

O significado jurídico-político da estabilidade do servidor público

*Gustavo Ferreira Santos
Bacharel em Direito pela UFRN e Mestrando na UFSC*

Um aspecto da proposta de reforma administrativa que está sendo sustentada pelo governo que merece atenção é o pretendido fim, ou amesquinamento, da estabilidade do servidor público. Entre os diversos discursos políticos que aparecem no debate, obscurecida fica a dimensão jurídico-política do instituto.

A estabilidade, em verdade, é uma garantia que se cria para proteger a própria organização política da sociedade. Não se trata de favor ao servidor, mas de uma verdadeira garantia institucional.

O Estado moderno surgiu com uma característica vital a diferenciá-lo das sociedades políticas anteriormente existentes. Com a modernização da sociedade, o Estado, assim como outras esferas da vida social, conheceu um processo de dessacralização, no qual o fundamento de sua legitimidade passou a ser destituído de uma explicação religiosa. Anteriormente à ilustração, a vida social estava repleta de fundamento transcendental: a arte era sacra, o direito era canônico, etc.

A racionalidade iluminista, afirmando a individualidade e a autonomia dos sujeitos, redundou na necessidade de um Estado laico e impessoal.

Uma chave para o entendimento deste processo é a obra de Max Weber, particularmente a sua teoria das formas de dominação. Weber afirma que a sociedade passou por um processo de “desencantamento”, que é peculiar à civilização ocidental e ele denomina de racionalização. Para ele, a racionalização “consiste na organização da vida, por divisão e coordenação das diversas atividades, com base em um estudo preciso das relações entre os homens, com seus instrumentos e seu meio, com vistas à maior eficácia e rendimento”¹.

Neste contexto, estão criadas as condições próprias ao desenvolvimento do Estado capitalista e do Estado moderno. Segundo Sérgio Paulo Rouanet, “a empresa capitalista supõe a existência de força de trabalho formalmente livre e um tipo de organização racional de produção baseado no cálculo contábil e na utilização técnica de conhecimentos científicos. O Estado moderno, se organiza com base num sistema tributário centralizado, num poder militar permanente, no monopólio da legislação e da violência e principalmente numa administração burocrática racional”².

Delineado o entendimento em torno das características do processo de racionalização da sociedade, é ainda em Weber que vamos nos socorrer para definir a organização administrativa do Estado moderno. Na sua teoria das formas de dominação, Weber vê o problema da legitimidade do poder político, particularmente no aspecto de seu fundamento. São três, ao seu ver, as formas de dominação: a dominação tradicional, a dominação carismática e a dominação legal-racional.

A dominação tradicional funda-se na idéia do “ontem eterno”. Se justificam as regras e hábitos que sempre estiveram em vigor. O dominador exerce o seu poder porque sempre o exerceu.

Na dominação carismática, o motivo definidor da relação de dominação está na crença difundida de que o exercente do poder possui poderes, extracotidianos, que o diferencia dos outros sujeitos.

Como se percebe do rápido esclarecimento precedente, as formas de dominação

adicional e carismática não são, em princípio, aplicáveis ao Estado moderno. Digo “em princípio” por trabalhar Weber em sua epistemologia com o que ele chama de “tipos-ideais”, que são conceitos aptos à compreensão da realidade, mas que com ela não se confundem. Formam-se estes “tipos-ideais” a partir da escolha e exagero de aspectos particulares da realidade observada. Assim, não se encontram Estados que, de forma pura, correspondam aos tipos de dominação por ele propostos.

O Estado moderno corresponde, desta forma, ao tipo de dominação legal-racional. É tida a dominação legal como a mais racional de todas. A dominação se justifica pelo respeito a normas impessoais, de caráter genérico e abstrato, feitas “sem consideração da pessoa”. Entrelaçam-se, pois, na dominação legal três idéias: “1. que todo direito, mediante pacto ou imposição, pode ser *estatuído* de modo racional - racional referente a fins ou racional referente a valores (ou ambas as coisas) - com a pretensão de ser respeitado pelo menos pelos membros da associação, mas também, em regra, por pessoas que, dentro do âmbito de poder desta (em caso de associações territoriais: dentro do território), realizem ações sociais ou entrem em determinadas relações sociais, declaradas relevantes pela ordem da associação; 2. que todo direito é, segundo sua essência, um cosmos de *regras* abstratas, normalmente estatuídas com determinadas intenções; que a judicatura é a aplicação dessas regras ao caso particular e que a administração é o cuidado racional de interesses previstos pelas ordens de associação, dentro dos limites das normas jurídicas e segundo princípios indicáveis de forma geral, os quais encontram aprovação ou pelo menos não são desaprovados nas ordens de associação; 3. que, portanto, o senhor típico, o “superior”, enquanto ordena e, com isso, manda, obedece por sua parte à ordem impessoal pela qual orienta suas disposições”³.

Neste tipo de sociedade, essencial se faz a existência do que Weber chama de Burocracia. Aqui, o termo não é entendido no sentido pejorativo que o seu uso habitual determinou, mas se refere ao corpo técnico responsável pela execução dos atos e serviços atribuídos ao Estado. Dentre as características dos funcionários que compõem a Burocracia, se destacam: a) são pessoalmente livres, obedecendo somente às obrigações objetivas do cargo; b) são nomeados (e não eleitos) numa hierarquia rigorosa de cargos; c) têm competências funcionais fixas; c) qualificação profissional; d) exercem seus cargos como profissão única ou principal; e) têm perspectiva de carreira (progressão); f) estão submetidos a um sistema de disciplina e controle do serviço⁴.

Não há, na dominação legal com quadro administrativo burocrático, a apropriação do cargo. Segundo Weber, há, em alguns casos, um “direito” ao “cargo” que “não serve normalmente para o fim de uma apropriação pelo funcionário, mas sim para garantir seu trabalho de caráter puramente objetivo (“independente”), apenas vinculado a determinadas regras”⁵.

Elencados estão os motivos maiores que justificam a adoção do instituto da estabilidade para os servidores públicos. Não existindo tal proteção, não se sustentará a objetividade necessária para o exercício da função pública.

No seu aspecto jurídico, a estabilidade como atualmente prevista em nosso país é uma garantia constitucional. Pode ser definida como “o direito de não ser desligado senão em virtude de (a) processo administrativo em que seja assegurada ampla defesa ou (b) sentença judicial transitada em julgado”⁶. O ordenamento jurídico brasileiro hoje agasalha o instituto da estabilidade do servidor público com regras de natureza constitucional, que delimitam o tema, e através da Lei nº 8.112/90, que dá contornos mais nítidos aos mandamentos da Constituição.

Aplica-se hoje o instituto aos servidores efetivos (não exoneráveis *ad nutum*) que tenham transposto o estágio probatório (que em nosso caso é de dois anos). A demissão do servidor é prevista como sanção em caso de infração disciplinar ou crime funcional regularmente apurados em processo administrativo ou judicial, imperativo compatível ao princípio do devido processo legal.

Sem a previsão de proteção ao exercente de função pública contra inconfessáveis interesses privados, não há como se falar em dominação legal-racional, no sentido weberiano, ou em Estado moderno. Claro que a proteção não se materializa necessariamente na forma hoje aplicada pelo Estado brasileiro, pois pode esta variar de um ordenamento para outro. Mas, não podemos esquecer as características peculiares à nossa formação política que podem ser elencadas justificadoras do sistema atualmente adotados.

O Estado brasileiro tem uma característica nitidamente patrimonialista⁷, sendo comum a confusão entre as esferas do público e do privado. Uma rápida análise dos critérios que hoje guiam a escolha dos exercentes dos Cargos Comissionados pode nos fornecer um roteiro para entendermos a que interesses se sujeita a Administração sem um corpo técnico profissional. Além de exemplos históricos, como a força que teve o coronelismo, há exemplos contemporâneos da prática que vê o Estado como de todos na hora do proveito e considera-o como sem dono quando há prejuízo, como no chamado “caso Econômico”, onde o Estado sempre se sujeita a interesses privados.

Torna-se imperativo, para que se construa e se conserve uma entidade estatal que gerencie a coisa pública nos padrões apregoados pelos ideais iluministas, a existência de um corpo profissional exercendo as funções públicas de forma independente em relação às contingências do debate político.

Bibliografia

FREUND, Julien. **Sociologia de Max Weber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987;
ROUANET, Sérgio Paulo. **As Razões do Iluminismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989;
WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Vol. 1. Brasília: UnB, 1991;
MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1993;
FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. Rio de Janeiro: Globo, 1993;

¹ Freund, Julien. Sociologia de Max Weber. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981, p. 19;

² Rouanet, Sérgio Paulo. As Razões do Iluminismo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989, p. 231;

³ Weber, Max. Economia e Sociedade. Vol. 1. Brasília: UnB, 1991, p. 142;

⁴ Weber, Max. *Ob.Cit.*, p. 144;

⁵ Idem. p. 143;

⁶ Mello, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 138;

⁷ Outro termo de origem weberiana, mas aqui é utilizado nos termos trabalhados no livro “Os Donos do Poder”, de Raymundo Faoro;