

PEC 32 E REFORMA ADMINISTRATIVA

PAULO KLIASS¹

Resumo

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 32, apresentada ao Congresso Nacional pelo Presidente Bolsonaro, tem por objetivo aprofundar o processo de destruição do Estado brasileiro e de desmonte das políticas públicas, tal como previstas na própria Constituição. A medida se apresenta sob o rótulo genérico de “Reforma Administrativa”, mas não se propõe a aperfeiçoar o modelo da gestão pública no país e muito menos apresentar uma abordagem ampla do conceito de administração. Os dispositivos apresentados se resumem a oferecer maiores poderes ao Chefe do Executivo para extinguir órgãos do aparelho de Estado sem a necessária autorização legislativa e a eliminar os aspectos republicanos envolvendo o quadro de pessoal do setor público. De acordo com a proposição apresentada, estariam eliminados institutos essenciais para gestão democrática e de qualidade da administração estatal, tais como a obrigatoriedade de acesso por concurso público e a estabilidade para os servidores em seus cargos.

Palavras-Chave: Estado brasileiro; Reforma Administrativa; Regime Jurídico Único; Servidor Público; Estabilidade.

Abstract

Constitutional Amendment Proposal (PEC) nº 32 presented to the National Congress by President Bolsonaro aims to deepen the process of destroying the Brazilian State and dismantling public policies as provided for in the Constitution itself. The measure is presented under the generic label of “Administrative Reform”, but it does not propose to improve the model of public management in the country, much less present a broad approach to the concept of administration. The provisions presented are limited to offering greater powers to the Chief Executive to extinguish institutions belonging to the State without the necessary legislative authorization and to eliminate the republican aspects involving the staff of the public sector. According to the proposal presented, essential institutes for democratic and quality management of the state administration would be eliminated, such as the mandatory access through civil service examination and the stability for civil servants in their positions.

¹ Paulo Kliass é doutor em economia pela Universidade de Paris 10 (Nanterre) e integrante da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental do governo federal.

Keywords: State in Brazil; Public Administration Reform; Unique Juridical Regime; Civil Servant; Job Stability.

RESUMEN

La Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC) n° 32 presentada al Congreso Nacional por el presidente Bolsonaro tiene como objetivo profundizar el proceso de destrucción del Estado brasileño y el desmantelamiento de las políticas públicas según lo dispuesto en la propia Constitución. La medida se presenta bajo la etiqueta genérica de “Reforma Administrativa”, pero no pretende mejorar el modelo de gestión pública en el país y mucho menos presentar un abordaje amplio del concepto de administración. Las disposiciones presentadas se limitan a otorgar mayores poderes al Primer Ejecutivo para extinguir organismos del aparato del Estado sin la necesaria autorización legislativa y eliminar los aspectos republicanos que involucran al personal del sector público. De acuerdo con la propuesta presentada, se eliminarían los institutos imprescindibles para la gestión democrática y de calidad de la administración estatal, como el acceso obligatorio por concurso público y la estabilidad de los servidores públicos en sus cargos.

Palabras Clave: Estado en Brasil; Reforma Administrativa; Regimen Jurídico Único; Servidor Público; Estabilidad.

Introdução

O envio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n° 32 pelo chefe do Poder Executivo ao Congresso Nacional em 03 de setembro de 2020 marca um momento importante na definição de uma posição do governo Bolsonaro a respeito do tema da Reforma Administrativa. Havia um clima de insatisfação manifestado por setores da elite conservadora do País com relação a uma suposta lentidão com que o Palácio do Planalto estaria tratando o tema. O pedido de demissão de um dos principais colaboradores do primeiro escalão do Ministério da Economia, Paulo Uebel, vem reforçar essa avaliação. Em 11 de agosto de 2020, o Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital apresenta sua saída da equipe, juntamente com seu colega responsável pela Secretaria Especial Desestatização e Privatização, Salim Mattar.

Em ambos os casos, a explicação oferecida residia na frustração dos mesmos em obter avanços nas agendas pelas quais eles seriam responsáveis: privatização e Reforma Administrativa. Tais perdas na equipe do superministro Paulo Guedes vêm se somar à saída do responsável pelo Tesouro Nacional, Mansueto de Almeida, que havia apresentado sua demissão ainda no mês de junho. Frente ao desgaste provocado por tal processo de enfraquecimento de Guedes e da própria imagem do Presidente da República, o governo decidiu pelo envio de alguma matéria a respeito do tema. Porém, tudo indica que a urgência na finalização do material terminou por comprometer a qualidade da proposição.

A tramitação da matéria enfrentou um atraso desde seu início, em razão de outras prioridades confirmadas pelo Executivo em sua agenda com o Legislativo. Além disso, colaborou para tal demora uma certa dificuldade enfrentada no interior do próprio parlamento, para que a base de apoio do governo se dispusesse a apoiar a medida. A PEC nº 32 somente foi pautada para apreciação pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) da Câmara dos Deputados a partir de março de 2021, com seis meses de retardamento.

Por se tratar de proposição que tem por objetivo alterar a Constituição, as normas regimentais da Câmara estabelecem a necessidade de apreciação prévia pela CCJ e posterior instalação de uma comissão especial para debater e apreciar o texto. Em seguida, esse colegiado temporário encaminha sua posição ao plenário da Câmara. Ali serão necessárias duas votações, com o quórum mínimo favorável de 3/5 dos deputados. Na sequência, o texto deve seguir para o Senado, onde o requisito de votação mínima será o mesmo, apesar de não ser necessária a instalação de uma comissão especial.

As dificuldades para construir algum grau de consenso em torno de mudanças dessa natureza não são novidade na história recente do país. A última vez que houve um processo mais abrangente de alteração da organização da administração pública por meio de emenda constitucional, o mesmo deu-se pelo debate proporcionado pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE). A partir da posse do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi nomeado como Ministro de Administração e Reforma do Estado (MARE) o economista e professor Bresser Pereira. Ele foi encarregado, pelo Chefe do Executivo, de elaborar o plano, item já destacado no programa “Mãos à obra, Brasil”, apresentado pelo ainda candidato em 1994. As diretrizes estabelecidas no PDRAE pressupunham algumas alterações na Carta Magna. Assim, o governo encaminhou ao Congresso Nacional a PEC nº 17 em agosto de 1995, para tratar do tema. No entanto, a tramitação foi mais lenta do que o imaginado inicialmente e ela só foi promulgada quase três anos depois sob a forma da Emenda Constitucional (EC) nº 19 de 1998.

A conjuntura política e econômica brasileira sofreu mudanças expressivas desde o momento em que o governo encaminhou a PEC 32 ao Congresso Nacional. Por um lado, observa-se um aprofundamento da crise econômica e social, com altos índices de desemprego e baixa *performance*

do PIB. De outro lado, a eclosão da pandemia contribuiu para agudização do quadro social, sanitário e humanitário. Assim, é provável que haja também maiores resistências no interior do legislativo em aprovar esse tipo de medida.

RJU, concurso e estabilidade

A PEC 32 se apresenta como mais um dos vários conjuntos de alterações de dispositivos constitucionais, todos com o objetivo de fazer tábua rasa das definições estabelecidas na Carta Magna. A intenção era retirar da mesma as características que a faziam se aproximar de um modelo de sociedade de Estado de Bem-estar Social. O texto aprovado pelos constituintes brasileiros em 1988 caminhava na direção contrária daquilo que vinha sendo implementado em boa parte dos países do mundo. Os pressupostos estabelecidos no chamado Consenso de Washington recomendavam aos países a adoção de medidas que viriam a ser conhecidas como o arcabouço do neoliberalismo.

Esse movimento buscava recuperar, em escala internacional, os fundamentos da ortodoxia e do monetarismo como instrumentos de política econômica e de organização da própria sociedade. Assim, para além das medidas de liberalização e privatização generalizadas, pairava uma avaliação bastante crítica e negativa a respeito da presença do setor público na economia. No limite, a proposição subliminar se orientava pela busca de um Estado mínimo, com a conseqüente redução da importância e da dimensão da administração pública e dos serviços públicos por ela oferecidos à maioria da população. As instituições multilaterais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), se mobilizavam pela implementação de tal agenda no conjunto dos países em que exerciam algum grau de influência política e ideológica.

Como o desenho oferecido pela Constituição brasileira reforçava a importância do Estado no âmbito da economia e pressupunha a oferta de uma gama ampla de serviços públicos por parte do setor público, observa-se um processo regular e contínuo de tentativa de desconstruir o modelo adotado em 1988. Assim foram as sucessivas reformas da previdência social, a reforma trabalhista e a própria reforma administrativa de 1998, dentre outras. Além disso, foram encaminhadas uma série de medidas de natureza infra constitucional, sempre com o objetivo de ampliar o escopo

do processo de privatização e de redução da capacidade de o Estado oferecer o direito à população a ter acesso aos serviços públicos, tais como previdência social, educação, assistência social, saúde, saneamento e muitos outros.

Um dos pilares sobre os quais está assentada a administração pública federal pode ser identificado pelo Regime Jurídico Único (RJU), tal como previsto na Constituição. Na seção II (Servidores Públicos) do Capítulo VII (Administração Pública), o art. 39 é claro na obrigatoriedade de constituição de um modelo dessa natureza para providenciar o enquadramento dos servidores da administração pública dos três níveis da federação: “art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas” (Brasil, 1988, Art. 39).

A PEC 32 retira esse dispositivo e introduz a possibilidade de criação de outros regimes para os servidores públicos. Dessa forma, o conceito de “único” é ampliado para o estabelecimento de cinco tipos de vínculos dos servidores com a administração pública. São eles: i) vínculo de experiência; ii) vínculo de prazo determinado; iii) vínculo por prazo indeterminado; iv) vínculo de cargo típico de Estado; v) vínculo de cargo de liderança e assessoramento.

A partir do momento em que é eliminada a garantia de um regime único para o conjunto das relações do Estado com seus servidores, a PEC abre a possibilidade de que não sejam mais obrigatórias figuras jurídicas essenciais para o caráter democrático, transparente e republicano das contratações de pessoal. Com isso, a exigência de concurso público como regra de acesso ao cargo também é flexibilizada, abrindo espaço para que as formas de contratação dos servidores públicos sejam marcadas por interesses pessoais, locais ou de grupos de interesse.

Outra novidade que pode ser incorporada à realidade da administração pública refere-se à flexibilização também da figura jurídica da estabilidade do servidor público. Ao contrário do argumento dos que pretendem reduzir o tamanho e o profissionalismo da atuação profissional dos funcionários, a estabilidade no emprego é uma garantia da manutenção da qualidade do serviço público. Os principais beneficiados pelo instrumento são os próprios cidadãos. Um dos requisitos fundamentais para assegurar os direitos previstos na Constituição é a continuidade de tais serviços. Os

servidores públicos devem respostas à sociedade e não a um determinado governo de plantão.

Ora, mas isso não significa que não existam mecanismos para promover a contínua avaliação do trabalho desenvolvido pelos servidores, chegando inclusive ao limite de sua demissão caso sejam comprovados os elementos para tanto. O argumento de que a atual Constituição proíbe a demissão, quando for justificada e necessária, não encontra respaldo na realidade. Ocorre que o caminho para aperfeiçoar tal mecanismo de gestão da administração pública reside na votação da lei complementar tratando da avaliação periódica de desempenho funcional, tal como previsto no inc. III, § 1º do art. 41 da CF.

Possibilidade de extinção de órgãos sem autorização legal

A PEC 32 contém uma série de dispositivos voltados à organização da administração pública brasileira. A intenção das inovações sugeridas reside na possibilidade oferecida ao Chefe do Poder Executivo de promover todo tipo de arranjo no sistema sem a necessidade de submeter tais propostas ao Poder Legislativo. Tais mudanças na ordem constitucional são válidas para a União.

Essa mudança se dá por meio de uma nova redação conferida ao inc. VI do art.84. De acordo com a proposta, o Presidente da República fica autorizado a promover uma série de alterações na estrutura da administração pública federal apenas por meio de ato administrativo. Dentre as alternativas criadas, duas revelam-se especialmente relevantes:

- [...] a) criação, fusão, transformação ou extinção de Ministérios e de órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República, observado o disposto no art. 88;
- b) extinção, transformação e fusão de entidades da administração pública autárquica e fundacional [...]

Caso a medida seja aprovada, o Chefe do Executivo passaria a contar, de forma isolada, com um poder que hoje deve ser compartilhado com as instâncias do legislativo. Ainda que as matérias relativas à administração pública sejam de iniciativa do governo, as propostas devem, de

acordo com as disposições atualmente em vigor, ser discutidas e votadas pelo Congresso Nacional.

Ausência de alterações na institucionalidade das forças armadas e dos militares

A exemplo do ocorrido, quando do envio da proposta de Reforma da Previdência em 2019, os militares também não estão incluídos nas mudanças previstas na PEC 32. Dessa forma, os integrantes do Exército, Marinha e Aeronáutica passaram a receber um tratamento diferenciado no quesito. O argumento apresentado pelo governo refere-se à argumentação de que os militares não se aposentam, mas apenas passam à “reserva remunerada” quando deixam a condição de atividade. Assim, de acordo com essa narrativa oficial, o que existe é o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas.

Quando o governo enviou a PEC 9/2019 ao Congresso Nacional, o tema da previdência dos integrantes das Forças Armadas já havia sido tratado por meio de uma proposição de lei específica, a PL 1.645/2019. Assim, a partir da sanção da Lei nº 13.954/19, os militares foram beneficiados por uma série de medidas, incluindo reajustes em seus soldos, adicionais nas remunerações finais e as consequentes majorações nos valores a serem obtidos quando de seu afastamento da ativa.

Considerações finais

Como pode ser depreendido a partir do exposto acima, a PEC 32 não pode ser qualificada como uma reforma administrativa. No vocabulário corrente da ciência política e da administração em nosso País, a noção de “reforma” costuma vir acompanhada do significado de aperfeiçoamento ou melhoria. No caso em tela, trata-se tão somente de mudanças com o objetivo de reduzir a importância e a dimensão daquilo que pretende tratar. Por outro lado, a proposta de emenda não trata da administração pública, em seu sentido mais amplo. O documento se restringe a abordar alguns aspectos marginais desse amplo complexo multidimensional que representa a estrutura do Estado brasileiro.

A PEC 32 tem por objetivo apenas promover a redução da administração pública, oferecendo mudanças na ordem existente para facilitar a diminuição dos gastos com pessoal e também por meio da extinção de órgãos da administração direta e indireta sem que seja necessário a obtenção do apoio do poder legislativo para tanto.

A medida vai na direção contrária do que está sendo colocado em movimento pelos países do mundo desenvolvido. A partir da crise econômica e financeira de 2008/9, alguns dos pressupostos basilares do Consenso de Washington começaram a ser colocados em prática. A profundidade da crise e a incapacidade das forças de mercado por si sós recuperarem o nível de atividade da economia, recolocaram a necessidade de buscar o protagonismo do Estado. Alguns dogmas associados à impossibilidade da presença estatal na economia e à austeridade fiscal a qualquer custo foram objeto de flexibilização. Percebeu-se que, sem ajuda e estímulo públicos, a crise seria prolongada e seus efeitos ainda mais deletérios.

Assim, ao longo de 2020, um conjunto de medidas foi adotado pelos países da OCDE, por exemplo, reconhecendo a importância e a necessidade de que os Estados nacionais e as instituições multilaterais colaborassem para a busca de saídas para a crise inédita e inesperada. As medidas vão desde recursos públicos vultosos para a pesquisa e a produção de vacinas, até a criação de programas emergenciais para oferecer benefícios à população de renda mais baixa nesse momento de maiores dificuldades. Por outro lado, foram montadas linhas de ajuda às empresas para atravessarem esse período e se prepararem para a etapa da chamada “pós-pandemia”.

Ora, a PEC 32 caminha na direção oposta e não oferece as ferramentas necessárias ao Brasil para superar o momento atual. Vive-se uma fase de gestação de uma nova ordem internacional, onde as próprias instituições como FMI e BM participam, ao lado de entidades de ensino e pesquisa universitária, da construção de um novo consenso. E essa nova linha de avaliação e diagnóstico deverá incluir a recomendação de mais – e não menos! – presença do Estado e de suas políticas públicas.