

REFORMA ADMINISTRATIVA: ASPECTOS E CONSEQUÊNCIAS¹

JULIANO MUSSE²

MAX LENO DE ALMEIDA³

Resumo

O governo apresentou uma proposta de Reforma Administrativa (PEC 32/2020) que procura, dentre outras questões, a partir das várias análises que vem sendo desenvolvidas, acabar com o Regime Jurídico Único, regulador da relação dos servidores com a administração pública, além de prejuízos para os Regimes Próprios de Previdência Social, redução das equipes de trabalho, com consequente sobrecarga atrelados aos instrumentos de cooperação e aos contratos por prazo determinado e, não menos importante, a concentração de maiores poderes nas mãos do presidente da República para extinção, transformação e fusão de entidades da administração indireta. A proposta de reforma administrativa também ataca conquistas democráticas e pactos sociais construídos desde a redemocratização. Seus efeitos, portanto, estão relacionados ao aprofundamento das desigualdades sociais. As consequências de uma eventual aprovação da PEC 32 serão sentidas não apenas pelos servidores públicos, mas por todos os brasileiros, uma vez que todos, sem exceção, se utilizam do serviço público.

Palavras-Chave: Reforma Administrativa, governo Bolsonaro, desmonte do Estado.

1 Artigo pautado em Notas Técnicas elaboradas pelo Dieese (NT 247, NT 250, NT 252, NT 254, PEC 32/20, com exposições de motivos)

2 Economista pela Universidade Federal de Viçosa, especialista em Direito Previdenciário pela Cândido Mendes. Já trabalhou como economista e Assessor Técnico da Anfp e da Fundação Anfp de Estudos da Seguridade Social; como coordenador técnico da SPI do Ministério do Planejamento – MPOG; como Assessor técnico da CESO CI Internacional (Portugal) / TCU – Tribunal de Contas da União (DF) no projeto: Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia – Brasil; é membro da Plataforma Política Social e integrou como Conselheiro, o CTCS (Conselho de Transparência e Controle Social). Atualmente é economista do Escritório Regional do Dieese de Brasília.

3 Economista com mestrado em Ciências Econômicas pela Universidade Católica de Brasília (UcB-DF). Foi Supervisor Técnico do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese) em Brasília até 2020. Atua na área de docência do Ensino Superior como Professor Universitário. Fez parte também do CORECON-DF (Conselho Regional de economia do DF), como também foi Conselheiro Federal Suplente pelo COFECON (Conselho Federal de Economia). Recentemente também integrou como Conselheiro, o CTCS (Conselho de Transparência e Controle Social). Atualmente é Economista da Subseção do Dieese na CONDSEF/FENADSEF.

Abstract

The government presented a proposal for Administrative Reform (PEC 32/2020) that seeks, among other issues, based on the various analyzes that have been developed, to end the Single Legal Regime, which regulates the relationship between civil servants and the public administration, in addition to losses to the Social Security Schemes, reduction of work teams, with consequent burden linked to cooperation instruments and fixed-term contracts and, not least, the concentration of greater powers in the hands of the President of the Republic for extinction, transformation and merger of indirect administration entities. The administrative reform proposal also attacks democratic achievements and social pacts built since the re-democratization. Its effects, therefore, are related to the deepening of social inequalities. The consequences of an eventual approval of PEC 32 will be felt not only by public servants, but by all Brazilians, since everyone, without exception, uses the public service.

Keywords: Administrative Reform, Bolsonaro government, dismantle the State.

RESUMEN

El gobierno presentó una propuesta de Reforma Administrativa (PEC 32/2020) que busca, entre otros temas, con base en los diversos análisis que se han desarrollado, poner fin al Régimen Jurídico Único, que regula la relación entre los funcionarios y la administración pública, además de las pérdidas a los Régimen de la Seguridad Social, reducción de equipos de trabajo, con la consiguiente carga vinculada a los instrumentos de cooperación y contratos de duración determinada y, no menos importante, la concentración de mayores poderes en manos del Presidente de la República para su extinción, transformación y fusión de entidades de administración indirecta. La propuesta de reforma administrativa también ataca los logros democráticos y los pactos sociales construidos desde la redemocratización. Sus efectos, por tanto, están relacionados con la profundización de las desigualdades sociales. Las consecuencias de una eventual aprobación del PEC 32 las sentirán no solo los servidores públicos, sino todos los brasileños, ya que todos, sin excepción, utilizan el servicio público.

Palabras Clave: Reforma Administrativa, gobierno Bolsonaro, desmantelar el Estado.

Introdução

Desde o início do governo de Jair Bolsonaro, têm sido implantadas no país várias ações no sentido de desconstruir, de minorar o Estado brasileiro, quais sejam: reduzir investimentos, a oferta de bens públicos, de serviços públicos, mesmo os essenciais, as políticas que combatem as desigualdades (entre homens/mulheres; negros/não negros; campo/cidade; LGBTI+; PcD; geracional etc.), dentre tantas outras, todas na contramão de um projeto de desenvolvimento, fundamental em tempos de crise econômica severa e de pandemia.

Mesmo com o teto de gastos, estabelecido durante o governo de Michel Temer, o atual governo enviou ao Congresso Nacional, no fim de 2019, três Propostas de Emenda Constitucional que aprofundam a visão liberal do Estado (o chamado Plano Brasil Mais). Ainda em tramitação no

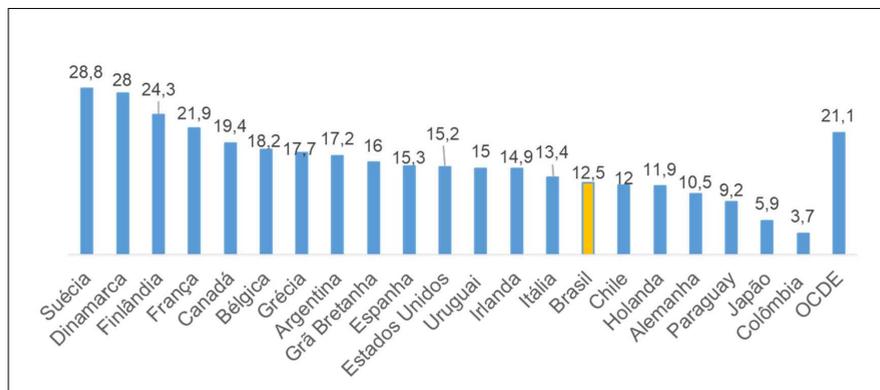
Congresso Nacional, a reforma tem como objetivo desvincular, desobrigar e desindexar o gasto público, além de submeter o orçamento à dívida pública e não às necessidades, cada vez mais pujantes, da população. São proposituras que diminuem as garantias orçamentárias previstas na Constituição Federal para os serviços públicos, especialmente na saúde e educação, e retiram direitos dos servidores públicos.

Nessa perspectiva, o governo apresentou uma proposta de Reforma Administrativa (PEC 32/2020) que procura, dentre outras questões, a partir das várias análises que vem sendo desenvolvidas, acabar com o Regime Jurídico Único, regulador da relação dos servidores com a administração pública.

Importante frisar que há anos o debate público, diante da anêmica economia do país, tem sido pautado pelos interesses de “mercado” e grande parte da mídia, que condenam os gastos públicos e depreciam a atuação dos servidores, propondo uma agenda de “Estado Mínimo”, de austeridade fiscal como solução para os problemas brasileiros.

Bem diferente do discurso da mídia e do governo, o número de servidores públicos em relação à população brasileira está abaixo do verificado em muitos países desenvolvidos, como ressalta o Gráfico 1. O Brasil possui relativamente menos trabalhadores em serviços públicos que países como Suécia (28,8%), França (21,9%), Canadá (19,4%), Espanha (15,3%), Itália (13,4%) e até menos que os Estados Unidos, país de tradição liberal, no qual 15,2% dos trabalhadores são do serviço público, ou mesmo os vizinhos latino-americanos, Argentina e Uruguai que possuem 17,2% e 15% de seus trabalhadores no serviço público, respectivamente (NT 252, Dieese).

Gráfico 1. Número de Servidores Públicos em Relação ao Número Total de Trabalhadores, países selecionados, 2017 e 2018* (em %)



Fonte: OCDE. Elaboração Dieese.

*Dados de 2017 para: Suécia, Dinamarca, Finlândia, França, Grã Bretanha, Espanha, Estados Unidos, Irlanda, Itália, Holanda, Alemanha e Japão. Para os demais países os dados são de 2018.

Em relação aos rendimentos, a maior parte dos funcionários públicos a nível federal (53%) concentram seus ganhos até a faixa de R\$ 7.500,00 (atualizados a preços de dez/19), o que, de certa forma, não destoia tanto dos trabalhadores formais da iniciativa privada, se considerarmos profissionais graduados e pós-graduados (Tabela 1). Além disso, é de suma importância perceber que apenas 16% têm proventos que superam os R\$ 15 mil, uma constatação de que não há privilégios para a maioria serviço público, como afirma o governo. Não estamos falando de alguns juízes e membros do Ministério Público, que conseguem ter holerites de mais de R\$ 100 mil por mês, acima do teto constitucional. Aqui sim, podemos falar de privilégios.

Tabela 1. Remuneração dos servidores federais por faixa de renda – ativos – 2018*

Ano	Nível Federativo	Faixa	%	% acumulado		
2018	Federal	< 2,5 mil	0,14	0,53		
		2,5 - 5 mil	0,20			
		5 - 7,5 mil	0,18			
				7,5 - 10 mil	0,12	
				10 - 12,5 mil	0,10	
				12,5 - 15 mil	0,07	
				15 - 17,5 mil	0,05	0,16
				17,5 - 20 mil	0,05	
				20 - 22,5 mil	0,03	
				22,5 - 25 mil	0,01	
				25 - 27,5 mil	0,01	
				27,5 - 30 mil	0,01	
				> 30 mil	0,02	

Fonte: RAIS – Atlas do Estado Brasileiro – Ipea.

(*) Média anual corrigida pelo INPC/dez 19. Elaboração Dieese.

Segundo o Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp), que divulgou no Mapa do Ensino Superior 2019 dados sobre a relação de escolaridade com a Empregabilidade no Brasil, como referência o ano de 2017, no Brasil, a média salarial de quem concluiu o Ensino Superior é de R\$ 6.072,00. Ter uma especialização aumenta em torno R\$ 1.800,00 o salário. Já a média salarial dos brasileiros que concluíram apenas o Ensino Médio é de R\$ 2.141,00. A média é ainda menor quando falamos dos brasileiros que pararam os estudos no Ensino Fundamental, o grupo tem uma média salarial de R\$ 1.892,00. Essas argumentações são válidas no sentido de averiguar a não disparidade remuneratória do serviço público também a nível estadual e municipal, onde há a presença de níveis escolares mais baixos.

No serviço público estadual, o percentual dos que auferem rendimentos de até R\$ 5 mil, segundo dados da RAIS 2018, são de 64% dos servidores estatutários (Tabela 2). A nível municipal esse valor cai muito, onde 60% recebem menos de R\$ 2,5 mil. Para ambos os níveis, remunerações mais elevadas são minoria (Tabela 3). Onde estão os privilégios?

Tabela 2. Remuneração dos servidores estaduais por faixa de renda – ativos – 2018*

Ano	Nível Federativo	Faixa	%	% acumulado
2018	Estadual	< 2,5 mil	0,31	0,64
		2,5 - 5 mil	0,34	
		5 - 7,5 mil	0,17	0,10
		7,5 - 10 mil	0,08	
		10 - 12,5 mil	0,04	
		12,5 - 15 mil	0,02	
		15 - 17,5 mil	0,01	
		17,5 - 20 mil	0,01	
		20 - 22,5 mil	0,01	
		22,5 - 25 mil	0,01	
		25 - 27,5 mil	0,00	
		27,5 - 30 mil	0,00	
		> 30 mil	0,01	

Fonte: RAIS – Atlas do estado Brasileiro – Ipea.

(*) Média anual corrigida pelo INPC/dez 19. Elaboração Dieese.

Tabela 3 – Remuneração dos servidores municipais por faixa de renda – ativos – 2018*

Ano	Nível Federativo	Faixa	%	% acumulado
2018	Municipal	< 2,5 mil	0,60	0,60
		2,5 - 5 mil	0,28	0,10
		5 - 7,5 mil	0,07	
		7,5 - 10 mil	0,03	0,02
		10 - 12,5 mil	0,01	
		12,5 - 15 mil	0,01	
		15 - 17,5 mil	0,00	
		17,5 - 20 mil	0,00	
		20 - 22,5 mil	0,00	
		22,5 - 25 mil	0,00	
		25 - 27,5 mil	0,00	
		27,5 - 30 mil	0,00	
		> 30 mil	0,00	

Fonte: RAIS – Atlas do estado Brasileiro – Ipea.

(*) Média anual corrigida pelo INPC/dez 19. Elaboração Dieese.

Outro ponto importante a destacar é que o governo utiliza a premissa de que é preciso realizar a reforma administrativa para o Brasil crescer economicamente. A alegação foi a mesma com a Emenda Constitucional 95 (congelamento salarial), com as reformas trabalhista e da previdência. Como é visto e sentido pelo povo brasileiro, nenhuma dessas medidas teve qualquer força para impulsionar o crescimento do país.

As reformas representam a disputa pelos recursos públicos e reduzem o caráter redistributivo do Estado. Como já foi dito, o objetivo é diminuir o tamanho do Estado, não para que ele seja mais ágil, mas para que o setor privado lucre com as atividades que antes eram públicas. O resultado desse modelo voltado para o mercado é o baixo crescimento, a instabilidade econômica, o aumento da dificuldade do Estado para desenvolver políticas estratégicas para o país, o aumento da pobreza e da concentração de renda.

O governo tenta reduzir a rejeição ao projeto dizendo que os atuais servidores públicos não serão afetados, no entanto, a estabilidade condicionada ao “desempenho insatisfatório” e o fim da progressão por tempo de serviço, em alguns casos, são exemplos de pontos presentes na PEC 32 que afetarão o funcionalismo da ativa, precarizando as condições de trabalho e o atendimento à população.

A definição de novas regras de ingresso no serviço público significa, com exceção das Carreiras típicas de Estado, que haverá outras formas de acesso diferentes da atual, que se dá somente via concurso público. Aliás, ao retirar o concurso público como forma predominante de ingresso no setor público, há sérias ameaças ao princípio da “impessoalidade”.

Não estão contemplados na reforma: magistrados, parlamentares e militares. Trabalhadores (as) dos poderes Judiciário e Legislativo seriam atingidos pela reforma. O governo tem anunciado que a atual reforma administrativa também não valeria para trabalhadores (as) na ativa, mas somente para servidores que ingressarem no serviço público após a aprovação. Porém, é necessário ter atenção, pois podem ser iniciados esforços, com modificações nas legislações vigentes, para alterar regimes de trabalho e benefícios para servidores. A proposta de reforma não elimina a possibilidade de modificação das regras para aqueles que, em teoria, estão isentos, inicialmente, das mudanças, conforme será detalhado mais adiante. Outros pontos de importante menção:

- :: Abre a possibilidade de substituir várias funções (ainda que não se permita naquelas consideradas típicas de Estado) concursadas por temporários ou mesmo da iniciativa privada;
- :: Ao autorizar o acúmulo de cargos para ocupantes de carreiras não típicas, deve-se ter em vista que isso pode significar precarização dos vínculos dos servidores, especialmente no que diz respeito a jornada de trabalho e salários;
- :: Abre espaço para a incorporação ao RGPS (Regime Geral de Previdência Social) de novos servidores;
- :: Não permite mais a incorporação de remuneração em cargo de comissão: com efeitos negativos na aposentadoria e previdência dos servidores;
- :: Amplia a possibilidade de convênios entre o setor público e as entidades privadas através de Parcerias Público-Privadas, as PPPs, que permitem deslocar servidores para atividades diferentes daquelas às quais os funcionários são vinculados.

A proposta de reforma coloca que os afastamentos e as licenças dos servidores não poderão ser consideradas para fim de percepção de remuneração de cargo em comissão ou liderança, assessoramento, função de confiança, gratificação de exercício, bônus, honorários, parcelas indenizatórias ou qualquer outra que não tenha caráter permanente (parágrafo 16, artigo 37), com exceção dos casos previstos em lei (afastamento por incapacidade do trabalho, cessão ou requisição ou ainda afastamento a serviço do governo).

Principais considerações sobre a PEC 32

Nesse primeiro momento, a proposta de reforma deve ser observada pela ótica política, dada a negociação com o chamado “Centrão”. Alguns temas que estavam na agenda do governo ficaram de fora, mas existe a indicação, no discurso governamental, de que novos projetos serão enviados. O Projeto de Reforma Administrativa, portanto, será fragmentado, como já ocorrido com tantos outros ao longo da história.

Além disso, busca maneiras legais de reduzir os salários (inicialmente) dos ingressantes, assim como permitir maior flexibilidade do manejo de pessoal. Mesmo quando se reafirma os direitos existentes sobre os “Servidores da ativa em ocupações típicas de Estado”, na verdade, abre espaço

para flexibilização de todos os regramentos sobre os servidores em funções não típicas. Mesmo essa suposta segurança para as carreiras típicas é ilusória, em que a própria definição deste tipo de função será objetivo de regulamentação posterior.

Atacar o Regime Jurídico Único, especialmente a estabilidade, é o foco principal da Reforma, por meio de novos contratos que produzirão condições ainda mais distintas de admissão, além das já fartamente utilizadas pelo poder público (fundações, OS – Organizações Sociais e Oscips – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, cooperativas, autônomos, consultores, trabalho terceirizado, sem carteira assinada). Isso significa aumento do número de alternativas de admissão fora do emprego estatutário tradicional no setor público, abrindo um leque para formas de contratações precárias, que podem ser utilizadas de forma direta.

A facilidade de contratação de temporários deve ser vista com muitas ressalvas, principalmente a partir dos critérios pelos quais será adotada. Sob a justificativa de agilidade em situações de emergência, a reforma abre a possibilidade de contratação em cargos que deveriam exigir permanência, para garantir a qualidade do serviço público, como, por exemplo, em universidades (professores temporários, que recebem muito menos do que os titulares dos cargos).

Afinal, quem definirá critérios para:

- :: Avaliação de desempenho;
- :: Possibilidade de contratação de temporários;
- :: Acesso a cargos de liderança e assessoramento.

Ademais, permite Lei Complementar que versaria sobre políticas de pessoal no setor público, na linha da desconstitucionalização, da mesma forma que foi utilizada como estratégia na PEC da reforma da previdência. Lei complementar é instrumento muito mais fácil de aprovação no Congresso (maioria simples) do que mudanças na Constituição. Assim, é necessário observar o escopo completo das possibilidades de mudanças.

Ainda que o projeto vete o desligamento do funcionário público por motivação partidária, a regra que define a avaliação de desempenho dá espaço para pareceres subjetivos e pode se tornar um caminho para desligamento de servidores, de forma disfarçada, por razão partidária ou ainda em caso de atividade sindical.

Outro detalhe é que não permite regras de estabilidade nas empresas públicas diferentes daquelas que são aplicadas nas empresas privadas,

ou seja, o entendimento segundo o qual a dispensa do empregado público deve ser motivada fica prejudicado. A negociação coletiva não poderá estabelecer condições diferentes do que é feito no setor privado em relação a isso.

Apesar de a reforma não ser válida para os servidores em atuação hoje, aqueles que ainda não obtiveram a estabilidade, mesmo na função antes da Reforma, podem ser submetidos a essa nova avaliação de desempenho definida na PEC, como critério para obtenção de estabilidade.

Há de se observar também o parágrafo 16 e 17 do artigo 37 que se constituem em ataque direto ao sindicalismo no setor público e indireto àqueles que se afastam devido a outros motivos que não os previstos, já que impede a progressão funcional e salarial em casos fora dos previstos constitucionalmente. No caso das empresas estatais, impede a garantia de estabilidade no emprego ou proteção contra despedida via negociação coletiva com os sindicatos de trabalhadores (artigo 173, parágrafo 7º).

Devem ser vistos também com muita preocupação os parágrafos 18 e 19 do artigo 37, que preveem necessidade de provisionamento de recursos, pelos municípios com menos de 100 mil habitantes, para a contratação de cargos em comissão e livre.

Antes de entrarmos nos impactos da PEC para os servidores, mais dois pontos são de fundamental observância. O artigo 9º da PEC define que

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão optar por vincular, por meio de lei complementar publicada no prazo de dois anos, contados da data de entrada em vigor desta Emenda à Constituição, os servidores que vierem a ser admitidos para cargo com vínculo por prazo indeterminado, nos termos do inciso III do *caput* do artigo 39-A, inclusive durante o vínculo de experiência, ao regime geral de Previdência Social, em caráter irreatável (artigo 9º, PEC 32, 2020).

Ou seja, permite inserção de servidores nas carreiras consideradas “não típicas” no RGPS, mesmo na existência de regime próprio, desde que com lei complementar, o que irá corroer as bases de financiamento do Regime Geral.

Também se abre a possibilidade de extinção dos conselhos de pessoal, com redução da participação dos servidores nos municípios, estados e no DF, devendo todos os entes seguirem as regras definidas pela União, já que coloca em lei complementar neste ente a definição sobre as regras gerais de pessoal, aumentando, inclusive, o poder discricionário geral deste organismo sobre o funcionalismo.

Impactos da PEC 32 sobre os atuais servidores públicos

Ao contrário do que tem sido afirmado pelo governo Bolsonaro e seus apoiadores, a reforma administrativa contida na Proposta de Emenda à Constituição (PEC 32/2020) altera e retira direitos e garantias já consagrados para os atuais servidores públicos.

Impactos diretos

Estabilidade

Talvez a mais importante alteração que consta da PEC 32/2020 é o que se pode chamar de relativização da estabilidade. A estabilidade é regra constitucional e é a maior garantia para a sociedade de que o servidor poderá desempenhar seu trabalho de forma impessoal, sem se preocupar com qualquer tipo de represália, tendo o mínimo de influências de ordem político-partidária e sem comprometer a missão final de bem atender ao cidadão.

Atualmente, a Constituição prevê, no artigo 41, as seguintes possibilidades para que o servidor público estável perca o cargo:

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado (quando não há mais possibilidade de recurso);

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

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

A proposta em análise prevê que o servidor possa perder seu cargo a partir de uma decisão proferida por órgão judicial colegiado (segunda instância). Essa alteração representa um gravíssimo retrocesso para os

servidores, visto que atualmente a perda do cargo só pode ocorrer após o trânsito em julgado do processo.

Desde a Constituição de 1934, a hipótese de perda judicial do cargo público somente acontecia depois do trânsito em julgado, o que foi mantido na redação originária da Carta de 1988. Caso a PEC-32 seja aprovada, os servidores atuais poderão ser destituídos do cargo pela primeira decisão judicial colegiada (proferida por um tribunal), mesmo sendo alto o número de julgamentos favoráveis aos servidores nas últimas instâncias, que corrigem injustiças de decisões colegiadas anteriores.

A perda de cargo mediante processo administrativo não sofre alterações na PEC. Todavia, outro dispositivo do texto diz que a perda do cargo pelo servidor efetivo pode se dar a partir de uma avaliação periódica de desempenho, sendo que os critérios dessa avaliação deverão ser definidos em lei ordinária. Atualmente, a Constituição determina que a lei complementar defina os critérios de avaliação de desempenho dos servidores, mas essa lei ainda não foi editada. O grande risco aqui é a possibilidade de aprovação de uma lei extremamente prejudicial ao conjunto dos servidores, que pode criar mecanismos que facilitem a perda do cargo, por um quórum inferior ao necessário para as mudanças na Constituição ou para a aprovação de uma lei complementar. Como se sabe, enquanto a aprovação de uma lei complementar exige maioria absoluta (que é o primeiro número inteiro superior à metade das cadeiras⁴) em dois turnos de votação na Câmara e no Senado, uma lei ordinária exige apenas a maioria simples dos presentes à sessão, em um turno de votação em cada casa legislativa. (grifo nosso).

Assim, apesar da Constituição Federal já prever a avaliação de desempenho – ainda não regulamentada –, o fato da PEC-32 instituir a definição daqueles critérios por meio de lei ordinária facilita a aprovação e, depois, possíveis alterações. Desta forma, o serviço público pode facilmente ser submetido a conjunturas políticas momentâneas, atendendo a intenções governamentais episódicas e a variações ideológicas do governo de plantão.

Além disso, uma possibilidade não descartada está relacionada aos critérios e metodologias a serem utilizados para efeito da avaliação de

4 Como exemplo, o número de deputados federais no Brasil é 513. A metade é 256,5 e o primeiro número inteiro superior – a maioria absoluta – é 257.

desempenho. Adicionalmente, decisões monocráticas de chefias poderão acentuar, ainda mais, as práticas já consagradas de assédio moral no âmbito do setor público.

Assim, uma coisa é aperfeiçoar instrumentos existentes de avaliação, ética, conduta, desempenho, o que sempre é e será bem-vindo; outra é sob a justificativa de se intensificar o ajuste fiscal a qualquer preço e da produtividade sujeitar o servidor à perda do cargo, por subjetividade das chefias e/ou arbítrio dos governantes.

Vedações a direitos e garantias já existentes

Outro ponto de atenção fundamental da PEC-32, para os atuais servidores, são as inovações trazidas pelo novo inciso XXIII do *caput* do Art. 37. Nesse dispositivo, está prevista uma série de vedações aos servidores, transcritas a seguir.

- a) férias em período superior a trinta dias pelo período aquisitivo de um ano;
- b) adicionais referentes a tempo de serviço, independentemente da denominação adotada;
- c) aumento de remuneração ou de parcelas indenizatórias com efeitos retroativos;
- d) licença-prêmio, licença-assiduidade ou outra licença decorrente de tempo de serviço, independentemente da denominação adotada, ressalvada, dentro dos limites da lei, licença para fins de capacitação;
- e) redução de jornada sem a correspondente redução de remuneração, exceto se decorrente de limitação de saúde, conforme previsto em lei;
- f) aposentadoria compulsória como modalidade de punição;
- g) adicional ou indenização por substituição, independentemente da denominação adotada, ressalvada a efetiva substituição de cargo em comissão, função de confiança e cargo de liderança e assessoramento;
- h) progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço;
- i) parcelas indenizatórias sem previsão de requisitos e valores em lei, exceto para os empregados de empresas estatais, ou sem a

caracterização de despesa diretamente decorrente do desempenho de atividades; e

- j) a incorporação, total ou parcial, da remuneração de cargo em comissão, função de confiança ou cargo de liderança e assessoramento ao cargo efetivo ou emprego permanente.

Essa é apenas uma entre as muitas questões da proposta, tal qual apresentada, que pode gerar uma série de desigualdades entre servidores (investidos em cargo efetivo até a data de entrada em vigor do “novo” regime jurídico) e empregados públicos⁵ (contratados antes da entrada em vigor da emenda constitucional). Isso porque o texto excetua essas vedações “na hipótese de haver lei específica vigente em 1.º de setembro de 2020 que tenha concedido os benefícios ali referidos, exceto se houver alteração ou revogação da referida lei” (PEC-32, 2020) (grifo nosso).

Dois pontos precisam ser enfatizados nesse trecho extraído do texto da PEC-32. 1) A lei específica em questão já deveria estar em vigor antes mesmo que se tomasse conhecimento da PEC, que foi entregue à Câmara dois dias depois da data destacada; e 2) Apesar dos art. 2º e 3º da PEC-32 excetuarem os atuais ocupantes de cargos públicos dessas vedações, elas poderão se aplicar aos atuais servidores, pelo fato de que, se houver alteração ou revogação de lei que institui esses direitos, os atuais servidores e empregados públicos podem ser incluídos na nova regra geral instituída.

Normas gerais

Lei complementar federal disporá sobre normas gerais sobre os seguintes temas:

- I - gestão de pessoas;
- II - política remuneratória e de benefícios;
- III - ocupação de cargos de liderança e assessoramento;
- IV - organização da força de trabalho no serviço público;
- V - progressão e promoção funcionais;
- VI - desenvolvimento e capacitação de servidores; e

⁵ O Empregado Público é aquela pessoa aprovada em concurso público, porém que responde às regras estabelecidas pela CLT. Também chamados de celetistas, sua contratação está prevista no Art. nº 37, inciso II da Constituição Federal. Já os servidores públicos são aqueles regidos por uma lei própria, um estatuto jurídico, que regula a sua relação com a Administração Pública a que está vinculado.

VII - duração máxima da jornada para fins de acumulação de atividades remuneradas.

Enquanto essa lei complementar não for editada, estados, DF e municípios exercem competência plena para suas especificidades. Isso afeta os atuais servidores, na medida em que qualquer direito ou garantia concedida por lei estadual, distrital ou municipal será suspensa, caso contrarie o que dispuser a lei federal. Nesse caso específico, trata-se de “Mais Brasília, menos Brasil”, contrariando o *slogan* que acompanhou o programa de governo do atual presidente Jair Bolsonaro.

Destaca-se, ainda, o item IV - *organização da força de trabalho no serviço público* com alguns questionamentos. A organização da força de trabalho no serviço público pretende organizar, em alguma medida, a atividade sindical? A negociação coletiva e o direito de greve poderão ser afetados? Cabe lembrar que, no setor público, não há regulamentações específicas que tratem tanto da negociação coletiva, como também do direito de greve.

Com relação ao item V - *progressões e promoções funcionais*, a suspeita é que os planos de carreira que utilizam o tempo de serviço como critério (único ou combinado com outros) para progressão sejam anulados, não podendo ser aplicados.

Cargos de liderança e assessoramento

Haverá alterações também na ocupação de cargos pelos atuais servidores. A regra atual prevê que as funções de confiança sejam destinadas exclusivamente aos servidores efetivos e que os cargos em comissão sejam em parte preenchidos pelos servidores públicos e em parte por trabalhadores que não sejam funcionários públicos. A proposta prevê que os cargos em comissão e as funções de confiança serão progressivamente substituídos pelos cargos de liderança e assessoramento. A nomeação desses cargos se dará através de ato do Chefe de cada Poder em cada ente (União, estados, DF e municípios), que disporá sobre os critérios mínimos de acesso e de exoneração. Serão destinados a atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas, sem fazer distinção entre aqueles cargos que poderão ser ocupados apenas por funcionários públicos, selecionados via concurso. Dessa forma, os servidores verão diminuída a possibilidade de que venham a ocupar cargos estratégicos dentro da administração pública.

Diretamente relacionadas às alterações de ocupação dos cargos estão as mudanças propostas para o Art. 84 da Constituição, que aumentam demasiadamente os poderes do presidente da República. De acordo com a proposta de redação, caso não implique em aumento de despesa, o presidente, por meio de decreto, poderá, entre outras medidas, extinguir cargos em comissão, de liderança e assessoramento, funções de confiança e gratificações de caráter não permanente, estando esses cargos ocupados ou não. Também estando vagos ou não, o presidente poderá transformar cargos em comissão, cargos de liderança e assessoramento, funções de confiança e gratificações de caráter não permanente. Nota-se, portanto, que os servidores que atualmente ocupam cargos na administração pública federal também estão ameaçados de perderem esses cargos.

No caso das licenças e afastamentos, os atuais servidores também serão prejudicados. Com exceção dos afastamentos previstos na Constituição; daqueles decorrentes de incapacidade temporária para o trabalho; de hipóteses de cessões ou requisições; e de afastamento de pessoal a serviço do governo brasileiro no exterior, para todos os demais ficam vedados, para fins de percepção de remuneração de cargo em comissão ou de liderança e assessoramento, função de confiança, gratificação de exercício, bônus, honorários, parcelas indenizatórias ou qualquer parcela que não tenha caráter permanente.

Impactos indiretos

Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS)

Se aprovada a proposta do governo, apenas os futuros servidores ocupantes das carreiras típicas de Estado se vincularão necessariamente aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Os demais⁶ poderão recolher contribuições para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), organizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

No caso dos contratos por prazo indeterminado, em especial nos estados, DF e municípios, os entes terão um prazo de dois anos – a partir

⁶ Para saber as novas modalidades de ingresso no serviço público previstas na PEC-32, ver: <https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2020/sinteseEspecialReformaAdministrativa.html>

da entrada em vigor da emenda constitucional – para fazerem a opção por alocar esses servidores no RGPS ou no RPPS.

De todo modo, serão menos contribuintes para os RPPS, o que certamente reduzirá a arrecadação e potencialmente aumentará os déficits atuariais e financeiros desses regimes. Isso pode levar a dificuldades para que entes e órgãos honrem com seus compromissos junto aos aposentados e pensionistas e também à instituição de cobranças extraordinárias de contribuição e/ou ao aumento do valor das alíquotas de contribuição.

Além disso, vale lembrar que os atuais servidores são os futuros aposentados. Hoje, os inativos, de modo geral, recebem reajuste de seus proventos de aposentadoria em paridade com os ativos. Com a adoção desses contratos atípicos, o fim da estabilidade e, portanto, a instauração da rotatividade no setor público, conjugada com a terceirização e o número significativo de servidores que passarão para a inatividade nos próximos anos, em pouco tempo, faltará paradigmas para tais reajustamentos.

Instrumentos de cooperação/contratos por prazo determinado

A PEC 32/2020, ao autorizar que União, Estados, Distrito Federal e Municípios firmem instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e privados para a *execução de serviços públicos*, incluindo o compartilhamento de estrutura física e recursos humanos de particulares, com ou sem contrapartida financeira, pode levar à sublocação do público para o privado e a disseminação da privatização dos serviços públicos (nesse aspecto, a PEC excetua apenas as atividades privativas de cargos típicos de Estado).

Assim, haverá menos concursos públicos e menos pessoas ingressando em determinadas carreiras. Tudo isso implicará na fragilização da capacidade de reivindicação, de manutenção e ampliação de direitos.

Já os contratos por prazo determinado poderão ser utilizados, entre outras situações, quando ocorrer a paralisação de atividades essenciais. Essa permissão coloca em risco o direito e eficácia das greves no setor público.

Superpoderes presidenciais

Conforme a proposta, caso não implique em aumento de despesa, caberá privativamente ao presidente da República, por meio de decreto:

- :: extinguir cargos de ministro de Estado, cargos em comissão, cargos de liderança e assessoramento, funções de confiança e gratificações de caráter não permanente, ocupados ou vagos;
- :: criar, fundir, transformar ou extinguir ministérios e órgãos diretamente subordinados ao presidente da República;
- :: extinguir, transformar e fundir entidades da administração pública autárquica e fundacional;

O argumento para essas ações é “aumentar a flexibilidade da gestão pública”, mas, na prática, isso reforçará o peso da caneta presidencial em detrimento do Congresso e do próprio interesse público. Como exemplos de entidades da administração pública autárquica e fundacional, podemos citar desde as Universidades e Institutos Federais de Educação, institutos como IBAMA, INCRA, ICMBio, INSS etc., até órgãos de fiscalização e controle, como as Agências Reguladoras (ANATEL, ANEEL, ANVISA, ANAC etc.) e outros como Banco Central, Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), Controladoria-Geral da União (CGU) etc.

A possibilidade de fusão, transformação ou extinção dessas entidades a partir de um decreto pode implicar no fim de importantes atividades e políticas públicas. Baseado em critérios discricionários e de disputas de poder, o presidente da República passaria a ter poderes para impedir que órgãos com informações negativas à sua imagem e à de seu governo fossem simplesmente extintos e deixassem de cumprir suas atribuições.

Negociação coletiva e movimento sindical

Do que já foi mencionado anteriormente, pode-se refletir sobre os impactos para a ação sindical que decorreriam da aprovação da PEC-32. Em primeiro lugar, é necessário lembrar que os servidores hoje podem se organizar em sindicato, mas não possuem regulamentação de data-base e negociação coletiva, ou seja, o Estado – enquanto empregador – não tem a obrigação explícita de negociar com seus servidores as condições de

trabalho e remuneração, tal como acontece no setor privado. Muito embora o Brasil tenha ratificado a Convenção 151 da Organização Internacional do Trabalho (sobre o Direito de Sindicalização e Relações de Trabalho na Administração Pública), em 2010, promulgada em 2013 pela ex-presidente Dilma Rousseff e que aguarda até hoje a regulamentação. Sem reconhecer o que está previsto na Convenção 151⁷ da OIT, como democratizar a relação do Estado com a sociedade e com os servidores públicos?

Em via oposta, o direito de greve no setor público, também sem legislação regulamentadora específica, tem sido tratado de forma análoga à previsão existente para o setor privado (Lei 7.783/89) e de forma bastante restritiva. Essas lacunas, combinadas ao que prevê a PEC-32, podem ter consequências drásticas para a atuação dos sindicatos e associações de servidores, tais como a fragmentação da base sindical.

As possibilidades abertas com a ampliação da terceirização, sobretudo com a adoção dos instrumentos de cooperação, combinadas com a contratação por instrumentos diversos e atípicos, especialmente os contratos por prazo determinado (que eventualmente poderão ser utilizados na substituição de trabalhadores grevistas) pulverizam as representações dos trabalhadores, ao mesmo tempo em que reduzem sua capacidade de ação coletiva. Isso poderá levar a um enfraquecimento dos sindicatos e associações, que dificultarão a criação de uma identidade comum para uma ação coletiva.

Quadro 1. Impactos diretos, indiretos e para a negociação coletiva e a ação sindical da reforma administrativa

Impactos diretos	Impactos indiretos	Negociação coletiva e Ação sindical
Facilita perda do cargo, ao introduzir a avaliação de desempenho a ser regulada em lei ordinária como mecanismo de desligamento e possibilitar o desligamento após condenação em 2ª instância	Redução do financiamento dos RPPS e consequente aumento dos déficits atuariais e financeiros das previdências dos servidores	Possível fragmentação das representações de trabalhadores

segue

⁷ <https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_236160/lang--pt/index.htm>.

Impactos diretos	Impactos indiretos	Negociação coletiva e Ação sindical
Proibições de direitos e garantias já previstos, como adicionais e licenças por tempo de serviço, entre outros	Instrumentos de Cooperação e Prazo Determinado: fragilização da carreira e das lutas e reivindicações por direitos e garantias	Maiores dificuldades nas greves com flexibilização da estabilidade e possibilidade de contratação de trabalhadores temporários para a eventual substituição de trabalhadores grevistas
Retira a preferência para que os servidores de carreira ocupem os chamados cargos de liderança e assessoramento, tal como previsto hoje na Constituição para os cargos em comissão e as funções de confiança	Concede “super poderes” ao presidente da República, para a reorganização (fusão, transformação, extinção) das instituições vinculadas ao governo	Perda do poder de barganha nas negociações coletivas

Fonte: PEC 32/2020. Elaboração dos autores.

Os novos vínculos de contratação no serviço público propostos na PEC 32/2020

A proposta de reforma administrativa contida na PEC 32/2020 prevê, entre outras alterações, a extinção do chamado Regime Jurídico Único no serviço público, com a instituição de uma série de novas formas de contratação pela administração pública. O objetivo aqui é explicitar, de maneira sintética, quais serão essas novas formas de contratação e os possíveis impactos decorrentes dessas mudanças, caso a PEC seja aprovada nos atuais termos.

Atualmente, a Constituição Federal, em seu Art. 37, inciso II, prevê que a investidura em emprego ou cargo público depende de aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, com a ressalva das nomeações para cargos comissionados, declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

A PEC 32/2020 insere no texto constitucional o Art. 39-A, que determina a instituição de novo regime jurídico pelos entes, que irá compreender cinco novos vínculos com a administração pública:

- I - vínculo de experiência, como etapa de concurso público;
- II - vínculo por prazo determinado;
- III - cargo com vínculo por prazo indeterminado;
- IV - cargo típico de Estado; e
- V - cargo de liderança e assessoramento.

Vínculo de experiência

Essa modalidade de contratação será uma etapa do concurso público para dois tipos de cargos, a saber: o cargo típico de Estado e o cargo com vínculo por prazo indeterminado. O servidor que ingressar na administração pública, por meio de concurso, para um cargo com vínculo por prazo indeterminado terá de cumprir, no mínimo, um ano de vínculo de experiência. Já o servidor que ingressar em concurso para cargo típico de Estado terá de cumprir, no mínimo, dois anos de vínculo de experiência.

Em ambos os casos, o servidor que não atingir, durante o vínculo de experiência, um desempenho satisfatório poderá perder o cargo. Dessa forma, o vínculo de experiência já desfigura o instituto da estabilidade e faz isso sem propor definição constitucional para os critérios segundo os quais poderá se dar a perda do cargo, o que dependerá de uma lei ordinária, a ser editada posteriormente.

Assim, o concurso público se torna menos atrativo, pois o candidato ao cargo só terá seu processo de ingresso finalizado após o término do vínculo de experiência. Isso pode fazer com que candidatos mais preparados não tenham estímulos para se dedicarem ao processo, já que a última etapa do concurso público pode não ter critérios objetivos e impessoais, o que implicaria na atração de servidores menos qualificados. No futuro, esse procedimento pode levar ao fenômeno da rotatividade⁸ no serviço público, uma possível descontinuidade⁹ na execução dos serviços públicos e o aumento de despesas com treinamentos de novos servidores.

⁸ A análise da rotatividade em órgãos federais dos Estados Unidos realizada por Gaertner e Gaertner (1983, p. 421, 431-432) concluiu que o desempenho organizacional foi negativamente afetado por tais mudanças, e os efeitos negativos foram duradouros.

⁹ Segundo Fesler e Kettl, é usual que mudanças administrativas produzam rearranjos custosos na agenda de políticas públicas setoriais; comprometam um já tênue espírito de equipe e a coesão profissional necessária para levar adiante programas ministeriais; desconjuntem o fluxo de informações que alinhava o trânsito da informação intra e interministerial, principalmente de redes informais; inibam a construção de memória institucional, pois os elos indispensáveis na cadeia que estrutura a política residem, em grande parte, na lembrança e na experiência.

Outra característica importante dessa nova modalidade de contratação é a incerteza quanto ao regime de previdência a que o servidor em período de experiência e que tenha sido contratado por prazo indeterminado estará filiado. Se, por um lado, a PEC 32/2020 prevê que, enquanto o servidor estiver sob o vínculo de experiência, sua filiação se dará junto ao Regime Próprio de Previdência do ente ao qual esteja vinculado, outro dispositivo do texto prevê a possibilidade de que lei aprovada por qualquer dos entes passe a vincular o servidor em período de experiência, que tenha sido contratado por prazo indeterminado, ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Essa mudança provocará a queda das receitas do RPPS e terá impactos negativos para os servidores aposentados (possibilidade de cobrança de alíquota extraordinária e aumento de base de contribuição) e atuais servidores¹⁰ (possibilidade de cobrança de alíquota extraordinária).

Cargo típico de Estado

O cargo típico de Estado¹¹ será o único vínculo dentro do novo regime jurídico de pessoal que terá a possibilidade de alcançar a estabilidade. O ingresso dos futuros servidores se dará por meio de concurso público e, como visto acima, consistirá também de um período de vínculo de experiência de, no mínimo, dois anos. Após esse prazo, caso o servidor atinja desempenho satisfatório, ainda terá de permanecer em efetivo exercício, por um ano, também com desempenho satisfatório para, assim, adquirir a estabilidade. Dessa forma, a aprovação no concurso público se concretizará somente após o vínculo de experiência, e a estabilidade somente após o término do vínculo de experiência e permanecendo por mais um ano em efetivo exercício, com desempenho satisfatório. Lembrando que o significado de desempenho satisfatório será definido em Lei ordinária, ainda a ser editada.

Outro ponto importante sobre a questão da estabilidade dos servidores que ocuparão os cargos típicos de Estado é quanto às possibilidades de perda do cargo. Atualmente a Constituição prevê a perda do cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado (quando já não é mais possível recorrer a nenhuma instância); mediante processo administrativo

¹⁰ Ver Nota Técnica n. 247, Impactos da reforma administrativa sobre os atuais servidores públicos, disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2020/notaTEc247reformaAdministrativa.html>>.

¹¹ A PEC 32/2020 não especifica quais carreiras e/ou cargos integrarão esse vínculo.

em que lhe seja assegurada ampla defesa; e mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar – até hoje não editada –, assegurada ampla defesa. As alterações desses dispositivos do Art. 41 da Carta Magna são muito importantes e merecem destaque.

Em primeiro lugar, a PEC 32/2020 abre a possibilidade para que a perda do cargo ocorra após decisão proferida por órgão judicial colegiado. Esse dispositivo pode causar grandes injustiças, pois pode impedir que instâncias superiores revejam decisões equivocadas. Em segundo lugar, a proposta insere no texto constitucional a solicitação de lei ordinária (que não exige quórum qualificado) para a definição dos critérios que serão levados em conta nos procedimentos de avaliação dos servidores¹². Isso significa a possibilidade de que seja mais facilmente aprovada ou modificada uma legislação que defina critérios subjetivos de avaliação dos servidores, fazendo com que a perda do cargo seja enormemente facilitada.

Por fim, os servidores dos cargos típicos de Estado estarão vinculados ao Regime Próprio de Previdência e serão os únicos que não poderão ser atingidos por medidas de redução de jornada e salário.

Cargo com vínculo por prazo indeterminado

Os servidores contratados com vínculo por prazo indeterminado não terão qualquer possibilidade de conquistar a estabilidade. O acesso a esses cargos se dará por concurso público e, como detalhado acima, o futuro servidor terá de passar por, no mínimo, um ano em vínculo de experiência e precisará ter desempenho satisfatório para permanecer no cargo. Os futuros servidores poderão perder o cargo de acordo com critérios definidos em lei ordinária e serão, a princípio, vinculados ao Regime Próprio de Previdência, havendo a possibilidade de que a lei do ente em questão os transfira para o Regime Geral de Previdência Social.

Esse tipo de vínculo abre espaço para a queda de produtividade e piora da prestação dos serviços públicos para a sociedade. A ausência de estabilidade levará ao aumento da rotatividade no serviço público, o que pode levar à queda da produtividade, visto que quanto menos tempo um trabalhador permanece em uma função, menos consegue aprender sobre

¹² Por exemplo, para que uma lei ordinária federal seja aprovada, basta que a maioria dos presentes à sessão vote a favor do projeto, em um único turno, desde que a maioria dos membros (ou seja, metade + 1, pelo menos) esteja presente.

ela e com menor qualidade a executa. Também se abre precedente para favorecimentos e perseguições de caráter político, retirando do servidor as condições para que exerça sua função independente do governo de ocasião. Isso poderá levar à queda da qualidade do serviço público prestado à população.

Cargo com vínculo por prazo determinado

Neste caso, o processo de contratação se dará por seleção simplificada, termo que a PEC 32/2020 não define. Essa modalidade de contratação se dará em observância a pelo menos uma das seguintes possibilidades:

I - necessidade temporária decorrente de calamidade, de emergência, de paralisação de atividades essenciais ou de acúmulo transitório de serviço;

II - atividades, projetos ou necessidades de caráter temporário ou sazonal, com indicação expressa da duração dos contratos; e

III - atividades ou procedimentos sob demanda.

Na Administração Federal, por exemplo, a Lei 8.745/1993 – que regulamenta o Inciso IX do Artigo 37 da Constituição – trata da contratação por tempo determinado e traz um rol bem específico do que é necessidade temporária de excepcional interesse público. A alteração proposta pela PEC 32/2020 insere no texto constitucional situações muito amplas para a utilização desse tipo de contratação na administração pública.

A primeira possibilidade traz a situação de paralisação de atividades essenciais. Assim, em uma possível greve, esse tipo de contratação pode ser utilizado para substituir os servidores públicos grevistas, colocando em xeque a eficácia do movimento reivindicatório.

Já no que diz respeito à terceira possibilidade, abre-se um leque muito amplo para a administração pública realizar esse tipo de contratação, pois não fica definido o significado jurídico do termo “sob demanda”, trazendo a possibilidade da utilização de critérios de conveniência momentânea para as contratações de trabalhadores e não de interesse de longo prazo da sociedade.

Os servidores contratados por contrato determinado serão vinculados ao Regime Geral de Previdência e seu vínculo se encerra no término do contrato.

Cargo de liderança e assessoramento

Os cargos de liderança e assessoramento irão substituir os atuais cargos em comissão e as funções de confiança, que atualmente são destinados, por comando constitucional, apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. Como se sabe, as funções de confiança podem ser ocupadas apenas por servidores que ocupam cargos efetivos na administração pública e os cargos em comissão são preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei. Para os futuros cargos de liderança e assessoramento não há restrição no texto da PEC para que somente servidores efetivos possam ocupá-los e nem mesmo qualquer percentual lhes seja destinado. Assim, pelo fato de que esses cargos serão preenchidos por meio de ato do chefe de cada Poder em cada ente, a princípio qualquer pessoa, desde que preencha requisitos legais, poderia acessar esses cargos.

Talvez ainda mais importante e perigoso seja o fato de que os cargos de liderança e assessoramento que serão criados, caso a PEC 32/2020 seja aprovada, poderão ser destinados às atribuições técnicas no âmbito da Administração Pública. Como é do conhecimento geral, há no setor público centenas, talvez milhares de funções, de caráter técnico, cujos ocupantes desempenham trabalhos de grande relevância para o Estado brasileiro e para toda a sociedade. São servidores que prestaram concurso público, possuem grande qualificação e passam por processos de treinamento e ganhos de qualificação ao longo de suas carreiras públicas. Caso a PEC seja aprovada, essas funções poderão ser ocupadas por indivíduos indicados politicamente, que não tenham qualquer compromisso coletivo, mas sim com as corporações ou grupos de interesse responsáveis por sua indicação.

Quadro 2. Síntese das características dos novos vínculos

	Vínculo de experiência	Cargo típico de Estado	Prazo indeterminado	Prazo determinado	Cargo de liderança ou assessoramento
Forma de Ingresso	Etapa do curso	- Concurso; - Classificação final, entre os mais bem avaliados ao final do período do vínculo de experiência; - Mínimo 2 anos de vínculo de experiência com desempenho satisfatório.	- Concurso; - Classificação final, entre os mais bem avaliados ao final do período de experiência de um ano.	Seleção simplificada.	- Ato do chefe de cada Poder ou ente.
Estabilidade	Instável, uma parcela deverá perder o cargo	Estabilidade após 3 anos de aprovação no estágio probatório e efetivo exercício.	Não há.	Não há.	Não há.
Regime de Previdência	RPPS/RGPS	RPPS	RPPS/RGPS	RGPS	RGPS
Perda do Cargo	Lei disporá	Até 3 anos Lei disporá	Após 3 anos - Em razão de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado; - Mediante avaliação periódica de desempenho, na forma da lei, assegurada a ampla defesa - Mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa (CF)	- Término do contrato	- Ato do chefe de cada Poder ou ente.

Fonte: PEC 32/2020. Elaboração dos autores.

Os efeitos da reforma administrativa para a sociedade brasileira

Conforme já destacado, a Proposta de Emenda à Constituição nº 32 (PEC 32/2020), que trata da chamada “reforma administrativa”, pretende modificar a forma de funcionamento do Estado brasileiro por meio de medidas que vão muito além das alterações para a contratação e demissão de servidores(as) públicos(as).

Isso porque os serviços prestados pelos governos aos cidadãos – muitos deles consagrados como direitos, especialmente na Constituição de 1988 – podem ser profundamente alterados. Caso a proposta seja aprovada, o acesso a muitos desses serviços será restringido e a qualidade do serviço ofertado pode se deteriorar.

Como o serviço público está presente no dia a dia dos(as) brasileiros(as)?

A Constituição de 1988 consagra vários direitos que, para existirem na prática, precisam ser efetivados por políticas públicas. Sem elas, tais direitos não poderiam ser acessados pelos(as) brasileiros(as). Elas atuam em diversas etapas da vida de uma pessoa, do nascimento até a morte. Dentre esses direitos, destacamos os chamados “direitos sociais”, que são a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

As políticas públicas relacionadas a esses direitos atingem todos(as) os(as) brasileiros(as), não somente os(as) mais pobres. Aqueles(as) que usufruem de alguns desses direitos eventualmente por meio de empresas privadas ainda assim são beneficiários(as) de políticas públicas.

Tomemos a educação como exemplo. Mesmo quem nunca estudou numa escola ou universidade pública é alvo das políticas de educação. Isto porque as universidades públicas (federais ou estaduais) respondem por mais de 95% da produção científica no Brasil.¹³ São pesquisas nas mais diversas áreas do conhecimento como medicina, agricultura, física e

¹³ Research in Brazil. A report for CAPES by Clarivate Analytics – 2017. Disponível em: <<http://www.sibi.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/Relat%C3%B3rio-Clarivate-Capes-InCites-Brasil-2018.pdf>>.

ciências do espaço, engenharias, ciências humanas e sociais, que buscam compreender e solucionar problemas cotidianos.

No caso da saúde, mesmo quem tem plano de saúde é usuário do Sistema Único de Saúde – SUS – ainda que não saiba disso. É que as ações do SUS vão muito além do atendimento em postos de saúde e hospitais. Ações de vigilância sanitária e epidemiológica, saneamento básico, desenvolvimento científico e tecnológico na área de saúde e até mesmo fiscalização e inspeção de alimentos e de alguns medicamentos são atribuições do SUS. Desta forma, quando compramos comida no mercado, quando alguma refeição é feita em um bar ou restaurante ou mesmo quando utilizamos algum medicamento, estamos fazendo uso do SUS.

Em relação ao trabalho, há políticas públicas bastante conhecidas como o seguro-desemprego, a intermediação de mão de obra e as políticas de qualificação profissional. Além dessas, o Estado, por meio do investimento público, atua como fomentador da atividade econômica, exercendo papel crucial na geração de empregos.

Essas e tantas outras políticas públicas, para existirem concretamente, são operacionalizadas pelo Estado por meio de seus(uas) servidores(as). A pretexto de “modernizar” o funcionamento do Estado brasileiro, a PEC 32/2020 torna as contratações do setor público mais parecidas com as do setor privado, desconsiderando as peculiaridades e até mesmo a importância do serviço público, o que traz efeitos não somente para os(as) servidores(as), mas para todos(as) os(as) brasileiros(as), na medida em que acessam – ou deixam de acessar – organizações públicas para a garantia de seus direitos.

Servidores(as) públicos(as) e dinamismo das economias locais

Como dito anteriormente, a reforma administrativa proposta no governo Bolsonaro fragiliza os vínculos dos(as) trabalhadores(as) com a administração pública. Isso implica em pelo menos duas consequências: postos de trabalho menos estáveis e menores patamares salariais. Além de pouco discutida e relacionada a essas duas consequências, há ainda a questão da importância do serviço público para as economias locais.

De acordo com dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério da Economia, no ano de 2019, em 38% dos municípios brasileiros, a administração pública tinha participação de 50% ou

mais no total dos empregos formais (Tabela 1). Isso implica em que as demandas geradas a partir das remunerações desses(as) servidores(as) e dos próprios órgãos e instituições públicas locais são cruciais para a movimentação de recursos, sobretudo em setores como o Comércio e os Serviços. Reduzir os patamares salariais e mesmo reduzir o contingente de pessoal no serviço público, sem qualquer alternativa de política econômica, pode ser problemático para a sustentação das economias locais, em especial nos municípios com atividade econômica menos diversificada.

Tabela 1. Distribuição dos municípios brasileiros por participação dos empregos na Administração Pública em relação ao total de empregos formais – Brasil, 2019

Participação dos empregos na Adm. Pública em relação ao total	nº de municípios	nº acumulado de municípios	% do total de municípios	% acum.
Menos de 10%	384	384	6,9%	6,9%
10% a 30%	1.887	2.271	33,9%	40,8%
30% a 50%	1.196	3.467	21,5%	62,2%
50% a 70%	911	4.378	16,4%	78,6%
Mais de 70%	1.192	5.570	21,4%	100,0%
Total	5.570	-	100%	-

Fonte: Ministério da Economia. RAIS 2019.
Elaboração Dieese.

Como os efeitos para o serviço público e para o(a) servidor(a) atingem os demais cidadãos brasileiros?

Diante das propostas contidas na PEC 32/2020¹⁴ destacamos, a seguir, algumas daquelas que podem afetar – para pior – o acesso dos(as) cidadãos(ãs) e a qualidade do serviço público e os motivos para isso acontecer, inclusive, a partir de questões já anteriormente abordadas nesse artigo.

¹⁴ Para maior aprofundamento dos efeitos para os servidores públicos ver as Notas Técnicas do Dieese nº 247 – Impactos da reforma administrativa sobre os atuais servidores públicos e nº 250 – Os novos vínculos de contratação no serviço público propostos na PEC 32/2020, disponíveis nos endereços <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2020/notaTEc247reformaAdministrativa.pdf>> e <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2021/notaTec250reformaAdministrativa.pdf>>.

Flexibilização da estabilidade

A proposta de reforma administrativa em curso prevê que a estabilidade seja restrita a alguns(mas) servidores(as) públicos(as) – os(as) ocupantes dos chamados cargos típicos de Estado.¹⁵ A proposta do governo prevê que “atividades contínuas, que não sejam típicas de Estado, abrangendo atividades técnicas, administrativas ou especializadas e que envolvem maior contingente de pessoas” sejam contratos por prazo indeterminado. Para os(as) contratados(as) por prazo indeterminado, conforme a redação da PEC 32/2020, não haverá estabilidade em qualquer período da sua vida laboral no serviço público.

Para Lopez & Silva (2020, p. 7) “Aumentar a estabilidade no exercício do cargo dirigente reduz as rupturas nas rotinas decisórias, as quais dissipam recursos públicos e reduzem a eficiência do ciclo das políticas”.

Nesse sentido, reduzir a estabilidade pode implicar em descontinuidade da prestação do serviço público, perda da memória técnica, dificuldade de planejamento a longo prazo, rompimento do fluxo de informações e, não menos importante, estímulo à patronagem política, ou seja, o uso indevido do poder político para fins particulares eleitoreiros e não para fins de interesse público (Lopez & Silva, 2020).

Criação do vínculo de experiência

Uma das novas formas de contratação de pessoal para a administração pública previstas na PEC 32/2020 é o vínculo de experiência. Após classificação em concurso público, o(a) servidor(a) passaria por mais uma etapa de avaliação, que seria esse contrato de trabalho de experiência (não estável). A efetivação no posto de trabalho dependerá, caso aprovada a proposta, da “classificação final dentro do quantitativo previsto no edital

¹⁵ Atualmente as chamadas Carreiras Típicas de Estado são aquelas que não têm correspondência no setor privado. Não há uma definição explícita, mas de acordo com o Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (FONACATE) enquadram-se as atividades de Fiscalização Agrária, Agropecuária, Tributária e de Relação de Trabalho, Arrecadação, Finanças e Controle, Gestão Pública, Comércio Exterior, Segurança Pública, Diplomacia, Advocacia Pública, Defensoria Pública, Regulação, Política Monetária, Inteligência de Estado, Planejamento e Orçamento Federal, Magistratura e o Ministério Público. Não há qualquer indicação na atual proposta de reforma administrativa sobre se os Cargos Típicos de Estado serão correspondentes a essas atividades ou se haverá alterações. De acordo com a PEC 32/2020, os critérios para definição de cargos típicos de Estado serão estabelecidos em lei complementar federal.

do concurso público, entre os mais bem avaliados ao final do período do vínculo de experiência”.

A depender de como seja feita essa avaliação, pode-se criar um instrumento de seleção e contratação no serviço público baseado na pessoalidade (ao contrário do que determina a Constituição) e nas arbitrariedades de chefias e gestores(as). Trata-se de uma proposta que não necessariamente contribui para melhoria na seleção de servidores(as), ignorando que o Estado brasileiro já possui mecanismo para garantir a qualidade do seu quadro de recém-contratados(as): o estágio probatório.

Além disso, essa medida aumenta a rotatividade de pessoal no serviço público, o que, além de implicar em perda de acúmulo ou memória institucional, pode resultar em desperdício de recursos públicos com treinamento e formação de trabalhadores(as), que não continuarão no cargo em questão.

Cargos de liderança e assessoramento

A principal forma de acesso a um cargo público atualmente é o concurso público. Essa regra, todavia, tem algumas exceções, como é o caso dos cargos em comissão, chamados de livre nomeação e livre exoneração.¹⁶ São assim chamados porque são providos exclusivamente mediante indicação, ou seja, qualquer pessoa – servidor(a) público(a) ou não – pode ser nomeada para exercer um cargo em comissão. Ainda assim, existem regras específicas a serem observadas.

Além dos cargos em comissão, há ainda as funções de confiança que também são decorrentes de indicação e exercidas pelo quadro de servidores(as) efetivos(as), sem alterar a estrutura da Administração Pública, conforme o inciso V do art. 37 da Constituição.

O mesmo dispositivo constitucional determina que um percentual mínimo de cargos em comissão seja ocupado por servidores(as) de carreira. Tanto as funções de confiança quanto os cargos em comissão devem ser limitados às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

¹⁶ Outra exceção são os Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias, admitidos pelos gestores locais do SUS por intermédio de processo seletivo público e não concurso público obrigatoriamente.

A PEC 32 prevê o fim da distinção entre cargos em comissão e funções de confiança e a substituição gradual desses vínculos pelos chamados cargos de liderança e assessoramento.¹⁷

Conforme a Exposição de Motivos da PEC, o “cargo de liderança e assessoramento corresponderá não apenas aos atuais cargos em comissão e funções de confiança, mas também a outras posições que justifiquem a criação de um posto de trabalho específico com atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas” (PEC 32, 2020, p. 13). A definição de percentuais máximos para esse tipo de cargo ficaria a cargo de lei complementar a ser editada.

Ressalvamos que a inclusão de atribuições gerenciais ou técnicas para os cargos de livre provimento abre um flanco para serviços públicos mais sujeitos à discricionariedade do governo de plantão, que pode lotear o poder público com seus apadrinhados e retirar aqueles(as) que o criticam, em detrimento da qualidade e da continuidade do serviço público. Isso pode levar à atração de profissionais menos qualificados(as) e menos comprometidos(as), levando a uma piora dos serviços prestados para os(as) cidadãos(ãs).

Instrumentos de cooperação – Permite contratos de cooperação entre o poder público e a iniciativa privada, que estará autorizada a executar serviços públicos e usufruir de estruturas, ainda que não exista contrapartida ao ente público

A PEC 32/2020 aprofunda a transferência de atividades públicas para o setor privado. Até o presente momento é permitido à administração pública firmar contratos ou outros instrumentos para o desempenho de atividades públicas de natureza social não exclusivas de Estado. Exemplos desses contratos são aqueles firmados com Organizações Sociais – OS – e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP. Todavia, de modo geral, essas organizações são instituições privadas sem fins lucrativos.

Assim, a proposta dos instrumentos de cooperação avança na privatização de serviços públicos, na medida em que a PEC excetua apenas as

¹⁷ As gratificações de caráter não permanente também serão substituídas pelos cargos de liderança e assessoramento, caso o texto seja aprovado na forma atual.

atividades privativas de cargos típicos de Estado da adoção desse tipo de contrato e todos os outros serviços públicos poderão ser objeto desses instrumentos. Abre-se o caminho para que organizações e empresas privadas – com fins lucrativos, inclusive – disputem recursos públicos ao ofertarem esses serviços.

A PEC 32/2020 posterga a definição de regras dos instrumentos de cooperação para lei federal a ser editada, mas autoriza que estados, o Distrito Federal e municípios estabeleçam regras locais, que podem ser alteradas em caso de conflitos com a legislação federal. O texto não explicita, por exemplo, se, em caso de instrumentos de cooperação com empresas, estas poderão cobrar tarifas dos(as) usuários(as). Se este for o caso, é possível que o acesso a serviços públicos fique cada vez mais restrito. Num país com baixos salários, que vivencia uma precarização maior das relações de trabalho, faz-se cada vez mais necessário permitir serviços públicos gratuitos, universais e de qualidade e não os restringir em razão das possibilidades financeiras de quem puder ou não pagar.

Entretanto, mesmo sem regras claras e explícitas, a proposta ousa ao definir que qualquer estrutura pertencente ao Estado poderá ser usufruída por agentes privados sem contrapartida financeira, ou seja, gerando ônus ao órgão público. Dessa forma, é possível inserir trabalhadores(as) contratados(as) por organizações privadas para prestar serviços públicos, utilizando-se a infraestrutura governamental, rompendo, assim, com a divisão entre o público e o privado.

Não há qualquer garantia de que isso implique numa melhora dos serviços públicos, mesmo porque a empresa privada tem como objetivo final a obtenção de lucro e não a política pública em si. As experiências com as OS's, sobretudo na área de saúde nos estados e municípios, colocam dúvidas quanto à eficiência desse tipo de delegação, muitas vezes com elevado custo ao erário, pouca ou nenhuma transparência, e oferta de serviços de baixa qualidade para a população. Aprofundar e ampliar esse modelo de prestação de serviços, muitas das vezes envoltos em irregularidades e desvios financeiros, parece um caminho que privilegia alguns poucos interesses particulares em detrimento do interesse público.

Confere à Presidência da República o poder de criar, transformar e extinguir cargos comissionados, de liderança e assessoramento; criar, fundir, transformar ou extinguir ministérios, órgãos, autarquias e fundações por meio de decreto

Não menos importante é a proposta de concentração de poderes em torno do chefe do Poder Executivo da União. A proposta prevê que, caso não implique em aumento de despesa, o Presidente da República poderá - por meio de decreto - alterar a organização e atuação da Administração Pública nos seguintes aspectos:

- (a) extinguir cargos de Ministro de Estado, cargos comissionados, cargos de liderança e assessoramento e funções, ocupados ou vagos;
- (b) criar, fundir, transformar ou extinguir Ministérios e órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República;
- (c) extinguir, transformar e fundir entidades da administração pública autárquica e fundacional;
- (d) transformar cargos efetivos vagos e cargos de Ministro de Estado, comissionados e de liderança e assessoramento, funções de confiança e gratificações de caráter não permanente vagos ou ocupados, desde que não acarrete aumento de despesas e seja mantida a mesma natureza do vínculo; e
- (e) alterar e reorganizar cargos públicos efetivos do Poder Executivo federal e suas atribuições, desde que não implique alteração ou supressão da estrutura da carreira, alteração da remuneração, modificação dos requisitos de ingresso no cargo ou da natureza do vínculo, restrita, para os cargos típicos de Estado, transformação de cargos vagos apenas no âmbito da mesma carreira.

A título de exemplo, poderiam ser extintos, transformados ou fundidos ministérios, como a Controladoria-Geral da União (responsável por atividades de controle, auditoria e combate à corrupção);¹⁸ autarquias, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma

18 Atualmente, a CGU é um Ministério, conforme a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.

Agrária (Incra), e o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), a depender da conveniência presidencial ou mesmo de eventuais indisposições e enfrentamentos de seus gestores com o chefe do Executivo Federal.

Parte dessas atribuições pertence hoje ao Poder Legislativo, ou seja, à Câmara de Deputados e ao Senado Federal. Essa proposta implica numa concentração de poderes na figura do Presidente, o que atenta contra a divisão entre os Poderes, além de abrir espaço para medidas pouco democráticas, uma vez que não haverá necessidade de diálogo com as instâncias representativas ou mesmo com a própria população, de forma mais direta.

O quadro a seguir sintetiza os efeitos possíveis para os(as) cidadãos(ãs) brasileiros(as) dessas propostas de uma “nova administração pública”. Cumpre ressaltar que tais considerações não tem o objetivo de ser exaustiva nesse assunto e que outras consequências relacionadas a outras propostas também podem e devem ser discutidas pelo conjunto da sociedade brasileira.

Quadro 3. Efeitos da reforma administrativa conforme a PEC 32/2020 para o serviço público e o(a) servidor(a) e possíveis rebatimentos para os(as) demais brasileiros(as)

Efeitos diretos para o serviço público	Efeitos para os(as) brasileiros(as)
Contratos menos estáveis, combinados com patamares remuneratórios reduzidos	Economias locais podem ser prejudicadas. Em 37,8% dos municípios brasileiros, a administração pública tinha participação de 50% ou mais no total dos empregos formais, no ano de 2019. Impacto na renda de aposentados(as) e pensionistas dessas localidades.
Flexibilização da estabilidade	Descontinuidade, perda da memória técnica, dificuldade de planejamento a longo prazo, rompimento do fluxo de informações, estímulo a relações de patrimonialismo (interesse particular acima do interesse público), redução da qualidade do serviço público.
Criação do vínculo de experiência	Aumento da rotatividade no serviço público, com consequente desperdício de recursos com treinamento e qualificação. Além disso, pode tornar a seleção de pessoas menos impessoal e criteriosa, privilegiando apadrinhados(as) políticos(as).

segue

Efeitos diretos para o serviço público	Efeitos para os(as) brasileiros(as)
Ampliação da livre nomeação para os cargos de liderança e assessoramento (fora da carreira, inclusive)	Uso político da máquina pública (aumento do patrimonialismo e coronelismo). Empregados(as) preocupados(as) em agradar o chefe e não com o cidadão alvo da política pública. Perda de capacidade técnica com seleções menos criteriosas.
Instrumentos de cooperação	Uso privado dos recursos e da infraestrutura públicos. Além disso, não é garantia automática de incremento na eficácia e eficiência dos serviços, ao contrário, uma vez que permite a celebração de instrumentos com organizações com fins lucrativos, cujo objetivo não é a política em si, mas a obtenção de lucro. Falta de transparência e dificuldade do controle social.
“Superpoderes” presidenciais	Reorganização do serviço público pode confundir o(a) cidadão(ã). Concentração do poder de decisão nas mãos do Poder Executivo pode levar a medidas autoritárias.

Fonte: Elaboração dos autores.

Considerações finais

De forma sintética, pode-se dizer que boa parte da proposta de reforma da Administração Pública contida na PEC 32/2020 consiste em retirar a primazia do concurso público como instrumento de seleção de pessoal, enfraquecer e/ou eliminar a estabilidade dos(as) servidores(as) civis estatutários(as) e reduzir os patamares salariais, além de transferir atividades públicas para a iniciativa privada e dar amplos poderes ao Presidente da República para reorganizar o funcionamento do Estado de forma arbitrária e sem qualquer discussão com o Congresso Nacional e com a sociedade.

Isso pode ensejar maneiras de efetivação da corrupção e o fomento da arbitrariedade de agentes privados no âmbito do Estado. Logo, a proposta de reforma administrativa não se restringe aos(às) servidores(as) públicos(as), embora este seja praticamente o único aspecto tratado pela imprensa. Se aprovada, tal reforma beneficiará interesses econômicos

privados em detrimento do bem da coletividade, desprotegendo ainda mais a população pobre e a classe média.

A proposta de reforma administrativa ataca conquistas democráticas e pactos sociais construídos desde a redemocratização. Seus efeitos, portanto, estão relacionados ao aprofundamento das desigualdades sociais e ao esgarçamento do tecido social. As consequências de uma eventual aprovação da PEC 32/2020 serão sentidas não apenas pelos(as) servidores(as) públicos(as), mas por todos(as) os(as) brasileiros(as), uma vez que todos(as) – sem exceção – se utilizam do serviço público.

Outro detalhe importante é que a PEC 32/2020 afeta não somente os futuros, mas também, os atuais servidores públicos. Imediatamente, temos o enfraquecimento da estabilidade, pois a perda do cargo poderá ocorrer após decisão judicial colegiada (em segunda instância, quando ainda há possibilidade de recurso), ou pela avaliação de desempenho, prevista da Constituição, porém, até aqui não regulamentada em lei complementar. Apesar de se ponderar que os atuais servidores estão fora das vedações de direitos e garantias, dificilmente a legislação que regulamenta esses pontos não será objeto de mudança ou até mesmo revogação. Além disso, os novos cargos de liderança e assessoramento indicam a primazia de apadrinhados políticos para a sua ocupação.

Além disso, nem todos os impactos serão sentidos no curto prazo ou de forma direta. A aprovação da reforma administrativa, tal como proposta pela PEC 32, pode ter efeitos para os servidores e empregados públicos em atividade, tais como prejuízos para os Regimes Próprios de Previdência Social, redução das equipes de trabalho, com consequente sobrecarga atrelados aos instrumentos de cooperação e aos contratos por prazo determinado e, não menos importante, a concentração de maiores poderes nas mãos do presidente da República para extinção, transformação e fusão de entidades da administração indireta.

Referências

- ALEXANDRINO, Marcelo & PAULO, Vicente. *Direito administrativo descomplicado*. 23.^a ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.
- BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do

- Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.
- BRASIL. *Projeto de Emenda à Constituição PEC 32/2020*. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PEC/2020/msg504-setembro2020.htm>.
- BRASIL. *Lei 8112/1990*. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm>.
- BRASIL. *Lei 8.745/1993*. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8745cons.htm>.
- BRASIL. *Lei n.º 13.467/2017*. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1.º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm>.
- CLARIVATE ANALYTICS. *Research in Brazil*. A report for CAPES by Clarivate Analytics – 2017. Disponível em: <<http://www.sibi.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/Relat%C3%B3rio-Clarivate-Capes-In-Cites-Brasil-2018.pdf>>.
- DIEESE. Impactos da reforma administrativa sobre os atuais servidores públicos. *Nota Técnica n.º 247*, de 4 de novembro de 2020. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2020/notaTEc247reformaAdministrativa.pdf>>.
- DIEESE. Os novos vínculos de contratação no serviço público propostos na PEC 32/2020. *Nota Técnica n.º 250*, de 5 de fevereiro de 2021. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2021/notaTEc250reformaAdministrativa.pdf>>.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32.ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- DYE, Thomas D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1984.

- FESLER, J. W. & KETTL, D. The politics of the administrative process. In: LOPEZ, F. & SILVA, T. *O Carrossel Burocrático nos Cargos de Confiança: análise de sobrevivência dos cargos de direção e assessoramento superior do Executivo federal brasileiro (1999-2017)*. Brasília: Ipea, 2020.
- GAERTNER, K. N. & GAERTNER, G. H. Federal agencies in the context of transition: A contrast between democratic and organizational theories. In: LOPEZ, F. & SILVA, T. *O Carrossel Burocrático nos Cargos de Confiança: análise de sobrevivência dos cargos de direção e assessoramento superior do Executivo federal brasileiro (1999-2017)*. Brasília: Ipea, 2020.
- LOPEZ, Félix & SILVA, Thiago. *O Carrossel Burocrático nos cargos de confiança: análise de sobrevivência dos cargos de direção e assessoramento superior do Executivo federal brasileiro (1999-2017)*. Rio de Janeiro: Ipea, 2020.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, dec. 2006.