

PEC 32/2020 E DESIGUALDADE: OS EQUÍVOCOS DE DIAGNÓSTICO E DAS PROPOSTAS PARA A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO

ANA LUÍZA MATOS DE OLIVEIRA¹

Resumo

O artigo discute como a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 32/2020 pode ampliar desigualdades na já altamente desigual sociedade brasileira. O artigo traz críticas ao diagnóstico do qual parte a PEC sobre os problemas do Estado brasileiro e seus possíveis impactos na desigualdade entre os servidores públicos e entre estes e os trabalhadores do setor privado, na desigualdade de gênero e racial, no papel do serviço público na redução das desigualdades e os desafios que a pandemia de Covid-19 traz ao serviço público.

Palavras-Chave: Reforma Administrativa; Políticas Públicas; Mercado de Trabalho; Brasil; Austeridade; Bolsonaro.

Abstract

The article discusses how the Proposed Constitutional Amendment (PEC) 32/2020 can increase inequalities in the already highly unequal Brazilian society. The article criticizes the diagnosis on the problems of the Brazilian State which bases the PEC and its possible impacts on the inequality among public servants and between public servants and private sector workers, as well as on gender and racial inequality, in the role of public service in reducing inequalities and the challenges that the Covid-19 pandemic brings to public service.

Keywords: Administrative reform; Public Policy; Labor Market; Brazil; Austerity; Bolsonaro.

RESUMEN

El artículo analiza cómo la Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC) 32/2020 puede aumentar las desigualdades en la sociedad brasileña, ya muy desigual. El artículo critica el diagnóstico del que parte la PEC sobre los problemas del Estado brasileño y sus posibles impactos sobre la desigualdad entre los servidores públicos y entre ellos y los trabajadores del sector

¹ Doutora em Desenvolvimento Econômico pelo IE-Unicamp, Coordenadora-geral da Secretaria Executiva da Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público (Frente Servir Brasil). E-mail: coordenacao@servirbrasil.org.br

privado, sobre la desigualdad racial y de género, sobre el rol de servicio público para reducir las desigualdades y los desafíos que la pandemia Covid-19 trae al servicio público.

Palabras Clave: Reforma Administrativa; Políticas Publicas; Mercado Laboral; Brasil; Aus-teridad; Bolsonaro.

Introdução

O tema de reforma do Estado é recorrente na agenda pública brasileira. Segundo Cavalcante & Pires (2020), nos últimos oitenta anos, houve diversos esforços de transformação do aparelho estatal: a reforma das-piana (entre 1937 e 1945), o Decreto-Lei 200 (em 1967), o Programa Nacional de Desburocratização (em 1979) e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (em 1995) (Gomide, Pereira & Machado, 2020). No entanto, Cavalcante & Pires (2020) salientam que nelas está ausente a priorização do enfrentamento das desigualdades sociais. Os autores apontam uma incongruência quanto a esse ponto: se o Estado brasileiro reconhece a desigualdade como um grande problema, inclusive com princípios da Constituição Federal que posicionam formalmente o setor público como responsável pelo combate às desigualdades, por que o tema fica ausente na discussão sobre reforma administrativa?

Nesse sentido, o objetivo deste artigo é discutir como a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 32/2020, que parte de um diagnóstico equivocado, pode ampliar desigualdades na sociedade brasileira. Além desta introdução, o artigo é composto por uma seção que discute o diagnóstico de que parte a PEC 32/2020, seguida de uma seção que discute como a reforma proposta pode ampliar as desigualdades em um país já altamente desigual, passando por temas como desigualdades entre os servidores públicos e os trabalhadores do setor privado, questões relativas à desigualdade de gênero e racial, o papel do serviço público na redução das desigualdades e, por fim, o papel do serviço público à luz dos efeitos sociais e econômicos da pandemia de Covid-19. Por fim, apresentam-se considerações finais.

O diagnóstico da PEC 32/2020 sobre a necessidade de uma Reforma Administrativa

Para melhor entender a pressão por uma reforma administrativa no Brasil, é preciso compreendê-la no contexto de um ciclo de reformas

implementadas no Brasil desde 2016. Essas reformas são veiculadas como a solução para um suposto problema fiscal do Brasil e para uma suposta necessária redução de gastos obrigatórios no país. Inspirados por um arcabouço de aprofundamento do modelo de austeridade e de redução do papel do Estado (Dweck, Rossi & Oliveira, 2020), em 2016 o país implementou uma reforma fiscal, com a Emenda Constitucional 95/2016 (Couto & Cardoso Júnior, 2020); em 2017 uma reforma trabalhista (Lei 13.467/2017); e em 2019 uma reforma da previdência (Emenda Constitucional 103/2019). Todas estas possuem justificativas muito semelhantes, de que controlada a “explosão” do gasto público (diagnóstico equivocado, conforme Gobetti & Orair, 2017; Pires, Gobetti & Orair, 2021) e reduzido o tamanho do Estado, os investimentos chegariam e o país entraria na rota do crescimento e do desenvolvimento. No entanto, apesar da recente “onda reformista” a partir do arcabouço da austeridade, é importante ressaltar que há uma oposição no país à garantia de direitos na Constituição Federal de 1988, a chamada “constituição cidadã”, desde a constituinte (Oliveira, 2019). Constantemente, o discurso de que a constituição torna o país ingovernável volta à tona (Barros, 2021).

O diagnóstico que embasa a suposta necessidade destas reformas pode ser encontrado mais desenvolvido em documentos relativamente recentes como “Uma ponte para o Futuro” (Fundação Ulysses Guimarães & PMDB, 2015), “A Travessia Social” (Fundação Ulysses Guimarães & PMDB, 2016) e “Um ajuste justo” (Banco Mundial, 2017), além de outros textos publicados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), que citaremos neste artigo. A defesa deste mesmo diagnóstico fiscalista se repete por parte da equipe econômica atual.

Em 2020, aumentou a pressão por uma Reforma Administrativa, partindo do mesmo diagnóstico: da necessidade de reduzir o tamanho do Estado e de reduzir uma suposta explosão do gasto público, em especial do gasto obrigatório e em especial do gasto com pessoal. A partir deste diagnóstico, a equipe econômica do Presidente Jair Bolsonaro enviou a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 32/2020, que propõe uma reforma administrativa. A PEC 32/2020 muda sete artigos da Constituição Federal, cria outros dois e acaba com institutos como o Regime Jurídico Único, ao criar o “vínculo de experiência” e diferenciar servidores efetivos entre aqueles com contrato por tempo indeterminado (sem estabilidade) e aqueles que exercem “cargos típicos de Estado”. Além disso, amplia as

possibilidades de contratos temporários, possivelmente arriscando a consolidação da burocracia de Estado, bem como pode-se dizer que a PEC 32/2020 dá “superpoderes” ao Presidente da República na reorganização do Estado.

A Frente Parlamentar da Reforma Administrativa (2020) tem críticas à proposta, mas argumenta que o serviço público atual apresenta alta rigidez para contratação, demissão e de funções, impossibilitando realocar servidores contratados para funções agora obsoletas. Nesse sentido, a PEC 32/2020 enviada pelo governo acertaria, segundo a Frente presidida pelo Deputado Tiago Mitraud (Novo-MG), pois seu “conteúdo é endereçado principalmente à dimensão de flexibilidade”. Há Frentes de oposição aberta a esta reforma, no entanto. Uma delas é a Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público (Frente Servir Brasil), presidida pelo Deputado Professor Israel Batista (PV-DF). Uma das ênfases da Frente Servir tem sido de salientar que o governo insiste em não mostrar os dados e estudos que fundamentam a PEC 32/2020 (Frente Servir Brasil, 2020a).

Mesmo sem a publicização dos estudos (se é que existem), o governo insiste que é preciso reduzir o tamanho do Estado e reduzir os gastos com pessoal. A equipe econômica defende que esta reforma fará o país voltar a crescer, pois o ajuste nas contas públicas levaria a um aumento da confiança do setor privado, o que se mostra equivocado segundo Konzelmann (2014) e Cerqueira & Cardoso Júnior (2020). No entanto, ao reduzir o consumo dos servidores públicos, a reforma pode ter justamente o efeito contrário: uma análise sobre a PEC 186/2019, que prevê corte em até 25% dos vencimentos e das horas de trabalho do funcionalismo público sempre que o orçamento da União ultrapassar o limite estabelecido pela Regra de Ouro, mostra que ela tem fortes efeitos contracionistas (Domingues et al., 2020). Na mesma linha, poderíamos pensar efeitos semelhantes para a PEC 32/2020.

Para além do diagnóstico fiscalista equivocado e de não considerar os servidores públicos enquanto consumidores, o debate público se vale de senso comum para desqualificar os servidores públicos. Se bem é verdade que o Brasil até hoje não regulamentou a avaliação periódica de desempenho de servidores públicos estáveis das administrações diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a burocracia brasileira hoje é muito bem avaliada em comparações internacionais (OCDE, 2020). A Pesquisa de Especialistas em Qualidade

da Governança, por exemplo, que mede o quanto a administração pública é profissional e não politizada, aponta que o Brasil tem a maior pontuação na América Latina, ou seja, tem a maior qualidade de governança (OCDE, 2020). O Brasil também tem a melhor pontuação da América Latina e Caribe no índice de meritocracia no serviço civil, que mede o grau de proteção efetiva contra arbitrariedades, captura política ou clientelismo (OCDE, 2020). A própria Frente Parlamentar da Reforma Administrativa (2020) aponta que é positivo o Brasil ter uma grande porcentagem de sua força de trabalho no governo central como permanente, ao contrário da Argentina e do Chile. Apesar disso, conflitos políticos associados ao controle da burocracia política federal contribuem para alimentar a percepção de um setor público excessivamente politizado, o que mina sua legitimidade (Lopez, 2020).

Além disso, como vamos desenvolver na próxima seção, a reforma não se propõe a discutir os impactos que a redução da capacidade do serviço público terá nos direitos sociais para a população (em um contexto de pandemia), bem como seu impacto no bem-estar, na produtividade e no crescimento econômico de longo prazo.

Serviço público e desigualdades: os equívocos na defesa da reforma

Nesta seção, abordaremos os equívocos de diagnóstico sobre a reforma proposta, passando pelas desigualdades entre os servidores públicos e entre estes e os trabalhadores do setor privado; desigualdade de gênero e racial; o papel do serviço público na redução das desigualdades; e o serviço público à luz dos efeitos sociais e econômicos da pandemia de Covid-19.

Em primeiro lugar, iniciamos com dados gerais sobre os servidores públicos e as comparações com os trabalhadores do setor privado. A CNI (2020) adota um tom alarmista em torno das despesas com servidores públicos no Brasil, defendendo que esta despesa (e não a política econômica atual, que faz com que os gastos discricionários sejam a variável de ajuste, ampliando o peso dos gastos obrigatórios no gasto total) pressionaria o corte de investimentos públicos e advogando pela PEC 32/2020. Cuevas, Splimbergo, Srinivasan & Werner (2018) bem como Bornhorst, Mercês & Freire (2018) e Medas (2018) se somam ao coro em publicação do FMI, apontando que seria necessário reduzir a rigidez dos gastos, em especial

dos gastos com salários de servidores. No entanto, comparações internacionais feitas pela OCDE (2020) mostram que o Brasil é um dos países com menor taxa de crescimento do emprego no setor público na América Latina e Caribe nos últimos anos.

Por outro lado, o exame detalhado do serviço público por esferas, poderes, tipos de contratação e carreiras mostra ser muito difícil falar em servidor público enquanto categoria homogênea, muito menos enquanto grupo privilegiado. Com frequência, os estudos que defendem a reforma administrativa tentam angariar apoio público dando exemplo das carreiras do judiciário ou do executivo federal, enquanto a grande maioria dos servidores está no executivo municipal (Banco Mundial, 2017; CNI, 2020). Entre os níveis da Federação, não apenas a evolução quantitativa de servidores apresentou diferenças marcadas, mas as competências e atribuições de cada ente federado consolidaram um arranjo que resultou em perfis bastante próprios de burocracia, devido às atribuições constitucionais de cada ente (Lopez, 2020). As funções desempenhadas pelo governo federal são bem diferentes daquelas realizadas pelos governos subnacionais.

Outra abordagem possível para analisar a suposta “explosão” do número de vínculos é comparar o número de servidores no país ao longo dos anos: o número de servidores federais civis ativos de fato cresceu nos anos 2000, até 2014 aproximadamente, mas ainda está abaixo, em termos absolutos, do pico de servidores nesta esfera que o país possuía em 1991 (Frente Servir Brasil, 2020b).

O crescimento dos vínculos no setor público também tem ficado abaixo do crescimento dos vínculos no setor privado. A CNI (2020) reconhece que o Brasil não tem um número elevado de servidores em proporção da população ou do total de trabalhadores: a comparação internacional do documento mostra que temos 12,1% de empregados no setor público no total de trabalhadores, contra 21,3% dos países da OCDE. As “distorções”, segundo o documento, se concentrariam na remuneração, em especial no nível federal, no entanto a diferenciação entre as carreiras do executivo, judiciário e legislativo ganha pouco destaque. Em outras palavras, os exemplos em geral de distorções consideram casos extremos do judiciário, porém a reforma defendida pelo documento – a PEC 32/2020, que aparece já nas primeiras linhas da nota – não atinge o judiciário.

Em média, os salários do setor público são superiores aos do setor privado: o setor público agregado (federal e subnacional) paga, em média,

salários aproximadamente 70% superiores (R\$ 44.000 por ano) aos do setor privado formal (R\$ 26.000 por ano), e quase três vezes mais que o que recebem os informais (R\$ 16.000 por ano), segundo o Banco Mundial (2017). No entanto, esta comparação não considera as características diferentes da força de trabalho no setor privado e no setor público: o prêmio educacional no Brasil é um dos maiores do mundo, sintoma de nossa enorme desigualdade no mercado de trabalho (OCDE, 2018). Assim, se os trabalhadores do serviço público têm maior escolaridade, como é o fato no Brasil, parte da diferença salarial é explicada pelo diferencial educacional. Além disso, essas médias cobrem grupos bastante grandes e heterogêneos, e muitos cargos públicos não são facilmente comparáveis a empregos no setor privado.

Tanto a CNI (2020) quanto a Frente Parlamentar da Reforma Administrativa (2020) alardeiam que o salário dos servidores federais está acima da média internacional. Porém, o prêmio salarial do setor público (a diferença percentual da remuneração média dos servidores em relação à remuneração dos trabalhadores da iniciativa privada (%)) no Brasil é de 18%, sendo a média internacional, segundo o documento, de 16%. CNI (2020) e Frente Parlamentar da Reforma Administrativa (2020) então, arbitrariamente, repartem a análise de salários e comparam as médias dos salários de servidores municipal, estadual e federal a esse prêmio médio internacional, sem também fragmentar a análise em âmbito internacional por tipos de carreiras ou atribuições das diferentes esferas para fazer essa análise de forma coerente em âmbito nacional, enquanto mesmo uma comparação com outros países federalistas precisaria ser feita com cuidado, já que os países organizam seus serviços públicos de forma diferente, contam com diferentes arranjos de acesso a direitos sociais (com intermédio do mercado ou não, terceirizadas ou não, universais ou focalizadas) e com diferentes estruturas de mercado de trabalho.

Ainda sobre salários, o Banco Mundial (2017) admite que embora os salários iniciais sejam bem mais baixos no setor privado em algumas carreiras, a diferença entre os salários do setor privado e público tende a se reduzir chegando ao final das carreiras. As comparações, no documento do Banco Mundial, são de salários iniciais, tornando-as desfavoráveis aos servidores.

Cuevas, Karpowicz, Mulas-Granados, Soto, Tavares & Malta (2018) é outro exemplo de literatura do FMI que corrobora o diagnóstico de que

o gasto com servidores públicos seria excessivo no Brasil e que este competiria com outros gastos. Advogam pela redução de salários em termos reais e pela redução também do emprego público, justificando que estes teriam crescido acima da produtividade nos últimos anos, o que atrapalharia a geração de empregos e o crescimento. Além disso, também responsabilizam o gasto com servidores públicos pela redução no investimento público e defendem que o crescimento da renda dos servidores públicos afetaria negativamente a igualdade. Flamini e Soto (2019), em outro texto publicado pelo FMI, chegam a defender uma redução dos salários dos professores da educação básica no Brasil.

Alternativamente ao argumento de Cuevas, Karpowicz, Mulas-Granados, Soto, Tavares & Malta (2018) e de Flamini & Soto (2019), vale considerar que o Brasil apresenta um mercado de trabalho altamente fragilizado e precarizado, muito diferente do quadro da maioria dos países no Norte Global. Em um mercado de trabalho brasileiro com grande informalidade, o setor público de fato se destaca positivamente. Neste contexto, buscar reduzir as diferenças, ao rebaixar as condições de trabalho dos servidores, não representa uma melhoria efetiva do quadro geral.

Assim, o erro de diagnóstico que baseia a reforma – que considera os servidores públicos como um todo privilegiado, homogêneo e excessivo – faz com que as propostas de reduzir contratações, reduzir a estabilidade, entre outras contidas na PEC 32/2020 tendam a piorar a qualidade do emprego público para resolver um problema que está mal diagnosticado.

Sobre a desigualdade social, no debate público, a questão da desigualdade e do serviço público está restrita a uma discussão sobre o salário do servidor, enquanto o papel importante do servidor como prestador de serviços públicos fica de lado, mesmo tendo o Brasil pactuado em sua constituição Federal a garantia de uma série de direitos e o combate às desigualdades. Neste artigo, no entanto, gostaríamos de enfatizar um aspecto pouco discutido na literatura: o impacto do gasto social na redução da desigualdade no Brasil.

É notório que o sistema tributário brasileiro hoje atue concentrando renda (Dweck, Silveira & Rossi, 2018). No entanto, o Estado brasileiro, ao realizar gasto social, em especial o gasto com educação, saúde e o Regime Geral da Previdência Social, tende a reduzir a concentração de renda (Dweck, Silveira & Rossi, 2018). O Brasil se destaca na América Latina,

segundo Dweck, Silveira e Rossi (2018), como o país que mais reduz desigualdade a partir de transferências e gastos sociais na região.

Silveira & Passos (2017), utilizando-se da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), atribuem um valor ao gasto social para as famílias, que atua como uma espécie de subsídio ou de aumento da renda das famílias. Os pesquisadores decompõem este efeito no coeficiente de Gini para diferentes estágios de renda e enfatizam a importância dos gastos com saúde e educação, além do gasto com o Programa Bolsa Família e o Regime Geral da Previdência Social, para a redução das desigualdades no país.

Especificamente sobre a educação, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2020) mostra que o aumento de investimento na educação básica pública entre 2001 e 2015 ajudou a distribuir renda no Brasil, mas a queda dos gastos nos últimos anos acende alerta para aumento da desigualdade. O documento calculou indicadores sintéticos das distribuições das rendas “anterior” (antes da inclusão do investimento com educação) e “posterior” (após essa inclusão) e o índice de Gini da renda posterior é sempre menor, indicando o efeito redistributivo advindo do investimento em educação básica. Mostra-se também que os 40% mais pobres foram sempre os mais beneficiados pelo investimento público em educação, visto que, embora representem 40% da população, sempre receberam uma fração maior que 40% do investimento público em educação. Importante também é a evolução do indicador ao longo do tempo: se em 2001, os 40% mais pobres recebiam 54,8% da massa de investimentos públicos em educação, em 2015 essa fração alcança 64,2%.

Em um país com tamanha desigualdade como o Brasil e em cuja Carta Magna está inscrito o compromisso com a redução das desigualdades e garantia de acesso aos direitos sociais, uma reforma que impacte os servidores públicos, em especial os do Poder Executivo, precisa ser avaliada à luz da importância do trabalho que realizam. Qualquer discussão sobre desigualdade e serviço público, para além de discutir a renda dos servidores, precisa incorporar o papel fundamental destes trabalhadores na redução das desigualdades sociais no país.

A desigualdade de gênero e racial também deve ser afetada pela reforma administrativa. Antón & Bustillo (2015), examinando o caso espanhol, ponderam que as desigualdades salariais de gênero são mais altas no setor privado que no setor público e consideram que reduzir o emprego público de forma estrutural pode ampliar as desigualdades de gênero.

Barba & Iraizoz (2020), ao examinar a distribuição dos empregos quanto a gênero nos 28 Estados-Membros da União Europeia de 2008 a 2018, apontam que a redução do emprego público pode não só afetar áreas em que as mulheres são maioria dos trabalhadores, como saúde e educação, mas também podem afetar a provisão de serviços e bens públicos, afetando em especial a população mais vulnerável e sobrecarregando as mulheres ainda mais se o Estado reduz a provisão de cuidados públicos (Oliveira & Alloatti, 2021, no prelo). Reconhecidamente, no Brasil há uma feminização da pobreza, assim como a população negra também está mais vulnerável à pobreza por razões históricas (González, 1984) e por isso também mais dependente dos serviços públicos. Além disso, a redução dos serviços públicos pode levar ao crescimento das desigualdades entre as mulheres, já que há diferenças significativas entre ser de classe alta ou baixa, do Norte/Nordeste ou do Sul/Sudeste/Centro-Oeste, branca ou negra/indígena etc. e qual a importância da provisão pública para cada um destes grupos.

Elomäki (2019) defende que as reformas administrativas ocorridas na Finlândia, inspiradas no arcabouço da austeridade, contribuíram para a ampliação de desigualdades de gênero e para a redução da importância da igualdade de gênero enquanto pauta. O artigo discute como a reforma – apresentada como técnica e como único caminho possível – reduziu o escopo para debate e para a democracia e forçou a adoção de medidas que ampliaram as desigualdades de gênero. As semelhanças do escopo da reforma finlandesa com a proposta para o Brasil são várias, arriscando uma ampliação da desigualdade de gênero.

Sobre a questão racial, Negreiros, Faria e Gomor (2020) defendem que é impossível defender a PEC e ser antirracista. Apontam os autores que há um movimento de usar a agenda de uma suposta preocupação com a desigualdade de gênero e racial para apoiar a destruição do Estado através da PEC e ampliar a precarização, porém a reforma que está em pauta não resolve o problema de que há poucos negros no serviço público. Em especial, apontam que a diferenciação feita pela PEC entre carreiras de Estado e contratos por tempo indeterminado preservaria justamente as carreiras onde há mais brancos (as de Estado) enquanto precarizaria carreiras em que os negros são mais presentes, além de ser os maiores beneficiários de muitas das políticas sociais, como saúde e educação.

Porém, apesar dos efeitos positivos do gasto social na diminuição das desigualdades no Brasil, desde 2015 o país tem adotado uma política de

corte de gastos sociais (Dweck, Rossi & Oliveira, 2020). A pandemia de Covid-19 expôs o subfinanciamento da infraestrutura social, bem como as inter-relações entre pobreza, informalidade e desigualdade. Com a pandemia, a necessidade da atuação do setor público na redução das desigualdades se torna mais clara para a população como um todo, em especial devido à atuação e à valorização do Sistema Único de Saúde (SUS). A pandemia também coloca em evidência as desigualdades presentes na sociedade brasileira e a possibilidade de sua ampliação, aumentando a pressão para a atuação do Estado na sua redução (Oliveira & Emídio, 2021, no prelo).

No início da pandemia, alguns chegaram a falar que a Covid-19 seria uma doença democrática, que todos estariam igualmente vulneráveis a ela. No entanto, alguns grupos foram duramente afetados por uma maior prevalência de comorbidades e por dificuldades sociais, econômicas e habitacionais de realizar o isolamento social, por exemplo, sendo impactados pelo aspecto sanitário da pandemia. Outros grupos, que às vezes se superpõem a este primeiro, precisaram se arriscar para manter a renda de suas famílias. Nesse sentido, não podemos dizer que a pandemia é um grande equalizador. Pelo contrário, ela amplia a necessidade da atuação do Estado através de políticas públicas para a equalização do acesso aos direitos sociais. Silva (2020) também chama atenção para as especificidades regionais para o enfrentamento da pandemia, tanto durante a fase aguda da crise sanitária quanto para a reconstrução do país.

Nassif-Pires, Carvalho & Rawet (2021) argumentam que as múltiplas desigualdades brasileiras (de gênero, raça, classe) prévias, bem como o subfinanciamento da política social, podem explicar o motivo pelo qual o Brasil foi tão afetado pela pandemia em termos sanitários. Os autores argumentam que a desigualdade prévia pode ser ampliada pela pandemia pois i) os mais vulneráveis são mais expostos ao vírus no Brasil, devido à impossibilidade em muitos casos de realizar o trabalho de modo remoto e há desigualdades nas condições de habitação; ii) muitos possuem acesso precário à assistência de saúde e há uma distribuição desigual de comorbidades, relacionada a raça/cor e renda; iii) a perda de renda gerada pela crise afeta desproporcionalmente os trabalhadores informais e com baixa qualificação, em especial as mulheres negras (Fares, Oliveira, Cardoso & Nassif-Pires, 2021). Portanto, sem uma forte resposta de política pública

para apoio aos mais vulneráveis, os impactos da pandemia serão necessariamente mais altos para os negros, pobres e com baixa qualificação.

De forma semelhante, Oliveira e Emídio (2021, no prelo) argumentam que as várias vulnerabilidades pré-existentes para grupos específicos interagiram durante a pandemia, combinando condições de saúde e socioeconômicas, criando e intensificando várias desigualdades. Por exemplo, devido ao racismo ambiental que expõe a população indígena e negra da região à poluição e falta de saneamento, condições pré-existentes foram geradas, tornando essa população i) mais vulnerável à doença (ou a doenças mais graves); ii) afetando escolhas quanto à exposição ao vírus e a obtenção de renda. Essa interseção de vulnerabilidades provavelmente terá um impacto de longo prazo. Outro exemplo de interseção de vulnerabilidades é como um acesso precário aos direitos sociais, como a educação, pode gerar uma realidade em que algumas crianças, durante a pandemia, tiveram acesso à internet e ao ensino remoto, enquanto outras enfrentaram uma interrupção no processo de aprendizagem. Como resultado dos diversos processos trazidos pela pandemia, Cepal (2020) estima que o Índice de Gini possa crescer entre 5% e 5,9% no Brasil. Portanto, um dos traços definidores do Brasil – a desigualdade – tende a se agravar.

Impactos duradouros da pandemia são esperados no Brasil e criam desafios para a política social. Mesmo antes da pandemia, havia uma necessidade crescente de intervenção pública para garantir a Agenda 2030. Agora, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) (2020) argumentam que a pandemia aumentará a pobreza e a desigualdade na América Latina e, por isso, novas políticas públicas terão que ser desenhadas.

Em um contexto de reduzido espaço para discussão e protestos dadas as restrições sanitárias pela pandemia, e em meio a uma crise em que o setor público se mostra mais importante do que nunca, pretende-se realizar uma reforma administrativa que, como visto, tende a ampliar desigualdades na já desigual sociedade brasileira.

Considerações finais

O Brasil, quando saiu da ditadura militar, optou por criar uma constituição federal que foi chamada de constituição cidadã, que prevê que o Estado precisa atuar no provimento de diversos direitos sociais com

enfoque na redução das desigualdades. Nesse sentido, qualquer projeto que impacte a provisão de serviços públicos e aqueles que o realizam – os servidores – precisa também ser analisada sob essa ótica. Neste sentido, este artigo discutiu como a PEC parte de um diagnóstico equivocado e tende a ampliar desigualdades na sociedade brasileira. Mostramos como a PEC pode impactar as desigualdades entre os servidores públicos e entre estes e os trabalhadores do setor privado (em um mercado de trabalho altamente fragilizado e precarizado); a desigualdade de gênero e racial; o papel do serviço público na redução das desigualdades; e o serviço público à luz dos efeitos sociais e econômicos da pandemia de Covid-19. Discutimos que o erro de diagnóstico que baseia a reforma faz com que as propostas de reduzir contratações, reduzir a estabilidade, entre outras contidas na PEC 32/2020 tendam a piorar a qualidade do emprego público para resolver um problema que está mal definido.

No debate público, a questão da desigualdade e do serviço público parece estar restrita a uma discussão sobre o salário do servidor e o papel importante do servidor como prestador de serviços públicos fica de lado, mesmo tendo o Brasil pactuado em sua constituição Federal a garantia de uma série de direitos e o combate às desigualdades. Neste artigo, enfatizamos um aspecto pouco discutido na literatura: o impacto do gasto social na redução da desigualdade no Brasil.

A desigualdade de gênero e racial, já altíssima no Brasil, também deve ser afetada pela reforma administrativa, como mostra a experiência internacional. A redução ou piora do provimento de serviços públicos pode também ampliar as desigualdades sociais, com aqueles que dependem dos serviços públicos ficando mais vulneráveis.

Porém, apesar dos efeitos positivos do gasto social na diminuição das desigualdades no Brasil, desde 2015 o país tem adotado uma política de corte de gastos sociais. A pandemia de Covid-19 exacerbou o subfinanciamento da infraestrutura social, bem como as inter-relações entre pobreza, informalidade e desigualdade, colocando ênfase na necessidade da atuação do setor público. Em um contexto de reduzido espaço para discussão e protestos dadas as restrições sanitárias pela pandemia, e em meio a uma crise em que o setor público se mostra mais importante do que nunca, pretende-se realizar uma reforma administrativa.

Apesar de se apresentar como uma forma de reduzir desigualdades, o texto inicial da PEC pode criar mais precarização e mais desigualdade e

em um contexto de extrema vulnerabilidade para a sociedade brasileira, devido à pandemia de Covid-19. A reforma pode reduzir o bem estar e a produtividade ao piorar as condições de vida e ao piorar a infraestrutura, impactando a trajetória de crescimento do país.

Referências

- ANTÓN, J. I. & BUSTILLO, R. M. Public-private sector wage differentials in Spain. An updated picture in the midst of the Great Recession. *Investigación Económica*, vol. 74, Issue 292, p. 115-157, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.inveco.2015.08.005>>.
- BANCO MUNDIAL. Um ajuste Justo. Banco Mundial. 2017. Disponível em: <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>>.
- BARBA, I. & IRAIZOZ, B. Effect of the Great Crisis on Sectoral Female Employment in Europe: A Structural Decomposition Analysis. *Economías, MDPI*, vol. 8(3), p. 1-24, 2020.
- BARROS, R. Por uma nova constituição. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 4 de jan. de 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaof/2021/01/por-uma-nova-constituicao.shtml>>.
- BORNHORST, F.; MERCÊS, G. & FREIRE, N. The subnational fiscal crisis. In: SPILIMBERGO, A. & SRINIVASAN, K. (orgs.) *Brazil: boom, bust, and the road to recovery*. Washington, DC: International Monetary Fund, p. 207-222, 2018.
- CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. *Estudo Educação e Desigualdades*. 2020. Disponível em: <<https://campanha.org.br/acervo/estudo-educacao-e-desigualdades-capitulo-brasil/>>.
- CAVALCANTE, P. & PIRES, R. Desigualdades: a dimensão esquecida nas reformas administrativas no Brasil. In: CAVALCANTE, P. L. C. & SILVA, M. L. (orgs.). *Reformas do Estado no Brasil: Trajetórias, Inovações e Desafios*. Brasília: CEPAL; Rio de Janeiro: Ipea, p. 55-82, 2020.
- CEPAL. Enfrentar los efectos cada vez mayores del Covid-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones. *Informe Especial Covid*, n. 5, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/39Xu8pe>>.

- CERQUEIRA, B. S. & CARDOSO JR., J. C. Estado de bem-estar e funcionalismo público na linha de tiro do neoliberalismo: a Reforma Administrativa Bolsonaro e suas falácias. In: POCHMANN, M. & ABRAHÃO, J. (orgs.). *Brasil: Estado social contra a barbárie*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, p. 319-334, 2020.
- CNI. *Nota Econômica 15*. O peso do funcionalismo público no Brasil em comparação com outros países. 2020. Disponível em: <<https://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2020/10/nota-economica-15-o-peso-do-funcionalismo-publico-no-brasil-em-comparacao-com-outros-paises/>>. Acesso em 7-1-2021.
- COUTO, L. F. & CARDOSO JR., J. C. Planejamento e orçamento a partir da reforma do aparelho do Estado: das iniciativas gerencialistas à reforma orçamentária e extinção do plano plurianual. In: CAVALCANTE, P. L. C. & SILVA, M. L. (orgs.). *Reformas do Estado no Brasil: Trajetórias, Inovações e Desafios*. Brasília: CEPAL; Rio de Janeiro: Ipea, p. 529-555, 2020.
- CUEVAS, A.; KARPOWICZ, I.; MULAS-GRANADOS, C.; SOTO, M.; TAVARES, M. & MALTA, V. Fiscal Challenges of Population Aging in Brazil. In: SPILIMBERGO, A. & SRINIVASAN, K. (orgs.). *Brazil: boom, bust, and the road to recovery*. Washington, DC: International Monetary Fund, p. 191-206, 2018.
- CUEVAS, A.; SPILIMBERGO, A.; SRINIVASAN, K. & WERNER, A. An Eventful Two Decades of Reforms, Economic Boom and a Historic Crisis. In: A. Spilimbergo & K. Srinivasan (eds.). *Brazil: boom, bust, and the road to recovery*. Washington, DC: International Monetary Fund, p. 15-40, 2018.
- DOMINGUES, E.; CARDOSO, D. F.; MAGALHÃES, A. S. & SIMIONATO, T. C. Efeitos contracionistas da PEC Emergencial? O impacto da incerteza do pagamento de salários do setor público na economia brasileira. *Nota Técnica*. Núcleo de Estudos em Modelagem Econômica e Ambiental Aplicada Cedeplar, UFMG, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <<https://pesquisas.face.ufmg.br/nemea/wp-content/uploads/sites/20/2020/02/Efeitos-contracionistas-da-PEC-Emergencial.pdf>>.
- DWECK, E.; SILVEIRA, F. G. & ROSSI, P. Austeridade e desigualdade social no Brasil. In: ROSSI, P.; DWECK, E. & OLIVEIRA, A. L. M. *Economia para Poucos: impactos sociais da austeridade e*

- alternativas para o Brasil*. São Paulo: Editora Autonomia Literária, p. 32-56, 2018.
- DWECK, E.; ROSSI, P. & OLIVEIRA, A. L. M. (orgs.). *Economia pós-pandemia: Desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.
- ELOMÄKI, A. Governing Austerity: Governance Reforms as Facilitators of Gendered Austerity in Finland. *Australian Feminist Studies*, vol. 34:100, 182-197, DOI: 10.1080/08164649.2019.1644607, 2019.
- FARES, L. S.; OLIVEIRA, A. L. M.; CARDOSO, L. & NASSIF-PIRES, L. As políticas econômicas implementadas no Brasil durante a pandemia sob a perspectiva de gênero. *Nota de Política Econômica*, nº 006. MADE/USP, 2021.
- FLAMINI, V. & SOTO, M. *Doing More with Less: How Can Brazil Foster Development While Pursuing Fiscal Consolidation?*. IMF Working Papers, 2019.
- FRENTE PARLAMENTAR DA REFORMA ADMINISTRATIVA. *Agenda Legislativa da Frente Parlamentar da Reforma Administrativa*. 2020. Disponível em: <<https://fpreformaadministrativa.com.br/wp-content/uploads/2020/10/Agenda-Legislativa-da-Frente-da-Reforma-Administrativa-Versao-completa-08102020.pdf>>.
- FRENTE SERVIR BRASIL. STF diz que Maia deve decidir sobre a suspensão da reforma administrativa. *Frente Servir Brasil*. 2020a. Disponível em: <<https://www.servirbrasil.org.br/2020/11/stf-diz-que-maia-deve-decidir-sobre-a-suspensao-da-reforma-administrativa/>>.
- FRENTE SERVIR BRASIL. *Reforma Administrativa do Governo Federal: contornos, mitos e alternativas*. (2020b). Disponível em: <https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2020/02/Reforma-Administrativa_impresao_isbn.pdf>.
- FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. *Uma ponte para o futuro*. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/4ZVod2>>. Acesso em: 25-1-2017.
- FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. *A travessia social*. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/ZzbfPB>>. Acesso em 27-1-2017.
- GOBETTI, S. & ORAIR, R. Resultado primário e contabilidade criativa: reconstruindo as estatísticas fiscais “acima da linha” do governo geral. *TD*, n. 2288, Ipea, 2017.
- GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K. & MACHADO, R. Reformas

- administrativas e a qualidade da burocracia no Brasil e nos Estados Unidos. In: CAVALCANTE, P. L. C. & SILVA, M. L. (orgs.). *Reformas do Estado no Brasil: Trajetórias, Inovações e Desafios*. Brasília: CEPAL; Rio de Janeiro: Ipea, p. 505-529, 2020.
- GONZÁLEZ, L. Racismo e Sexismo na Cultura Brasileira. In: *Revista Ciências Sociais Hoje, Anpocs*, p. 223-244, 1984.
- KONZELMANN, S. The political economics of austerity. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 38, Issue 4, p. 701-741, July 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/cje/bet076>>.
- LOPEZ, F. O lugar do funcionalismo federal no setor público nacional. In: CAVALCANTE, P. L. C. & SILVA, M. L. (orgs.). *Reformas do Estado no Brasil: Trajetórias, Inovações e Desafios*. Brasília: CEPAL; Rio de Janeiro: Ipea, p. 137-161, 2020.
- MEDAS, C. Modernizing fiscal institutions. In: SPILIMBERGO, A. & SRINIVASAN, K. (orgs.). *Brazil: boom, bust, and the road to recovery*. Washington, DC: International Monetary Fund, p. 173-190, 2018.
- NASSIF-PIRES, L.; CARVALHO, L. & RAWET, E. Multidimensional Inequality and Covid-19 in Brazil. *Investigación Económica*, vol. 80, n. 315, p. 33-58, 2021.
- NEGREIROS, D.; FARIA, R. & GOMOR, E. *Reforma administrativa (PEC 32/2020) e antirracismo: conciliação impossível*. Estado de São Paulo. São Paulo, 24 de nov. de 2020. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/reforma-administrativa-pec-32-2020-e-antirracismo-conciliacao-impossivel/>>.
- OCDE. *Education at a Glance 2018: OECD indicators*. 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/SFtr94>>.
- OCDE. *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe*. 2020.
- OIT; UNICEF.ILO Monitor: Covid-19 and the world of work. *Fourth edition Updated estimates and analysis*. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/30sagaF>>.
- OLIVEIRA, A. L. M. *Educação superior brasileira no início do século XXI: inclusão interrompida?* Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2019.
- OLIVEIRA, A. L. M. Aspectos teóricos das políticas públicas no Brasil: rupturas e continuidades. *Revista Eletrônica Documento/Monumento*, v. 28, p. 90-102, 2020.

- OLIVEIRA, A. L. M. & ALLOATTI, M. N. *Gendering the crisis: austerity and the Covid-19 pandemic in Brazil*, 2021. No prelo.
- OLIVEIRA, A. L. M. & EMÍDIO, A. P. *The great equalizer? The long-lasting effects of the Covid-19 pandemic on poverty, inequality and the 2030*. Agenda in Latin America, 2021. No prelo.
- PIRES, M.; GOBETTI, S. & ORAIR, R. (2021) Estimativa das despesas públicas para o período 2010-2019. *Blog do Ibre*. Acesso em: <<https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/posts/estimativa-das-despesas-publicas-para-o-periodo-2010-2019>>.
- SILVA, G. S. 2020. *Pandemia da Covid-19 no contexto de desigualdade regional*. Texto para Discussão Unifesspa. Disponível em: <https://acoescovid19.unifesspa.edu.br/images/conteudo/Texto_Prof._Gi-liard_-_IEDAR.pdf>.
- SILVEIRA, F. G. & PASSOS, L. Impactos distributivos da tributação e do gasto social – 2003 a 2008. In: AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORAIR, R. & SILVEIRA, F. G. (orgs). *Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte, MG: Letramento, p. 451-500, 2017.