Com a intensificação dos prejuízos dos bancos por conta da “bolha imobiliária” – causada pela

má-gestão da loteria capitalista²² – os Estados se viram obrigados a socorrer as instituições financeiras. Houve a retomada da NPM para os países mais atingidos pela crise²³, com enfoque especial ao corte de investimentos públicos, bem como a descentralização das responsabilidades e dos gastos do Estado.

Novamente, a criação dessa sistemática partiu de relatórios diversos do FMI, Banco Central Europeu e Comissão Europeia, culminando no relatório “*Public Sector Shock: The Impact of Policy Retrenchment in Europe*” editado pela OIT²⁴. Por óbvio, essa sistemática buscava a socialização dos prejuízos causados pela crise financeira em detrimento da privatização dos lucros das instituições que causaram esse colapso.

Notadamente, as reformas são uma constante em todo o mundo ocidental. Apesar de não acontecerem de forma igual em todos os países, possuem semelhanças entre si, principalmente por serem inspiradas em diretrizes comuns. Tais diretrizes culminam na austeridade fiscal.

Como se pode perceber da análise do histórico de implementação dessas reformas, há uma gênese comum em todas elas: a modificação das estruturas internacionais para comportarem os interesses empresariais dos países imperialistas que formam o primeiro mundo. Essas potências ocidentais buscam, portanto, se apoderar das estruturas do Direito Internacional para focalizarem nos países periféricos seu modo de gestão e, conseqüentemente, impulsionar os lucros da sua burguesia local expansionista, que se expande justamente para os países e Estados mais fragilizados, que ficam, via de regra, na periferia dessas decisões institucionais, estando sujeitos às regras criadas por essas grandes potências.

Durante esse período, milhares de acordos bilaterais de investimento foram assinados por esses países em desenvolvimento, na crença

²¹ BANCO MUNDIAL, Informe sobre el desarrollo mundial: el Estado en un mundo em transformación, p. 13, disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/272281468339883909>

²² Ou “bolsa de valores”

²³ Normalmente países mais pobres da Europa, mas que, no entanto, estavam globalizados suficientemente para estarem inseridos no capitalismo global. Era o caso de Portugal; Espanha; Grécia, dentre outros do Leste europeu (CARDOSO JR; CAMARGOS, 2021)

²⁴ CARDOSO JR, José Celso; CAMARGOS, Regina Coeli Moreira. Reformas administrativas em perspectiva internacional: características e resultados. Cadernos da escola do legislativo. [s.l.], v. 23, N.40, p.15, 2021.



© Christopher Dalla Lana

de que ajudariam a atrair o investimento estrangeiro que era crucial para alcançar o desenvolvimento e o crescimento econômico. Nesse contexto, um dos primeiros casos paradigmas que pode ser visto como o início do moderno sistema global de investimentos foi *Asian Agricultural Products v. Sri Lanka*, decidido no *International Centre for Settlement of Investment Disputes*, órgão vinculado à Organização Mundial do Comércio (OMC). Essa decisão é um marco relevante no qual o Estado foi submetido à jurisdição internacional mesmo sem ter participado efetivamente da sua formação²⁵.

Paralelamente, ao mesmo tempo em que a agenda internacional avança para integrar esses países sob uma posição de subserviência, as modificações das estruturas estatais também se intensificam no plano interno. No contexto brasileiro, as reformas neoliberais tiveram início nos governos de Fernando Henrique Cardoso, que, na década de 90, combinavam as duas primeiras gerações de reforma. Naquele cenário, houve a descentralização de funções

do governo central, combinadas com a redução no quadro funcional que foram intimamente ligadas à privatizações e ampliações das PPPs. As reformas tinham como objetivo precípua e evidente a redução dos encargos estatais para ampliação dos lucros da iniciativa privada.

Uma das formas de aplicação dessas ideologias expansionistas do plano internacional é justamente a práxis no contexto jurídico, seja criando doutrinas ou participando efetivamente no campo decisório dos embates judiciais²⁶. Em sendo o Brasil um país terceiro mundista que foi sabidamente afetado por estas reformas, essa sistemática se repete e se perpetua também na sua própria gestão, seja mediante a atuação judicial, seja pela aprovação de leis e emendas que alteram as disposições constitucionais.

Diante desse quadro, a PEC 38/2025 deve ser compreendida como atualização do repertório reformista orientado pela Nova Gestão Pública, em que a promessa de eficiência funciona como justificativa para reordenar o serviço público sob

²⁵ ANGHIE, Antony. Rethinking International Law: A TWAIL Retrospective. *European Journal of International Law*, v. 34, n. 1, p. 1–106, 2023.

²⁶ ABI-SAAB, Georges. The Third World intellectual in praxis: confrontation, participation, or operation behind enemy lines?. *Third World Quarterly*, [s. l.], v. 37, n. 11, p. 1957–1971, 2016.

critérios de austeridade e produtividade. Longe de representar simples aperfeiçoamento técnico, a proposta recoloca o Estado brasileiro em uma trajetória de redução de capacidades institucionais, uniformização de critérios de encontro ao modelo constitucional democrático e tensionamento das garantias historicamente associadas à administração pública.

III – O CONSTITUCIONALISMO DA AUSTERIDADE

A análise da PEC 38/2025 permite identificar sua inserção em um movimento de transformação do papel do Estado contemporâneo, especialmente perceptível nas últimas décadas a partir da expansão das políticas de austeridade fiscal e da incorporação de mecanismos permanentes de contenção de despesas públicas no próprio texto constitucional. Tal fenômeno vem sendo descrito pela literatura jurídica como “constitucionalismo da austeridade”²⁷, expressão utilizada para designar o progressivo deslocamento do centro normativo das constituições sociais em direção à estabilização fiscal, ao controle permanente de gastos e à racionalidade econômica financista.

O constitucionalismo da austeridade é um conceito relacional, identificado justamente pelos efeitos produzidos sobre a identidade da Constituição social e democrática. Conforme aponta Cordeiro (2023)²⁸, a chamada “austerização” constitucional consiste em processo de adaptação das

constituições pertencentes ao constitucionalismo social às exigências permanentes de racionalidade financeira, deslocando o eixo de gravidade das constituições, anteriormente centrado na concretização dos direitos fundamentais, para a contenção estrutural das crises fiscais e para o equilíbrio econômico permanente.

Sob essa perspectiva, o fenômeno não se limita à adoção de medidas pontuais de ajuste fiscal. Trata-se de transformação estrutural da própria compreensão do Estado e de suas funções constitucionais. O direito financeiro deixa de atuar como instrumento voltado à concretização dos direitos fundamentais para assumir posição central de condicionamento da atuação estatal. Em 2025, por exemplo, a OECD lançou um documento intitulado “*Sustainability of public finances in OECD countries: from fiscal consolidation to state redesign?*” sustentando o “redesenho do Estado” guiado pela consolidação fiscal por medidas de austeridade²⁹.

Na mesma direção, o relatório *Fiscal Monitor*³⁰, divulgado pelo FMI em abril desse ano, aponta que as finanças públicas globais permanecem pressionadas pelo crescimento dos gastos e pela elevação dos custos com juros, cenário agravado pelas tensões geopolíticas internacionais, classificando como “urgente” a implementação de ajustes fiscais “críveis e bem planejados”³¹.

A crescente imposição de políticas de austeridade faz com que a contenção fiscal passe a se apresentar como diretriz permanente de reorganização

²⁷ CORDEIRO, Marisa Neves Magalhães. Constitucionalismo da austeridade, momentos desconstituintes e as emendas constitucionais acerca do novo regime fiscal da União. 2023. Dissertação em Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

²⁸ Idem.

²⁹ Após longa aproximação, iniciada em 1996, o Brasil recebeu convite para iniciar o processo de acesso à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 2022. Segundo o Banco Central do Brasil (BCB) “Durante o processo de acesso a membro pleno da OCDE, o Brasil deverá convergir a todos os 268 instrumentos e ser aceito por todos os membros da organização. Nessa direção, o Brasil é aderente a 118 desses instrumentos (o maior número entre os países não membros)”. (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE), Banco Central do Brasil. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/ocde>> Acesso em 18 mai. 2026)

³⁰ INTERNACIONAL MONETARY FUND. Fiscal Monitor: Fiscal Policy under Pressure: High Debt, Rising Risks. Washington, DC. Abr. 2026. Disponível em: <<https://www.imf.org/-/media/files/publications/fiscal-monitor/2026/april/english/text.pdf>>

INTERNACIONAL MONETARY FUND. World Economic Outlook. Global Economy in the Shadow of War. Washington, DC. Abr. 2026. Disponível em: <<https://www.imf.org/-/media/files/publications/weo/2026/april/english/text.pdf>> Acesso em 18 maio 2026 e

³¹ MENON, Isabella. FMI projeta dívida do Brasil em 100% do PIB em 2027. Folha de S.Paulo. São Paulo, 16 abr. 2026. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2026/04/fmi-projeta-divida-do-brasil-em-100-do-pib-em-2027.shtml>> . Acesso em: 18 maio 2026.

estatal, inclusive mediante sua incorporação progressiva ao próprio texto constitucional.

Nesse sentido, Silva e Costa (2025, p. 87)³² identificam o constitucionalismo da austeridade como processo de ressignificação da Constituição democrática e social, cuja consolidação encontra ambiente propício em cenários marcados por crises fiscais e por discursos que associam o Estado social à ineficiência administrativa e aos desequilíbrios econômicos. É nesse contexto que, conforme observa Sampaio (2020, p. 42)³³, a própria dinâmica de adaptação constitucional “passou a ser usada para rearranjos interpretativos ou textuais da Constituição, agora, em nome da segurança econômica”.

A Constituição Federal de 1988 foi estruturada a partir de uma lógica substancialmente distinta. A denominada Constituição Cidadã consolidou modelo de Estado Democrático de Direito comprometido com a redução das desigualdades, a erradicação da pobreza e a promoção de condições materiais mínimas para o exercício da cidadania. Não por acaso, os objetivos fundamentais previstos no art. 3º da Constituição vinculam a atuação estatal à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, à redução das desigualdades sociais e regionais e à promoção do bem de todos.

Nesse modelo constitucional, a ordem financeira e orçamentária não possui finalidade autônoma. O sistema de finanças públicas foi concebido como instrumento para viabilizar a concretização dos direitos fundamentais e das promessas constitucionais de inclusão social.

Contudo, especialmente a partir das reformas implementadas nas décadas de 1990 e 2000, observa-se gradual alteração dessa lógica, mediante reformas administrativas orientadas por organismos multilaterais, voltada à eficiência fiscal, ao desempenho e à redução estrutural do tamanho do Estado.

No Brasil, esse movimento adquiriu contornos particularmente intensos a partir da Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o chamado Novo Regime Fiscal (CORDEIRO, 2023; SILVA E COSTA; 2025). A partir dela estabeleceu-se limite de crescimento das despesas primárias da União por período prolongado, desvinculando a expansão das políticas públicas das necessidades sociais e vinculando-a, essencialmente, à lógica de contenção fiscal³⁴.

A PEC 38/2025 dá continuidade a esse movimento de constitucionalização permanente da austeridade. Embora a proposta utilize linguagem associada à eficiência, à governança, à modernização administrativa e à transformação digital, diversos de seus dispositivos revelam aprofundamento da lógica de limitação estrutural das despesas públicas e de reorganização estatal sob parâmetros predominantemente fiscais.

A própria justificativa da proposta evidencia forte aproximação com modelos internacionais de governança fiscal difundidos por organismos multilaterais, especialmente no que se refere à institucionalização de mecanismos permanentes de controle de despesas, avaliação por desempenho, reorganização administrativa e vinculação da atuação estatal à produtividade fiscal.

Entre os pontos mais relevantes da PEC, destacam-se justamente os dispositivos que estabelecem limites permanentes às despesas primárias de Estados, Municípios e Distrito Federal. Os novos arts. 28-A, 29-A e 32-A da Constituição reproduzem lógica semelhante ao arcabouço inaugurado pela EC 95, condicionando o crescimento das despesas primárias à inflação e a parcelas limitadas do crescimento da receita.

Ainda que formalmente apresentados como mecanismos de responsabilidade fiscal e equilíbrio

³² COSTA, Camilla Ellen Aragão; DA SILVA, Lucas Gonçalves. Neoliberalismo, constitucionalização da austeridade e a corrosão da justiça social. *Singular. Sociais e Humanidades*, v. 1, n. 8, p. 77-96, 2025.

³³ SAMPAIO, José Adércio Leite. A Constituição Austeritária. *Espaço Jurídico Journal of Law (EJL)*, v. 21, n. 1, p. 39-58, jan./jun. 2020. Disponível em: https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/esp_acojuridico.

³⁴ A rigidez do teto de gastos revelou dificuldades de compatibilização entre a compressão contínua das despesas primárias e a manutenção da capacidade estatal de resposta às demandas sociais, econômicas e sanitárias. Ao invés de produzir estabilidade duradoura, o teto de gastos acabou inaugurando sucessivos ciclos de excepcionalidade fiscal. Em outras palavras, a tentativa de constitucionalizar uma política econômica rígida exigiu, paradoxalmente, a contínua flexibilização da própria Constituição para permitir o funcionamento mínimo das atividades estatais. A pandemia da COVID-19 tornou esse cenário ainda mais evidente ao exigir a suspensão prática de diversos mecanismos de limitação fiscal para garantir políticas emergenciais de saúde, assistência social e preservação econômica.

intergeracional, tais dispositivos tendem a produzir impactos relevantes sobre a capacidade estatal de expansão de políticas públicas. Isso porque despesas primárias constituem justamente o núcleo do financiamento das políticas sociais, abrangendo saúde, educação, assistência social, estrutura administrativa e investimentos públicos.

Na prática, o estabelecimento de limites rígidos para expansão dessas despesas opera como mecanismo de contenção estrutural do próprio Estado Social. O problema não reside exclusivamente na busca por equilíbrio fiscal, objetivo compatível com a própria Constituição, mas na priorização constitucionalmente reforçada do controle de despesas em detrimento da ampliação das capacidades estatais necessárias à redução das desigualdades sociais.

Além disso, a PEC reforça a lógica gerencial de administração pública orientada por metas, desempenho, acordos de resultados e reorganização funcional da força de trabalho. Os dispositivos relativos à “governança pública”, “acordos de resultados institucionais”, “avaliação de desempenho” e “reconhecimento por resultados” demonstram aproximação direta com os paradigmas típicos da Nova Gestão Pública.

Embora a busca por eficiência administrativa seja legítima, a adoção de critérios empresariais como eixo estruturante da administração pública produz tensões relevantes quando aplicada a direitos fundamentais e políticas públicas universais. Diferentemente da iniciativa privada, a atuação estatal não se orienta exclusivamente por métricas de produtividade ou racionalidade econômica. O Estado constitucional possui deveres vinculados à universalidade, à igualdade material e à proteção social, inclusive em contextos nos quais a atuação não seja economicamente “eficiente”.

O problema central reside justamente na alteração do horizonte normativo da Constituição. A partir do constitucionalismo da austeridade, a Constituição deixa gradualmente de atuar como documento voltado à expansão progressiva da cidadania social e passa a funcionar como instrumento de estabilização fiscal permanente. Direitos fundamentais deixam de operar como parâmetros prioritários da

atuação estatal e passam a disputar espaço com cláusulas rígidas de contenção financeira.

Esse fenômeno se mostra particularmente sensível em países marcados por profundas desigualdades estruturais, como o Brasil. Em contextos periféricos, a redução prolongada da capacidade estatal tende a produzir efeitos regressivos mais intensos, justamente porque grande parcela da população depende diretamente da atuação pública para acesso a serviços essenciais, proteção social e inclusão econômica.

Ao constitucionalizar mecanismos permanentes de contenção fiscal, reformas dessa natureza tendem a reduzir o espaço democrático de deliberação sobre políticas públicas futuras, limitando a capacidade das próximas gerações de redefinir prioridades sociais conforme as necessidades históricas do país.

IV – CONCLUSÃO

Como se buscou destacar ao longo do texto, há uma correlação evidente entre as reformas estruturais da economia global e as reformas proporcionadas ao Estado brasileiro internamente, sendo seu reflexo mais direto e perverso percebido na Constituição Federal. Isso porque, a alteração dessas bases estatais de seguridade social para uma lógica empresarial de lucro e eficiência subverte o objetivo precípua da constituinte de promover um Estado social amplo, público, gratuito e de qualidade em qualquer que seja a esfera de atuação.

Quando expostas a comparações no plano internacional, as reformas do Estado proporcionadas pela ideologia neoliberal possuem efeitos mais perversos em países mais pobres, eis que, nesses lugares, já há pouco oferecimento de serviços públicos. Quando são feitas essas reformas, os escassos serviços públicos são extintos, fundidos com outros ou feitos mediante pagamentos de taxas, passando a conceber a condição de cidadão apenas àqueles que também possuem a condição de cliente.

Ademais, ao analisarmos a correlação dessas reformas, bem como a posição de invariável subserviência dos países de terceiro mundo, torna-se notório que há estagnação dos mecanismos internacionais em uma espécie de sequestro dessas instituições pelos países desenvolvidos para aprofundar as desigualdades regionais e intensificar os lucros do empresariado imperialista.

Adicionalmente, no contexto brasileiro, cumpre destacar que, em síntese, a PEC 38/2025 insere-se em uma trajetória de constitucionalização da austeridade fiscal que ultrapassa a mera adoção de medidas econômicas transitórias, consolidando limites permanentes à atuação estatal e, principalmente, marcando um termo final a qualquer expansão de direitos sociais. Ao transformar a contenção de gastos em princípio estrutural de organização do Estado, reduz-se o espaço democrático de revisão das prioridades públicas, restringindo a possibilidade de que futuras gerações redefinam,

conforme suas demandas históricas, o alcance das políticas sociais e administrativas.

Nesse cenário, altera-se a centralidade das finanças públicas, passando a prevalecer o projeto de redução do Estado em detrimento do projeto constitucional de 1988, tensionando seus fundamentos ao subordinar a efetivação dos direitos sociais e o fortalecimento institucional do Estado à lógica contínua de ajuste fiscal e racionalização administrativa.

Por fim, destaca-se que, apesar de esta ser a perspectiva corrente, tanto no plano internacional quanto no cenário nacional, ela não passa de modificações de instituições. Ou seja, não se está falando de uma condição da natureza ou cósmica que impreterivelmente é imutável. As instituições são criadas, modificadas e findadas apenas por decisões humanas políticas, impulsionadas pelas lutas dos setores que as compõem. Em outras palavras, da mesma forma que se modificam para acabar com o Estado social, também poderá ser modificada para intensificá-lo.



V- REFERÊNCIAS

ABI-SAAB, Georges. The Third World intellectual in praxis: confrontation, participation, or operation behind enemy lines?. *Third World Quarterly*, [s. l.], v. 37, n. 11, p. 1957–1971, 2016.

ANGHIE, Antony. Rethinking International Law: A TWAIL Retrospective. *European Journal of International Law*, v. 34, n. 1, p. 1–106, 2023

BANCO MUNDIAL, Informe sobre el desarrollo mundial: el Estado en un mundo em transformación.

CARDOSO JR, José Celso; CAMARGOS, Regina Coeli Moreira. Reformas administrativas em perspectiva internacional: características e resultados. *Cadernos da escola do legislativo*. [s.l.]. v. 23. N.40. p.15. 2021.

COSTA, Camilla Ellen Aragão; DA SILVA, Lucas Gonçalves. Neoliberalismo, constitucionalização da austeridade e a corrosão da justiça social. *Singular. Sociais e Humanidades*, v. 1, n. 8, p. 77-96, 2025.

INTERNACIONAL MONETARY FUND. World Economic Outlook. Global Economy in the Shadow os War. Washington, DC. Abr. 2026. Disponível em: < <https://www.imf.org/-/media/files/publications/weo/2026/april/english/text.pdf>> Acesso em 18 maio 2026

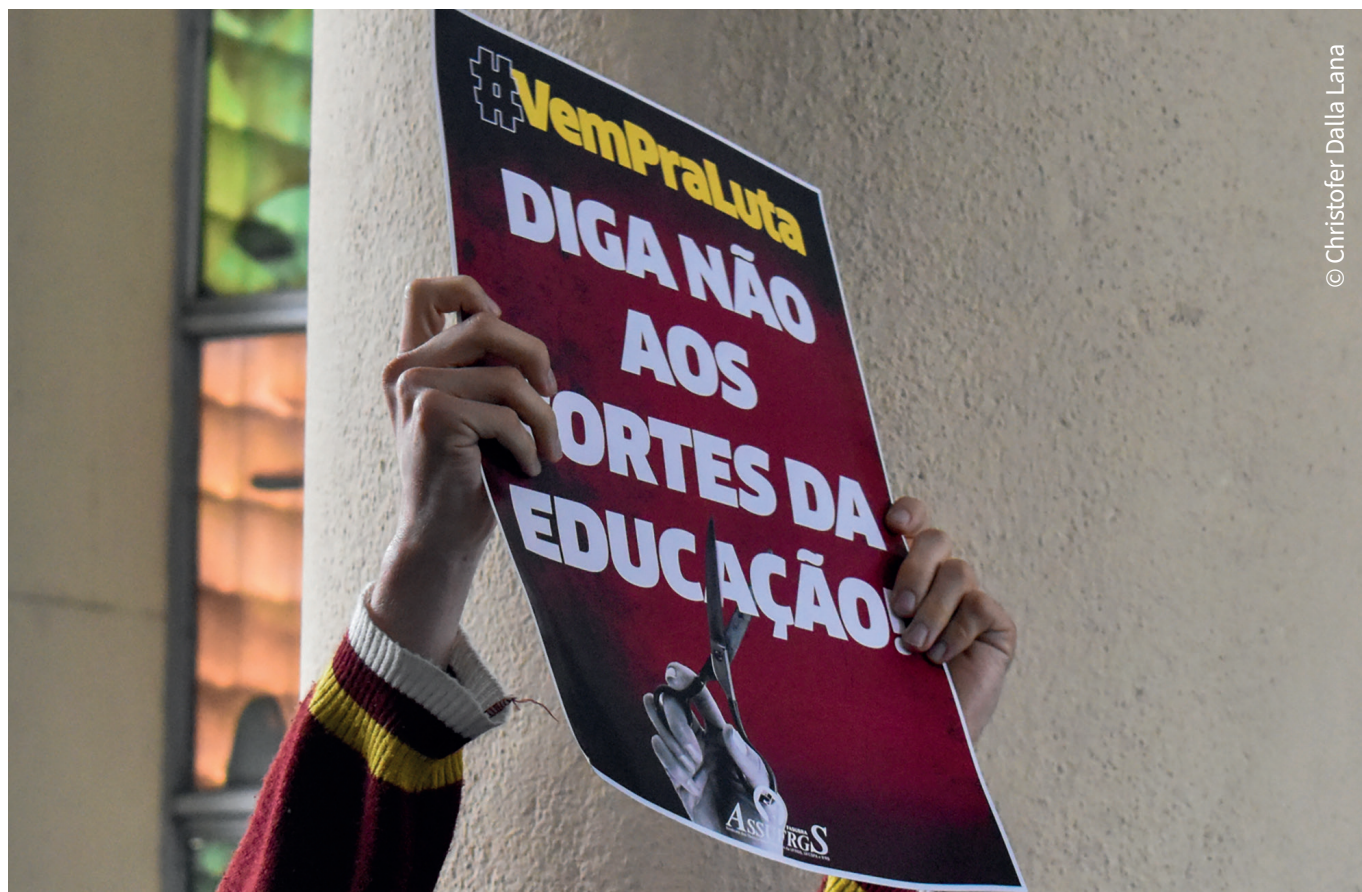
INTERNACIONAL MONETARY FUND. Fiscal Monitor: Fiscal Policy under Pressure: High Debt, Rising Risks. Whashington, DC. Abr. 2026. Disponível em: < <https://www.imf.org/-/media/files/publications/fiscal-monitor/2026/april/english/text.pdf>> ,

MACEDO, Marcelo Ernandez; ALVES, Andrea Moraes. Reforma administrativa: o caso do Reino Unido. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 48, n. 3, p. p. 62–83, 2014

MENON, Isabella. FMI projeta dívida do Brasil em 100% do PIB em 2027. *Folha de S.Paulo*. São Paulo, 16 abr. 2026. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2026/04/fmi-projeta-divida-do-brasil-em-100-do-pib-em-2027.shtml>> . Acesso em: 18 maio 2026.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE), Banco Central do Brasil. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/ocde>> Acesso em 18 mai. 2026

SAMPAIO, José Adércio Leite. A Constituição Austeritária. *Espaço Jurídico Journal of Law (EJLL)* , v. 21, n. 1, p. 39-58, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico>.



© Christofer Dalla Lana

REFLEXÕES ACERCA DAS PARTICULARIDADES DO TRABALHO DOCENTE NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA NO BRASIL

por Professor Angelo Paz

A Lei federal 11.738, sancionada em 16 de julho de 2008 pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, então em seu segundo mandato, foi um importante passo na materialização e na consolidação de direitos da classe profissional docente no Brasil. Popularmente conhecida como a lei do piso salarial do magistério, foi mais uma dentre tantas outras

políticas públicas instituídas nesse período histórico, marcado por intensas transformações, sobretudo no plano da legislação, que visavam à consolidação do direito à educação e à elevação da sua qualidade. Resultado de anos de luta de movimentos sindicais dos docentes brasileiros, essa lei institui não apenas o piso nacional para a categoria, mas também regulamenta outros aspectos intrínsecos da carreira docente, mormente relacionados à carga horária, dentre os quais o direito à hora-atividade.

O art. 2º, por exemplo, em seu § 1º define o piso como o valor abaixo do qual nenhum dos entes federativos poderá fixar o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica, vinculando-o a uma jornada de trabalho de “no máximo 40 horas semanais”. O § 4º do mesmo artigo, por outro lado, cita um aspecto importante da jornada de trabalho docente: a sua composição. De acordo com o texto da lei, “observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos”.

Esses parâmetros são de cabal importância para a definição das condições de trabalho dos docentes. O primeiro porque fixa um referencial de carga horária semanal máxima para o recebimento de um valor mínimo (afinal de contas trata-se de um “piso”, não de um “teto”); o segundo porque acaba regulamentando um direito extremamente relevante, objeto de lutas históricas da categoria e um dos aspectos que maior capacidade têm de impactar positivamente na qualidade da educação ofertada: o direito à hora-atividade.

Assim, é indiscutível que a lei do piso nacional do magistério é um instrumento indispensável à materialização e à consolidação dos direitos da categoria docente, e como tal deve ser valorizado e defendido pela luta das entidades representativas dos trabalhadores da educação. Entretanto, a interpretação do seu texto e a forma como ela tem sido implementada nos entes federativos ao longo de seus quase 18 anos de história trazem a descoberto algumas contradições. O trabalho docente é um trabalho *sui generis*, com particularidades que o diferenciam de outras carreiras de

nível superior, tanto no serviço público quanto na iniciativa privada. Além disso, a categoria dos trabalhadores da educação possui um longo histórico de organização sindical e luta por direitos, do qual essas legislações são inclusive fruto. Na educação pública, o embate com os governos que assumem posições políticas que implicam em medidas gerenciais e de controle fiscal, a expensas da qualidade do serviço ofertado e das condições de trabalho da categoria, é também histórico.



O presente texto pretende discutir aspectos particulares do trabalho docente na educação básica pública no Brasil, analisando características da implementação da lei do piso salarial do magistério e suas consequências.

Dessa forma, a implementação da lei 11.738/2008 tem sido um desafio de norte a sul do país. O presente texto pretende discutir aspectos particulares do trabalho docente na educação básica pública no Brasil, analisando características da implementação da lei do piso salarial do magistério e suas consequências, trazendo para o debate o aporte da empiria, de uma experiência de 16 anos de sala de aula atuando nesta área, de participação ativa nas lutas da categoria e de constante atualização através de formação continuada e atuação na pesquisa em educação.

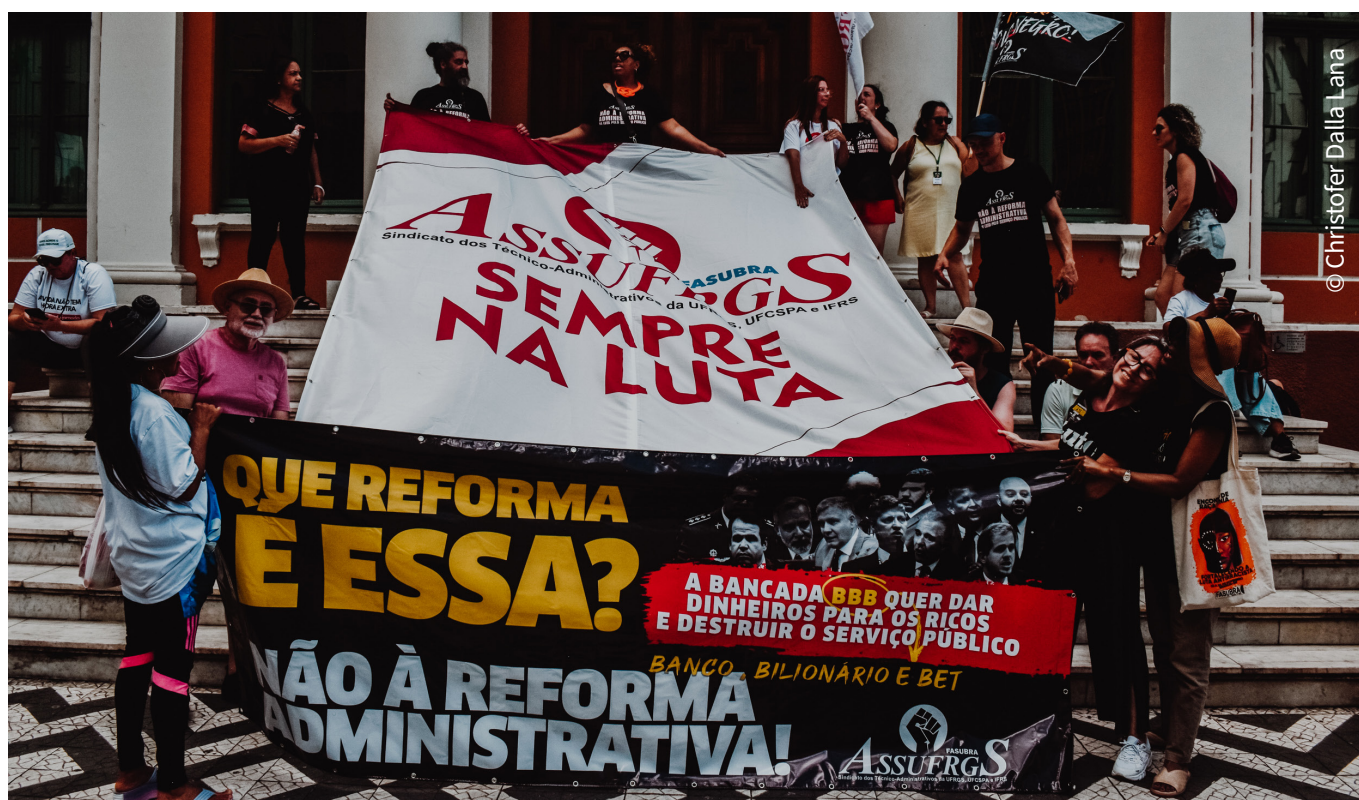
Antes de iniciar, cabe o esclarecimento quanto às responsabilidades de cada ente federativo na oferta da educação básica pública. Conforme estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação

Nacional (LDB, Lei Federal 9.394 de 20 de dezembro de 1996) em seu art. 4º, a educação básica deve ser garantida de forma obrigatória e gratuita pelo Estado dos 4 aos 17 anos de idade dos cidadãos brasileiros, organizada em educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, sendo as primeiras duas etapas prioritariamente ofertadas pelos municípios e a terceira e última etapa prioritariamente ofertada pelos estados. Cabe aqui a lembrança de que o Brasil possui 26 estados e 1 Distrito Federal, além de 5.569 municípios; sem esquecer da União, devemos lembrar que cada um destes entes federativos possui o seu próprio sistema de ensino, tendo assim competência para legislar acerca de aspectos relacionados à carreira dos seus respectivos profissionais da educação.

O primeiro aspecto que gostaríamos de abordar diz respeito à carga horária dos docentes da educação básica pública no Brasil. Como foi dito anteriormente, a Lei 11.738/2008 cita a carga horária máxima de 40 horas semanais como referência para o pagamento do piso nacional do magistério. Por outro lado, conforme preconizado pela LDB em seu art. 67, o ingresso dos profissionais da educação na carreira deve dar-se exclusivamente através de concurso público de

provas e títulos, a fim de que seja promovida a sua valorização. Contando a educação básica pública brasileira com a colaboração de tantos e tão distintos entes federativos, conforme esclarecemos anteriormente, isso cria a primeira contradição relacionada à aplicação da Lei 11.738/2008. Isso porque os entes federativos são livres para organizar as carreiras docentes como melhor lhes aprouver, sendo a supracitada carga horária de 40 horas semanais tão somente um limite, considerado uma mera referência para definir o valor mínimo dos vencimentos iniciais das carreiras.

Assim, temos observado certames para ingresso em carreiras com diferentes cargas horárias, como 20, 24, 30 ou 40 horas semanais. Em todos os casos, a verificação da observância do pagamento do piso nacional do magistério é calculada proporcionalmente à carga horária de cada profissional. Considerando o valor atual do piso salarial do magistério, de R\$ 5.130,63, por exemplo, os vencimentos do nível inicial da carreira dos docentes de um determinado sistema de ensino, nomeados por concurso público para desempenhar uma carga horária de 40 horas semanais, não poderão ser menores do que esse. Por outro lado, se o concurso estabelece a carga horária de 20 horas semanais



© Christofer Dalla Lana

(metade de 40), considera-se a metade do valor do piso, ou seja, R\$ 2.565,32. Se a carga horária estipulada é de 24 horas semanais, considera-se o valor do piso, ou R\$ 3.078,38. E assim por diante.

Ora, considerado o custo de vida atual³⁵, e considerada também a remuneração média de outras carreiras de nível superior atualmente no país, os valores dos vencimentos acima calculados podem ser considerados baixos e insuficientes para suprir as necessidades básicas de uma família brasileira no ano de 2026. Claro que aqueles valores são meras referências. Um determinado sistema de ensino pode decidir pagar vencimentos iniciais acima do piso para os seus docentes (afinal de contas, como já afirmamos, trata-se de um piso, não de um teto). Além disso, as carreiras docentes são estruturadas em níveis e classes, de tal maneira que os vencimentos são acrescidos ao longo do tempo de percentuais variados, que podem ser concedidos por merecimento, tempo de serviço ou escolaridade acima da mínima exigida para o cargo, por exemplo. Assim, é comum (e esperado) que os docentes brasileiros percebam vencimentos acima do piso nacional.

Entretanto, sobretudo em um contexto socioeconômico e político marcado por uma intensa disputa de hegemonia entre classe trabalhadora e burguesia, que tem levado ao poder governos ansiosos por adotar medidas de controle fiscal, para assegurar a banqueiros, latifundiários e grandes empresários a continuidade do processo de acumulação do Capital, as medidas de valorização da categoria dos trabalhadores da educação encontram-se sob constante ameaça. A proletarianização do trabalho docente no Brasil parece ser um caminho sem volta, e os vencimentos e as condições de trabalho da categoria são alvos prediletos da sanha dos tecnocratas. Reformas nas carreiras de professores da educação básica pública nos estados e municípios brasileiros, nos últimos anos, têm achatado os níveis, diminuído os percentuais de progressão na carreira e transformado o mínimo

em máximo: o piso passa a ser o teto, como na reforma implementada pelo governo de Eduardo Leite (PSD) no RS. Tudo em nome do “controle dos gastos públicos” e da “diminuição do tamanho do Estado”.

Como resultado dessa política coordenada de desvalorização e precarização intencional do serviço público, a carga horária citada na lei do piso nacional como a máxima, passa a ser a mínima. Qualquer docente que queira receber um salário que minimamente se aproxime de outras categorias profissionais de nível superior e manter um padrão de vida que sequer poderia ser considerado “remediado” atualmente, obrigar-se-á a trabalhar 40 horas semanais, no mínimo. Frequentemente, até mais. Como é legal, no Brasil, que professores acumulem até duas nomeações, ou que aumentem sua carga horária por meio de contratos firmados com as mantenedoras (o que pode ser considerado também uma forma de precarização das relações de trabalho na docência), muitos profissionais exercem cargas horárias de até 60 horas semanais. Alguns inclusive excedem esse limite, fazendo “bicos” com aulas particulares ou mesmo atividades de outra natureza.

Como afirmamos anteriormente, o trabalho docente possui suas particularidades. O tempo de um professor em sala de aula pode ser visto como tão somente a “ponta do iceberg” no que tange ao processo de ensino e aprendizagem; antes de entrar em sala de aula, as atividades precisam ser planejadas. E essa tarefa, em um contexto como o atual, com o aumento exponencial ano a ano do número de alunos público-alvo do atendimento educacional especializado (AEE), que por possuírem laudo comprobatório de alguma condição, têm direito a um planejamento adaptado, personalizado, implica uma enorme demanda, que precisa ser cumprida fora da sala de aula. Depois da aula, o professor também leva trabalho para casa: as atividades aplicadas precisam ser avaliadas, com uma devolutiva para cada estudante. Some-se a isso a enorme demanda de formações

³⁵ Economistas do Dieese estimaram, em dezembro de 2025, o valor ideal de R\$ 7.106,83 para o salário mínimo nacional, considerado o valor mínimo indispensável para suprir as necessidades básicas de uma família, tendo em conta o custo da Cesta Básica de Alimentos nas capitais brasileiras.



Precisamos oferecer condições de trabalho, carreira e salário dignos aos professores, que não os obriguem a trabalhar jornadas extenuantes para sobreviver.

continuadas, reuniões pedagógicas, parafernalias burocráticas tais como papéis e planilhas para preencher (a imensa maioria meras exigências formais, sem a menor validade pedagógica) e sábados letivos (pelos quais o professor não recebe hora-extra nem banco de horas, diga-se de passagem).

Pelos motivos acima elencados, a exigência de grandes cargas horárias semanais é um dos fatores que mais negativamente afeta a qualidade do trabalho docente, e consequentemente a qualidade da educação ofertada pelas escolas; sem esquecer é claro do alto custo para a saúde física e mental dos professores, que enfrentam atualmente uma epidemia de adoecimentos diretamente relacionados a sua atividade profissional. Se queremos, enquanto sociedade, oferecer uma educação de excelência às nossas crianças e adolescentes, de tal maneira que possamos pleitear no futuro um lugar entre as primeiras nações do mundo em termos de produção de conhecimento e tecnologia, de produtividade, de saúde e de qualidade de vida para seus cidadãos, precisamos necessariamente olhar para a classe profissional docente. Precisamos oferecer condições de trabalho, carreira e salário dignos aos professores, que não os obriguem a trabalhar jornadas extenuantes para sobreviver. Que lhes permitam planejar suas aulas e avaliar com qualidade, que os incentivem a continuar seus estudos a nível de pós-graduação, sobretudo *stricto sensu*, que lhes

deixem ainda tempo livre de qualidade na sua rotina, para que possam se desenvolver cultural e espiritualmente, cuidar dos seus e de si próprios.

A lei 11.738/2008 regulamenta ainda outro direito dos docentes, diretamente relacionado ao arrazoado anterior: a hora-atividade. Conforme relatamos, ela consta do § 4º do art. 2º, que limita a dois terços da carga horária total de um docente a sua interação com os estudantes. Ou seja, se considerarmos a famigerada carga horária de 40 horas semanais, observaremos que um professor pode estar em sala de aula por no máximo 26,66 horas. O restante de sua jornada, portanto, reservar-se-á em tese àquelas atividades extraclasse que relatamos anteriormente. Isto é, o professor teria teoricamente 13,33 horas semanais para cumprir com toda aquela demanda de tarefas de planejamento, avaliação, formação continuada, reuniões pedagógicas, preenchimento de papelada, etc. Na prática, contudo, a implementação da hora-atividade nos diferentes sistemas de ensino do país também traz consigo algumas contradições.

A primeira e mais gritante contradição diz respeito ao fato de que 40 não é um número divisível por 3. Assim, aquela carga horária usada como referência para o cálculo do piso salarial, e que é de fato a mais comumente observada na docência (quer se trate de uma nomeação para 40 horas, quer se trate de duas nomeações para 20 horas), gera um número quebrado ao se realizar o cálculo da hora-atividade. Muito mais lógico seria que a distribuição fosse 3/5 da carga horária em sala de aula e 2/5 de hora-atividade. Mas esse é um mero detalhe.

O mais contraditório e polêmico ponto sobre a interpretação do § 4º do art. 2º da Lei 11.738/2008 diz respeito na verdade ao local onde a hora-atividade deve (ou pode) ser desempenhada. O texto da lei cita o limite de 2/3 da carga horária para “o desempenho das atividades de interação com os educandos”; entende-se, horas de efetivo trabalho em sala de aula, portanto na escola. Já para o terço restante, no qual o professor não interagirá com os educandos, o texto da lei é omissivo tanto com relação à natureza das atividades que o professor deverá desempenhar quanto com relação

a se o professor precisa efetivamente estar na escola para cumpri-lo. O resultado dessa omissão é uma mixórdia de diretrizes, que variam de rede para rede.

Redes há que permitem que o professor cumpra sua hora-atividade em local de livre escolha. Ou seja, se o professor assim desejar, ele poderá permanecer em sua residência, a fim de ali realizar o trabalho de planejamento, avaliação, formação continuada, etc. Claro está que, nos casos em que a hora-atividade é de 13,33 horas, há uma dificuldade adicional para determinar essa fração de tempo de serviço. Da mesma forma, a duração dos turnos não é padronizada, sequer para uma mesma etapa de ensino: dependendo da rede, o turno poderá ter quatro horas, quatro horas e quinze minutos, quatro horas e meia.³⁶

Dessa forma, o que temos observado na prática, é que as redes têm exigido que os docentes trabalhem 4 dias por semana presencialmente na escola, enquanto “permitem” que cumpram o dia restante em local de livre escolha. Essa distribuição afronta o direito à hora-atividade, uma vez que na prática ela está destinando tão somente 1/5 da carga horária semanal do docente às atividades extraclasse. Por mais que o professor não esteja em sala de aula o tempo todo (ou seja, que possa ter períodos “livres” na escola, em que teoricamente estaria cumprindo sua hora-atividade), a precariedade da estrutura das escolas, a falta de uma conexão à internet de qualidade (quando o há), a indisponibilidade de equipamentos de informática tais como computadores e impressoras (quando os há), o barulho e as interrupções constantes nos espaços escolares, o custo adicional que um dia de trabalho presencial a mais na semana acarreta para o docente (entre alimentação e transporte), entre outras questões, deixam claro o quanto é

contraproducente e abusivo exigir o cumprimento de qualquer fração da hora-atividade na escola. Há redes que vão ainda mais longe, e exigem que o professor cumpra toda a sua hora-atividade na escola! Observamos essa prática mormente naqueles estados e municípios em que a administração pública caracteriza-se por uma postura de enfrentamento à classe docente, com vistas à sua desvalorização profissional e consequente precarização da escola pública, por razões ideológicas, casos em que a exigência do cumprimento da totalidade da carga horária presencialmente se configura como um “castigo”.

A sobrecarga de trabalho sobre os docentes é também uma forma de economia de recursos para as administrações públicas. Partindo de uma premissa mercadológica que implica na falsa analogia entre administração pública e privada, que equipara a escola a uma empresa e o trabalho docente a uma linha de produção, as mantenedoras procuram otimizar os recursos, sobretudo os humanos, a fim de garantir o “equilíbrio fiscal”. Dessa forma, práticas como a enturmação (determinar que a capacidade física das salas de aula seja ocupada ao seu máximo, mesmo que o resultado sejam turmas de mais de 30, às vezes 40 alunos) e a ocupação máxima da carga horária do professor se convertem em ferramentas de produtividade nas mãos das mantenedoras. A contratação de professores através de nomeação em concurso público de provas e títulos, nesse contexto, não acontece em ritmo adequado para suprir as demandas por profissionais ano a ano, e assim os contratos temporários de professores também passam a configurar uma forma de garantir junto à população a manutenção do serviço, ao mesmo tempo em que geram uma economia de recursos (uma vez que o profissional contratado sai mais barato, por não ter os direitos que constam no plano de carreira), mas com o alto custo da precarização das relações

³⁶ Cabe aqui uma observação que consideramos muito pertinente. Há uma outra contradição relacionada à carga horária docente: a diferença entre a “hora-relógio” e a hora-aula. Isso porque a hora-aula frequentemente tem menos de 60 minutos, muito embora sua duração não seja padronizada no Brasil. Assim, ao se contabilizar as horas trabalhadas pelo professor, usa-se como referência a “hora-relógio” (se uma hora tem 60 minutos, 40 horas têm 2400 minutos). Mas ao se distribuir essa carga horária na semana, no efetivo trabalho em sala de aula, um professor pode acabar desempenhando mais de 40 horas-aula, considerando essa diferença. Um projeto de lei recentemente apresentado pelo deputado federal Tarcísio Motta (PSOL/RJ) busca corrigir essa discrepância e utilizar a hora-aula, independentemente da sua duração, como referência para o cumprimento da carga horária dos professores.)

de trabalho e da qualidade do serviço prestado³⁷. Além disso, o direito à hora-atividade também passa a andar na corda bamba, já que, conforme exposto acima, a hermenêutica da Lei 11.738/2008 nesse sentido deixa margem a interpretações que desfavorecem os professores.

O professor Carlos Roberto Jamil Cury já apontou que as metas de qualquer Plano Nacional de Educação são meras cartas de intenção se não se observa a existência de recursos programados para a sua consecução. O financiamento da educação precisa ter uma previsão especial no âmbito da legislação fiscal, do contrário as metas estabelecidas nunca serão cumpridas, e o Brasil nunca dará o tão esperado salto de qualidade na educação básica pública. A Emenda Constitucional 95/2016, instituída no contexto do golpe jurídico-parlamentar de 2016, é um exemplo de medida que afeta diretamente a educação, sob pretexto de controlar os gastos públicos. Conhecida como “teto de gastos”, congelou por 20 anos as despesas primárias do Estado brasileiro, condenando a educação pública a uma estagnação devido à limitação que tal medida acarreta na possibilidade de investimentos na carreira docente.

Tratando-se de um direito social fundamental, essencial para o exercício da cidadania e para a garantia da dignidade humana e, além do mais, estratégico para o desenvolvimento do país e para a garantia da competitividade a nível internacional, a educação demanda necessariamente recursos financeiros para a sua manutenção e para seu desenvolvimento. O salto de qualidade que a educação brasileira precisa dar, deve passar obrigatoriamente pela valorização e pela garantia dos direitos da classe dos trabalhadores da educação. E isso só será possível quando o Brasil, enquanto sociedade e em todos os entes federativos, compreender que, como afirmou o engenheiro Leonel de Moura Brizola, se a educação é cara, o custo da ignorância é muito mais alto. A garantia de direitos trabalhistas, condições de trabalho, salário e carreira dignos para os docentes brasileiros, sobretudo aqueles que atuam na educação básica pública, aviltados pelas administrações da imensa maioria dos estados e municípios do país, só será possível se fizermos um esforço conjunto no sentido de valorizar a docência, reorganizando e regulamentando aspectos práticos da sua carreira como os abordados aqui, e com a garantia da previsibilidade financeira de tal esforço, ainda que para isso seja necessário aprimorar a legislação vigente e reorganizar também a estrutura mesma da educação básica e as responsabilidades de cada ente federativo quanto à sua manutenção e seu desenvolvimento.

Angelo Paz

*Graduado em Letras Português/Espanhol (licenciatura) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), mestre em Educação pela mesma instituição (linha de pesquisa Políticas e Gestão de Processos Educacionais)
Professor de Língua Portuguesa da rede municipal de Cachoeirinha/RS e professor de Língua Espanhola da rede municipal de Esteio/RS*

³⁷ Segundo dados da OCDE, a rede estadual do Rio Grande do Sul, após dois mandatos do governador Eduardo Leite, com sua retórica neoliberal de “enxugamento da máquina pública”, já tem mais professores contratados do que nomeados por concurso público. A cada dez docentes da rede estadual gaúcha, seis são contratados. Na média nacional, essa proporção se inverte: a cada dez docentes, apenas quatro são contratados).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Lei nº 9.394 de 20/12/1996. Diário Oficial da União, 23 dez. 1996. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/551270>. Acesso em: 30 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 11738, de 16 de julho de 2008. Lei nº 11.738 de 16/07/2008. Diário Oficial da União, 17 jul. 2008. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582160>. Acesso em: 30 abr. 2026.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – Periódico científico editado pela ANPAE, [S. l.], v. 25, n. 1, 2011. DOI: 10.21573/vol25n12009.19325. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19325>. Acesso em: 3 maio. 2026.

DIEESE – análise cesta básica – Em dezembro, custo da cesta aumenta em 17 capitais – janeiro/2026. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2025/202512cestabasica.html>. Acesso em: 30 abr. 2026.

GEHM, Bettina. Com mais de 60% dos professores em contratos temporários, educação do RS enfrenta “desmonte”, avalia especialista – Sul 21. Disponível em: <https://sul21.com.br/noticias/educacao/2025/10/com-mais-de-60-dos-professores-em-contratos-temporarios-educacao-do-rs-passa-por-desmonte-avalia-especialista/>. Acesso em: 3 maio. 2026.

Piso nacional do magistério é fixado em R\$ 5,1 mil. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2026/janeiro/piso-nacional-do-magisterio-e-fixado-em-r-5-1-mil>. Acesso em: 30 abr. 2026.



UMA REVISÃO DOS PARADIGMAS DA ORGANIZAÇÃO DOS SERVIDORES NOS ÓRGÃOS PÚBLICOS ATRAVÉS DAS CARREIRAS

por Rogério Viola Coelho (OAB/RS 4.655)

1. Introdução. 2. Os dois paradigmas da função pública e da carreira. 3. A evolução dos planos de carreira, em face dos paradigmas europeu e norte-americano. 4. A tendência recente de adoção de macro cargos.

1. Introdução

A instituição de carreiras para os servidores públicos precede a distribuição das atribuições e responsabilidades que lhes são atribuídas na estrutura dos diversos órgãos. A organização efetiva de carreiras no Serviço Público no Brasil adotou como paradigma o *regime de cargo*, que tem origem na tradição norte americana.

Poucas foram as exceções registradas, em algumas categorias especiais, entre estas a carreira diplomática e a do magistério público superior, que adotaram como paradigma o *regime de corpo*, originário da tradição francesa, que serve de modelo para as administrações públicas do continente europeu.

As leis especiais que instituíram carreiras em nosso País seguiram em regra o paradigma do regime de cargo e o marco inaugural foi o Estatuto dos Funcionários Públicos da União, de 1951, que serviu de referência para os estatutos dos Estados, sendo o do Rio Grande do Sul editado em 1952.

O *regime de cargo*, consagrado pelos estatutos e acolhido pelas sucessivas constituições, predominou amplamente nas três esferas de poder. Ele tem como centralidade o conceito de cargo público e cada cargo constitui o reflexo de um conjunto de *postos de trabalho* iguais, identificados pela observação da estrutura dos órgãos, repartições, ou serviços públicos. As necessidades de pessoal, classificadas e dimensionadas, conformam quadros gerais e/ou especiais. O *recorte* pressupõe a observação da

estrutura dos órgãos e repartições públicas no plano concreto, em busca dos *postos de trabalho com tarefas e atos de trabalho iguais*, ou assemelhadas, seguida de sua classificação e hierarquização, segundo o grau de complexidade e responsabilidade exigidos, com abstração, em princípio, das funções do órgão e de sua missão institucional.

Os cargos de mesma hierarquia, aglutinados em classes hierarquizadas, conformam a estrutura da carreira, enfeixando, em regra, atividades correspondentes a profissões diferenciadas. Os funcionários seriam investidos em um cargo inicial da carreira, que poderia ser percorrida segundo critérios objetivos de mérito e antiguidade. Os cargos seriam criados por lei, em número certo e modificados ou extintos na medida das necessidades e conveniências da Administração.

Com o avanço das reformas do Estado, uma Emenda agregou aos princípios reitores da Administração (Art. 37) o postulado da *eficiência*. Dentre as mediações que devem ser construídas pelo direito para a concretização do postulado da *eficiência*, parece ser imperativa a revisão do sistema de carreiras, visando superar a sua fisionomia caricatural. Bom lembrar que a carreira não é apenas um direito dos funcionários. Ela constitui, antes e acima disto, um *instrumento de organização e gestão da função pública*, sendo universalmente reconhecida a sua função constitutiva da profissionalidade dos trabalhadores do Estado.

A busca desta revisão – parece hoje claro – não partirá dos partidos políticos que, sucedendo-se na gestão do estado, revelam impotência programática e flagrante incapacidade de promover mudanças. Daí que a iniciativa caberá ao sindicato, que se afirma como sujeito político. Para identificar e remover os óbices que entravam o debate, impedindo que o tema ganhe espaço na agenda política, pode ser conveniente o exame crítico da cultura dominante, buscando reconstituir a pré-compreensão persistente nas esferas jurídica e administrativa sobre a função pública, o que remete para a busca dos paradigmas que informaram a sua estruturação em nosso País.

2. OS DOIS PARADIGMAS DA FUNÇÃO PÚBLICA E DA CARREIRA

Ao buscar reconstituir a gênese histórica do *regime de cargo* nos EUA, nas primeiras décadas do século XX, verificamos que ele surge para superar a fase anterior da Administração, que era conhecida como *spoils system*, ou *sistema de botim*. Esta denominação é adotada porque os trabalhadores públicos se renovavam depois das eleições. O partido vencedor compensava alguns de seus seguidores nomeando-os para os postos públicos e destituindo os seguidores do partido vencido, que até então ocupavam os postos.

Quando foi concebido e adotado o regime de cargo, reinava na teoria das organizações o taylorismo, aplicado nas grandes empresas privadas, emergentes da segunda revolução industrial, despontando aí a figura de Henry Ford, como seu continuador.

A estruturação da função pública nos EUA, ocorreu num contexto de expansão das atividades do Estado, em face da necessidade de estradas para a legião de automóveis fabricados. Ela seguiu então o modelo da organização do trabalho nas empresas privadas, onde eram instituídos postos fixos, conformados por tarefas mínimas e repetitivas, sendo os trabalhadores reduzidos a meros executores, despojados do planejamento de seu trabalho, que era reservado à chamada *gerência científica*. No Estado os dirigentes situados no topo assumiam essa função.

O efeito de *mimetismo* determinou o elemento fundamental na estruturação da função pública fosse a ***position***, ou seja, ***o posto de trabalho***, caracterizado pelas atribuições que lhe correspondem, desenhado para absorver a atividade de um indivíduo. Conforme MENEGALE, a concepção do serviço administrativo nos Estados Unidos era a de “um conjunto de peças ajustadas, um maquinismo em que, para assegurar a perfeição do rendimento técnico é impossível permutar encargos, tarefas ou atribuições”. Seguindo o ***princípio da individuação rígida dos cargos*** e a ***separação entre o planejamento e a execução das tarefas***, os americanos ratificavam sua fé no êxito infalível da técnica, donde vinha a exigência de exaustiva classificação das *positions*, buscando os elementos essenciais que lhes correspondem para agrupá-los,

conformando tecnicamente o que na Administração seriam os *cargos*.

O regime de cargo é identificado como *sistema aberto*, porquanto, à semelhança das empresas privadas, o recrutamento de pessoal é feito à medida das necessidades, efetuando-se as nomeações com vistas a *postos de trabalho* concretos. Na sua origem “a pessoa nomeada o é para um posto de trabalho; não ingressa num corpo de funcionários, nem tem direito de fazer carreira” (PARADA, 1994). A adoção dos sistemas ditos abertos – que concebem a administração como uma máquina e os trabalhadores como peças desta máquina – tem como pressuposto a existência de um sistema de ensino formal no País que ofereça “peças prontas”, cuja “aquisição” seria feita no mercado mediante um sistema análogo à licitação – o concurso público.

Em perfeita oposição ao paradigma norte-americano da função pública, está o paradigma emergente da organização do Estado francês, que teve em Napoleão o seu artífice. Em busca da criação de uma “*ordem civil*”, na França do início do século XIX, prescreveu a criação dos corpos de funcionários. O Estado assumiria a sua profissionalização, instituindo carreiras que teriam como paradigma a carreira militar, essencial na formação do exército profissional. O pressuposto era a diferenciação das atividades inerentes às funções públicas em relação às atividades privadas. Daí porque as carreiras seriam fundadas na formação permanente como base para elevação nos seus diversos *graus*.

No regime de corpo, o recrutamento é feito para ingresso num grupo hierarquizado que tem a seu cargo a responsabilidade do funcionamento de um órgão ou *serviço público*, no qual se permanece por toda a vida ocupando sucessivamente os postos que esse corpo tem reservados (na estrutura do órgão); postos e funções cada vez de maior importância, responsabilidade e remuneração. A seleção não é feita para um *posto de trabalho*, mas para um *corpo*, e dentro dele tem-se direito a uma progressão profissional regulamentada, um direito à ascensão na carreira.

A preparação nesse sistema não é confiada ao sistema geral de educação pública, pois se potencializa com a exigência de conhecimentos especiais, adquiridos antes do ingresso no *corpo* (oposição) e, depois deste, através de cursos de

formação em escolas de funcionários. O *regime de corpo* é conhecido como *regime fechado*, em oposição ao regime de cargo, considerado aberto, porque nele – no regime de corpo – os postos de trabalho não são providos caso a caso através da busca no mercado, a medida em que surgirem ou vagarem, mas são reservados ao conjunto dos integrantes do *corpo*. A medida em que vão se capacitando alcançam graus mais elevados na estrutura da carreira (uma estrutura virtual), credenciam-se para ocupar postos de trabalho de maior complexidade, situados em posição mais elevada na estrutura do órgão (uma estrutura real).

3. A EVOLUÇÃO DOS PLANOS DE CARREIRA NO BRASIL, EM FACE DOS PARADIGMAS EUROPEU E NORTE-AMERICANO

3.1 Na esfera federal, foi instituído na década de 60, o Plano de Classificação de Cargos, que tinha abrangência sobre o conjunto dos órgãos da Administração Direta, estendendo-se a muitas autarquias e fundações públicas. Formaram-se, *a latere*, alguns quadros especiais, em ministérios, para categorias de nível superior, também seguindo o modelo do regime de Cargo. Poucas exceções ocorreram, em algumas categorias especiais, como a da diplomacia e a do magistério superior, organizadas pelo *regime de corpo*, modelo vindo da tradição francesa, seguido pelos Estados do continente europeu.

Em ambos os casos tivemos regimes de corpo típicos, com todas as suas determinações. Os *postos de trabalho*, identificados na estrutura dos órgãos, são hierarquizados, sem integrar a estrutura da carreira. Esta consiste numa estrutura virtual, formada por classes hierarquizadas, correspondendo a *patamares de qualificação profissional*, definidas por titulações. As promoções para cada uma das classes sucessivas vão conferindo competências para o exercício de novas funções localizadas na estrutura dos órgãos ou repartições, de complexidade crescente.

Na esfera do Estado verificou-se um processo análogo, com a Criação do Quadro Geral dos Servidores Públicos do Estado, organizando o pessoal dos órgãos da Administração Direta, formando-se

de início alguns poucos quadros especiais com cargos organizados em carreiras próprias, sempre no sistema do regime de cargo.

Na década de 70 o Magistério Público Estadual do Rio Grande do Sul conquistou uma carreira com estrutura de regime de corpo, mas desprovido de um sistema de formação e aperfeiçoamento interno, mantido pelo Estado, cabendo aos seus integrantes buscar fora, em instituições públicas ou privadas as graduações do ensino formal que ensejariam as promoções de nível para nível. O posicionamento sucessivo nos níveis obedece aos títulos acumulados no ensino formal. No primeiro nível são posicionados os que têm formação no Curso Normal ou equivalente, no segundo a licenciatura curta, no terceiro a plena, vindo a seguir os níveis de pós-graduação. O Sindicato da Categoria funcional apurou o custo das graduações, que era feito geralmente em escolas privadas, em todo o interior do Estado, comprovando que correspondia em média a oito anos da sua remuneração.

3.2 Com a promulgação da Constituição de 1988, os planos de carreira editados, tanto na esfera da União como dos Estados, eliminaram a possibilidade de mudança de um cargo. Fazendo com que toda a evolução se desse dentro do cargo em que o servidor ingressou mediante concurso público. O fundamento para a eliminação da mobilidade vertical na carreira foi encontrado na nova redação da norma constitucional art. 37, inciso II, da Constituição Federal:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas

as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração

[...]”

Esta norma, que condiciona o acesso aos cargos e empregos públicos à prévia aprovação em concurso público, constitui a expressão do **princípio da igual acessibilidade aos cargos públicos**. Ela passou a ser interpretada isoladamente e o princípio que ela expressa ficou absolutizado, sendo desconsiderados os demais princípios e normas que integram o ordenamento constitucional. Como se sabe, esta leitura restritiva se apoiava no confronto da norma transcrita com o texto correspondente na Constituição anterior, que exigia a aprovação prévia em concurso público apenas para a **primeira investidura em cargo público**. Raciocinam os defensores dessa interpretação restritiva: se a Constituição de 1988, na norma supratranscrita, passou a exigir o concurso público para “a investidura em cargo ou emprego público”, isto significa que a intenção do legislador constituinte quis exigi-lo para toda e qualquer investidura.

Uma interpretação sistemática da Constituição revela que tal norma não vedou as formas de provimento derivado de cargos e empregos públicos. Apesar disto continuou predominando esta ideia nas esferas de governo, que tem a reserva de iniciativa para as leis que criam ou modificam as carreiras das categorias do Poder Executivo. E continua havendo em todos os quadrantes quem sustente uma interpretação reducionista dela, amparando-se em um exame deficiente da doutrina e invocando a jurisprudência do STF sobre o tema.

A ordem jurídica constitui um sistema, devendo, pois, interpretar-se cada norma que a integra de forma sistemática, o que obriga o intérprete a tomar em conta, quando busca o sentido de um texto normativo, o conteúdo de outras normas que integram o sistema. No caso concreto, outra norma constitucional de grande importância para se chegar à interpretação adequada é a norma inscrita no artigo 39 da Constituição Federal, que reza, em seu parágrafo 2º (grifos nossos):

“Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

§1º. A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I – **a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;**

II – os requisitos para a investidura;

III – as peculiaridades dos cargos.

§2º. A União, os Estados e o Distrito Federal manterão **escolas de governo** para a **formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos**, constituindo-se a participação nos cursos **um dos requisitos para a promoção na carreira**, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

[...]”

Vale registrar que esta é a redação dada ao dispositivo constitucional pela Emenda Constitucional n.º 19/98 (a chamada Emenda da Reforma Administrativa). Antes desta alteração de redação, o direito à carreira se encontrava previsto no *caput* do mesmo artigo 39³⁸. Todavia, é inegável que a atual redação dá maior ênfase ao direito do servidor à carreira, visto que, além de mencionar expressamente a “*promoção na carreira*”, impõe a criação, pelos entes federados, de **escolas de governo** para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, vinculando as progressões na carreira à formação profissional contínua.

3.3 Outro dado que a doutrina tradicional não costuma tomar em consideração, ao interpretar as normas que regem a matéria, é o fato de os próprios Estatutos dos servidores públicos civis (in-

clusive o Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União, Lei nº 8.112/90) incluírem a promoção entre as formas de provimento de cargos públicos. Com efeito, dispõe a Lei nº 8.112/90, em seu artigo 80 (grifos nossos):

“Art. 8º. São **formas de provimento de cargo público**:

I – Nomeação;

II – **Promoção**;

III – (Revogado)

IV – (Revogado)

V – Readaptação;

VI – Reversão;

VII – aproveitamento;

VIII – reintegração;

IX – Recondução.”

E não se diga que tal previsão legal seria inconstitucional. O **Supremo Tribunal Federal**, intérprete máximo da nossa Constituição, já teve oportunidade de se manifestar sobre o instituto da promoção em mais de uma oportunidade, tendo sempre reconhecido a **constitucionalidade** de tal instituto. Vejam-se, por exemplo, as seguintes decisões (grifos nossos):

ADI 242 / RJ – RIO DE JANEIRO

AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE

Relator(a): Min. PAULO BROSSARD

Julgamento: 20/10/1994 Órgão Julgador:
Tribunal Pleno

Publicação: DJ DATA-23-03-2001 PP-
00084 EMENT VOL-02024-01 PP-28

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINAR:
EXIGÊNCIA DE DEFESA DO ATO OU TEXTO

³⁸ Dispunha o *caput* do artigo 39 da Constituição, em sua redação primitiva: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.”

IMPUGNADO PELO ADVOGADO GERAL DA UNIÃO. PROVIMENTO DE CARGOS DE CARREIRA DE PROCURADOR DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA SEM CONCURSO PÚBLICO, ART. 68 DO A.D.C.T. DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

1. Preliminar: A Constituição exige que o Advogado Geral da União, ou quem desempenha tais funções, faça a defesa do ato impugnado em ação direta de inconstitucionalidade. Inadmissibilidade de ataque à norma por quem está no exercício das funções previstas no § 3º do art. 103. 2. O art. 68 do A.D.C.T. fluminense, reportando-se ao § 1º do art. 121 das disposições permanentes e ao art. 11 da Lei. nº 1.279/88, o qual alterou o art. 18 da Lei nº 804/84, determina, de forma enigmática, o “aproveitamento” de ocupantes de cargo de Assistente Jurídico na carreira de Procurador da Assembléia Legislativa. O § 1º do art. 97 da Carta de 1969 exigia concurso público para a “primeira investidura” no serviço público, e não para cargo inicial de carreira, além de ressalvar outros casos indicados em lei; permitia, pois, o provimento derivado de cargos públicos pelo acesso, transferência, aproveitamento e progressão funcional. Precedente: Repr. nº 1.163-Pl. **O art. 37, II, da Constituição exige concurso público para investidura em qualquer cargo público, salvo para os cargos em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração e para os cargos subsequentes da carreira, cuja investidura se faz pela forma de provimento denominada “promoção”.** Não permite, pois, o provimento por ascensão ou acesso, transferência e aproveitamento de servidor em cargos ou empregos públicos de outra carreira, diversa daquela para a qual prestou concurso público. Precedente: ADIN nº 231-RJ. 3. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade e a conseqüente ineficácia do art. 68 do A.D.C.T., desde a promulgação da

Constituição fluminense.

ADI 231 / RJ – RIO DE JANEIRO

AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE

Relator(a): Min. MOREIRA ALVES

Julgamento: 05/08/1992 Órgão Julgador:
TRIBUNAL PLENO

Publicação: DJ DATA-13-11-92 PP-20848
EMENT VOL-01684-06 PP-01125 RTJ VOL-
00144-01 PP-00024

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
ASCENSÃO OU ACESSO, TRANSFERÊNCIA E
APROVEITAMENTO NO TOCANTE A CARGOS
OU EMPREGOS PÚBLICOS.

- O critério do mérito aferível por concurso público de provas ou de provas e títulos se, no atual sistema constitucional, ressaltados os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração, indispensável para cargo ou emprego público isolado ou em carreira. Para o isolado, em qualquer hipótese; para o em carreira, para o ingresso nela, que só se fará na classe inicial e pelo concurso público de provas ou de provas e títulos, **não o sendo, porém, para os cargos subsequentes que nela se escalonam até o final dela, pois, para estes, a investidura se fará pela forma de provimento que é a “promoção”.** Estão, pois, banidas das formas de investidura admitidas pela Constituição a ascensão e a transferência, que são formas de ingresso em carreira diversa daquela para a qual o servidor público ingressou por concurso, e que não são, por isso mesmo, ínsitas ao sistema de provimento em carreira, **ao contrário do que sucede com a promoção, sem a qual obviamente não haverá carreira, mas, sim, uma sucessão ascendente de cargos isolados.**

- O inciso II do artigo 37 da constituição federal também não permite o “aproveitamento”, uma vez que, nesse

caso, há igualmente o ingresso em outra carreira sem o concurso exigido pelo mencionado dispositivo. Ação direta de inconstitucionalidade que se julga procedente para declarar inconstitucionais os artigos 77 e 80 do ato das disposições constitucionais transitórias do estado do rio de janeiro.

ADI 1193 / AM – AMAZONAS

AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE

Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA

Julgamento: 09/02/2000 Órgão Julgador:
Tribunal Pleno

Publicação: DJ DATA-17-03-00 PP-00002
EMENT VOL-01983-01 PP-00075

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NOMEAÇÃO DE AUDITOR ASSISTENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO AMAZONAS PARA O CARGO DE AUDITOR ADJUNTO. CABIMENTO. INVESTIDURA DERIVADA. PRETERIÇÃO DA EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO.

1. O conteúdo normativo de lei estadual que contraria mandamento constitucional constitui pressuposto essencial para instaurar o controle concentrado de constitucionalidade.

*2. **Promoção é provimento derivado dentro da mesma carreira.** A investidura em categoria funcional diferenciada deverá atender aos requisitos estabelecidos para o ingresso em cargo público. Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.*

RE 143807 / SP – SÃO PAULO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE

Julgamento: 28/03/2000 Órgão Julgador:
Primeira Turma

Publicação: DJ DATA-14-04-00 PP-00052
EMENT VOL-01987-03 PP-00522

*EMENTA: I. **Concurso público: exigência incontornável para que o servidor seja investido em cargo de carreira diversa.** À vista da Constituição de 1988, consolidou-se definitivamente no STF que – **ressalvado exclusivamente o provimento derivado mediante promoção, que pressupõe a integração de ambos os cargos na mesma carreira** –, são inadmissíveis quaisquer outras formas de provimento do servidor público, independentemente de concurso público, em cargo diverso daquele do qual já seja titular a qualquer título, precedido ou não a nova investidura de processo interno de seleção ou habilitação: precedentes.*

II. Direito constitucional intertemporal: caso de direito adquirido inexistente. O provimento de cargo público, quando antecedido de qualquer modalidade de seleção ou habilitação dos candidatos, é um procedimento, que só com o ato final de nomeação ou equivalente gera direito à posse; antes – ainda que findo o processo seletivo – o provimento e a investidura são objeto, como é curial, de mera expectativa de direito: por isso, frustra-as de imediato a superveniência de norma constitucional que subordine a validade do provimento do cargo a processo seletivo diverso, qual o concurso público. Não sendo o provimento esperado um efeito jurídico, ainda que futuro, da seleção finda sob o regime anterior, sequer será necessário cogitar de aplicabilidade imediata ou retroatividade mínima da Constituição vigente: esta simplesmente regerá os pressupostos de validade do ato de provimento a ser praticado na sua vigência: *tempus regit actum*.

Embora em tais decisões o Supremo Tribunal Federal não estivesse examinando especificamente a constitucionalidade do instituto da *promoção*, percebe-se claramente em tais acórdãos – e em outros que se poderia citar – que o **STF vê na promoção não apenas um instituto compatível com a Constituição, mas também como um elemento indispensável para que se possa falar em uma verdadeira carreira**. Aliás, é de se notar que o **próprio fato de a norma legal que prevê o instituto da promoção** para os servidores públicos federais civis não ter sido objeto de arguição de inconstitucionalidade perante o E. STF já sinaliza que as próprias autoridades e entidades legitimadas a propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade (elencadas no art. 103 da Constituição Federal) a têm por **constitucional** – caso contrário, tal norma, em vigor há quase quinze anos, já teria sido objeto de uma arguição de inconstitucionalidade perante o Pretório Excelso. Pode-se dizer, assim, que se todas as normas gozam de **presunção de constitucionalidade** – assim como os atos do poder público gozam de presunção de legitimidade –, normas como a que ora se examina gozam de uma presunção de constitucionalidade **reforçada**, tendo em vista o longo tempo em vigor sem qualquer impugnação.

Como se vê, por mais esta razão a doutrina que leva ao paroxismo a exigência constitucional do concurso público para o acesso aos cargos públicos deve ser rejeitada.

3.4 A doutrina mais qualificada divergiu do critério reducionista, que tendencialmente anula a possibilidade concreta de carreira no serviço público. MARCIO CAMAROSSANO, comentando a alteração verificada na Carta Política observou que:

“[...] a exigência constitucional de prévia aprovação em concurso público para admissão de pessoal em entidades governamentais [...] não é incompatível com a realidade de concursos internos, desde que estes não sejam utilizados como expedientes que propiciem a conquista de cargo ou emprego que não seja da mesma natureza daquele ocupado pelos servidores interessados.

Concursos internos dentre integrantes de determinada carreira, para galgarem os diversos graus da mesma carreira, ou degrau inicial da carreira que a lei estabeleça, criteriosamente, como complementar de outra, foi e continua sendo admissível”. (Servidores Públicos, in Direito Administrativo da Constituição de 1988, org. Celso Antonio Bandeira de Mello, São Paulo, RT, 1991, Pág. 176).

No mesmo sentido se manifestaram outros administrativistas de relevo, entre eles o ortodoxo HELY LOPFS MEIRELES, para quem:

“A defeituosa redação do art. 37, II, da Constituição de 1988, pode parecer que ela exige concurso público para todas as investiduras em cargos ou emprego. Mas não é assim. O que a Constituição impõe é o concurso público para a primeira investidura, pois que, havendo carreira, o acesso a seus vários degraus se faz por critérios internos de seleção, constantes do plano previsto no estatuto, podendo haver, até mesmo, promoção por antiguidade.” (Hely Lopes Meirelles, in “Direito Administrativo Brasileiro”, 16ª edição – 2ª tiragem- 1991, pág. 370).

Embora tenha assumido de início uma tendência restritiva do direito à carreira em face o enunciado do inciso II do artigo 37 da Constituição, o STF admitiu que a evolução na carreira pode ocorrer com *investidura derivada*, que se configura pela promoção a um cargo com atribuições mais complexas. É o que se pode ver no exame atento de votos proferidos no julgamento da ADIN nº 247 pelo STF, particularmente no voto do Min, SEPULVEDA PERTENCE:

“[...] É claro, data vênica, que com isso nem cabe cogitar que se tivesse pretendido exigir concurso público para as formas derivadas de provimento, dentro de cada carreira. Aí sim, a alusão à carreira no art. 39 traz consigo necessariamente a admissão de provimentos derivados

independentemente de concurso público. A promoção, sim, é ínsita à carreira. E a carreira é prevista na Constituição. Mas a ascensão e a transferência já não me parecem ínsitas à carreira. Porquê? Porque carreira pressupõe, de início, a posse de qualificativos adequados às atribuições comuns que lhe dão homogeneidade desde a investidura originária, o que não é o caso da ascensão e das transferências.” (processo ADIN nº 245/7, pág. 160).

4. A tendência recente de adoção de macro-cargos

4.1 Os quadros de carreira tradicionais são baseados no regime de *micro-cargos*. A função exercida – entendida como feixe de atribuições exercidas pessoalmente por um único servidor – define o conteúdo do cargo. Para ter um progresso efetivo na carreira, o servidor deve mudar de cargo. Mas a mudança de cargo sem a prévia aprovação em concurso público, como vimos, ficou restringida pela leitura restritiva que se propagou da atual Constituição Federal.

No sistema baseado em *micro-cargos*, o servidor, após ser habilitado em concurso público, é fixado numa **posição** (a *position*, dos americanos) na estrutura do órgão, e só pode evoluir na carreira conquistando uma **posição de maior hierarquia na estrutura do órgão**. Assim, é possível afirmar que neste sistema **a estrutura da carreira coincide com a estrutura da organização ou era um reflexo, um “xerox”, da estrutura do órgão**.

A doutrina majoritária nas esferas de governo, como vimos, apresenta este modelo como o único compatível com a norma constitucional que consagra o **princípio da igual acessibilidade aos cargos públicos**. Para superar o obstáculo, surgiu uma tendência de busca de uma conceituação mais ampla de *cargo público*, para abranger um *feixe de atribuições* que corresponderia a uma esfera mais ampla de atividades dos *órgãos* ou *serviços públicos*, ao invés de fazê-las corresponder ao *feixe de atribuições* de um único *posto de trabalho*.

Começaram a surgir planos de carreira (especialmente para categorias de nível superior, mas

também para categorias de nível médio) com cargos abrangentes da totalidade das competências dos órgãos ou serviços públicos ou de subconjuntos dessas competências. E as promoções na carreira passaram a ser estruturadas por patamares de qualificação profissional. Nestes planos de carreira, os patamares de qualificação são os graus (ou degraus) dentro de um *macro-cargo* que abrange as atividades do órgão ou parte substancial destas atividades. Neste modelo, diferentemente do que ocorria na ortodoxia do regime de cargo, o cargo não é conformado pelas atribuições de um único posto de trabalho.

Tais carreiras são constituídas por vários níveis (denominados classes), refletindo os patamares de qualificação existentes no corpo funcional. As classes são degraus da carreira, definidos por *feixes de competências* abstratas, recortadas nas competências ou funções do órgão, e não mais por *feixes de atribuições*, que são recortadas pela observação das tarefas que conformam os postos de trabalho.

Os degraus da carreira correspondem a patamares de qualificação profissional, que conferem uma titulação crescente ao funcionário. Os “macro-cargos” têm o seu conteúdo definido a partir de um fracionamento do conjunto de atividades do órgão em duas ou três partes, quando se identificam profissões diferenciadas nas atividades finalísticas da instituição. Em geral, são concebidos vários **corpos**, com carreiras diferenciadas em face dos níveis de escolaridade exigidos, separando-se as categorias de nível superior daquela cuja escolaridade exigida é o ensino médio.

A mera existência de tais carreiras, nas quais se adota o modelo de *macro-cargo*, já evidencia a fragilidade da tese dos que defendem o modelo de *micro-cargos* como o modelo único e obrigatório, que seria imposto diretamente pelo discurso constitucional. Estes exemplos não apenas existem hoje de forma abundante como também sua constitucionalidade jamais foi posta em dúvida.

Efetivamente, este modelo baseado nos macro-cargos consegue compatibilizar dois princípios constitucionais, o da *igual acessibilidade aos cargos públicos* e o *direito à carreira*. Já no sistema fundado na noção de *micro-cargos*, o direito à carreira, na prática não se realiza. Para constatar a veracidade desta afirmação, basta verificar que

nesse modelo as carreiras se desenvolvem em geral dentro de um único *micro-cargo*, reduzindo-se a uma escala salarial em que o servidor avança por antiguidade e por merecimento, sem que haja qualquer sistema eficaz de avaliação de mérito. Além de não ter perspectivas reais de melhoria salarial, mesmo que amplie significativamente a sua qualificação, o servidor está, neste modelo, condenado a passar anos repetindo a mesma atividade, confinado no mesmo **posto de trabalho**.

No modelo baseado no macro-cargo, por sua vez, o **direito à carreira**, assegurado pela Constituição Federal, é respeitado. Neste modelo, o servidor pode avançar efetivamente na carreira à medida que amplie a sua qualificação profissional, ou titulação.

4.2 Neste ponto, é importante reiterar que o texto constitucional hoje em vigor (**artigo 39, §2º**, já citado) não se limita a consagrar o direito à carreira. Vai além, exigindo da Administração a criação e manutenção de escolas destinadas à formação e ao aperfeiçoamento dos servidores públicos, exigência que complementa o já citado direito à carreira.

O sistema baseado nos macro-cargos, em que a carreira se desenvolve por níveis ou patamares de qualificação, é o que se compatibiliza com a formação profissional interna e o aperfeiçoamento contínuo dos servidores públicos. Nela, a qualificação profissional crescente constitui o fundamento de sua evolução, propiciando e estimulando sempre a ampliação e a aquisição de novas capacidades, que **são valorizadas e aproveitadas pelo serviço público**.

4.3 O legislador brasileiro, por sua vez, exercitando a sua função de **intérprete autorizado** da Constituição, vem se afastando gradativamente de uma tradição iniciada com o primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, de 1951 (Lei n. 1711), depois do advento da nova Carta. Com efeito, nas reestruturações de planos de carreira de seus servidores, os entes federados vêm assumindo o conceito de **cargo público**, ora como abrangente dos *micro-cargos*, e nos últimos anos também de *macro-cargos*.

Os legisladores, tanto federais quanto estaduais, têm aprovado planos de carreira que estão baseados em *macro-cargos* e ao mesmo tempo tem aprovado outros planos que têm por base os *micro-car-*

gos. Para o legislador, portanto, **ambos os modelos são compatíveis com a nossa Constituição**.

Como exemplos disto, temos:

1. o Plano de carreira instituído para os servidores do Poder Judiciário Federal pela Lei nº 9.421/97, que foi adotado por decisão do Pleno do STF para os seus servidores administrativos;
2. o Plano de carreira instituído para os servidores do Tribunal de Contas da União, pela Lei n. 10.356 de 27.12.01.

O legislador, que age no sentido de concretizar os mandamentos constitucionais como primeiro interprete das suas normas, ao reestruturar a carreira dos servidores do Poder Judiciário Federal: **a)** estabeleceu macro-cargos, aglutinando diversos micro-cargos; **b)** considerou enquadrados nos cargos resultantes da transformação os servidores investidos nos cargos transformados; **c)** associou ao enquadramento no novo plano um acréscimo remuneratório; **d)** estabeleceu a obrigação dos tribunais manterem um sistema permanente de formação interna, com vistas a preparar os servidores para assumir funções mais complexas na evolução da carreira.

Esta Lei cria as carreiras de Auxiliar Judiciário, Técnico Judiciário e Analista Judiciário, estruturadas em classes e padrões, distribuindo em cada um desses cargos uma série de micro-cargos do plano anterior, que correspondiam a ofícios específicos. E dentro do novo cargo, abrangente de várias especialidades, foram alojados e agrupados por área, conformadas por faixas de atribuições diversificadas. As atribuições dos novos cargos criados por essa lei foram remetidas para ato regulamentar posterior, dispondo que “*as atribuições dos cargos observadas as áreas de atividade, serão descritas em regulamento*”.

Os servidores investidos nos cargos (*micro-cargos*) do plano anterior foram enquadrados automaticamente nos macro-cargos correspondentes do novo plano, nos termos do artigo 4º, que reza:

“A implantação das carreiras judiciárias far-se-á na forma do § 2º deste artigo, mediante transformação dos cargos

efetivos dos Quadros de Pessoal referidos no art. 1º, enquadrando-se os servidores de acordo com as respectivas atribuições e requisitos de formação profissional, observando-se a correlação entre a situação existente e a nova situação conforme estabelecido na Tabela de Enquadramento, constante do Anexo III.”

Observa-se, ainda, na mesma lei que o enquadramento no novo plano importou em acréscimo de vencimentos, conforme evidencia o item 2º:

“A diferença da remuneração dos cargos resultantes da transformação sobre a dos transformados será implementada gradualmente em parcelas sucessivas, não cumulativas, na razão seguinte:

I- trinta por cento a partir de 1º de janeiro de 1997;

II- Sessenta por cento a partir de 1º de janeiro de 1998;

III- Oitenta por cento a partir de 1º de janeiro de 1999;

IV- Integralmente a partir de 1º de janeiro de 2000. “

Da maior importância é a previsão feita por essa lei da instituição de um Programa Permanente de Treinamento e Desenvolvimento pelos Tribunais, com o objetivo de promover:

“ a elevação da capacitação profissional nas tarefas executadas e a preparação dos servidores para desempenharem funções de maior complexidade e responsabilidade aí incluídas as de direção, chefia, assessoria e assistência”.

Esta norma, por um lado impõe aos tribunais a manutenção de cursos de formação e aperfeiçoamento profissional para os seus servidores. De outra parte, **torna absolutamente claro que ao longo do percurso de carreira os servidores vão**

se capacitando, não só pela experiência acumulada como também pela formação continuada para qualificação nas tarefas executadas e para assumir funções diversas e mais complexas.

4.4 Maior relevância ainda, para constatar-se a superação dos paradigmas sustentados pela vertente dogmática da doutrina administrativista, que emergiu com a promulgação da Constituição de 1988, foi a edição pelo próprio SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL de uma Resolução Administrativa, pela sua sessão plenária, com a presença e aprovação de todos os seus membros, promovendo a *transformação dos cargos efetivos do seu quadro de pessoal nos cargos criados pela lei nº 9.421/96, que institui o novo cargo de carreira dos servidores do Poder Judiciário Federal.*

Com efeito, o ATO REGULAMENTAR nº 31/99, além de promover essa transformação, estabeleceu “o enquadramento, nas mencionadas carreiras, dos servidores ativos do quadro de Pessoal do Supremo Tribunal Federal.” (artigo 1º)

Conforme o seu artigo 3º, os cargos ocupados são inequivocamente objeto de transformação.

*Art. 3º. A transformação de que trata o art. 4º da Lei nº 9.421/96 abrange os cargos de provimento efetivo existentes no Quadro de Pessoal do Supremo Tribunal Federal em 26 de dezembro de 1996, observadas a correlação entre a situação anterior e a nova quando se tratar de **cargo provido**, e as necessidades do serviço, em se tratando de cargo vago, na forma do anexo 1.*

O mesmo ato administrativo regulamentar estabelece claramente especialidades e áreas de atividades dentro do mesmo cargo (artigo 2º, inciso V): *Os servidores ocupantes dos antigos cargos de Auxiliar Judiciário e Atendente Judiciário, do Grupo de Apoio Judiciário, serão enquadrados na Área Administrativa do cargo Técnico judiciário. São elas: a) a judiciária; b) a administrativa; c) a de apoio especializado e d) a de serviços gerais.* E não parece haver dúvidas de que a norma regulamentar enquadra no novo cargo, abrangente de várias especialidades, formado necessariamente pela soma das atribuições que lhes correspondem, servidores

que estavam investidos nos cargos transformados, que tinham atribuições bem mais reduzidas.

O artigo 7º estabelece a regra de enquadramento dos servidores oriundos do quadro de pessoal anterior nas diversas áreas e especialidades dispondo que serão observadas as atribuições de origem e os requisitos de formação profissional.

O mesmo ATO REGULAMENTAR N. 31-99, aprovado em sessão plenária pela totalidade dos membros da nossa Corte Suprema, que tem a missão de guardiã da Constituição – avança na reformulação dos conceitos, **produzindo uma ruptura radical com o conceito de cargo público, que está na base da doutrina dogmática dos administrativistas**. O conceito enunciado no artigo 2º do Ato Regulamentar diz:

“Cargos são conjuntos de atribuições e responsabilidades, estruturados em classes e padrões, nas diversas áreas de atividade e/ou especialidades”.

E adiante indica que as áreas “*são conjuntos de serviços afins ou complementares relacionados com as funções necessárias a consecução dos objetivos institucionais, em número de quatro, denominadas Judiciária, Administrativa, Apoio Especializado e Serviços Gerais, podendo desdobrar-se em especialidades*”. E adiante dispõe que “*Especialidades são desdobramentos das áreas de atividade, quando forem necessárias formação especializada, por exigência legal, ou habilidades específicas, a critério da Administração, para o exercício das atribuições do cargo*”.

Como vimos, a doutrina dogmática questionada encontra seu fundamento último numa definição reducionista de cargo público, identificado como micro-cargo, que parte do conceito tradicional de cargo encontrado nos estatutos de funcionários, reproduzidos mecanicamente pelos legisladores ordinários, que o tem definido como “*o conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a um servidor*”.

Deduzem dele que é da natureza do cargo público – uma natureza imutável – a sua conformação por um feixe restrito de atribuições, dimensionadas para serem exercidas por um único servidor na estrutura do órgão ou serviço público. E conferem a este conceito o estatuto de uma categoria supra-constitucional, capaz de condicionar e submeter as interpretações dos seus enunciados, devendo balizar toda a atividade do legislador, que tem a missão institucional de promover a concretização

do projeto de Estado e o projeto de sociedade que o discurso constitucional expressa.

O enunciado produzido agora pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM SUA COMPOSIÇÃO PLENA suprime a associação do conjunto de atribuições e responsabilidades que conformam o conteúdo do cargo ao servidor que será nele investido. Desta forma, elimina qualquer pretensão de dimensionamento do feixe de atribuições pela medida das possibilidades de um indivíduo. E, além disto, assume a possibilidade de fracionamento do feixe de atividades em conformidade com as áreas de atuação decorrentes das necessidades do órgão e uma nova subdivisão na conceituação das especialidades. Parece incontornável a conclusão de que a Suprema Corte decidiu romper com a concepção de cargo a que se aferram os administrativistas, associada a idéia de posto de trabalho, como era na sua origem.

A categoria construída pelo STF, ao conferir um novo conceito para “cargo público” – notoriamente informada pela idéia de macro-cargo – deve ser associada com a norma do artigo 19, da Lei nº 9421/96, que impõe aos Tribunais a manutenção de um Programa Permanente de Treinamento e Desenvolvimento destinado a preparar os seus servidores para além de qualificar a execução de suas tarefas, “*desempenharem funções de maior complexidade e responsabilidade*”. Adotando para os seus servidores a lei instituinte do novo Plano de Carreira dos servidores do Poder Judiciário, que contém este comando normativo, a Suprema Corte assumiu a obrigação de criar esse programa permanente para os seus servidores, com o pressuposto de que eles irão assumir **funções de maior complexidade e responsabilidade**.

A Emenda nº 19, acrescentando o enunciado do parágrafo segundo no artigo 39, introduziu a obrigação para os entes públicos de manter sistemas de formação e aperfeiçoamento profissional para seus servidores, associando a ascensão na carreira à participação nos cursos. Em consequência dessa associação da evolução na carreira com os cursos de formação e aperfeiçoamento profissional, o Programa Permanente de Treinamento e Desenvolvimento, que o STF instituiu por força da Lei 9421/96, deve associar a preparação dos seus servidores para **desempenharem funções de maior complexidade e responsabilidade e a promoção na carreira**.

Verifica-se, desta forma, que no interior da Corte, pela vontade da unanimidade de seus membros, são superados os paradigmas do velho regime fundado nos micro-cargos, impeditivos de uma carreira efetiva. Conformam-se, assim, os novos paradigmas, que conduzem a uma carreira efetiva, estruturada sobre o conceito de macro-cargo e associada a um sistema permanente de formação e aperfeiçoamento profissional em que os servidores têm o seu desenvolvimento nos seus diversos patamares associado à preparação, não apenas para exercerem suas tarefas com maior qualificação, como também para exercer funções de maior complexidade e responsabilidade.

Rompe-se, desta forma, o confinamento num mesmo *posto de trabalho* que lhes era imposto pela prevalência da doutrina dogmática criticada, nos primeiros anos de vigência da nova ordem constitucional.

Cumprir registrar, de outra parte, que não se conhece qualquer decisão judicial que tenha declarado a inconstitucionalidade de planos de carreira fundados na noção de *macro-cargos*, razão pela qual se pode afirmar que nenhum dos dois principais **intérpretes autorizados da Constituição** chancela a rejeição da doutrina a este modelo.

Desta forma, embora em alguns dispositivos legais se adote um conceito de cargo público que se aproxima da concepção que chamamos de tradicional (ou seja, aquela que defende o modelo baseado nos *micro-cargos*), a adoção de planos de carreira baseados nos *macro-cargos* não é vedada pela Constituição Federal – sendo, pois, compatível com a Constituição.

4.5 O segundo exemplo relevante oferecido pelo legislador ordinário na condição de intérprete autêntico da Constituição consiste na edição da Lei nº 10.356 de 27/12/2001, que “*dispõe sobre o quadro de pessoal e o plano de carreira do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.*”

Este plano é constituído: I – pelo cargo de analista de controle externo, que reúne todas as atividades de caráter técnico de nível superior relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do tribunal de contas da união; II – o cargo de técnico de controle externo, de nível intermediário, que abrange as áreas de controle externo, de apoio técnico e administrativo, e de serviços gerais,

todas com atribuições diferenciadas, conformando-se, então, como um macro-cargo; III – o cargo de auxiliar de controle externo traz área de serviços gerais, que abrange o desempenho de atividades administrativas e logística de apoio, de nível básico.

Conforme o artigo 19 desta lei, a transformação dos cargos pré-existent nos novos cargos criados, **abrange não só os cargos vagos, mas também os ocupados**, de analista de finanças e controle externo, os de analistas de sistemas, os de AFCE – programador, de AFCE – bibliotecário, de AFCE – engenheiro, de AFCE – médico, de AFCE – enfermeiro, de AFCE – nutricionista e AFCE – psicólogo, todos convertidos no cargo de analista de controle externo – área de apoio técnico e administrativo. Ele se verifica com os cargos ocupados de TFCE – técnico de finanças e controle externo – área de controle externo, que são transformados em cargos de técnico de controle externo – área de controle externo.

Conforme indica o artigo 22, também no nível intermediário, em que surgiu o macro-cargo de Técnico de Controle Externo, a transformação abrangia uma série de micro-cargos ocupados, tais como o de TFCE – agente administrativo, o de TFCE – agente de portaria, o de TFCE – auxiliar de enfermagem, o de TFCE – datilógrafo, o de TFCE – digitador, TFCE – agente de cinematografia e de microfilmagem, TFCE – artífice, TFCE – auxiliar operacional de serviços diversos, de TFCE – desenhista, de TFCE – operador de computador, TFCE – motorista oficial e o de TFCE – telefonista.

Não cogita o legislador de transposição ou investidura no cargo criado pela nova lei, para os servidores que estavam investidos nos micro-cargos que foram transformados; o que estabelece é o mero “*posicionamento no padrão das tabelas constantes do anexo VII desta lei*”. Isto indica que o enquadramento no cargo mais abrangente do plano de carreira novo se opera automaticamente. O pressuposto é de que a investidura no cargo transformado não se desconstitui no processo de transformação operado pelo direito. **Persiste a investidura original, que se deu no cargo transformado, no cargo resultante da transformação!**



Gatas Editorial

www.cincogatas.com.br

Esta revista foi impressa em papel Couché 150g.

– Porto Alegre, 2026 –



A Revista Direitos Fundamentais é uma publicação promovida pelo escritório Rogério Viola Coelho Advogados e editada pela Gatas Editorial. Sua missão é fomentar o debate qualificado sobre direitos fundamentais, justiça social e temas jurídicos contemporâneos, sempre com rigor acadêmico e compromisso com a efetivação do Estado Social previsto na Constituição.

A revista reúne análises e reflexões sobre a centralidade da dignidade humana como fundamento da ordem jurídica, explorando perspectivas críticas e atuais no campo dos direitos fundamentais.



Rogério Viola Coelho
ADVOGADOS