

## Apresentação

*Reginaldo Souza Santos, Fábio Guedes Gomes & José Celso Cardoso Jr.*

Trajatória conservadora da administração política brasileira: uma análise histórica do "conservadorismo tático dos anos 80" ao "epílogo" reformista liderado por Michael Temer e Jair Bolsonaro

*Elizabeth Matos Ribeiro, Mônica Matos Ribeiro & Elinaldo Leal Santos*

Mais uma vez, a res publica sob ameaça: considerações sobre um discurso fora de lugar (PEC 32/2020)

*Paulo Emílio Matos Martins & Maria Cecília Tavares Bezerra*

Reforma Administrativa: a "Reforma Trabalhista" dos servidores públicos  
*Graça Druck*

Reforma Administrativa: aspectos e consequências  
*Juliano Musse & Max Leno de Almeida*

Ocupação, escolaridade, remuneração e atuação dos servidores públicos no Brasil  
*José Celso Cardoso Jr., Ana Luíza Matos de Oliveira & Victoria Evellyn Moraes Sousa*

PEC 32/2020 e desigualdade: os equívocos de diagnóstico e das propostas para a reforma do estado brasileiro

*Ana Luíza Matos de Oliveira*

PEC 32 e Reforma Administrativa  
*Paulo Kliass*

Impactos da PEC 32/2020 sobre a seleção de servidores públicos: um caminho na contramão da impessoalidade, da isonomia e da meritocracia  
*Antonio Miguel Barros Tenório Varjão dos Santos*

A PEC 188/2019 e a desarticulação do planejamento local: avaliação ex-ante da extinção da obrigatoriedade constitucional do Plano Plurianual  
*Luciana Pazini Papi, Luciana Leite Lima, Rafael Barbosa de Aguiar & Diogo Joel Demarco*

Banco Central independente?  
*Luiz Marques de Andrade Filho*

Emprego público no Brasil: uma avaliação em perspectiva internacional comparada  
*Fernando Augusto Mansor de Mattos & José Celso Cardoso Jr.*

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA — EAUFBA



25

REBAP

Revista Brasileira de Administração Política

AP

REB

# Revista Brasileira de Administração Política

ISSN 2525-5495

volume 13 número II outubro de 2020

Edição Especial

25

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – EAUFBA

HUCITEC EDITORA

# REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 13 (II) OUTUBRO DE 2020

ISSN 2525-5495 – Edição especial

## SUMÁRIO

- 4 A que se propõe a Revista Brasileira de Administração Política
- 6 Apresentação  
Reginaldo Souza Santos  
Fábio Guedes Gomes  
José Celso Cardoso Jr.
- 9 Trajetória conservadora da Administração Política Brasileira: uma análise histórica do “conservadorismo tático dos anos 80” ao “epílogo” reformista liderado por Michael Temer e Jair Bolsonaro  
Elizabeth Matos Ribeiro  
Mônica Matos Ribeiro  
Elinaldo Leal Santos
- 45 Mais uma vez, a *res publica* sob ameaça: considerações sobre um discurso fora de lugar (PEC 32/2020)  
Paulo Emílio Matos Martins  
Maria Cecília Tavares Bezerra
- 69 Reforma Administrativa: a “Reforma Trabalhista” dos servidores públicos  
Graça Druck
- 85 Reforma Administrativa: aspectos e consequências  
Juliano Musse  
Max Leno de Almeida
- 124 Ocupação, escolaridade, remuneração e atuação dos servidores públicos no Brasil  
José Celso Cardoso Jr.  
Ana Luíza Matos de Oliveira  
Victoria Evellyn Moraes Sousa
- 152 PEC 32/2020 e desigualdade: os equívocos de diagnóstico e das propostas para a reforma do Estado brasileiro  
Ana Luíza Matos de Oliveira

- 170 **PEC 32 e Reforma Administrativa**  
Paulo Kliass
- 178 **Impactos da PEC 32/2020 sobre a seleção de servidores públicos: um caminho na contramão da impessoalidade, da isonomia e da meritocracia**  
Antonio Miguel Barros Tenório Varjão dos Santos
- 191 **A PEC 188/2019 e a desarticulação do planejamento local: avaliação ex-ante da extinção da obrigatoriedade constitucional do Plano Plurianual**  
Luciana Pazini Papi  
Luciana Leite Lima  
Rafael Barbosa de Aguiar  
Diogo Joel Demarco
- 214 **Banco Central independente?**  
Luiz Marques de Andrade Filho
- 230 **Emprego público no Brasil: uma avaliação em perspectiva internacional comparada**  
Fernando Augusto Mansor de Mattos  
José Celso Cardoso Jr.

# REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 13 (II) OUTUBRO DE 2020

PUBLICAÇÃO DA  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**

EM PARCERIA COM A **HUCITEC EDITORA**  
Rua Dona Inácia Uchoa, 209, 04110-020 São Paulo, Brasil  
<lerereler@huciteceditora.com.br>

## Diretores

Reginaldo Souza Santos  
Fábio Guedes Gomes

## Conselho editorial

Alex Bruno Santos Freire, EAUFB  
Amílcar Baiardi, UFRB  
Carlos Pedrosa Júnior, UFPB  
Daniel Andrade Caribé, EAUFB  
Deborah Moraes Zouain, Ebape/FGV  
Eduardo Fausto Barreto, EAUFB  
Elizabeth Matos Ribeiro, EAUFB  
Fábio Guedes Gomes, Ufal  
Fernando Cardoso Pedrão, Unifacs  
Fernando Guilherme Tenório, Ebape/FGV  
Fernando Ribeiro Mendes, Iseg/UTL/PT  
Flávio George Aderaldo, Hucitec  
Francisco Correia de Oliveira, Unifor/CE  
Francisco César Pinto da Fonseca, FGV/SP  
Francisco Lima Cruz Teixeira, EAUFB  
Francisco Vidal, EAUFB

José Antonio Gomes de Pinho, EAUFB  
José Bezerra de Araújo, UFCG  
José Carlos de Souza Braga, Unicamp  
José Maria Carvalho Ferreira, Iseg/UTL  
Luiz Marques de Andrade Filho, FEA/UFBA  
Maria da Graça Pitiá Barreto, EAUFB  
Maurício Roque Serva de Oliveira, UFSC  
Paulo Balanco, Economia/UFBA  
Paulo Emílio Matos Martins, Ebape/FGV  
Paulo Guedes, UFBA  
Pedro Lincoln, UFPE  
Reginaldo Souza Santos, EAUFB  
Renato Peixoto Dagnino, Unicamp  
Sílvio Vanderlei Araújo, EAUFB  
Tânia Maria Diederich Fischer, EAUFB  
Thiago Chagas Silva Santos, FFCH/UFBA  
Wilson Cano, Unicamp

## Edição

Editoração e produção gráfica: Hucitec Editora  
Coordenação editorial: Mariana Nada  
Assessoria editorial: Katia Reis  
Assessoria técnica: Mônica Matos Ribeiro  
Projeto de capa: Alana Gonçalves de Carvalho, EDUFBA  
Revisora: Vanda Bastos  
Impressão e Acabamento: Fast Design

## Realização

Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia  
Av. Reitor Miguel Calmon, s.n. – Vale do Canela  
40.110-903 Salvador, Bahia, Brasil  
www.adm.ufba.br / necadm@ufba.br

Revista Brasileira de Administração Política / Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.  
Vol.13, n.2 (out. 2020)- . - Salvador : EAUFB, 2017 - .

Semestral

ISSN 2525-5495

1. Administração pública - Periódicos. 1. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração.

CDD 350

# **A QUE SE PROPÕE A REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA**

**A** ideia de estudar a gestão da sociedade surge da iniciativa de alunos do curso de Administração da UFBA, que, inquietos com a grade curricular oferecida (restrita a estudos no âmbito da organização empresarial, pública ou privada), buscaram, em conjunto com o professor da disciplina Seminários em Administração, aprofundar os estudos a partir de uma visão da Administração não apenas como uma ferramenta para gerir as organizações, mas enquanto um modo de gestão das relações sociais.

Com a complexificação da vida, a gestão das relações sociais e o mundo das organizações derivado destas relações ganharam maior relevância na história da humanidade. Inúmeras instituições e organizações surgiram com os mais diferentes propósitos. Parece não haver mais espaço para se viver fora delas.

Entretanto, a Administração enquanto ciência direcionou suas atenções a um restrito campo — se analisamos toda a história da humanidade e suas múltiplas formas de gerir suas organizações — que hoje chamamos de empresas. Se, por um lado, a própria Administração não pretendia compreender nada além da gestão das empresas, por outro, não surgiu também nenhum outro campo que reclamasse para si as práticas de gestão que a Administração não assumiu.

Sendo assim, a partir de uma concepção que busca compreender a totalidade, englobando os aspectos culturais, simbólicos e ideológicos de uma determinada prática, a Administração Política se coloca como possibilidade de crítica à gestão das relações sociais, para além do âmbito empresarial.

A relevância do aspecto político deve-se justamente à busca por um entendimento mais amplo sobre essa gestão e à pretensão de incluir todas as

outras instituições no universo de objetos sobre os quais deve debruçar-se, tomando as relações/luta de classes, de dominação e de poder como meio de viabilizar a análise das contradições que fundamentam a prática da gestão, entendida como força produtiva, determinada pelas relações de produção e determinante delas. Entender o processo de reprodução social a partir do seu modo de gestão faz parte da crítica à Administração Política, observando a influência que capital e trabalho exercem sobre o seu desenvolvimento.

Faz-se necessário compreender qual a natureza do papel que têm tido as classes na condução desse processo, abrindo-se a possibilidade de entender o desenvolvimento histórico das instituições e organizações a partir de suas contradições.

A tarefa desta revista não poderia ser outra senão a de sistematizar toda a Administração Política dispersa nos outros campos do conhecimento, cabendo-lhe lançar um olhar crítico sobre este campo, consolidando-se, assim, como uma ferramenta de discussão e formação teórico-política daqueles sujeitos sociais comprometidos com a atualização do saber.

Esta deve ser, então, uma revista que abra espaço para análise e debate dos fenômenos sociais e políticos da sociedade contemporânea com foco na gestão.

*Os Editores*

# APRESENTAÇÃO

## REFORMA ADMINISTRATIVA DO GOVERNO FEDERAL E SUAS IMPLICAÇÕES ECONÔMICAS, SOCIAIS E TERRITORIAIS NO BRASIL

Desde 2008, a Revista Brasileira de Administração Política (REBAP), uma parceria entre a UFBA e a Editora Hucitec, vem amadurecendo uma visão da Administração não apenas como ferramenta para gerir organizações públicas e privadas, mas sobretudo como modo de gestão das relações econômicas, políticas e sociais na contemporaneidade.

Desta forma, a Administração Política é um campo do conhecimento necessariamente crítico-propositivo, pois não se atém ao *modus operandi* e aspectos problemáticos do sistema dominante de produção/distribuição/exclusão; vai também em busca de princípios/diretrizes/soluções para a crise de múltiplas dimensões que hoje ameaça fazer sucumbir a própria humanidade e suas institucionalidades.

Neste sentido, através da REBAP, sistematizamos e publicamos estudos dentro do campo da Administração Política, abrindo e renovando conceitos/definições/aplicações, que façam avançar o conhecimento sobre diversas (inter)faces de nossa realidade complexa. Com isso em mente, consideramos urgente organizar esta edição da REBAP sobre o tema da **Reforma Administrativa do Governo Federal e suas Implicações Econômicas, Sociais e Territoriais no Brasil**. Como se sabe, o texto da PEC 32/2020 possui visão negativa e estereotipada acerca do Estado brasileiro, dos serviços, políticas e servidores públicos, constituindo-se, acima de tudo, em proposta de cunho autoritário, fiscalista e privatista da administração pública brasileira.

Nesse contexto de terra devastada – pela doença, pela regressão produtiva e pelo retorno ao mapa da fome –, não é difícil perceber a inversão de prioridades na (des)ordem política nacional. A insanidade do governo Bolsonaro fez do Brasil o pior país do mundo na gestão da pandemia. Mas é um erro esperar razoabilidade da demência. Então, a reforma administrativa aparece como panaceia dos problemas da nação.

Esta, em essência, representa a destruição do aparato estatal público que estava em árdua – mas profícua – construção no país desde a CF-1988. Da PEC-32 não se aproveita nada em termos dos verdadeiros requisitos necessários à melhoria do desempenho institucional agregado do setor público brasileiro. Trata-se de uma proposta de natureza e intenções antirrepublicanas, antidemocráticas e contrárias ao desenvolvimento nacional. Daí a necessidade de reforçar, desde logo, algumas ideias-forças que perpassam os textos dessa edição, a saber:

1. **O desenvolvimento nacional como carro-chefe da ação do Estado**, ou seja, o Estado não existe para si próprio, mas como veículo para o desenvolvimento da nação. Nesse sentido, fortalecer as dimensões do planejamento estratégico público, da gestão participativa e do controle social – estratégias essas de organização e funcionamento do Estado – é fundamental para que possamos dar um salto de qualidade ainda no século XXI no Brasil.
2. **A necessidade de uma reforma do Estado de natureza republicana**, que traga mais transparência aos processos decisórios, no trato da coisa pública de modo geral, redirecionando a ação governamental para as necessidades vitais e universais da população.
3. **A revalorização da política e da democracia**: não há como fazer uma mudança dessa envergadura sem a participação bem informada da maioria da população. A democracia não é apenas um valor em si, mas também um método de governo, por meio do qual as vontades da maioria da população se manifestam, eleitoral e periodicamente. Mas também, para além da democracia representativa em crise, há elementos de uma democracia participativa – e mesmo deliberativa – que pressionam por mais e melhores espaços de existência e funcionamento.

Para lutar por um Estado moderno e serviços públicos de qualidade no Brasil, é preciso ter claro que, em todas as experiências internacionais exitosas de desenvolvimento, é possível constatar o papel fundamental

do ente estatal como produtor direto, indutor e regulador das atividades econômicas para que essas cumpram, além dos seus objetivos microeconômicos precípuos, objetivos macroeconômicos de inovação e inclusão produtiva e de elevação e homogeneização social das condições de vida da população residente em território nacional.

Em direção oposta, com a proposta de reforma administrativa Bolsonaro/Guedes, o governo age para nivelar por baixo o padrão histórico brasileiro de condições e relações de trabalho, lançando também os trabalhadores do setor público ao patamar e práticas milenares da sociedade escravocrata nacional.

Aqui, não se dão conta de que o tal aumento de produtividade e a melhoria de desempenho institucional agregado do setor público será resultado, na verdade, de um trabalho longo e custoso, mas necessário, de *profissionalização da burocracia pública ao longo do tempo*. **Não há, portanto, choque de gestão ou reforma liberal** – menos ainda esta, de natureza autoritária, fiscalista e privatista – que superem ou substituam o acima indicado.

Diante de tais circunstâncias, esta edição da REBAP cumpre papel fundamental nesse debate enviesado, ao desconstruir as falácias que os detratores do funcionalismo repetem à exaustão, mas, sobretudo, por tratar do tema com a responsabilidade que ele exige, com espírito público, sensibilidade social e rigor científico.

Em suma, diante da premência e gravidade do cenário atual, a REBAP considerou relevante e oportuna a ideia de produzir e oferecer ao Estado brasileiro e à sociedade nacional, um diagnóstico mais completo e fundamentado acerca dos reais problemas da administração pública, com propostas alternativas e críveis, tanto para demarcar algumas de nossas posições institucionais, como para qualificar melhor o debate público e subsidiar a tomada de decisões em torno de tema da mais alta complexidade e importância para os destinos do Brasil.

Sem mais, desejamos ótima leitura e reflexão crítica a todos os leitores e leitoras da REBAP.

Reginaldo Souza Santos (UFBA, UFAL) e Fábio Guedes (UFAL)  
Editores da REBAP  
José Celso Cardoso Jr. (IPEA, AFIPEA-Sindical)  
Organizador desta Edição Especial

# TRAJETÓRIA CONSERVADORA DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE HISTÓRICA DO “CONSERVADORISMO TÁTICO DOS ANOS 80” AO “EPÍLOGO” REFORMISTA LIDERADO POR MICHAEL TEMER E JAIR BOLSONARO

ELIZABETH MATOS RIBEIRO<sup>1</sup>  
MÔNICA MATOS RIBEIRO<sup>2</sup>  
ELINALDO LEAL SANTOS<sup>3</sup>

## Resumo

Este ensaio teórico busca analisar, de forma crítica e contextualizada, a atual proposta de Reforma Administrativa em discussão no Congresso Nacional brasileiro como ‘epílogo’ de um processo de transformação conservadora, inaugurado nos anos de 1980, que foi sendo ampliado nas décadas subsequentes. Assume-se como pressuposto central que a atual proposta reflete a conclusão de um projeto reformista neoliberal gestado nos anos de 1970 pelas elites acadêmicas, políticas e profissionais/empresariais sob a liderança dos países desenvolvidos que foi sendo imposto/assimilado, progressivamente, pelas nações em desenvolvimento, desde então. O balanço crítico das ações lideradas pelos governos de João Batista Figueiredo (1980-1984) e José Sarney (1985-1990) e os governos subsequentes é bastante negativo, pois, revela dois aspectos perversos para os interesses nacionais: (a) as bases das reformas administrativas implementadas a partir dos anos de 1980 tem se fundamentado em diagnósticos e prognósticos conservadores e equivocados sobre o papel e funções do Estado; e (b) esse movimento tem conseguido convencer e comprometer tanto as elites conservadoras como as progressistas. O que permite concluir que todos os governos que assumiram desde os anos 80 (militar e civis) têm contribuído para o alcance desse desfecho. Este ensaio realizou um levantamento da literatura nacional crítica sobre as bases das Reformas do Estado no capitalismo contemporâneo, enfatizando seus impactos no Brasil. A escolha da bibliografia privilegiou abordagens críticas dos campos da administração pública e da administração política.

**Palavras-Chave:** Reforma do Estado; Reestruturação Produtiva do Estado; Administração Política; Reforma Administrativa; Reforma Administrativa Brasileira.

---

1 Doutora em Ciência Política e Administração pela Universidade de Santiago de Compostela/Espanha, Professora da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), pesquisadora da Rede de Administração Política.

2 Doutora em Administração (NPGA/UFBA), Professora da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Professora do Mestrado Profissional em Direito, Governança e Políticas Públicas (UNIFACS), participa da Rede de Pesquisa em Administração Política.

3 Doutor em Administração (EAUFBA), Professor Titular da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), Membro da Rede de Pesquisa em Administração Política.

### **Abstract**

This theoretical essay critically and contextually analyzes the current proposal for Administrative Reform under discussion in the Brazilian National Congress as an 'epilogue' of a process of conservative transformation, inaugurated in the 1980s, which was expanded in subsequent decades. The central assumption is that the current proposal reflects the conclusion of a neoliberal reformist project created in the 1970s by academic, political and professional/business elites under the leadership of developed countries that was progressively imposed/assimilated by developing nations, since then. The critical balance of the actions led by the governments of João Batista Figueiredo (1980-1984) and José Sarney (1985-1990) and subsequent governments is quite negative, as it reveals two perverse aspects for national interests: (a) the bases of administrative reforms implemented since the 1980s have been based on conservative and mistaken diagnoses and forecasts about the role and functions of the State; and (b) this movement has managed to convince and engage both conservatives and progressive elites. It is concluded that all governments that have taken over since the 1980s (military and civilians) have contributed to achieving this outcome. This essay researched the critical national literature on State Reforms in contemporary capitalism, highlighting its impacts in Brazil. The choice of bibliography privileged critical approaches in the fields of public administration and political administration.

**Keywords:** State Reform; Productive Restructuring of the State; Political Administration; Administrative Reform; Brazilian Administrative Reform.

### **RESUMEN**

El presente ensayo teórico tiene como objetivo realizar un análisis crítico y contextual de la propuesta actual de Reforma Administrativa, que se encuentra en discusión en el Congreso Nacional de Brasil, como 'epílogo' del proceso de transformación conservadora inaugurado en la década de 1980 y que se amplió en las décadas posteriores. Se entiende como supuesto central que la propuesta actual refleja la conclusión de un proyecto reformista neoliberal creado en la década de 1970 por las élites académicas, políticas y profesionales/empresariales bajo el liderazgo de los países desarrollados, el cual fue, desde entonces, progresivamente impuesto/asimilado por las naciones en desarrollo. El balance crítico de las acciones ejecutadas por los gobiernos de João Batista Figueiredo (1980-1984), José Sarney (1985-1990) y los gobiernos posteriores es bastante negativo, ya que revelan dos aspectos perversos para los intereses nacionales: (a) las bases de las reformas administrativas implementadas desde la década de los ochenta se han basado en diagnósticos y pronósticos conservadores y equivocados sobre el papel y las funciones del Estado; y (b) este movimiento ha logrado convencer e involucrar tanto a las élites conservadoras, como a las progresistas. Lo expuesto permite concluir que todos los gobiernos que han asumido el poder desde la década de 1980 (militares y civiles) han contribuido a lograr ese resultado. Para la confección del ensayo se realizó un análisis de la literatura nacional crítica con relación a las bases de las Reformas del Estado en el capitalismo contemporáneo, enfatizando en sus impactos en Brasil. La elección de la bibliografía priorizó los enfoques críticos en los campos de la administración pública y de la administración política.

**Palabras Clave:** Reforma del Estado; Reestructuración productiva del Estado; Administración política; Reforma administrativa; Reforma administrativa brasileña.

### **Introdução**

As concepções de Reformas Administrativas têm sido debatidas na contemporaneidade como um processo necessário de adequação da administração pública às mudanças impostas pela dinâmica do capitalismo contemporâneo, desde os anos de 1970. O que significa considerar, conforme destacado por Santos & Ribeiro (1993) e Santos et al. (2004),

que esse movimento reformista foi um reflexo imediato do diagnóstico conservador e equivocado sobre a denominada “crise fiscal” do Estado capitalista contemporâneo. O prognóstico defendido, desde então, tem sido a defesa persistente de reformar o Estado não somente sua dimensão administrativa, mas avançando para a reforma patrimonial, entre outras medidas correlatas.

Mas, como destacado pelos citados autores, as mudanças impostas ao Estado nos últimos 40 anos só podem ser compreendidas em um contexto mais amplo considerando o que classificam de processo de “reestruturação produtiva do Estado na perspectiva do projeto neoliberal” (Santos et al., 2004, p. 7). Essa leitura crítica das reformas impostas ao Estado brasileiro nos últimos 40 anos exige uma reinterpretação desses fenômenos à luz de abordagens teóricas críticas que avancem os paradigmas da Administração Pública e da Economia Neoclássica para integrar aspectos interpretativos do campo de conhecimento da Administração. Nesse sentido, considera-se que as contribuições trazidas pelos estudos da Administração Política, que estabelecem uma estreita e fundamental articulação com as perspectivas da Filosofia, da Economia e da Sociologia Política, podem trazer novas perspectivas analíticas que ajudem a dimensionar as inter-relações existentes entre o que se classifica aqui como o “epílogo” da Reforma Administrativa brasileira e seu “prenúncio” inaugurado há mais de 40 anos.

Nesse sentido, reinterpretar a trajetória histórica que sustenta a atual proposta de Reforma Administrativa brasileira, exige considerar, conforme destacado por Santos & Ribeiro et. al., tratar-se de um fenômeno mais amplo que impõe observar com atenção que

[...] o conteúdo das transformações ocorridas no seio do capitalismo, particularmente aquelas marcadas pelas reestruturações industriais da Europa do Japão, nos anos de 1970 e início dos 80, e da América do Norte, durante o último lustro dos anos de 1980 e toda a década de 1990 [extrapolam os limites da crise identificada como sendo, exclusivamente do Estado] (Santos & Ribeiro et al., 2004, p. 8).

Com base na interpretação dos citados autores, pode-se inferir que abordar a reforma do Estado implica compreender esse processo reformista como resultado direto de uma dinâmica mais ampla originada e dirigida

(administrada) pelo processo de reestruturação produtiva/industrial. Sobre esse aspecto ressaltam que a “[...] reestruturação industrial (sob a orientação dos capitais privados) e a reforma do Estado (sob o comando de governos conservadores), são procedimentos de um mesmo movimento, que visa garantir aos capitais individuais [...] condições mais favoráveis de concorrência [...]” (Ibidem, 2004, p. 8).

Outro aspecto fundamental defendido pelos autores sobre as transformações recentes da Administração Política do capitalismo contemporâneo está relacionado ao fato de que o processo de reestruturação industrial estava sendo dirigido (gestado) pelo próprio Estado. O que implica admitir, portanto, que os dois movimentos só podem ser compreendidos como parte de um processo de mudança complexo e integrado que passou a reorientar as novas relações sociais de produção, circulação e distribuição. Nesse sentido, as mudanças introduzidas no papel e funções do Estado eram e continuam sendo fundamentais para o sucesso das transformações dos padrões de gestão do capitalismo global e nacionais.

Considerando essa breve contextualização sobre as mudanças que têm marcado a dinâmica global e nacionais no capitalismo contemporâneo, este ensaio define como objetivo central analisar a atual proposta de Reforma Administrativa como “epílogo” de um movimento reformista conservador liderado tanto pelos interesses do mercado como apoiado pelas elites políticas e acadêmicas, a partir de 1980. Remontar esse período histórico exige considerar, conforme destacado anteriormente, a interpretação limitada que tem sido legitimada de que a crise da economia advém, exclusivamente, dos limites do papel e funções dos padrões de administração política anterior, sustentado no forte intervencionismo estatal. Sobre essa questão, foram priorizadas análises críticas que sustentam que a chamada “crise fiscal”, que emerge na década de 1970 nos países líderes e que terão repercussões imediatas nas nações em desenvolvimento, na verdade refletiam crises mais profundas da própria dinâmica da administração política do capitalismo contemporâneo, conforme revelam as crises do petróleo e outras evidências, conforme apontado por Hobsbawm (1995), ao destacar os limites da “Era do Ouro” do Capitalismo do Pós-Segunda Guerra.

Essa interpretação permite ter uma maior clareza sobre os construtos sócio-históricos que têm sustentado as relações complexas estabelecidas entre os “interesses privados” e os “interesses públicos” no capitalismo

global e nacional. Desse modo, para defender o argumento de que o atual projeto de Reforma Administrativa representa o “epílogo” de um movimento conservador inaugurado como ideologia e teoria neoliberal implementadas no capitalismo global e brasileiro, a partir dos anos de 1970/80, é fundamental para compreender como essa interpretação passa a determinar as profundas Reformas do Estado inauguradas desde aquele contexto.

Nesse sentido, assume-se como pressuposto básico que as Reformas do Estado são reflexos de um movimento mais complexo que deriva de um processo de reestruturação produtiva e financeira do Capitalismo contemporâneo que vão transferir para o Estado a responsabilidade exclusiva pelos baixos níveis de acumulação e reprodução do capital, em âmbito global, regional e nacional (Santos, et al. 2004; Santos, et al. 2016). Ao analisar as repercussões desse momento conservador na realidade brasileira, concorda-se com os argumentos defendidos pelos citados autores de que esse tem sido “[...] o período mais longo da história republicana brasileira em que a política econômica vem sendo [...] comandada de fora, deixando o país como pouco ou nenhuma autonomia para decidir o seu próprio destino” (Santos, et al., 2004, p. 9).

Essa premissa sugere considerar que as bases do projeto de reestruturação produtiva do capitalismo e do Estado brasileiro foram inauguradas nos anos 1980 sob a liderança dos governos de João Batista Figueiredo (1980-1984) e José Sarney (1985-1990). Os autores referenciados defendem que esse movimento reflete o que classificam de “conservadorismo tático”, fundado nos ideais neoliberais, mas encoberto pelo discurso nacional-desenvolvimentista preservado, em alguma medida, até os anos de 1994. A partir dos anos de 1995, observa-se uma clara tendência de convergência entre os pensamentos dos conservadores e progressistas em torno da necessidade e urgência em se Reformar o Estado, assumindo, definitivamente, o receituário neoliberal como alternativa única para recuperar a dinâmica do capitalismo nacional. Desde então, tem sido inculcado com sucesso no imaginário das elites acadêmicas, políticas e profissionais brasileiras que a chamada “modernização” do Estado sustentada na mudança do seu papel e funções na economia e na sociedade.

Ao admitir as decisões estratégias tomadas pelos governos dos anos de 1980 como base do “prólogo” do movimento reformista do capitalismo e do Estado brasileiro, Santos & Ribeiro (1993) e Santos et al. (2004) avançam na interpretação crítica sobre as mudanças sucedidas nas décadas

subsequentes como ampliação do processo inaugurado naquele contexto. Afirmam, pois, que Fernando Collor de Melo (1991-1992) – seguido por Itamar Franco (1992-1994), após sua destituição do poder, em 1992 – e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) aprofundam e consolidam a “[...] política de reestruturação do Estado [dando materialidade ao processo de] despatrimonialização social do Brasil” (Santos et al., 2004, p. 20). Esse período será marcado pela imposição externa da agenda neoliberal guiada pelas regras estabelecidas no “Consenso de Washington” (1989). Os autores ressaltam, ainda, que os esforços empreendidos entre os anos de 1980 e 1990 foram fundamentais não apenas para ampliar e consolidar a agenda neoliberal, refletida na ampla Reforma do Estado, mas serviram também para avançar na estratégia de enfraquecer as resistências da sociedade civil, apesar de estarmos vivendo o que a literatura denomina de consolidação da democracia brasileira.

Essa estratégia cumpre a missão política e técnica de reduzir ou neutralizar as resistências dos atores sociais, especialmente as lideranças que protagonizaram o movimento em defesa do processo de redemocratização nos anos de 1980 e que assumiram protagonismo na discussão da nova constituição brasileira, promulgada em 1988. Pode-se inferir, pois, que analisar as Reformas Administrativas postas em práticas, desde os anos de 1980, implica considerar as contradições impostas ao processo de consolidação da democracia que tinha e continua a ter que sobrepujar as prioridades impostas pela prolongada crise econômica que determinou a dinâmica das novas relações sociais de produção nacionais – em alinhamento estreito com as dinâmicas do capitalismo global.

Ao considerar os movimentos históricos que têm sustentado as ideias e instrumentos de políticas públicas que passaram a fundamentar as Reformas Administrativas, inauguradas desde os anos de 1980, **é importante** considerar a convergência entre os diagnósticos e prognósticos defendidos tanto por conservadores como pelos progressistas. Essa interpretação permite defender nesse texto que as estratégias implementadas pelos governos de centro-esquerda, a partir de 2003, ajudaram a aprofundar o movimento reformista inaugurado nas décadas anteriores. Nesse sentido, concorda-se com a afirmação feita por Ribeiro (2020, p. 230) de que os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) representaram o que classifica de uma “tímida contramarcha da Reforma do Estado”. O que implica admitir que os governos progressistas foram

aprisionados pelas medidas conservadoras idealizadas pelo pensamento liberal, desde os anos de 1970 e que mantem vigor até os dias atuais.

Esse ensaio conclui suas reflexões analisando, de forma preliminar, o “epílogo” da radicalização do movimento reformista liderado pelos governos de Michael Temer (2016-2018) e de Jair Bolsonaro (2019-2021) que têm conjeturado e implementado medidas ainda mais duras para garantir as estratégias para garantir o “ajuste fiscal”. Naturalmente essa análise exige cuidados metodológicos visto tratar-se de um momento histórico ainda em curso e refletir um ambiente social e político marcado pela radicalização das ideias, mas que tem conseguido preservar os princípios neoliberais sem grandes alterações. Para compreender as contradições, desafios e limites que esse momento tem trazido para o Brasil, em particular, serão utilizadas como referência central as contribuições trazidas por Santos e Gomes (2017) publicadas no livro “Outro Modo de Interpretar o Brasil – ensaios de Administração Política”. Acredita-se que a atualidade desta obra ajudará a compreender o agravamento do movimento reformista do Estado brasileiro expresso no Projeto de Emenda Constitucional nº 32/2020 e outras legislações complementares.

### **Prelúdio do movimento reformista do estado brasileiro nos anos de 1980**

#### *O “conservadorismo liberal tático” dos governos de Figueiredo e Sarney*

Conforme destacado por Wahrlich (1984, p. 53), “[...] desde 1979, os esforços da reforma administrativa têm-se concentrado em dois programas prioritários: A desburocratização e a desestatização [...] programas iniciados por decretos do Poder Executivo, expedidos respectivamente em 1979 e 1981”. O que confirma o argumento defendido por Santos et al. (2004) e corroborado nesse texto de que “o conservadorismo liberal tático” teve início nos governos militares, em Geisel e Figueiredo e que se estendeu durante o governo de transição democrática de José Sarney. Os citados autores ressaltam que as duas medidas estavam interligadas entre si, na medida em que visavam “[...] aumentar a eficiência, a eficácia e a sensibilidade da administração pública; [e] fortalecer o sistema de livre empresa.” Esses objetivos corroboram com a tese defendida por Santos et al. (2004) de que as Reformas do Estado foram consequência direta do

processo de reestruturação produtiva do capitalismo global e nacional. Em outras palavras, entendem que a crise não tinha origem no Estado (“crise fiscal” do Estado), mas nos limites do desempenho da própria economia capitalista.

Ao analisar os propósitos do “Programa de Desburocratização (PND)”, instituído pelo Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979, a autora ressalta que esta ação visava iniciar processo de simplificação e racionalização das normas organizacionais da administração pública brasileira para assegurar que os órgãos públicos ganhassem mais dinamismo e se tornassem mais ágeis. Comparando com os objetivos e metas das Reformas Administrativas anteriores (realizadas entre 1930 e 1967) pode-se concluir, conforme descrito por Wahrlich (1984, p.120), que o pressuposto das medidas aprovadas por Geisel era

[...] que, através da melhoria formal do processo e da supressão de passos desnecessários, tanto clientes quanto servidores se beneficiarão, na medida em que possam poupar seu tempo, energia e paciência. [em síntese, afirma a autora que] O programa de desburocratização difere de programas anteriores de reforma administrativa devido a sua forte orientação para o usuário do serviço público.

Na interpretação da autora, o movimento reformista estreado por Geisel se diferenciava das estratégias do período do nacional-desenvolvimentista (liderado por Vargas, Juscelino Kubitschek e os governos militares) por refletir uma disposição social e política que não existiu anteriormente, além de criticar a burocracia e propor mudanças de comportamento. Ao articular essa estratégia com o processo de “desestatização” os governos militares, comprometidos com o processo de transição democrática, se comprometem a frear a tendência anterior de estatização da economia. O governo de Figueiredo dá seguimento ao empenho inaugurado por Geisel e demonstra esse compromisso ao nomear um ministro da Desburocratização, Hélio Beltrão, mesmo sem criar uma pasta. O ministro acumulou, posteriormente, outra função relevante para o alcance desses objetivos na qualidade de Ministro da Previdência e Assistência Social.

Diversos estudos evidenciam que, desde que o PND foi criado foram realizadas no primeiro ano análises de diversas rotinas de trabalho com o objetivo de simplificar os procedimentos suprimir documentos, entre

outras medidas correlatas. Esse esforço foi evidenciado, segundo Wahrlich (1984) pelo número de normas regulatórias expedidas, 110 no total (das quais 18 foram decretos legislativos federais, 32 decretos de iniciativa do Poder Executivo e 28 portarias ministeriais. Ressalta a autora que “Os estados-membros cooperaram também com 19 instruções emanadas do Poder Executivo e alguns municípios os acompanharam, com 13 decisões simplificatórias” (Wahrlich, 1984, p. 54). Ressalta, ainda, a autora que, no período de 1981 a 1984, o referido programa avança nos seus propósitos reformistas e investe em uma política ampla de comunicação social, através dos meios de comunicação impressos e televisivos (1984). Esse esforço comprova, portanto, o comprometimento dos governos militares naquele contexto de transição democrática em meio a profundas crises socioeconômica e política com o processo de mudança das ideias sobre o papel e as funções do Estado na economia. Trata-se de um movimento que revela o “conservadorismo tático” com vistas a criar as condições ideológicas para as transformações mais profundas que emergiriam nas décadas subsequentes.

Conforme já destacado, o Programa de Desestatização, instituído pelo Decreto nº 86.215, de 15 de julho de 1981, representa as bases ideológicas e técnicas que vão inaugurar um lento, mas progressivo processo de “privatização”, que tinha por objetivo também fortalecer a economia, através da defesa do “sistema da livre empresa”. Nesse sentido, o referido Decreto assegura que

[...] a organização e a exploração das atividades econômicas competem, preferencialmente, à empresa privada; o papel do Estado, no campo econômico, é de caráter suplementar, e visa, sobretudo, encorajar e apoiar o setor privado; o governo brasileiro está firmemente empenhado em promover a privatização das empresas estatais nos casos em que o controle público se tenha tornado desnecessário ou injustificável; e a privatização das empresas estatais, porém, não deverá alcançar nem enfraquecer as entidades que devam ser mantidas sob controle público, seja por motivos de segurança nacional, seja porque tais empresas criem, efetivamente, condições favoráveis ao desenvolvimento do próprio setor privado nacional, ou, ainda, quando contribuem para assegurar o controle nacional do processo de desenvolvimento (Wahrlich, 1984, p. 54).

Estavam estabelecidos, portanto, os princípios orientadores do processo de liberalização do Estado brasileiro cujo objetivo central era frear a tendência anterior de expansão da administração pública indireta e inaugurar novas bases políticas e técnicas que garantissem ao mercado espaços de realização privilegiados que estavam sob o domínio do poder público. Com base nos argumentos defendidos por Santos et al. (2004) defende-se que, apesar desse programa limitar o processo de privatização ou reprivatização, não há dúvida de que essas ações irão inaugurar um momento inusitado na trajetória da modernização capitalista brasileira marcado pelas mudanças substanciais dos padrões de administração política nacional que passarão a ser dirigidos, progressivamente, pelos interesses privados.

Como ressaltado por Santos et al. (2004), se nos 40 anos anteriores (1930-1979) foram criadas e consolidadas as bases de um novo padrão produtivo nacional liderado pelo papel ativo do Estado, responsável pela ideação e implementação do Projeto do Nacional Desenvolvimentista, os anos de 1980 marcarão o “prolóquio” do processo de “desestruturação do projeto anterior”. Analisar os Programas de Desburocratização e Desestatização implicam, portanto, ampliar o olhar sobre algo mais profundo, que se inicia no final dos anos 70 e início dos anos 80, que se materializará no processo progressivo de redefinição do papel e funções do Estado. Conforme destacado pelos citados autores, naquele contexto de profunda crise da gestão do capitalismo global, a economia brasileira, como ocorreu nas economias dependentes, sofreu uma grande desestruturação causada tanto pelos equívocos da política de financiamento erigida entre os anos 1964 e 1966, como pela contínua utilização das fontes externas (empréstimos) para financiar as atividades econômicas nacionais. Situação que agravou, ainda mais, a vulnerabilidade externa da economia brasileira.

Os estudos desenvolvidos por Ribeiro (2018), revelam que esse contexto ganhou contornos mais graves com a política de maxidesvalorização cambial (realizada entre os anos de 1979 e 1983) e a elevação da taxa de juros norte-americana, a partir de 1979, que resultou na chamada “crise da dívida externa” brasileira. A partir daquele cenário, observa-se que todos os esforços da política macroeconômica e administrativa nacional liderada pelo Estado vão estar voltados para proteger o “balanço de pagamentos”. A autora reforça que esse esforço passaria pela mobilização incondicional de todos os instrumentos monetários e fiscais do setor público cujo objetivo central era recuperar a credibilidade externa. O que significa que a

saúde das contas públicas assume prioridade na agenda dos governos de plantão na década de 1980, que passaram a reorientar as ações do Estado com vistas a alcançar a desejada “estabilização macroeconômica interna”. Com essas medidas ortodoxas, a expectativa era garantir a recuperação das condições de financiamento e crescimento da economia nacional.

Ribeiro (2018) ressalta, ainda, que a partir do contexto macroeconômico internacional e nacional adverso, o debate sobre as finanças públicas muda radicalmente seu curso no Brasil e o projeto de Administração Política, antes sustentado na gestão fiscal do Estado, perde centralidade cedendo espaço para a preocupação excessiva (e, em certa medida, obsessiva) com o controle do déficit fiscal. Preocupações que se mantem vivas até a atualidade revelando uma alteração ideológica e teórica substantiva nos padrões de gestão do capitalismo que passa a estar assentada nos princípios liberais que identificam o Estado como responsável exclusivo pela crise socioeconômica que se instala, a partir dos anos de 1970.

Resume a autora que, ao assumir como referência esse diagnóstico conservador e tomar a origem da “crise fiscal” como efeito imediato da intervenção estatal, o déficit público passa a ser tomado como uma variável independente que precisava ser superada a qualquer custo. Corrobora com essa interpretação crítica Santos et al. (2001) que vai destacar que a saúde da economia global e nacionais só seria superada com o controle estrito das contas públicas que exigia, por sua vez, a redução do papel e funções do Estado. Ao assumir como verdade incontestada a interpretação liberal sobre as origens da “crise do capitalismo”, os governos de Figueiredo e José Sarney passam a defender uma pauta econômica e administrativa também conservadora.

Com base nessa interpretação, pode-se inferir que esse movimento retrógrado vai interferir diretamente no processo de redemocratização nacional que carrega em seu bojo as sementes do “conservadorismo tático” fundadas nos princípios liberalizantes que passaram a inspirar as decisões do Estado brasileiro naquele cenário. Nesse sentido, é mister afirmar que as crises sociais, econômicas, políticas e administrativas que se aprofundam a partir dos anos de 1980 desvirtuam e contaminam o debate sobre a consolidação da democracia no Brasil. O que acaba por induzir o poder público, assim como parcela importante da sociedade e da academia a aceitar as prioridades impostas pela agenda neoliberal que assume centralidade desde então. Nesse cenário de mudanças radicais, os problemas

de curto ou curtíssimo prazo passam a suplantar as perspectivas de longo prazo, revelando, assim, a clara intenção de redução progressiva do papel e funções do Estado na economia, assim como sedimentar as bases que dariam lugar e *status* ao mercado como ente ordenador das relações sociais de produção, circulação e distribuição.

A integração dos países em desenvolvimento (marcados por economias periféricas e dependentes) à dinâmica global guiada por princípios liberais não é algo novo na história do capitalismo moderno e contemporâneo em contexto de crise. Até os de 1970, observou-se a necessidade de que essas economias se ajustassem ao processo de acumulação e reprodução do capital internacional para garantir a recuperação da economia global dos efeitos da crise de 1929/30 e da Segunda Guerra Mundial. Mas o que se assiste, a partir dos anos de 1980, é um movimento diferente já que as dinâmicas das “economias periféricas” deveriam cumprir um papel distinto nessa correlação de interesses, refletida na imposição do redirecionamento do fluxo de capitais para o Norte – diferentemente do que ocorreu no período anterior que os capitais afluíam massivamente para os países do Sul, em forma de empréstimos e transferência de tecnologias. (Santos et al., 2004). O que permite concluir que, a partir desse contexto, as nações em desenvolvimento passaram a assumir o importante e necessário papel de recompor as economias dos países credores mediante as remessas de juros cada vez mais altos.

Considerando essa breve contextualização do cenário de profundas transformações inauguradas nos anos de 1980 no Brasil, cabe refletir sobre as consequências mais dramática dessa situação. Conforme defendido por Santos & Ribeiro et al. (2004), as medidas assumidas pelo governo de Figueiredo e José Sarney teriam reflexos imediatos na aceleração do processo inflacionário e na instabilidade das estruturas econômicas, expressa na subida da inflação e na queda nos níveis de investimento e de emprego. Esses dados evidenciam o esgotamento do modelo de financiamento do Estado brasileiro que condicionariam as limitações das políticas econômicas futuras e explicam a aceitação sem grandes resistências do ideário neoliberal imposto pelo “Consenso de Washington”, na década de 1990. Esses argumentos ficam mais claros ao analisar a afirmação feita pelos citados autores ao defenderem que

Como resposta às pressões externas e resultado do esgotamento do modelo de financiamento e de gestão adotado pelos militares entre os anos 1960 e 70, foram desenhadas e implementadas, no governo Figueiredo (1979-85), as primeiras tentativas de contenção da ampliação do setor estatal, através da subordinação das estatais ao Ministério do Planejamento. Seguindo a mesma tendência, essas medidas foram aprofundadas pelo governo Sarney (1985-90). Embora exista um consenso de que o processo de reformas do Estado brasileiro se consolida somente nos anos 1990, deve-se considerar os movimentos que iniciaram as bases desse processo já nos anos 1980 (Santos & Ribeiro et al., 2004, p. 14).

Ao considerar esses argumentos, pode-se inferir que os governos dos anos de 1980 lideraram o movimento de “conservadorismo tático” assumindo, desse modo, o papel de precursores das medidas que objetivavam iniciar o movimento de Reforma do Estado. Caberia responder por que essas agendas são consideradas “ações táticas” do movimento reformista. A resposta a essa questão foi apresentada por Santos et al. (2004) no texto intitulado “Reestruturação Produtiva do Estado Brasileiro na Perspectiva Neoliberal” em que são apontadas evidências que comprovam que as ações lideradas por Figueiredo e Sarney ajudaram o aprofundamento das estratégias reformistas inauguradas a partir dos anos de 1990. Dentre os argumentos destacados pelos autores merece destacar o êxito do convencimento dos atores sociais (acadêmicos – conservadores e progressistas – políticos e profissionais) em relação ao diagnóstico e prognóstico neoliberal que defendia como imperativo a redução do papel e funções do Estado da economia e da sociedade.

O que implica reconhecer que nos anos de 1980 estavam dadas as condições ideológicas necessárias para convencer a sociedade de que para a superação das crises originadas no esgotamento da gestão do capitalismo implementado entre os anos de 1930 e 1979 – fundado da intervenção do Estado – estava não apenas falido, mas foi considerado responsável por todas as dificuldades que o sistema socioeconômico passa a enfrentar a partir daquele contexto. Com base nessa interpretação, considera-se correta a afirmação feita por Santos et al. (2004, p. 14) de que as ações lideradas por Figueiredo e Sarney, “[...] ainda que tímidas e aparentemente ingênuas

tiveram um papel decisivo na preparação do país para as transformações que se confirmaram nas décadas seguintes”.

Para os citados autores, esse esforço foi realizado através, principalmente, da assunção das medidas clássicas sustentadas no corte dos gastos públicos com o objetivo de equilibrar as contas do governo. Sobre esse aspecto, os citados autores destacam que

A pressão por maiores espaços para a iniciativa privada surge de forma mais explícita na gestão do presidente Figueiredo, quando se evidencia uma campanha cada vez mais forte, contra a intervenção do Estado no domínio econômico, comandada pelo capital internacional de forma mais contundente e por parcela expressiva do setor privado nacional. Em resposta, o governo criou, em 1981, uma “Comissão de Privatização”, chefiada pela equipe econômica, coordenada pelo então ministro do Planejamento, Delfim Netto (Santos et al., 2004, p. 14).

Conforme já destacado anteriormente, através da promulgação do Decreto nº 86.215/1981, o governo de Figueiredo inaugura o processo de desestatização do setor produtivo estatal nacional que dispõe sobre as primeiras diretrizes orientadoras do processo de transferência e desativação de empresas controladas pelo governo federal, conhecidas na literatura como “fase de reprivatizações”. Trata-se, portanto, de uma primeira onda de reforma patrimonial do Estado, que se materializou mediante um processo embrionário de transferência de empresas estatais para o capital privado nacional, limitada naquele momento às unidades produtoras avaliadas como malsucedidas sob a gestão da iniciativa privada que tinham sido assumidas pelo Estado. É importante destacar que essas ações de transferências eram negociadas de forma simplificada, não passavam por transação na bolsa de valores. De um modo quase amigável/pessoal, os interessados discutiam com representantes do governo os preços e definiam as condições da venda sem maiores burocracias. Ainda que esse movimento embrionário de privatização revelasse uma preocupação do governo em manter as empresas nas mãos de brasileiros (proibindo que o negócio fosse repassado às mãos estrangeiras), refletindo o perfil nacionalista implícito nesse movimento, não deixava de ser uma “negociata” que inaugurava um experimento para devolver para o mercado um patrimônio público.

Entretanto, é a criação do PND que a Reforma Administrativa vai entrar definitivamente na agenda neoliberal como uma ação prioritária das mudanças que o Estado deveria iniciar. Conforme destacado por Wahlrich (1984), esse programa tinha como meta dinamizar, simplificar e modernizar o funcionamento da administração pública federal e integrava, portanto, a agenda de reestruturação do Estado a partir do governo Figueiredo. Para os objetivos desse ensaio, ainda que essa ação estratégica não tenha sido implementada, concorda-se com a hipótese levantada por Santos et. al. (2004) de essa concepção modernizadora estava assentada em um projeto de reforma mais profundo que serviu como referência para as transformações mais radicais postas em práticas, a partir dos anos de 1990 e que tem na atual proposta – materializada na PEC 30/2020 – seu “epílogo”.

Avançando as medidas postas em prática por Figueiredo, Sarney recria, em 31 de julho de 1985, o Ministério Extraordinário para Assuntos Administrativos e destaca como principal meta a elaboração do Plano de Reforma Administrativa. Como resultado desse movimento reformista, a Comissão Especial, criada no âmbito do referido Ministério, apresentou os resultados dos estudos e apontou proposições de mudanças prioritárias que refletiam três princípios básicos da Reforma Administrativa: (a) racionalização das estruturas administrativas; (b) apresentação de uma política de recursos humanos; e (c) a contenção dos gastos públicos. Como pode ser observado, as propostas de modernização administrativas posteriores vão assegurar e aprofundar esses princípios, de modo a garantir, conforme destacado por Santos et al. (2004, p. 14) as seguintes metas: “[...] modernização dos processos de gestão; adequação do serviço público a padrões de eficiência que dessem suporte aos planos do governo; e eficiência na prestação de serviços públicos ao cidadão”.

Nas palavras do então Secretário de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP), ministro Aluísio Alves,

[...] a reforma administrativa não tem prazos: ela começa agora, mas seguirá com outros esforços para desobstruir a máquina administrativa emperrada e desmotivada. Essa é uma reforma histórica, que consagrará o governo José Sarney, não tenho dúvida nenhuma. Pois seu objetivo é valorizar a carreira do servidor público, democratizar as oportunidades de acesso à administração direta e indireta

e agilizar o desempenho do governo federal. Como Secretária de Administração da Presidência, teremos mais flexibilidade e recursos instrumentais para seguir adiante com a reforma hoje iniciada. Nosso compromisso é com a qualidade do serviço público prestado ao cidadão, fazendo de cada servidor público brasileiro um profissional dignificado e reconhecido em sua carreira (Alves, 1986, p. 86).

Outras medidas relevantes sobre a reforma administrativa dirigida pelo governo de Sarney merecem ser destacadas, com especial ênfase para a criação da Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP), vinculada à SEDAP, que se transformou em um dos mais importantes instrumentos de planejamento administrativo do governo federal. No âmbito dessa fundação, foi criada a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) que tinha como principal missão definir e implementar políticas de formação, aperfeiçoamento e profissionalização dos servidores públicos de nível superior. Nesse contexto, foram feitos esforços para a criação do Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (CEDAP) e definidas Diretrizes do Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União e Lei Orgânica da Administração. Estas ações não tiveram continuidade, em grande medida, em razão da instalação da Constituinte que passou a mobilizar os atores sociais para a consolidação das bases do processo de redemocratização contaminando o ambiente reformista liderado pelo governo e apoiado pelo mercado.

Merece destacar, ainda, como medidas reformistas conservadoras postas em prática pelo por Sarney, as medidas de extinção de diversas empresas estatais, no âmbito do Programa de Desestatização inaugurado pelos governos militares. Em 1986 (Decreto nº 2.300, 21/11/1986) foram extintas oito empresas estatais – nesse bojo ganhou destaque a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), instituição responsável pela importante política de habitação popular criada no período anterior, foram estabelecidas novas regras para o processo licitatório na administração pública federal, assim como foram extintos 37 órgãos colegiados que integravam diversos ministérios. São destacadas outras medidas relevantes dessa ampla reforma inaugurada por José Sarney, a exemplo da criação do Cadastro Nacional do Pessoal Civil que possibilitou, mais adiante, a implementação do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE) – que representou uma grande inovação na gestão de pessoal – a organização

do sistema de gerenciamento das contas e pagamento de pessoal, a definição de procedimentos de auditoria de pessoal civil, o acompanhamento e controle de gestão das estatais, entre outras medidas.

A relevância das estratégias reformistas lideradas pelo governo de José Sarney pode ser medida pela inclusão das principais medidas que foram inicialmente definidas como “sem prazos”, acabaram sendo integradas na Constituição de 1988 (Art. 24), configurando-se como “Ato das Disposições Transitórias”. Esse reconhecimento institucional impõe o prazo de 18 meses para que a reforma administrativa seja realizada, tornando, portanto, uma ideia introduzida na agenda governamental em 1979 em uma obrigação constitucional. Com base nessa constatação, confirma-se a tese defendida por Santos et al. (2004) de que os governos dos anos de 1980 são responsáveis pela concepção e institucionalização das bases ideológicas e legais do “conservadorismo tático” de base neoliberal. Por trás do discurso em defesa dos direitos dos cidadãos e da recuperação da função social da administração pública, um dos princípios orientadores da reforma administrativa, observa-se também a preocupação em aprofundar o desmonte do aparelho do Estado. Essa constatação permite, pois, afirmar que o movimento conservador liderado por Figueiredo e Sarney serviram efetivamente para pavimentar um processo gradual de transferência da responsabilidade dos serviços públicos para as mãos da sociedade, estratégia que tem se confirmado desde os governos dos anos de 1990, conforme será apontado na próxima seção.

### *O aprofundamento das reformas nos anos de 1990*

Com base nos argumentos apontados na seção anterior, referente ao papel central que as estratégias postas em práticas por Figueiredo e Sarney no âmbito das Reformas do Estado e, em especial, nas medidas adotadas na modernização administrativa, serão destacadas as transformações implementadas nos anos de 1990 como um corolário do movimento reformista, inaugurado na década anterior. Segundo destacado por Santos et al. (2004, p. 20), “O processo de reestruturação produtiva do Estado brasileiro, iniciado na década anterior, será fortalecido, respondendo tanto ao enfraquecimento das resistências por parte da sociedade quanto, principalmente, às próprias pressões impostas pelos interesses dos países líderes”. A análise dos citados autores destaca, portanto, que o processo

de modernização administrativa, ambicionada por Fernando Collor de Melo, se insere no contexto de Reforma Estrutural do Estado com vistas a privilegiar, principalmente, as medidas de ajuste econômico, o processo de desregulamentação, avançar nas medidas de desestatização e promover a abertura da economia. Essa agenda reflete, pois, as imposições do “Consenso de Washington” (1989), ainda que seja importante lembrar que os princípios da desregulamentação e da desestatização já integravam a agenda de reforma administrativa inaugurada nos anos de 1960 e aprofundados nos anos de 1980.

Avançando os ideais e contribuindo para garantir a materialidade às reformas neoliberais, a gestão de Fernando Collor vai refletir um movimento mais agressivo do sistema político nacional em direção ao aprofundamento do processo de reestruturação estatal, com ênfase nas reformas administrativa e patrimonial e na mudança da perspectiva gerencial da administração pública. Conforme apontado por Santos et al. (2004, p. 20-21), essas medidas vão “[...] representar a inovação mais explícita do novo modelo de administração política, centrada na formação de um novo perfil de gestor público que atenderia aos ditames impostos e/ou idealizados pela Reforma do Estado”. Concluem os autores que

Ainda que todas essas mudanças tenham se revelado importantes, a definição do novo papel que o Estado brasileiro passaria a assumir no âmbito socioeconômico ganha uma maior expressão nesse processo através da radical transformação do modelo de administração política, porque representa uma clara ruptura com a idéia de um “projeto de nação” (Santos et al., 2004, p. 22).

No que se refere às principais mudanças administrativas postas em prática por Collor, merecem destacar algumas principais como o processo de demissão ou dispensa de diversos servidores públicos (que representavam uma ampla categoria de trabalhadores públicos celetistas não estáveis, ocupantes de cargos comissionados e de funções de assessoramento superior). É importante considerar os impactos negativos provocados pela instabilidade produzida pelas medidas de austeridade do novo governo refletida no volume expressivo de pedidos de aposentadorias (Santos, 1997). Ademais, Collor promoveu outras mudanças relevantes como a criação de dois “superministérios”: o da Economia, Fazenda e Planejamento e o

da Infraestrutura e instituiu o Regime Jurídico Único (Lei nº 8.112/1990). Esta última ação consentiu que todos os servidores contratados como celetistas optassem pelo regime de servidor estatutário produzindo um negativo para a administração pública.

Sobre os propósitos da Proposta de Emenda Constitucional nº 59 (PEC 59/1991) encaminhada ao Congresso Nacional por Collor, que propôs alterar o regime de estabilidade do servidor público, observa-se, mais uma evidência da continuidade de uma pauta conservadora. Dentre as principais características dessa medida, merece destacar que a maioria dos servidores só ganhariam a estabilidade após dez anos de exercício efetivo na função. Ainda que parte importante das carreiras típicas das funções de Estado como segurança, diplomacia, advocacia e defensorias públicas, controles interno e externo, tributação, arrecadação e fiscalização de tributos tenham ficado de fora, confirma-se, naquele contexto, a intenção clara de alterar um princípio importante da qualidade do serviço público pautado na garantia da estabilidade. Ainda que essa proposta não tenha avançado, pois o Presidente retirou da agenda de apreciação congressional, pode-se inferir que esse tema assume relevância por colocar a questão na agenda governamental permitindo que esse debate seja retomado com vigor a partir de 1995.

Para os objetivos deste ensaio, concorda-se com a tese de Santos et al. (2004) ao defenderem que um novo projeto de administração política de inspiração neoliberal carecia não apenas de medidas reformistas efetivas, mas, tão importante quanto a materialização das medidas reformistas, era difundir os ideais e consolidar uma narrativa que reforçasse junto à sociedade a veracidade do diagnóstico conservador que sustentava ser o Estado o responsável maior pela crise do capitalismo. Tal esforço possibilitou, portanto, que o discurso reformista ganhasse cada vez mais simpatizantes e se tornasse uma medida irreversível conforme mostram os prognósticos que têm sido assumidos pelos governos conservadores e progressistas, desde 1995.

Corroboram com essa interpretação, as inovações postas em prática, a partir de 1995, que sustenta o discurso e as práticas da implementação do que foi denominado de “Novo Estado” conforme revelado pelos estudos defendidos por intelectuais considerados, até então, como representantes do movimento de esquerda ou centro-esquerda que vão assumir a liderança política após a chegada ao poder do sociólogo Fernando Henrique

Cardoso. Cabe refletir, de forma abreviada, ainda que esse não seja o objetivo central deste ensaio, sobre o sentido e significado do conceito “Novo Estado” naquele contexto. Tal interpretação pode ajudar a compreender o movimento que possibilitou a convergência entre os pensamentos dos conservadores e progressistas em torno do diagnóstico e do prognóstico defendidos pela corrente neoliberal, a partir dos anos de 1970, que transferem para o Estado a responsabilidade total pelas crises dos padrões de gestão do capitalismo global e nacionais.

As bases do “Novo Estado” estão bem definidas no Plano de Reforma do Estado elaborado e liderado por Bresser-Pereira que será implementado através do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE). Esse fato evidencia, portanto, que nem mesmo o impeachment de Collor, em 1992, interrompeu a trajetória da agenda de Reforma do Estado inaugurada na década anterior. Para atender aos limites propostos neste texto, serão priorizados aqui os aspectos vinculados à Reforma Administrativa e as mudanças que tiverem impactos diretos na modernização da administração pública. Nesse sentido, merece destacar a criação do MARE e do Plano Diretor da Reforma do Estado, anunciados já no discurso de posse de Fernando Henrique. Se o Ministério cria as condições políticas e técnicas para avançar nas reformas necessárias, a aprovação do Plano Diretor deixa claro as bases teóricas neoliberais que sustentaria as transformações que o Estado brasileiro passaria a perseguir desde aquele momento até os dias atuais.

Pode-se afirmar que o ano de 1995 marcará a institucionalização de um processo reformista inaugurado 15 anos antes com a criação do PND, em 1979. Ao criar o MARE, o novo governo atribui, a esse ministério especial e temporário, a responsabilidade de formular políticas que garantissem a reforma do Estado, assim como oferecesse as bases para a reforma administrativa, a modernização da gestão pública e alcançasse, como resultado desse esforço, a promoção da qualidade do serviço público.

*Contribuições dos governos Lula e Dilma Rousseff para o aprofundamento do movimento reformista neoliberal (2003-2016)*

Analisar os contrassensos e aportes, que os governos Lula e Dilma trouxeram para o aprofundamento da Reforma Administrativa, exige considerar que o esforço empreendido pelo poder executivo, desde os anos de 1980, não está limitado a diligência de modernizar a máquina pública. Conforme destacado anteriormente, o pensamento e partidos progressistas passaram a comungar do mesmo diagnóstico e prognóstico propagados pelos conservadores, desde os anos de 1970. Essa conversão vai impor limites e desafios para os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) ao assumir o poder político entre 2003 e 2016. O resultado das dificuldades de libertação ideológica e pragmáticas infligidas pela hegemonia do pensamento conservador impôs a preservação dos fundamentos da agenda reformista neoliberal.

Desse modo, ao destacar as contribuições dos governos do PT para a continuidade e aprofundamento da agenda reformista do Estado brasileiro, este ensaio ambiciona privilegiar argumentos que evidenciem que a história recente da administração pública brasileira tem se dedicado a consagrar os princípios neoliberais. Essa continuidade está representada **não apenas** nas inovações administrativas, mas, principalmente, nos contributos que tem sido dados ao processo de consolidação da redução do papel e funções do Estado. Em alguma medida, é possível reconhecer que os governos de centro-esquerda se esforçaram em promover uma conciliação possível entre os princípios e promessas trazidas pela CF de 1988 e a agenda de Reformas do Estado impostas pela agenda internacional em curso desde os anos de 1980. Esse movimento de concertação provocou fortes embates ideológicos no âmbito do próprio partido assim como na base aliada dos governos. Evidenciam o compromisso dos referidos mandatários o elevado número de Emendas Constitucionais, aprovadas no período de 2003 a 2014, ainda que seja importante ressaltar a tentativa de conciliar a discussão e aprovação de muito temas controversos. De igual modo, observam-se avanços na aprovação de medidas contrárias ao ideário neoliberal convergentes com pautas comprometidas com o aumento de políticas atreladas a ações de proteção social (com ênfase na agenda

dirigida para melhorar as ações de assistência social, trabalho e renda, educação e saúde, habitação popular, dentre outras).

Analisando as inovações adotadas pelos governos do PT, no que se refere às políticas de gestão de pessoas, merecem destacar alguns avanços relevantes, conforme destacado no documento “Gestão Pública para um Brasil de Todos”, com ênfase em aspectos principais: necessidade de recomposição da força de trabalho; redesenho dos sistemas de cargos, carreiras, benefícios e concursos públicos; realinhamento de salários; definição de política de capacitação técnica e gerencial permanente de servidores; promoção de ações visando a saúde ocupacional; redesenho de estruturas e processos de trabalho (MPOG, 2003). Esse conjunto de medidas revela uma mudança significativa em relação às medidas conservadoras implementadas nos anos de 1990 durante os governos de FHC, revelando a interrupção de uma trajetória que vinha acendendo, desde os anos de 1990, de redução do funcionalismo público. O aumento do número de concursos públicos realizados nesses governos indica o compromisso dos governos do PT com a recomposição dos quadros de servidores. Nesse contexto, foram priorizados alguns setores que vinham acumulando, historicamente, maiores déficits a exemplo da área de educação superior e técnica, assim como foi dada atenção especial para segmentos considerados importantes para o processo de desenvolvimento nacional focando na recomposição dos quadros das agências reguladoras, na ampliação dos programas sociais, no reforço dos órgãos de controle, no fortalecimento da Polícia Federal, entre outros quadros. Algumas evidências dão conta de outras diretrizes importantes postas em práticas por Lula e Dilma relativas à substituição de funcionários com baixa qualificação por quadros técnicos com escolarização mais elevada e a substituição dos trabalhadores terceirizados.

Mas esses aspectos destacados anteriormente apresentam traços singulares e distintivos dos governos do PT, em comparação às gestões anteriores, outros aspectos revelam algumas convergências importantes que denunciam uma continuidade com a agenda neoliberal. Dentre alguns aspectos mais relevantes que revelam uma continuidade dos governos de FHC e de Lula e Dilma se destaca, em primeiro lugar, a forma de contratação do funcionalismo público, sustentada na defesa de uma nova institucionalidade, no que se refere à prestação de serviços públicos, com destaque para as fundações estatais e para as Empresas Brasileiras de Serviços Hospitalares.

Sobre esse processo, cabe destacar que os três governos demonstraram adesão ao princípio privado da flexibilização, que foi introduzido como regime de contratação de parte dos servidores públicos.

Outro ponto polêmico da agenda neoliberal defendida e implementada por Lula e Dilma, refere-se às Reformas da Previdência liderada pelo governo Lula, em 2003, e concluída por Dilma, em 2009. As duas reformas revelam não apenas a continuidade do projeto neoliberal como, nesse caso específico, evidenciam avanços expressivos em uma agenda que FHC não teve condições políticas (consenso) para aprovar, ainda que tenha avançado sobre muitos aspectos importantes para essa, integrado na EC nº 20/1998. No âmbito das mudanças no regime previdenciário, outro aspecto controverso defendido durante a gestão do PT foi a defesa da contribuição dos aposentados colocando os governos em contraposição aos interesses da categoria.

Desse modo, considera-se que as reformas da política previdenciária, iniciada no Governo Lula e concluída por Dilma, revelam claramente uma inspiração nos chamados “receituários” reformistas neoliberais, utilizando como modelos exitosos diversas experiências introduzidas em vários países, tendo o modelo chileno como principal referência. A principal evidência, que comprova a convergência dos referidos governos ao ideário neoliberal, foi a defesa enfática da redução da dimensão estatal no sistema previdenciário. Essa redução que vai implicar a entrada dos fundos de pensão no novo modelo de negócios que surge, a partir da criação da alternativa da Previdência Suplementar para os novos servidores.

Essa aceitação do diagnóstico e prognóstico conservador pelos governos de centro-esquerda são reveladores, portanto, dos argumentos que esse ensaio defende de que as ideias neoliberais têm governado (administrado) governos de direita e de centro-esquerda. Os impactos perversos, que essa convergência ideológica e prática (de políticas públicas), tem produzido implicações ainda pouco exploradas pela academia, mas que, em certa medida, tem incomodado parte da sociedade. Existem alguns estudos preliminares que apontam que o grau de insatisfação da sociedade, sobre esses pontos de defesa dos governos de centro-esquerda ao ideário e agenda neoliberal, acabou contribuindo para aumentar a desconfiança por parte da população em relação ao sistema político nacional.

Assumir um posicionamento crítico sobre as inflexões dos governos do PT em relação tanto às posições defendidas pelo partido ao longo de

sua história de defesa dos direitos dos trabalhadores como sua posição como partido de oposição aos governos de FHC, é essencial para os objetivos levantados neste ensaio. O que significa reconhecer que se os governos de Figueiredo e Sarney foram responsáveis pelo que classificamos de “conservadorismo liberal tático”, os governos Collor e Itamar contribuíram para repercutir essa agenda sob a liderança dos primeiros governos civis, as gestões de FCH consolidam esse movimento e os governos Lula e Dilma, ao não romper com esse projeto neoliberal, contribuíram para reforçar esse projeto reformista.

### **Breves notas interpretativas do “epílogo” do movimento reformista brasileiro liderado pelos governos de Michael Temer e Jair Bolsonaro**

Consideramos que uma forma consistente de interpretar o “epílogo” do movimento reformista, a partir das contribuições feitas pelos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro à luz dos estudos desenvolvidos pelos campos da administração política e da economia política, exige considerar que as Reformas Administrativas, que têm sido implementadas no macro período de 1980 a 2020, se enquadra perfeitamente nos argumentos defendidos por Cardoso Jr. (2020, p. 16), ao classificar tratar-se de uma “Reforma Fiscal Travestida de Administrativa.” O que converge com a tese defendida por Santos e Ribeiro (1993), Santos et al. (2004), Santos et al. (2016), Santos e Gomes (2017), entre outros estudos que tratam essa temática, conforme discutido nas subseções anteriores, especialmente a introdução.

Os citados estudos priorizaram corretamente tratar a questão da reforma administrativa, a partir do entendimento crítico e contextualizado sobre as profundas transformações pelas quais as relações entre sociedade-Estado-mercado têm passado nos últimos 40 anos à luz da predominância do ideário neoliberal. Em outras palavras, como destacado por Cardoso Jr (2020), as reformas administrativas estão inseridas intrinsecamente nas macros questões que envolvem o papel e as funções do Estado na sociedade. Certamente, tratar as mudanças impostas pela agenda gerencialista, inaugurada desde os anos de 1980, exige estabelecer uma conexão estreita com esse novo projeto de administração política, que passa a integrar, como requisito central para garantir um novo ciclo de desenvolvimento

socioeconômico, a redução drástica do Estado. Reduzir o papel e as funções do Estado se traduz, portanto, na implementação, a qualquer custo, de uma agenda progressiva e insaciável de ajuste fiscal.

Esse discurso reformista tem suas bases ensaiadas nos “Programas de Desburocratização e Desestatização” (liderado pelos governos militares, desde o final dos anos 70 e colocado em prática nos anos de 1980), que vão sendo ampliadas e sofisticadas, a partir das medidas defendidas e implementadas pelos governos civis que assumem o poder, desde 1990. Mas, ao destacar que o atual momento desse movimento encerra um grande ciclo reformista iniciado há 40 anos, importa observar as linhas gerais que singularizam as contribuições dos governos de Michael Temer e Jair Bolsonaro. Antes de aprofundar sobre as medidas que consagram a Reforma Administrativa (PEC 32/2020), é fundamental considerar que essa agenda reducionista e outras medidas correlatas traduzidas em ações moralizadoras dirigidas para controlar, responsabilizar e cortar quadros de servidores públicos, deve considerar um conjunto prévio de medidas inauguradas em 2000, a exemplo da aprovação da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), ampliada pela EC nº 95/2016 e concluída pelo conjunto de PECs que integram o chamado “Plano Mais Brasil” – que somam as PECs nº 186, 187 e 188/2019.

Ao analisar os objetivos das PECs destacadas acima, observa-se que conformam um conjunto de medidas conservadoras que revela, pois, um movimento que estamos classificando nesse ensaio de “Epílogo” de um ciclo longo de reformas. Essa interpretação pode ser confirmada ao se observar que, enquanto a PEC nº 186/2019 defende como principal meta ampliar o corte de gastos públicos com pessoal (defendendo a redução de 25% dos vencimentos de servidores públicos federais); a PEC 187/2019 defende eliminar os fundos públicos vigentes com vistas a forçar uma “repectuação fiscal-federativa” de alcance nacional para controlar os fundos de financiamento de políticas públicas fundamentais; a PEC nº 188/2019 completa esse projeto ao defender a extinção do PPA (como único instrumento formal responsável pelo processo de planejamento governamental nos três níveis da federação) – e reafirma a intenção da PEC nº 186/2019 em relação a imperiosidade de cortar vencimentos de servidores públicos. Em síntese, esse amplo e conservador conjunto de Projetos de Emenda Constitucional reforçam a perseguição dos objetivos últimos idealizados desde os anos de 1980, pautado no estabelecimento de medidas mais

ampliadas e efetivas, para garantir o necessário equilíbrio fiscal. Um olhar atento sobre tais medidas permite, pois, ao leitor mais atento, o desejo de que a sociedade brasileira consiga direcionar os esforços do patrimônio, que está sob o controle do Estado, para garantir a concepção e implementação de um novo Projeto de Nação que garanta níveis de desenvolvimento sustentáveis comprometidos com a redução das desigualdades socioeconômicas, que tem se aprofundado a partir dos últimos anos.

Completa esse conjunto de medidas conservadoras a PEC nº 32/2020 que, além de reproduzir o mesmo ideário que vem sendo defendido desde os anos de 1980, traz elementos novos que ameaçam não apenas os direitos consagrados pela Constituição de 1988, mas compromete, sobremaneira, a capacidade do Estado brasileiro manter sua capacidade financeira e técnica para garantir níveis de desenvolvimento que garantam a sustentabilidade da população nacional – especialmente das camadas mais pobres que dependem exclusivamente do apoio do poder público para sobreviver. Recomendamos uma leitura atenta desse documento, pois, mesmo sendo um texto denso e prolixo, traz em suas linhas e, principalmente nas entrelinhas, as bases para a conclusão de um projeto conservador de Estado e suas relações com a sociedade e, especialmente, com o mercado.

Nesse sentido, concordamos com a afirmação feita por Cardoso JR (2020, p. 17-18-19) sobre essa escritura ao destacar que “[...] a reforma administrativa nem começa nem termina com [ela] mesma”. Prossegue o autor destacando sobre a necessidade de “[...] aprofundamento na compreensão sistêmica sobre os condicionantes e determinantes do desempenho estatal no campo das políticas públicas”. Tais conclusões se sustentam na interpretação que comungamos de que o objetivo central desse esforço reformista final é “[...] o de promover [...] um abrangente, profundo e veloz ajuste fiscal, tomado apenas pelo lado das despesas públicas, calando-se sobre as imensas iniquidades e regressividade da estrutura tributária pelo lado da arrecadação”.

A PEC nº 32/2020 PEC coroa essa estratégia de mudanças radicais ao defender que essas alterações devem ser aplicadas somente aos futuros servidores além de propor alteração na organização da administração pública federal. Diante das evidências discutidas ao longo desse texto, nos cabe apontar um importante questionamento que deve ser respondido por todos os servidores públicos que têm estabilidade: *“quais as garantias de que o próximo governante não irá completar esse projeto radical de*

*reforma administrativa e alterar, definitivamente, os direitos garantidos aos trabalhadores públicos?* Outra pergunta importante que essas mudanças radicais devem responder está relacionada ao seguinte fato: *Por que a persistente defesa do ajuste fiscal pela via exclusiva de corte de despesas públicas (especialmente as operacionais) não pode ser acompanhada de outro debate relevante sobre as iniquidades e regressividade da estrutura tributária nacional, promovendo alterações também pelo lado das receitas?* Ampliando esse debate para questões de fundo mais ideológico, vinculadas aos interesses implícitos (muitas vezes escusos) defendidos pelo mercado (especialmente o financeiro), cabe perguntar, com base na discussão feita nas seções iniciais desse texto: *Por que o ajuste fiscal não pode ser feito também pela redução dos ganhos dos rentistas que investem nas contas do tesouro para aumentar seus lucros?*

Retomando o debate sobre os aspectos concretos trazidos na PEC nº 32/2020, merece destacar alguns principais que exigem maior atenção por parte dos leitores interessados nesse tema e questões advindas, se essa Reforma for aprovada. O primeiro aspecto que chama a atenção é a previsão do fim do Regime Jurídico Único (RJU) para novos ingressantes no serviço público federal. Mesmo excetuando algumas carreiras de Estado, os riscos dessa mudança, pois a própria definição sobre esses limites é complexa e carece de um debate mais aprofundado pela sociedade. Em um país marcado por profundas desigualdades, a pergunta a ser feita aqui é a seguinte: *qual carreira poderia ser considerada de Estado além da diplomacia, militares, auditores fiscais e policiais, se as políticas de educação, saúde, habitação, assistência social, meio ambiente entre outras, não foram, ainda, superadas?* Analisando, de forma ligeira, esse primeiro aspecto destacado desta PEC, pode-se inferir que a defesa do fim da estabilidade funcional carece de cuidados, pois, além de ferir direitos e fragilizar a qualidade do trabalho desses profissionais, trazem riscos de aprofundar, ainda mais, o processo de fragmentação e descontinuidade das políticas públicas no Brasil. Ademais, como já ressaltado por Santos e Gomes (2017), a ruptura da capacidade técnica da administração pública brasileira pode produzir efeito contrário ao esperado e tornar ainda mais onerosa sua recuperação, tornando, desse modo, mais difícil alcançar níveis de desenvolvimento esperados apenas aprofundando os cortes no orçamento público. Esta estratégia, além de se revelar insuficiente, aumenta os riscos e as incertezas, não apenas da população, mais também dos homens de negócios em razão

da perda de capacidade do Estado manter sua função de garantidor das bases institucionais mínimas para oferecer ao mercado algum horizonte de estabilidade. Outro aspecto relevante, que essa reforma abrupta pode provocar, está relacionado ao que Cardoso Jr (2020, p. 19) destacou como capacidade de “[...] de cobertura social e territorial das entregas de bens e serviços por parte do Estado”.

Em segundo lugar, a PEC nº 32/2020 traz outro elemento revelador de tratar-se do “epílogo” do movimento reformista ao defender explicitamente no projeto emenda constitucional a defesa do “Estado subsidiário”. O que implica assumir, definitivamente, que a sociedade (representada aqui pelos indivíduos e pelo mercado) está plenamente capacitada para dar conta do atendimento das demandas sociais. É importante ressaltar que o conceito de “Estado Subsidiário” não é um tema novo no debate nacional, basta observar com atenção as proposições que foram sendo, progressivamente, instituídas nessa direção entre os anos de 1990 e 2016. Mas, em nenhum outro momento, essa defesa foi tão enfática e explícita como agora, o que reforça os argumentos defendidos de que o Brasil se aproxima da conclusão de um ciclo reformista fundado em bases ultraliberais. Em razão dos limites deste texto, não será possível aprofundar a discussão de um tema central para a discussão teórico-empírica, que fundamentou este ensaio, que revela a destruição total de um padrão de administração política centrado no papel do Estado, alterando, completamente, a trajetória histórica recente que consagrou dois processos de modernização industrial no país, em apenas 40 anos (de 1930 a 1979).

Considerar o Estado como auxiliar (subsidiário) implica, portanto, desconsiderar completamente sua centralidade no processo de construção e consolidação do capitalismo moderno e contemporâneo. Uma reflexão que esse raciocínio traz é questionar se existe capitalismo sem Estado, especialmente no Brasil e demais países desenvolvidos e em desenvolvimento. Uma compreensão sobre os movimentos que originaram e tem guiado as economias globais e brasileira, em particular, nega peremptoriamente, essa estratégia, especialmente diante das incertezas que a Pandemia trouxe para esse contexto. Mas, certamente, se esse projeto alcançar êxito, não há dúvidas, conforme apontado por Cardoso Jr. (2020, p.19) que será mais um elemento para reforçar “[...] os vetores de exclusão, desigualdades, pobreza e heterogeneidades já presentes em larga escala na realidade brasileira.”

Para completar esse quadro preliminar de análise das ameaças provocadas pela concepção contida na referida PEC, merece destacar, em terceiro lugar, a defesa de criação de “[...] de superpoderes [dados] ao Presidente da República, ao transferir para seu raio de discricionariedades as decisões (unilaterais) sobre criação ou destruição de organizações, carreiras e cargos no âmbito da administração pública federal.” (Cardoso Jr., 2020, p.19). Qual o significado que esse projeto de traço autoritário poderá trazer para o futuro da administração pública brasileira, caracterizado por um ideal “antirrepublicano” e “antidemocrático” jamais visto na história recente do nosso país, fora os períodos de exceção dos governos Vargas (1930-1945) e militares (1964-1985)? Contrariando os princípios instituídos na CF de 1988, que reforçou as bases para a (re)construção de uma sociedade democrática, essa proposta remonta as bases da história da colonização brasileira, fundada na mão-de-obra escrava que sustentou os valores e interesses patrimoniais-oligárquicos ainda vivos na memória nacional.

Pode-se concluir, portanto, com base nos documentos que conformam o “Plano Mais Brasil”, integrado pelas PECs nº 186, nº 187 e nº 188/2019 e pelo projeto atual de Reforma Administrativa (PEC nº 32/2020), que existem elementos que sustentam a tese defendida nesse ensaio de que o movimento atual revela um esforço ativado e acelerado, a partir de 2016, pelas elites (nacionais e internacionais) de conclusão do capítulo reformista inaugurado nos anos de 1980. Um olhar atento e crítico das ideias e das práticas postas em práticas nos últimos 40 anos revelam, portanto, o argumento defendido nessa seção que sustenta que tais medidas são reflexos do aprofundamento da Reforma Fiscal iniciada há muito tempo. O que se pode observar de distintivo entre o Programa de Desburocratização (1979), o conjunto de Reformas defendidas e implementadas por Figueiredo, Sarney, Collor, Itamar, FHC, Lula e Dilma está na amplitude das medidas de ajuste que incorporam, em um mesmo movimento, questões que envolvem desde a revisão do pacto federativo, desregulamentação dos fundos que sustentam algumas políticas públicas (educação e saúde), fim da estabilidade dos servidores públicos, entre outras medidas conservadoras. Desde a PEC do Gasto Público, consagrada pela EC nº 95/2016 sustentada na defesa de medidas fiscais de longo prazo, observa-se o endurecimento das regras do controle dos gastos públicos. Uma demonstração clara da existência de uma convergência conservadora

entre Executivo, Congresso Nacional e mercado em torno da aprovação acelerada da PEC nº 16/2016. O que significa admitir que a imposição da “regra de ouro” e garantia do superavit primário consagrados abrem caminho fértil para as medidas ainda mais conservadoras propostas no programa de governo de Jair Bolsonaro, sob a liderança do ministro Paulo Guedes, representante oficial dos interesses do mercado no atual governo.

Contrariando esse ideário vencedor, concluímos essa abreviada análise das propostas reformistas defendidas pelo atual governo como uma demonstração clara de que continuamos incapacitados para produzir transformações que alterem o curso desse movimento conservador em razão, principalmente, de que não temos bases ideológicas e teórico-metodológicas capazes de superar o domínio que o ideário neoliberal vem conseguindo preservar, desde a crise de gestão do capitalismo em 1970. Certamente, cabe à sociedade iniciar um movimento de ruptura com essa lógica dominante, mas o sucesso dessa ação depende da liderança de parte da academia e do esforço de outros atores sociais comprometidos em promover mudanças na ordem social vigente.

### **Conjecturando sobre as (im)possibilidades futuras da Reforma Administrativa no Brasil**

Ao desconsiderar, intencionalmente ou por incapacidade epistemológico-teórica, as causas que têm impactado negativamente o desempenho da gestão do capitalismo contemporâneo, as estratégias ante-estatais que foram postas, desde 1980, às economias em desenvolvimento e subdesenvolvidas, tem contribuído muito mais para agravar a crise econômica em âmbitos nacionais e global do que estimular a retomada dos níveis desejados de crescimento/desenvolvimento. Ao insistir na culpabilidade do Estado pelas crises estruturais das economias capitalistas, esta agenda tem conseguido produzir efeitos profundamente desestabilizadores para a preservação do próprio sistema socioeconômico, de modo geral. Conforme argumento central defendido neste ensaio, o sucesso do capitalismo, especialmente sua expressão industrial e financeira, esteve sempre associada ao papel central exercido pelo Estado. O que significa considerar que as inter-relações entre sociedade-Estado-economia são resultado e resultante de um mesmo processo histórico pautado em medidas dirigidas para garantir a reprodução e acumulação do sistema socioeconômico.

Com base na constatação desses equívocos ideológicos e teórico-metodológicos e da força que a agenda reformista antiestatal mantém até a atualidade, especialmente nas nações dependentes, é fundamental problematizar a atual realidade para avaliar alternativas que possibilitem a concepção de um “Projeto de Nação” que integre estratégias de desenvolvimento econômico com políticas de inclusão social. O que significa admitir a validade da proposta defendida por Santos & Gomes (2017, p. 85-161) que colocam a distribuição como variável preponderante para o alcance desse desiderato sustentado no método PQNR.<sup>4</sup> Defende-se que somente esse esforço permitirá construir agendas públicas lideradas pelo Estado contando com uma determinante e vigilante participação da sociedade, conforme idealizado e parcialmente consagrado por diversas democracias contemporâneas. Mas é essencial compreender que a aceitação dessa proposição crítica de agenda pública, sustentada na distribuição melhor da renda e da riqueza nacional converge plenamente com os princípios e valores democráticos consagrados na atual carta constitucional brasileira de 1988. Entretanto, colide com os propósitos defendidos pela pauta reformista neoliberal, especialmente considerando o acirramento do conservadorismo dos governos que assumiram o poder no Brasil, a partir de 2016.

Naturalmente, repensar o ímpeto reformista, com os compromissos constitucionais e morais da jovem democracia brasileira, é uma tarefa que vai exigir investimentos de longo prazo que consigam não apenas reverter os prejuízos advindos do grave processo de “despatrimonialização social”, iniciado com maior vigor nos anos de 1990 e que vem sendo aprofundado nos anos recentes. Em síntese, é importante insistir na necessidade de recomposição do papel do Estado para restaurar o longo processo de desestruturação da sua capacidade de produzir um novo padrão de administração política. A participação ativa do poder estatal ganha maior relevo quando se reconhece a imperiosidade histórica dos investimentos públicos para garantir e consolidar níveis satisfatórios de desenvolvimento compatíveis com os ideais democráticos. A falta de atenção a uma agenda mais ativa do Estado, em articulação estreita com a sociedade, irá, seguramente, aprofundar as desigualdades sociais e impor limitações e riscos para os

---

<sup>4</sup> Que significa *Para Qualquer Nível de Renda* (PQNR). A distribuição deverá ser tomada como ponto de partida dos processos de gestão das relações sociais de distribuição, produção e circulação e não o ponto de chegada, como tem sido defendido ao longo da trajetória do capitalismo moderno e contemporâneo.

propósitos da democracia e o aprofundamento das desigualdades como pode ser observado após o contexto de pandemia da Covid-19.

É essencial pensar que as possibilidades futuras do Brasil dependem do resgate da capacidade da sociedade e do Estado de conceber e implementar um novo “Projeto de Nação”, que contemple compromissos com a revisão das dimensões política e científica e que integre, em um único esforço, as ações de curto, médio e longo prazos. Essa estratégia resgataria a capacidade de planejamento governamental, mediante a reintegração da temporalidade teórica e técnica, conforme demonstra a história do capitalismo, especialmente o brasileiro, no qual o papel estratégico do Estado foi e continua sendo fundamental. Somente com esse esforço será possível implementar um projeto de administração política consistente com as obrigações democráticas consagradas na Constituição de 1988. Assumir esse compromisso implica, portanto, ultrapassar as ações imediatistas que tem priorizado o curto e o curtíssimo prazos no ímpeto de garantir a obsessão com uma agenda dirigida reducionista que defende um papel subsidiário para o Estado, através da descentralização do patrimônio coletivo e redução drástica dos gastos públicos. É nessa direção que se espera que a agenda estatal brasileira se encaminhe, de modo a encontrar alternativas viáveis que superem as impossibilidades que têm sido perpetradas pelo projeto neoliberal que ganha maior vigor, a partir dos projetos reformistas inaugurados na década de 1990 e que tem sido aprofundado nos anos subsequentes.

Para concluir este ensaio que se propôs a trazer algumas ideias preliminares sobre os desafios e impactos (ainda não calculados) impostos pela proposta ultraconservadora de reforma administrativa brasileira que se encontra em discussão no Congresso Nacional, *é importante destacar que*, desde os anos de 1980, se observa no Brasil a ausência de um Projeto de Nação. Na contramão do que ocorreu entre os anos de 1930 e 1979, o que se observa nas *últimas quatro décadas é um movimento de desestruturação patrimonial e social*, que resultou do sacrifício de enormes parcelas da sociedade brasileira, especialmente os trabalhadores e os mais pobres. Ao aceitar, sem grandes resistências a agenda imposta pelo capitalismo central, os países de desenvolvimento retardatário, como o Brasil, ao invés de alcançar níveis desejáveis de crescimento/desenvolvimento acabaram por conduzir a nação para um caminho de destruição e de maior dependência do capital externo. Como efeitos perversos mais visíveis observa-se

o sucateamento da base industrial brasileira, o aumento da dependência da economia nacional e o agravamento das desigualdades sociais.

Concordamos com a afirmação feita por Cardoso Jr. (2020) de que é chegada “A Hora do Estado Nacional e da Solidariedade Social para Salvamento do Brasil”. Traduzindo esse chamamento para os objetivos deste ensaio – que se propôs a analisar as ameaças e riscos que o conjunto de Projetos de Emendas Constitucional (PECs 186, 187, 188/2019 e 32/2020) implicam –, considera-se que esse esforço, necessário e urgente, exige olhar as proposições mais radicais lideradas pelo atual governo, à luz de um projeto de longo prazo que foi sendo construído e consolidado de forma lenta, porém consistente. O prólogo dessa adequação tem sua gênese em uma concepção meticulosa das ideias liberais para transformá-la em um conjunto de ideias que dão corpo e alma ao chamado neoliberalismo.

Ao interpretar criticamente o longo movimento percorrido por essa velha doutrina revisitada até que se transformasse na base central das políticas públicas brasileiras, foram aproximadamente 15 anos (tomando o ano de 1979, que marca a criação do Programa de Desburocratização no Brasil, e a chegada ao poder de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, que vai criar um Ministério para atender, exclusivamente, essa finalidade, o MARE). Ainda que as contribuições dos governos que o antecederam (Figueiredo, Sarney, Collor e Itamar Franco) tenham sido fundamentais para sedimentar bem esse projeto de administração política fundado nos ideais neoliberais, foi a partir dos governos de FHC que ganhou forma e iniciou processo de institucionalização por meio de diversas mudanças na Constituição de 1988. A partir desse momento, as contribuições dos governos Lula e Dilma complementam esse arranjo reformista, ainda que tenham conseguido preservar alguns interesses importantes especialmente no que diz respeito às políticas de inclusão social e o resgate do valor do servidor público. Entretanto, não conseguiram se contrapor à pressão do projeto neoliberal que não renunciou ao respeito e aprofundamento das medidas de ajuste fiscal.

As mudanças introduzidas por Temer, a partir de 2016, vem no mesmo bojo de um movimento inaugurado 30 anos antes e que passa a exigir no atual contexto medidas ainda mais radicais para completar o projeto de desmonte total do Estado brasileiro. Não sabemos qual será o futuro dessa disputa fratricida, especialmente para os mais pobres, que se dá em torno do domínio do “orçamento público nacional”. Algumas evidências

trazidas no bojo do chamado “Plano Mais Brasil”, reveladas no conjunto de PECs propostas pelo Executivo – PECs 186, 187 e 188/2019 e PEC 32/2020 –, denunciam que essa luta tende a se aprofundar. O que está em disputa nesse momento é a preservação do atual Projeto Neoliberal, que integra a agenda do atual governo brasileiro e sustenta os interesses privados, ou a necessidade de reorganização da sociedade civil em torno da concepção de um novo “Projeto de Nação” centrado na recomposição das relações sociais de produção e circulação tendo a distribuição como variável determinante. Nesse sentido, o papel da Universidade é central para o alcance desse desiderato e, nesse sentido, este número especial da REBAP cumpre uma importante ação nessa direção.

Concluimos esse ensaio convocando acadêmicos e profissionais do campo da administração e cidadãos interessados no tema que se unam em torno do aprofundamento de debate necessário sobre os temas que envolvem a Reforma do Estado brasileiro, com o objetivo de compreender suas causas e equívocos interpretativos, antes de construir uma agenda propositiva. Esse convite implica, portanto, uma tomada de consciência de um movimento muito mais sutil, pautado, conforme destacam Santos & Gomes (2017), na substituição das ideias para que, a partir dessa superação ideológica consagrada pelas elites capitalistas globais e nacionais, seja possível avançar na concepção de um “Projeto de Nação” sustentado no princípio da distribuição da renda para, enfim, se chegar a outro patamar de civilização. Em síntese, analisar e discutir um tema que pode parecer específico aos interesses dos servidores públicos, carrega elementos fundantes do perverso padrão de gestão das relações sociais de produção, circulação e distribuição que tem predominado no capitalismo contemporâneo em âmbito global e nacional.

## Referências

- BEHRING, Elaine Rossetti. Brasil em *Contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional, novembro de 1995.
- BRASIL. Presidência da República. *Programa Nacional de Desburocratização*. Brasília, mar. 1981.

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1) jan.-abr., 1996.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Cadernos MARE*. Brasília: MARE, n. 1, 1997.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, vol. 34, n. 4, jul.-ago. 2000, p. 55-72.
- CARDOSO JR., José Celso. *Anacronismos da Reforma Administrativa: autoritarismo, fiscalismo e privatismo*. AFIPEA: Brasília-DF. Nota Técnica 15, 2020.
- COSTA, Frederico Lustosa da. Estado, reforma do Estado e democracia no Brasil da Nova República. *RAP. Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro n (4):71-82. jul.-ago. 1998.
- D'INCAO, M. A., & MARTINS, H. (orgs.). *Democracia, crise e reforma: estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso*. São Paulo: Paz e Terra, 2010.
- HOBBSAWM, E. *A era dos extremos: o breve século XX*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.
- OLIVEIRA, Nelson. Véus da intransparência nas transições brasileiras. In: SANTOS, Reginaldo S. (orgs.). *Políticas sociais e transição democrática: análises comparativas de Brasil, Espanha e Portugal*. São Paulo: Mandacaru; Salvador: Cetead, 2002.
- RIBEIRO, Elizabeth Matos. Los Modelos de Administración Política Brasileño y Español. *RAP. Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n.5, p. 79-129, 2001.
- SAMUELSON, Paul. Aspects of public expenditure theories. *Review of Economics and Statistics*, Cambridge: Harvard, MIT, nov. 1954.
- SANTOS, Reginaldo Souza & RIBEIRO, Elizabeth Matos. A Administração Política Brasileira. *RAP. Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 27 (4): 102-35, out.-dez. 1993.
- SANTOS, Reginaldo Souza et al. Reestruturação produtiva do Estado brasileiro na perspectiva do projeto neoliberal *RAP. Revista Brasileira de Administração Pública*. Rio de Janeiro 38(1):7-32, jan.-fev. 2004.
- SANTOS, Reginaldo Souza et al. A Controvertida Crise Fiscal Brasileira. *Revista Desenharia*, Salvador, v. 1, n.1, p. 79-105, 2004.

SANTOS, Reginaldo Souza et al. A crise, o Estado e os equívocos da administração política do capitalismo contemporâneo. *Cad. EBAPE.BR*, v. 14, nº 2, Artigo 10, Rio de Janeiro, abr.-jun. 2016.

SANTOS, Reginaldo Souza & GOMES, Fábio Guedes. *Outro Modo de Interpretar o Brasil: ensaios de administração política*. São Paulo/Maceió: Hucitec/Editora Graciliano Ramos, 2017.

# MAIS UMA VEZ, A RES PUBLICA SOB AMEAÇA: CONSIDERAÇÕES SOBRE UM DISCURSO FORA DE LUGAR (PEC 32/2020)

PAULO EMÍLIO MATOS MARTINS<sup>1</sup>  
MARIA CECÍLIA TAVARES BEZERRA<sup>2</sup>

## Resumo

Em 2 de setembro de 2020, o Ministro da Economia Paulo Guedes encaminhou à Presidência da República uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC 32/2020) alterando dispositivos de nossa Lei Magna sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa da República. Este documento, encaminhado através de uma carta com breves anotações sobre a proposta formulada, não se fez acompanhar - como seria de se esperar - de uma exposição de motivos contendo: um diagnóstico da realidade do setor público brasileiro, as justificativas para as mudanças sugeridas, a previsão dos seus impactos (positivos e negativos) e o trade off na implementação dessas medidas. Este ensaio, a partir de um levantamento do conteúdo (Bardin, 1977) dos documentos produzidos pela Câmara dos Deputados na recepção dessa PEC, e de uma análise crítica do discurso (Fairclough, 2001) de sua carta de encaminhamento, sugere um total deslocamento do pensamento e do “lugar de fala” do(s) formulador(es) dessa Proposta de Emenda Constitucional em relação ao universo da res publica.

**Palavras-Chave:** Brasil; Administração Pública; Governo Bolsonaro; PEC 32/2020.

## Abstract

On September 2, 2020, the Minister of Economy, Paulo Guedes forwarded to the Presidency of the Republic a Proposal for a Constitutional Amendment (PEC 32/2020), altering provisions of our Magna Law on civil servants, public employees and the administrative organization of the Republic. This document, sent with a letter with brief notes on the proposal, was not accompanied - as would be expected - by a statement of reasons containing: a diagnosis of the reality of the Brazilian public sector, the justifications for the suggested changes, the prediction of its impacts (positive and negative) and the trade off in the implementation of these measures. This essay, based on a survey of the content (Bardin, 1977) of the documents produced by the Chamber of Deputies at the reception of that PEC, and a critical analysis of the discourse (Fairclough, 2001)

---

<sup>1</sup> Professor do Quadro Permanente do PPGAd/UFF; Coordenador do Núcleo de Estudos de Administração Brasileira (ABRAS); pemiliom@uol.com.br

<sup>2</sup> Pesquisadora do Núcleo de Estudos de Administração Brasileira (ABRAS); cecilia.b.tavares@gmail.com

of its forwarding letter, suggests a total displacement of the thought and the “place of speech” of the formulator(s) of this Constitutional Amendment Proposal in relation to the universe of the ‘res publica’.

**Keywords:** Brazil; Public Administration; Bolsonaro Government; PEC 32/2020.

## RESUMEN

El 2 de septiembre de 2020, el Ministro de Economía, Paulo Guedes remitió a la Presidencia de la República una Propuesta de Reforma Constitucional (PEC 32/2020), modificando las disposiciones de nuestra Magna Ley sobre funcionarios, empleados públicos y organización administrativa. de la República. Este documento, enviado a través de una carta con breves notas sobre la propuesta, no fue acompañado - como era de esperar - de una exposición de motivos que contenga: un diagnóstico de la realidad del sector público brasileño, las justificaciones de los cambios sugeridos, la previsión de sus impactos (positivos y negativos) y el ‘trade off’ en la implementación de estas medidas. Este ensayo, basado en un levantamiento del contenido (Bardin, 1977) de los documentos elaborados por la Cámara de Diputados en la recepción de este PEC, y un análisis crítico del discurso (Fairclough, 2001) de su carta adjunta, sugiere un desplazamiento total del pensamiento y del “lugar de habla” del(los) formador(es) de esta Propuesta de Enmienda Constitucional en relación con el universo de la ‘res publica’.

**Palabras Clave:** Brasil; Administración Pública; Gobierno de Bolsonaro; PEC 32/2020.

## Palavras prévias

Os direitos e garantias fundamentais, estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 (daqui por diante grafada CF 88), cobra do Estado brasileiro uma organização de modo a torná-los amplamente realizáveis. Essa Carta Magna define o modelo político-administrativo a ser seguido pelos entes da Federação, cabendo à Administração Pública e ao seu quadro de pessoal permanente, tornar viáveis os serviços prestados a todos os cidadãos no Brasil.

O Estado brasileiro se constitui em três poderes independentes e harmônicos entre si (Brasil, 1988, Art. 2): “Executivo, Legislativo e Judiciário”. As funções a eles estabelecidas determinam que sua atuação deva ser conjunta, em prol do bem da sociedade, cada um apresentando uma forma específica de organização e sua administração se alinhando aos princípios constitucionais. Assim, logo no *caput* do seu Art. 37, a CF 88 define os princípios que regem a Administração Pública e que se aplicam aos três Poderes da União e às três esferas de governo do Estado brasileiro.

De acordo com Costa (2010, p. 21), “administração pública é uma expressão polissêmica” que designa uma instituição, um corpo funcional, uma forma de gestão, e disciplina a sua institucionalidade. Cabe a esse aparato administrativo implementar as políticas públicas e, ao seu quadro funcional, dar vida a esse aparato. Assim, a Administração Pública

representa “o repertório de atividades governamentais destinadas à realização do interesse público ou do bem comum de uma coletividade” (Costa, 2010, p. 21).

Por outro lado, Matias-Pereira (2010a) assinala:

O principal desafio dos governos e da administração pública no mundo contemporâneo é promover o desenvolvimento econômico e social sustentável, num ambiente de mudanças de paradigmas, que estão impactando de maneira profunda na sociedade, em especial nas áreas econômicas, sociais, ambientais, culturais e tecnológicas. Este desafio impõe aos governos e às administrações públicas a necessidade de repensar a questão da governança e do modelo de gestão pública [...] (p. 1).

A relação Estado-Sociedade acontece dentro de forte determinismo sobre o conceito de cidadania no Brasil. Parte significativa da população nacional, não assistida pelo Estado, organiza-se dentro de seus extratos sociais formados, predominantemente, pelos vulneráveis habitantes das favelas e palafitas de todo o Brasil, e das vilas gaúchas e dos ribeirinhos da Amazônia (Souza, 2009).

Tornar o Estado mais atento à realidade nacional exige a realização de mudanças na Administração Pública, mudanças essas que implicam em alterações no texto constitucional. O Brasil já vivenciou um histórico de reformas administrativas que, ao longo do Século XX, vêm moldando as bases dessa Administração, tal como a encontramos atualmente.

Wahrlich (1974) e Costa (2008), ao estudarem as principais reformas administrativas compreendidas entre os anos 1930 e 1990, revelam os avanços, os retrocessos e os equívocos que essas têm causado às estruturas econômicas e de Estado do País.

Essas estruturas, representadas pelas organizações (públicas e privadas) e seu corpo funcional, como adverte (Martins, 2018), devem ser analisadas como *locus* de efetivação da dinâmica de um fato social pleno, isto é: “político [e] simbólico, o que significa dizer, histórico e singular” (p. 80) e que se orienta para o alcance de resultados, através do esforço coletivo.

Nessa dinâmica, as instituições públicas estão incluídas, ainda que não possam ser tratadas do mesmo modo que as privadas, dado às peculiaridades – como veremos mais adiante – que as distinguem da esfera privada

“como [espaço de ocorrência] da atividade concreta e imediata que o Estado realiza para garantir os interesses coletivos, apoiado em um conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas, aos quais a Lei atribui o exercício da função administrativa do Estado [...]” (Matias-Pereira, 2010b, p. 51).

Não é incomum que mudanças na esfera pública ocorram em função de reformas e novas interpretações implementadas pelos diferentes Poderes da República no Brasil. Elas estão na Carta Magna, entre outros, no capítulo que trata de ato das disposições constitucionais transitórias (Brasil, 1988, Art. 24).

Neste ensaio, tecemos algumas considerações sobre a Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020 (daqui por diante denominada PEC 32/2020), com foco no seu discurso e na sua adequação ao “espaço” das mudanças propostas.

Como métodos de investigação utilizamos técnicas de Análise de Conteúdo (Bardin, 1977) e de Análise Crítica de Discurso (Fairclough, 2001).

### **Sobre a tramitação da PEC 32/2020**

A Carta Magna de 1988 estabelece, no seu Artigo 60, § 2º, que uma Proposta de Emenda Constitucional “será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-a aprovada se obtiver, em ambos os turnos, três quintos dos votos favoráveis dos respectivos membros” (Brasil, 1988).

A PEC 32/2020 é proposta no contexto de um país atingido por uma gravíssima pandemia, global sem precedentes na História e em meio a uma crise política, econômica e social nacional, com taxas de desemprego e de pobreza alcançando elevadíssimos níveis, em todas as Unidades da Federação (Costa, 2020).

A ausência de uma coordenação central (Federal), como resposta a essa crise, agrava a prestação dos serviços essenciais públicos, os quais têm-se efetivado em níveis precários e insatisfatórios, dado o desalinhamento nas ações de combate à pandemia por parte da União, dos vinte e seis Estados da Federação, do Distrito Federal e dos 5.568 Municípios brasileiros, causando já centenas de milhares de mortos e desassistidos pelo Estado (Bastos & Souza, 2020).

A situação da população vulnerável piorou muitíssimo no País, porque essa crise sanitária fechou negócios, encerrou postos de trabalho, colapsou o Sistema Único de Saúde, fez crescer os índices de violência e comprometeu ainda mais a educação pública em todos os seus níveis e regiões.

O que está sendo proposto na PEC 32/2020 representa um desalinhamento total de seu conteúdo com essa realidade e com os princípios que deveriam reger a Norma Pública.

A PEC 32/2020 chegou à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados (CCJC) no dia 9 de fevereiro de 2021. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, CONGRESSO, 1989, Art. 202) estabelece que à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) deve pronunciar-se, preliminarmente, sobre a admissibilidade das PECs, em geral. A Coordenação de Comissões Permanentes (CCP) fez a publicação inicial da PEC em tela, em avulso e no Diário da Câmara dos Deputados da República Federativa do Brasil no dia 10 de fevereiro de 2021 (Brasil, Congresso, 2021, p. 370-384). O deputado Darci de Matos (PSD/SC) foi designado como seu relator em 15 de março de 2021.

A pandemia de Covid-19 trouxe mudanças nos procedimentos da casa legislativa e o seu Regimento Interno foi adequado à nova realidade nacional. A Resolução da Câmara dos Deputados nº 14, de 2020, estabeleceu o “Sistema de Deliberação Remota, medida excepcional, destinada a viabilizar o funcionamento do Plenário durante a vigência do estado excepcional de saúde pública da gravidade do Coronavírus-19 (Covid-19)” (Brasil, Congresso, 2020).

A seguir resumimos as primeiras reações à PEC 32/2020 por parte do Parlamento:

Seu texto foi publicado no Diário da Câmara dos Deputados em fevereiro de 2021, propondo novos princípios fundamentais para a Administração Pública e determinando mudanças na estrutura funcional de Estado.

Para o Ministro da Economia, Paulo Guedes, essas mudanças seriam necessárias porque “[...] o Estado custa muito, mas entrega pouco [...]” gerando colapso “na prestação de serviços para a população e no orçamento público”, sendo imperativo realizar mudanças na gestão de pessoas do serviço público que tornem as organizações pública menos complexas, mais flexíveis, mais adaptáveis e ágeis em um mundo “de constante e acelerada transformação” (Brasil, Congresso, 2021, p. 378).

As mudanças, propostas pelo chefe da pasta econômica do Governo Federal, fizeram parte da campanha eleitoral à Presidência da República de 2018 do, então candidato, Jair Bolsonaro. Naquele ano, as pesquisas de intenção de votos não indicavam Bolsonaro como o provável ocupante da chefia do Palácio do Planalto no próximo mandato. O documento apresentado ao TSE, àquela época, como proposta de seu Plano de Governo, denominado “O Caminho da Prosperidade”, não cita as fontes dos dados apresentados, faz uso de documentários da Rede Globo para justificar os números da violência no Brasil, refere-se às instituições públicas com o termo “Mais Brasil e Menos Brasília”, cria o super Ministério da Economia, que passa a concentrar as instituições financeiras federais, os Ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Indústria e Comércio, bem como a Secretaria Executiva do PPI (Programa de Parcerias de Investimentos). (Bolsonaro, 2018).

Na recepção dessa PEC os parlamentares da Câmara Federal encaminharam à CCJC um total de 65 requerimentos sobre essa Proposta. Uma análise quantitativa do conteúdo desses documentos, registrados na Ficha de Tramitação da PEC 32/2020 na Câmara dos Deputados (Brasil, Congresso, 2020a), documentos esses emitidos no período de 9-2-2021 a 30-4-2021 revela os seguintes dados:

:: 31 deputados são os autores desses requerimentos (6% do total de parlamentares da Casa);

:: 63 requerimentos com pedidos de realização de Audiência Pública foram formulados;

:: 2 requerimentos solicitaram a presença do Ministro da Economia para prestar depoimento;

:: 314 indicações de Instituições diversas, profissionais liberais e representantes do governo foram feitas para comparecerem às Audiências Públicas requeridas pelos congressistas.

Nos requerimentos dos parlamentares enviados à CCJC sobre a PEC 32/2020 foi possível identificar a filiação partidária dos deputados e as Unidades da Federação que os elegeram. Com base nestes dois dados, foi possível quantificar os requerimentos por sigla partidária (Tabela 1A), por região geográfica (Tabela 1B) e por Siglas Partidárias nas Unidades da Federação (Tabela 1C).

Os dados da Tabela 1A mostram a variabilidade da atuação partidária, com destaque para as legendas PDT, PSB e PT que somam juntos

53,8% dos requerimentos formulado. Estes são partidos políticos que têm atuado historicamente em defesa dos direitos das classes trabalhadoras no Brasil.

Tabela 1A. Representação Partidária na Autoria dos Requerimentos Enviados à CCJC sobre a PEC 32/2020 – no período 9-2-2021 a 30-4-2021

Sigla Partidária	Requerimentos	
	Abs.	%
PSB	14	21,5
PT	14	21,5
PDT	7	10,8
PSD	6	9,2
DEM	5	7,7
PL	4	6,2
REPUBLICANOS	3	4,6
PSOL	3	4,6
NOVO	2	3,1
PSL	2	3,1
PV	2	3,1
PCdoB	1	1,5
PROS	1	1,5
PSC	1	1,5
<b>Total: 14</b>	<b>65</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração dos autores, a partir da Ficha de Tramitação da PEC 32/2020 na Câmara dos Deputados (Brasil, Congresso, 2020a).

Os dados da Tabela 1A suscitam questionamentos sobre a representação regional dos partidos políticos nos requerimentos enviados à CCJC, relativos a PEC 32/2020, e sobre a adesão dos estados da federação nesse movimento, já que os três partidos políticos em questão já representaram, no passado, forte influência em estados específicos da Federação.

A Tabela 1B revelou a representação de parlamentares que enviaram requerimentos à CCJC sobre a PEC 32/2020 de acordo com a região geográfica dos estados que os elegeram para o Congresso Nacional. Os

números revelam que os deputados da Região Sudeste (32%) foram mais atuantes no envio de requerimentos sobre a PEC 20/2020 à CCJC. A reação dos representantes das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Sul ficaram próximos em 20%, 22% e 23%. A região Norte se manifestou com modestos 3% do total dos requerimentos.

Os dados regionais se apresentam equilibrados em 60% das regiões geográficas com exceção da região Norte. O destaque da região Sudeste não deve ser percebido como discrepante em relação às demais regiões, porque é nela que se encontra o maior colégio eleitoral do país com 42% dos eleitores (Brasil, TSE, 2020).

Tabela 1B. Representação da Região Geográfica na Autoria dos Requerimentos Enviados à CCJC sobre a PEC 32/2020 – no período 9-2-2021 a 30-4-2021

Região	Requerimentos	
	Abs.	%
Centro Oeste	15	23,1
Nordeste	14	21,5
Norte	2	3,1
Sudeste	21	32,3
Sul	13	20,0
<b>Total</b>	<b>65</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração dos autores, a partir da Ficha de Tramitação da PEC 32/2020 na Câmara dos Deputados (Brasil, Congresso, 2020a).

O agrupamento dos autores dos requerimentos por UF/Regiões (vide Tabela 1C) demonstra envolvimento dos parlamentares de acordo com seus domicílios eleitorais. A tabela a seguir mostra que não existiu predominância partidária nacional, ou seja, partidos políticos com representações em todas as regiões geográficas do Brasil. A análise das siglas destacadas na Tabela 1A (PDT, PSB e PT) se apresentam na Tabela 1C da seguinte forma:

:: PDT: o Partido Democrático Trabalhista é o terceiro em representação na Tabela 1A (10,8%), porém a análise dos dados na Tabela

1C mostra que o mesmo se encontra representado em 80% das regiões geográficas brasileiras. No Centro-Oeste ele foi representado pelo Mato Grosso do Sul com 1,5%, no Nordeste apareceu na Bahia com 1,5%, no Sudeste em Minas Gerais com 3,1% e no Sul pelo Rio Grande do Sul com 4,6%;

:: PSB: o Partido Socialista Brasileiro, embora empatado com o Partido dos Trabalhadores na Tabela 1A, apareceu na Tabela 1C representado em duas das cinco regiões geográficas. Na região Nordeste ficou em quatro dos nove estados: Ceará (1,5%), Maranhão (1,5%), Paraíba (1,5%) e Pernambuco (10,8). Na região Sudeste ele foi representado apenas pelo estado de São Paulo (6,2%);

:: PT: O Partido dos Trabalhadores apareceu na Tabela 1C com representação em três das cinco regiões geográficas do Brasil. Na Região Centro-Oeste pelo Distrito Federal (7,7%), na região Sudeste por São Paulo (10,8%) e na região Sul pelo Rio Grande do Sul (3,1%).

Tabela 1C. Representação Partidária Por UF/Região nos Requerimentos Enviados à CCJC sobre a PEC 32/2020 – no período 9-2-2021 a 30-4-2021

**UF	Sigla Partidária	Requerimentos	
		Abs	%
DF	DEM	3	4,6
	PT	5	7,7
GO	REPUBLICANOS	2	3,1
MS	PDT	1	1,5
	PSD	4	6,2
BA	PDT	1	1,5
CE	PROS	1	1,5
	PSB	1	1,5
MA	PSB	1	1,5
	PSC	1	1,5
PB	PSB	1	1,5
PE	PSB	7	10,8
	REPUBLICANOS	1	1,5
AM	PSL	1	1,5
RR	PL	1	1,5

*segue*

**UF	Sigla Partidária	Requerimentos	
		Abs	%
MG	PDT	2	3,1
	PL	3	4,6
RJ	PSL	1	1,5
SP	DEM	1	1,5
	PC do B	1	1,5
	PSB	4	6,2
	PT	7	10,8
	PV	2	3,1
PR	DEM	1	1,5
RS	PDT	3	4,6
	PSOL	3	4,6
	PT	2	3,1
SC	NOVO	2	3,1
	PSD	2	3,1
<b>TOTAL</b>		<b>65</b>	<b>100,0</b>

\*\* As Unidades da Federação foram agrupadas em suas respectivas regiões geográficas. Fonte: Elaboração dos autores, a partir da Ficha de Tramitação da PEC 32/2020 na Câmara dos Deputados (Brasil, Congresso, 2020a).

A Reforma Administrativa proposta pelo governo do Sr. Jair Mesias Bolsonaro modifica sobremaneira o conjunto de direitos e garantias dos servidores públicos atuais e futuros. A análise dos dados da Ficha de Tramitação da PEC 32/2020 na CCJC revela, até aqui, uma parcela pouco expressiva de parlamentares (6%) que se mobilizou para debater o tema com a sociedade brasileiras em Audiências Públicas na CCJC.

A análise de conteúdo dos 63 documentos que os 31 parlamentares enviaram à CCJC, requerendo a realização de Audiências Públicas, revela representantes da sociedade civil, de representações de classe de funcionários públicos, de representantes de governo e profissionais liberais.

Nos requerimentos foram encontradas um total de 130 instituições e pessoas, algumas delas foram citadas em mais de um requerimento. A diversidade de representações requereu dos autores a categorização (Bardin,

1977) dessas representações com a finalidade de quantificá-las. O objetivo de tal ação foi observar a possível existência de categorias dominantes nos debates das Audiências Públicas na CCJC.

A Tabela 2 apresenta a frequência das categorias mais relevantes das representações registradas nos 63 requerimentos enviados por parlamentares à CCJC para composição nos debate da PEC 32/2020 durante a realização das Audiências Públicas. Os requerimentos somaram 322 convites, algumas representações aparecem em vários requerimentos. Por exemplo, a Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (ANADep) e a Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP) foram citadas em treze requerimentos cada uma.

Tabela 2. Categorias das Representações Convidadas para as Audiências Públicas na CCJC sobre a PEC 32/2020 – no período 9-2-2021 a 30-4-2021

Categorias	Frequência	
	Abs.	%
Representações de funcionários de órgãos de controle	79	24,5
Representações de funcionários de órgão de segurança públicas	75	23,3
Representações de funcionários do Poder Judiciário	52	16,1
Representações de funcionários do serviço públicos	41	12,7

Fonte: Elaboração dos autores, a partir da Ficha de Tramitação da PEC 32/2020 na Câmara dos Deputados (Brasil, Congresso, 2020a).

Dentre as categorias gerais das representações mais citadas para debates nas Audiências Públicas da CCJC, as de funcionários de órgãos de controle e de funcionários de órgão de segurança públicas alcançaram juntas uma frequência de 47,8%. As representações do Poder Judiciário e de funcionários do serviço público atingiram juntas 28,8%.

O predomínio da presença destas quatro categorias nas demais Audiências Públicas pode influenciar os debates e contribuir com argumentos relevantes em defesa da Administração Pública no Brasil que a PEC 32/2020 pretende desconstruir.

Durante o período desta breve análise – 9-2-2021 a 30-4-2021– foram realizadas três Audiências Públicas, das sete previstas, na CCJC para a PEC 32/2020. A primeira no dia 26 de abril, a segunda no dia 29 de abril

e a terceira em 30 de abril. Nos três dias de debate estiveram presentes 16 instituições que, de acordo com as categorias apresentadas na Tabela 2, ficaram representadas da seguinte forma: 25,0% de representações de funcionários do Poder Judiciário, 18,8% de representações de funcionários do serviço públicos, 12,5% de representações de funcionários de órgãos de controle e 6,3% de representações de funcionários de órgão de segurança públicas (Brasil, Congresso, 2021b, 2021c, 2021d).

A análise das tabelas aqui apresentadas permitiu inferir impressões sobre a forma como a proposta de emenda foi tratada pelos representantes da Câmara dos Deputados dentro da CCJC, porém a PEC 32/2020 também provocou mobilizações dentro e fora do Congresso Nacional, antes e depois de sua chegada à CCJC. Parlamentares e instituições da sociedade civil organizada iniciaram um movimento de reação ao texto da proposta em defesa da Administração Pública. A seguir estão citados alguns fatos significativos deste movimento.

A Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público (Servir Brasil)<sup>3</sup> manifestou-se contra a Reforma Administrativa do Ministro Paulo Guedes. O grupo de parlamentares denunciou ao Supremo Tribunal Federal (STF) a restrição de acesso aos dados que fundamentaram a PEC 32/2020 pelo Ministro da Economia (SERVIR, 2021).

A Auditoria Cidadã da Dívida (ACD), associação sem fins lucrativos que realiza auditoria da dívida pública brasileira, denuncia os argumentos e dados equivocados usados por autoridades para justificar a “reforma administrativa” e encaminhou Interpelação Extrajudicial ao Congresso Nacional revelando que a PEC 32/2020 “[...] desmonta completamente a estrutura do Estado brasileiro, reduzindo o seu papel à subsidiariedade e expondo a população a uma drástica redução de serviços públicos, prejudicando irremediavelmente a atual e as próximas gerações [...]” (Fattorelli, 2021a, 2021b).

O Portal da Câmara dos Deputados publicou matéria jornalística, na seção de Política e Administração Pública, em 4 de setembro de 2020, com um quadro comparativo das mudanças propostas no texto Constitucional

---

<sup>3</sup> A Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público (Servir Brasil) é uma organização formada por 242 parlamentares do Congresso Nacional de 23 partidos políticos de todas as Unidades da Federação cujo objetivo é a defesa do Serviço Público.

pela PEC 32/2020 e o texto original correspondente da CF 88<sup>4</sup> (Machado, 2020).

A precarização da carreira pública aparece na PEC na facilidade com que os cargos podem ser extintos através da ampliação da participação de organizações da iniciativa privada na prestação de serviços públicos e contratações por prazo determinado, entre outros. O tipo de estrutura organizacional que tais condições são capazes de produzir já representaria um grande desafio na administração de qualquer empresa privada. Quais seriam, então, suas consequências na Administração Pública?

Pelo exposto, o texto da PEC 32/2020 carece de dados que justifiquem os argumentos por ela defendidos para a Reforma Administrativa que o Governo Federal pretende realizar. Seria de se esperar que uma proposta de emenda Constitucional, encaminhada ao Congresso Nacional para apreciação e votação, representasse um documento da maior seriedade por parte de seus elaboradores e que, também, resultasse da participação de instituições públicas e da sociedade civil.

### **Crítica a um discurso fora do lugar**

Como já referido, a PEC 32/2020 representa o cumprimento de uma promessa de campanha do atual Presidente da República. O seu programa de governo assim preconiza:

Podemos fazer mais com muito menos, partindo de um movimento de gestão pública moderna, baseado em técnicas como o “Orçamento Base Zero”, além do corte de privilégios Daremos especial atenção ao controle dos custos associados à folha de pagamento do Governo Federal. Os cortes de despesas e a redução das renúncias fiscais constituem peças fundamentais ao ajuste das contas públicas. O déficit público primário precisa ser eliminado já no primeiro ano e convertido em superávit no segundo ano (Bolsonaro, 2018, p. 54-55).

Uma breve análise do texto que encaminha essa PEC à Presidência da República revela uma clara visão privatista do Estado, uma dificuldade

---

<sup>4</sup> Devido ao limite de páginas desta publicação o quadro referência não será apresentado neste artigo. Maiores detalhes consulte o inteiro teor no Portal da Câmara dos deputados no endereço: <<https://www.camara.leg.br/internet/agencia/pdf/PEC32.pdf>>.

de entendimento da singularidade do Serviço Público, a ausência de argumentos sólidos que justifiquem as mudanças propostas, cabendo aqui a seguinte indagação: como o Sr. Ministro da Economia espera obter o apoio necessário do Congresso Nacional para a aprovação de sua proposta de emenda à Constituição?

A seguir analisaremos, em maior profundidade a carta EM nº 00047/ME (Brasil, ME, 2020) que encaminha a PEC 32/2020 à Presidência da República, utilizando, para tanto, princípios da Análise Crítica de Discurso (Fairclough, 2001).

Em 2 de setembro de 2020, o Ministro da Economia, Paulo Roberto Nunes Guedes, encaminhou à Presidência da República a Carta EM nº 00047/ME, como anexo à sua proposta de Emenda Constitucional de Reforma Administrativa do Estado Brasileiro, alterando dispositivos de nossa Lei Magna sobre: “servidores, empregados públicos e organização administrativa, conferindo maior eficiência, eficácia e efetividade à atuação do Estado” (Brasil, ME, 2020, p. 1), conforme expressamente declarado no parágrafo de abertura do citado documento.

Como seria desejável para uma proposta de alteração de nossa Lei das Leis, esse documento deveria se fazer acompanhar, além de uma ampla exposição de motivos, também de uma sólida argumentação, fundamentada com dados quantitativos e qualitativos, sobre os fatores motivadores das mudanças sugeridas, mudanças estas as quais, caso venham a ser aprovadas, terão transferido – ainda que de acordo com o disposto naquela Carta Magna – poderes constituintes a uma Assembleia Legislativa comum e não eleita com o mandato específico que só o Poder Constituinte concede aqueles que os detêm.

Além de algumas poucas considerações e projeções de indicadores socioeconômicos (divulgados por instituições multilaterais como, por exemplo, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE e o Banco Mundial), o encaminhamento da Proposta em tela, como já referido, não se faz acompanhar de um memorial descritivo com ampla justificativa e argumentação das propostas de mudanças formuladas, seus efeitos e seu alcance; dito de outro modo, o *trade-off* entre ganhos e perdas resultante de sua implementação, fato este que foi detectado pelos nossos representantes no Legislativo e que ensejou requerimento à Mesa, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no

sentido de que sejam solicitadas ao Ministro de Estado da Economia informações adicionais relacionadas à PEC em análise.

Esse documento, estruturado em 78 parágrafos contínuos e sem divisões de partes, discorre sobre o objetivo geral da proposta formulada, suas “grandes orientações”, seus “princípios” fundamentais e, no cruzamento dessas orientações com estes princípios norteadores, são resumidas as mudanças propostas, sem qualquer discussão sobre estas, tais como: impactos (positivos e negativos) esperados, prazos e possíveis dificuldades legais, políticas, financeiras, culturais etc. na sua implementação.

O terceiro parágrafo da Carta em análise trata, especificamente, do Objetivo da PEC submetida à Presidência da República: “a proposta de Emenda à Constituição aqui apresentada, que possui como público-alvo não só a Administração pública como todo seu corpo de servidores, se insere em um escopo maior de transformação do Estado, que pretende trazer mais **agilidade** e **eficiência** aos serviços oferecidos pelo governo, sendo o primeiro passo de uma alteração maior do arcabouço legal brasileiro” (p. 1, grifos destes ensaístas).

Ademais de ratificar o que já está estatuído no Artigo 37 da *Constituição Cidadã* (Brasil, 1988) – vigente –, pelo menos no que concerne à pretensão de “trazer mais [...] **eficiência** aos serviços oferecidos pelo governo”, a declaração dos objetivos da PEC 32/20, na mensagem do Ministro, ao afirmar-se inserida “em um escopo maior de transformação do Estado” e ser “o primeiro passo em uma alteração maior do arcabouço legal brasileiro” (Brasil, ME, 2020, p. 1), evidencia o seu alinhamento com a já anacrônica e fracassada política neoliberal do Estado mínimo, preconizada pelo Consenso de Washington (1990), hoje amplamente contestada, inclusive pelo seu inspirador, o recém-falecido professor das Universidades de Princeton, York, Warwick, PUC-RJ e MIT, John Williamson, e tantos outros teóricos da Economia como Chang (2004), Kaplan & Rodrik (2001), Rodrik (2006).

Por outro lado, a tão desejada **maior agilidade** na prestação dos serviços públicos, com a qual, certamente, todos concordamos, não parece ficar garantida com a introdução das radicais propostas de mudança desestimuladoras da opção de escolha pela dedicação à vida pública. Muito pelo contrário, poderá até mesmo vir a acarretar o abandono dos cargos públicos, por parte dos atuais servidores de melhor qualificação, ou o

menor estímulo às carreiras dos postos de governo por parte dos futuros servidores.

Ainda de acordo com o documento em análise, “o novo serviço público” que se pretende implementar será baseado em quatro princípios: a) foco em servir [...]; b) valorização das pessoas [...]; c) agilidade e inovação [...]; e d) eficiência e racionalidade [...]” (Brasil, ME, 2020, p. 1). Todos muito louváveis, esses princípios parecem transcritos de um manual de gestão de recursos humanos de qualquer organização privada, tal a distância que guardam com os papéis exigidos ao servidor público.

Muito mais adequados à natureza especial do Serviço Público parecem ser os princípios “de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”, consagrados pela Constituição de 1988 (Art. 37).

Como “grandes orientações” das propostas formuladas na PEC enviada ao Congresso Nacional, o Ministro da Pasta da Economia propõe: “a) modernizar o Estado [...]; b) aproximar o serviço público brasileiro da realidade do país; e c) garantir condições orçamentárias e financeiras para a existência do Estado e para a prestação de serviços públicos de qualidade” (Brasil, ME, 2020, p. 1).

Nesse trecho, o texto que encaminha a PEC em foco revela a sua evidente inspiração privatista e o “lugar da fala” de seu(s) autor(es): o mundo dos negócios. De fato, a distância que o legítimo interesse privado guarda do inalienável interesse público fica patente na comparação da declaração dos princípios orientadores da reforma proposta (acima) com os fundamentos do Estado Democrático de Direito, proclamados no Artigo 1º de nossa Constituição Federal: “I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e V – o pluralismo político” (Brasil, 1988).

Logo na abertura do parágrafo em que se propõe a expor as justificativas que sustentariam suas propostas de alteração do texto constitucional, o ministro Paulo Guedes revela a sua visão microeconômica de profissional do mercado no tratamento da coisa pública: “a percepção do cidadão, corroborada por indicadores diversos, é a de que o Estado custa muito e entrega pouco” (Brasil, ME, 2020, p. 1). Para que este discurso fosse adequadamente dirigido ao mercado, bastaria apenas trocar a expressão “cidadão” por “consumidor”, já que o verbo “entregar”, presente no mesmo e característico das atividades comerciais como, por exemplo, as empresas de *delivery*, e que, em nenhum caso, se aplica às complexas funções de

prestação de serviços do Estado, não foi esquecido pelo brilhante economista do setor financeiro privado. Provavelmente, e para salvação nacional, a fala do ministro, após mais de dois anos de vivência no Setor Público já teria compreendido que “cidadão” é uma categoria do mundo político e que “consumidor” se refere, exclusivamente, a um ator de um enclave das sociedades de mercado.

Por outro lado, a preocupação de sua excelência com:

A estrutura **complexa** e **pouco flexível** da gestão de pessoas no serviço público brasileiro torna extremamente difícil a sua adaptação e a implantação de soluções rápidas, tão necessárias no mundo atual, caracterizado por um processo de constante e acelerada transformação. Torna-se imperativo, portanto, pensar em um novo modelo de serviço público, capaz de enfrentar os desafios do futuro e **entregar serviços de qualidade** para a população brasileira” (Ibidem, p. 1).

Ainda que muito lúcida ao reconhecer o processo de vertiginosa transformação por que passa o mundo atual, mais uma vez, ratifica o “lugar da fala” do ilustre autor deste documento: o mundo das organizações competitivas do mercado. De novo, o mesmo ato falho – antes referido –, revelador da dificuldade do ministro em separar o interesse público das demandas do mercado, explicitam sua simpatia pela literatura do chamado *pop management*, tão ao gosto dos consultores de RH como inadequada para a gestão de servidores que **não entregam**, mas **prestam serviços públicos**, os quais, pelo império da Lei, sempre, e em todos os casos, deveriam ser de qualidade.

É forçoso reconhecer que, ao explicitar os princípios norteadores da PEC apresentada ao Congresso Nacional, o Ministro da Economia logra alcançar uma melhor compreensão dos desafios a serem enfrentados, urgentemente, pelo Setor Público brasileiro nestes tempos de grandes mudanças tecnológicas e sociais em um universo marcado pela inequidade, ao eleger o **foco em servir**, a **valorização das pessoas**, a **agilidade** e a **inovação** e a **eficiência e racionalidade** como princípios balizadores das transformações de que carece o Estado brasileiro.

Sobre esta questão, cumpre destacar que o denominado Consenso de Washington – decálogo tão ao gosto do pensamento neoliberal do atual Ministro da Economia, quanto questionado até mesmo pelos mais lúcidos

entre os seus pares – de acordo com a política oficial do Fundo Monetário Internacional (1990), preconiza em seu segundo “mandamento”: “Redirecionamento dos gastos públicos de subsídios (especialmente subsídios indiscriminados) para uma ampla provisão de serviços essenciais pró-crescimento e pró-pobres, como educação, saúde e investimento em infraestrutura.” Ora, esses “serviços essenciais”, tradicionalmente, são prestados à sociedade pelo Estado, o qual, na cartilha neoliberal deve ser mínimo. O que fazer?

Na interpretação da Proposta aqui discutida, a prestação desses serviços essenciais seria realizada por uma “legião mercenária” de funcionários, sem maiores vinculações com o Estado, com cinco formas diferentes de “contratação”, competindo entre si, demissíveis *ad nutum*, em uma cultura organizacional autoritária e em uma débil Democracia. Será que podemos esperar deste quadro “uma ampla provisão de serviços essenciais pró-crescimento e pró-pobres, como educação, saúde e investimento em infraestrutura”?...

### **Considerações finais**

Neste breve ensaio, ao analisarmos a Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020, encaminhada à Presidência da República pelo Ministério da Economia e, em seguida, à Câmara dos Deputados, em 3-9-2020, destacamos que essa se fez acompanhar da Carta EM nº 00047/ME, datada de 2-9-2021, assinada pelo Ministro da Economia Paulo Roberto Nunes Guedes, documento esse que adquire importância central nas considerações aqui formuladas, tendo em vista que essa Carta, tem a pretensão de substituir a esperada e necessária exposição de motivos, ausente nesse encaminhamento. Tradicionalmente essa exposição, onde são explicitados os vetores determinantes das alterações constitucionais propostas, sua justificativa, os argumentos que as sustentam e seus fundamentos, tudo isso com base em indicadores da realidade nacional, **é apensada às propostas de alterações da Norma Constitucional, bem como é fundamental para avaliação dos efeitos esperadas (positivos e negativos) e o *trade off* das mudanças ensejadas.**

A já detectada ausência (pelos parlamentares) desse importante documento no encaminhamento da proposta de reforma administrativa em tela, parece ser, muito mais, uma estratégia do(s) autor(es) da mencionada

PEC – ou, como provavelmente indicariam os seguidores de Freud: um “ato falho da memória” – do que, propriamente, apenas, o esquecimento do tão indispensável documento.

De fato, na breve análise que fazemos do discurso da mencionada Carta, ressalta, claramente, o “lugar da fala” de seu(s) autor(es) como sendo o de ator(es) fora de seu(s) papel(eis).

A confusão entre a natureza singular da *res publica* contraposta à coisa privada, como vimos anteriormente, permeia toda a equivocada redação da Carta de encaminhamento daquela PEC. Equívoco este que sói manifestar-se, com frequência, nas propostas e atos do atual Governo Bolsonaro, em geral, protagonizado por atores oriundos do mercado, sem qualquer experiência prévia no setor público e com deficiente formação nas ciências políticas.

O desastre que um acidente como o acima descrito é capaz de operar fica evidente quando, na outra margem do rio, comparamos esse discurso com excertos da fala com a qual o Presidente do Congresso Constituinte de 1988, deputado Ulysses Guimarães, exalta o trabalho dos seus pares ao final dos trabalhos de elaboração de nossa Carta Magna de 88: “Esta Constituição terá cheiro de amanhã, não de mofo! “A governabilidade está no social. “A fome, a miséria, a ignorância, a doença inassistida são ingovernáveis. “A injustiça social é a negação do Governo e a condenação do Governo. “Cidadão é o usuário de bens e serviços do desenvolvimento” (*O Globo*, 1988, p. 5). E, acrescentamos, jamais, o **consumidor** de serviços a ele **entregues** e não prestados.

Como advertência aos nossos(as) representantes no Congresso que têm a missão de debruçar-se sobre essa proposta tão equivocada quanto intempestiva, destacamos da metafórica mensagem do então Presidente da Assembleia Constituinte que nos legou a Carta Cidadã de 1988, a citação ao conhecido canto camoniano do vetusto ancião do Restelo, dirigindo-se aos marinheiros da expedição de Vasco da Gama (1497) na praia de partida da primeira viagem de circum-navegação do Continente Africano, protagonizando o “lugar da fala” do conservadorismo feudal moribundo no despontar de uma nova era:

Não ouvimos o *establishment*, encarnado no Velho do Restelo, clamando na praia alvoroçada da partida, Vasco da Gama, Pedro Álvares Cabral e Camões para permanecerem em casa, saboreando

bacalhau e caldo verde, ao invés da aventura das Índias, do Brasil e dos Lusíadas e amaldiçoando “o primeiro que no mundo, nas ondas, velas quis em seco lenho” (*O Globo*, 1988, p. 5).

Finalmente, seguindo a lúcida advertência do saudoso homem público e estadista, Ulysses Guimarães, cantemos com o vate maior do vernáculo o seu Canto V de *Os Lusíadas*:

*Estas sentenças tais o velho honrado  
Vociferando estava, quando abrimos  
As asas ao sereno sossegado  
Vento, e do porto amado nos partimos,  
Dizendo: — Boa viagem! Logo o vento  
Nos troncos fez o usado movimento.  
(Camões, 1980, 1.<sup>a</sup> ed., 1572, p. 187)*

## Referências

- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BASTOS, Rogério Lustosa & SOUZA, Lizete Quelha de. Pandemia, experiências e sociedade atual: contribuições de Walter Benjamim. Capítulo 16. p. 119-125. In: *Em tempos de pandemia: propostas para defesa da vida e de direitos sociais*. [organizadores] Elaine Moreira. Rachel Gouveia... [et al.] – Rio de Janeiro: UFRJ, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Escola de Serviço Social, 2020. 155p. Disponível em: <[http://www.cress-es.org.br/wp-content/uploads/2020/05/1\\_5028797681548394620.pdf](http://www.cress-es.org.br/wp-content/uploads/2020/05/1_5028797681548394620.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2021.
- BOLSONARO, Jair Messias. *O caminho da prosperidade. Programa de governo do candidato Jair Bolsonaro (PSL) nas eleições de 2018*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <[https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517//proposta\\_1534284632231.pdf](https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517//proposta_1534284632231.pdf)>. Acesso em: 30 mar. 2021
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Ficha de Tramitação da PEC 32/2020*. Brasília: Portal da Câmara dos Deputados, 2020a.

- Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/ficha-detramitacao?idProposicao=2262083>>. Acesso em: 1.º mai. 2021
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Notas taquigráficas da Audiência Pública Extraordinária (virtual) de 26 de abril de 2021 (Segunda-Feira) às 14 horas realizada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) para a PEC 32/2020*. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação da Câmara dos Deputados, 2021b. Disponível em: <<https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/61167>>. Acesso em 5 mai. 2021.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Notas taquigráficas da Audiência Pública Extraordinária (virtual) em 29 de abril de 2021 (quinta-Feira) às 10 horas realizada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) para a PEC 32/2020*. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação da Câmara dos Deputados, 2021c. Disponível em: <<https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/pdf/61183>>. Acesso em 6 mai. 2021.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Notas taquigráficas da Audiência Pública Extraordinária (virtual) em 30 de abril de 2021 (sexta-feira) às 09 horas realizada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) para a PEC 32/2020*. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação da Câmara dos Deputados, 2021d. Disponível em: <<https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/61184>>. Acesso em 7 mai. 2021.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Resolução nº 14, 2020*. Institui, no âmbito da Câmara dos Deputados, o Sistema de Deliberação Remota. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2020/resolucaodacamaradosdeputados-14-17-marco-2020-789854-norma-pl.html>>. Acesso em 25 mar. 2021.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Resolução nº 17, 1989*. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1989. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 25 mar. 2021.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020 (do Poder Executivo)*. Brasília: Diário da Câmara dos Deputados da República Federativa do Brasil. Ano LXXVI nº 19, quarta-feira, 10 de fevereiro de 2021. p. 370-384.

- Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020210210000190000.PDF#page=370>>. Acesso em 20 mar. 2021.
- BRASIL. *Constituição Federal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002 [Promulgada em 1988].
- BRASIL. ME. Ministério da Economia. Carta à Presidência da República (*Carta EM nº 00047/ME*) do Ministro da Economia Paulo Roberto Nunes Guedes. Brasília: Ministério da Economia, 2 de setembro de 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/ExpMotiv/MECON/2020/47-ME.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/MECON/2020/47-ME.htm)>. Acesso em 29 mar. 2021.
- BRASIL. TSE. Tribunal Superior Eleitoral. *Eleições 2020: conheça os maiores colégios eleitorais do país e o perfil do eleitorado brasileiro*. Brasília: Comunicação do TSE, 6-11-2020 18h15. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/eleicoes-2020-conheca-os-maiores-colegios-eleitorais-do-pais-e-o-perfil-do-eleitorado-brasileiro>>. Acesso em 21 abr. 2021.
- CAMÕES, Luís. *Os Lusíadas*. Belo Horizonte: Editora Itatiaia; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1980 [1.ªed., 1572].
- CARVALHO, Humberto Lucchesi de. *Reforma Administrativa: que segurança jurídica nós temos, que segurança jurídica nós queremos?* Lucchesi Advogados Associados. Belo Horizonte: Serjusmig – Sindicato dos Servidores da Justiça do Estado de Minas Gerais, Janeiro de 2021. Disponível em: <<http://site.serjusmig.org.br/download/3e55470bdbfed395f1b593d0241a57e41f10b0c7>>. Acesso em 28 mar. 2021.
- CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: EDUNESP, 2004.
- COSTA, Frederico Lustosa da. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. *Revista do Serviço Público Brasília*. 59(3): 271-288, jul.-set. 2008 Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1481/1/2008%20Vol.59%2cn.3%20Costa.pdf>>. Acesso em 18 mar. 2021.
- COSTA, Frederico Lustosa da. *Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. 256 p.

- COSTA, Simone da Silva. Pandemia e desemprego no Brasil. *Rev. Adm. Pública*, vol. 54, nº 4, Rio de Janeiro, jul.-aug. 2020. Epub aug. 28, 2020. *Print version* ISSN 0034-7612. *On-line version* ISSN 1982-3134. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122020000400969](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122020000400969)>. Acesso em 20 abr. 2021
- FAIRCLOUGH, Norman. *Discurso e mudança social*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.
- FATTORELLI, Maria Lucia. *Carta aberta dirigida às autoridades do poder executivo e aos parlamentares*. Questiona os argumentos e dados usados por autoridades para justificar a “reforma administrativa” (PEC 32/2020). Brasília: Auditoria Cidadã da Dívida. 1.º fev. 2021a. Disponível em: <<https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2021/02/CartaAberta-PEC32-10.pdf>>. Acesso em 2 mar. 2021.
- FATTORELLI, Maria Lucia. *Interpelação Extrajudicial sobre a PEC 186/2019 e a PEC 32/2020*. Brasília: Auditoria Cidadã da Dívida, Documentos oficiais, 2 de março, 2021b. Disponível em: <<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/senadores-recebem-interpelacao-judicial-pec-186-e-pec-32/>>. Acesso em 20 mar. 2021.
- KAPLAN, Ethan & RODRIK, Dani. *Did the Malaysian capital controls work?* Harvard University, John F. Kennedy School of Government, Cambridge, 2001.
- MACHADO, Ralph. *PEC muda regras para futuros servidores e altera organização da administração pública*. Brasília: Agência Câmara de Notícias, 4 set. 2020 - 11h46. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/690350-pec-muda-regras-para-futuros-servidores-e-altera-organizacao-da-administracao-publica>>. Acesso em 1.º mar. 2021.
- MARTINS, Paulo Emílio Matos. *A reinvenção do sertão: organização social e governança do Bello Monte (1893-1897)*. 2.ª ed. São Paulo: Hucitec, 2018. 354p.
- MATIAS-PEREIRA, José. *Manual da gestão pública contemporânea*. 3.ª ed. São Paulo: Atlas, 2010a.
- MATIAS-PEREIRA, José. *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas, 2010b.
- O GLOBO. *Um discurso de exaltação aos trabalhos dos constituintes*. Rio de Janeiro, 28-7-1988, p. 5.

- RODRIG, Dani. Goodbye Washington Consensus, hello Washington confusion? *Journal of Economic Literature*, vol. XLIV (December 2006), p. 973-987.
- SERVIR. *Frente Servir Brasil protocola mandado de segurança no STF contra a tramitação da PEC 32/2020*. Brasília: Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público (SERVIR BRASIL) 12 de fevereiro de 2021 . Disponível em: <<https://www.servirbrasil.org.br/2021/02/frente-servir-brasil-protocola-mandado-de-seguranca-no-stf-contra-a-tramitacao-da-pec-32/>>. Acesso em 28 mar. 2019.
- SOUZA, Jessé. *A ralé brasileira: quem é e como vive*. Jessé Souza, colaboradores André Grillo et al. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. Disponível em: <<http://flacso.redelivre.org.br/files/2014/10/1143.pdf>>. Acesso em 10 abr. 2021.
- WAHRLICH, Beatriz M. de Sousa. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, (8): 27-75, abr.-jun. 1974. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/357431810/Reforma-Admin-Federal-Beatriz-Wahrlich>>. Acesso em 15 fev. 2021.
- WILLIAMSON, John. The Washington Consensus as policy prescription for development. In: BESLEY, T. & ZAGHA, R. (editors). *Development Challenges in de 1990s: leading policymakers speak from experience*. World Bank and Oxford University Press, 2005, p. 33-53.

# REFORMA ADMINISTRATIVA: A “REFORMA TRABALHISTA” DOS SERVIDORES PÚBLICOS<sup>1</sup>

GRAÇA DRUCK<sup>2</sup>

## Resumo

O artigo analisa o contexto neoliberal no Brasil, a partir do qual se pode compreender as recentes reformas do Estado – a dos anos 1990 – e a atual. Defende a tese que a reforma administrativa já está em curso no país, através de um conjunto de disposições legais, como a EC 95, a Lei 173/2020, a EC 109/21, dentre outros, além do crescente processo de terceirização e de contratos temporários nos serviços públicos. Analisa a PEC 32 como uma “reforma trabalhista” dos servidores públicos que legaliza a precarização como regra. Por fim, explica porque a estabilidade e os concursos públicos são condições indispensáveis para garantir a continuidade, a regularidade e a qualidade dos serviços públicos, se constituindo numa defesa da sociedade.

**Palavras-Chave:** Reforma administrativa; Servidores públicos; Neoliberalismo.

## Abstract

The article analyzes the neoliberal context in Brazil, from which one can understand the recent reforms of the State – that of the 1990s – and the current one. It defends the thesis that administrative reform is already underway in the country, through a set of legal provisions, such as EC 95, Law 173/2020, EC 109/21, among others, in addition to the growing process of outsourcing and temporary contracts in public services. It analyzes PEC 32 as a “labor reform” for public servants that legalizes precariousness as a rule. Finally, it explains why stability and public tenders are indispensable conditions to guarantee the continuity, regularity and quality of public services, constituting a defense of society.

**Keywords:** Administrative reform; Public servants; Neoliberalismo.

---

<sup>1</sup> Esse artigo é fruto de pesquisa desenvolvida com o apoio do CNPq, que contou com a participação dos Bolsistas de Iniciação Científica Samara Reis e Emmanuel Leone.

<sup>2</sup> Professora titular de sociologia da UFBA, pesquisadora do CRH/UFBA e do CNPq, membro da REMIR Rede de Estudos e Monitoramento da Reforma Trabalhista.

## RESUMEN

El artículo analiza el contexto neoliberal en Brasil, a partir del cual se pueden entender las recientes reformas del Estado – la de los noventa – y la actual. Defiende la tesis de que la reforma administrativa ya está en marcha en el país, a través de un conjunto de disposiciones legales, como EC 95, Ley 173/2020, EC 109/21, entre otras, además del creciente proceso de tercerización y contratos temporales, en los servicios públicos. Analiza el PEC 32 como una “reforma laboral” para los funcionarios públicos que legaliza la precariedad como una regla. Finalmente, explica por qué la estabilidad y las oposiciones son condiciones indispensables para garantizar la continuidad, regularidad y calidad de los servicios públicos, constituyendo una defensa de la sociedad.

**Palabras Clave:** Reforma administrativa; Funcionarios públicos; Neoliberalismo.

## **O contexto das reformas do Estado no capitalismo flexível e globalizado: a centralidade do neoliberalismo**

O projeto político neoliberal se tornou hegemônico no plano mundial quando, para além dos países centrais, determinou a redefinição das relações de dominação entre esses e os países periféricos. Processo que se completou mais efetivamente no início da década de 90, com a formulação do “Consenso de Washington”, expressão criada pelo economista John Williamson, do *Institute for International Economics* (IIE), que se tornou mundialmente conhecida como a proposição da comunidade financeira internacional – em especial o FMI e BIRD – para ajustar as economias dos países periféricos às novas exigências dos países centrais, ao processo de reestruturação produtiva e de reordenamento dos mercados no plano internacional. Na sua essência econômica, pode ser resumido em três objetivos principais: i) estabilização da economia (corte no déficit público, combate à inflação), em geral, tendo por elemento central um processo, explícito ou não, de dolarização da economia e sobrevalorização das moedas nacionais; ii) “reformas estruturais” com redução do Estado, através de um programa de privatizações, desregulação dos mercados e liberalização financeira e comercial; e iii) abertura da economia para atrair investimentos internacionais e a retomada do crescimento econômico (Druck, 1996, Filgueiras, 2012).

Para além do conteúdo econômico, a essência política e ideológica do neoliberalismo é central para se compreender as ações dos governos e as mudanças no Estado, sustentada fundamentalmente no “culto ao mercado” que, ao se tornar hegemônico, consegue impregnar a quase toda a sociedade. Assim, constata-se o reforço do individualismo em contraposição à ação coletiva; estimula-se a concorrência em detrimento da solidariedade social; eleva-se o mercado e as “coisas” à condição de sujeitos soberanos;

difunde-se uma visão privatista da sociedade, onde se busca a desmoralização de tudo que é público em troca de uma defesa fervorosa do que é privado. Defende-se a inexorabilidade e a inevitabilidade dessa ordem social, política e econômica como a única possível e até mesmo como o “final da história” (Druck, 1996).

Na visão de Dardot & Laval (2016), o neoliberalismo não apenas “destrói” instituições e direitos, mas também cria formas de relações sociais, de “maneiras de viver”, em que as subjetividades se expressam numa forma de existência e de comportamento, conformando uma “norma de vida”.

Por isso concebem o neoliberalismo como uma racionalidade que está na ação dos governantes e na conduta dos governados, uma “razão do capitalismo contemporâneo”, na qual se generaliza a concorrência como “norma de conduta” e a empresa como modelo de subjetivação. Assim afirmam: “O neoliberalismo pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo<sup>3</sup> dos homens segundo o princípio universal da concorrência” (Dardot & Laval, 2016, p. 17) e ressaltam que a mercantilização e a concorrência no capitalismo contemporâneo assumiram uma outra natureza, pois se tornaram um princípio político geral, que leva “... a racionalidade de mercado a toda a existência por meio da generalização da forma-empresa.” (Ibidem, 2016, p. 27)

Na era da acumulação flexível, a esfera financeira passou a determinar todos os demais empreendimentos do capital, contaminando todas as práticas produtivas e os modos de gestão do trabalho, apoiada centralmente numa nova configuração do Estado, que age em defesa da desregulamentação dos mercados, especialmente o financeiro e o de trabalho. Ademais, determinadas normas de comportamento presentes no âmbito privado capitalista se extrapolam para outros campos sociais, como educação, cultura, segurança, saúde, previdência, etc. Assim, serviços que eram públicos passam a ser oferecidos por empresas privadas. Um processo de “mercadorização/mercantilização da vida” (BIN, 2017). Ou seja, é o avanço do capital sobre áreas de domínio estatal ou público na busca de soluções para as crises ou para novos patamares de acumulação.

---

<sup>3</sup> Governo compreendido na perspectiva foucaultiana, ou seja, como “atividade que rege a conduta dos homens no interior de um quadro e com instrumentos de Estado” (Idem, 2017, p. 18).

Nesta medida, o neoliberalismo, enquanto um projeto de classe, transforma o Estado do capitalismo flexível num Estado de exceção, ferindo o Estado de direito, e adotando um “ajuste fiscal permanente” - instrumento de destruição das políticas públicas, de privatização das finanças públicas, pois subordinado à financeirização (Cardoso Jr., 2020, 2021).

### **A agenda neoliberal e as reformas do Estado no Brasil**

No início dos anos 1990, se inaugura no Brasil a hegemonia do capital financeiro internacional e nacional, com o incentivo à financeirização, abertura comercial e financeira da economia e a alimentação do “sistema da dívida pública”, comprometendo o orçamento do Estado com o pagamento de juros e amortizações. E, através de um discurso falacioso, o governo justificava as políticas de ajuste fiscal, ou seja, a redução com os gastos sociais e com os servidores públicos. Enquanto isso, o pagamento dos juros da dívida cresceu 213% entre 1995 a 2001 e as despesas com previdência, assistência social, educação, cultura, saúde, saneamento cresceram 114,6% (Fatorelli, 2013). A dívida líquida do setor público representava 29,2% do PIB em 1994 e saltou para 42,6% em 1998 (Filgueiras, 2012).

É a partir dos anos 1990 que se pode compreender o processo de transformação do Estado brasileiro e de um novo padrão de desenvolvimento, com o esgotamento do modelo de substituição de importações. Filgueiras (2012) denomina o novo padrão de “modelo econômico liberal periférico”, que se estruturou através de profundas mudanças na relação capital-trabalho; na relação entre as distintas frações do capital; na nova forma de inserção internacional econômico-financeira do país e na estrutura e funcionamento do Estado.

No Brasil e na maior parte da América Latina, submetido à agenda neoliberal, se adotou a concepção que sustentou as reformas do Estado, qual seja a defesa de que a “crise brasileira” era uma “crise do Estado”, que teria se desviado de funções básicas ampliando presença no setor produtivo, acarretando o agravamento da crise fiscal e da inflação e, portanto, era ele que deveria ser “revolucionado”. Nas palavras de Bresser-Pereira, ministro da Administração Federal da Reforma do Estado, criado por Fernando Henrique Cardoso, em 1995, com o objetivo de preparar um novo plano de funcionamento e ação do Estado no Brasil:

A crise do Estado define-se então como: (1) uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) como o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) como a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995, p. 15).

De acordo com Bresser-Pereira (1998), o Estado precisaria ser reconstruído e a Reforma deveria solucionar quatro grandes problemas: a redefinição do seu papel como regulador, isto é o grau de intervenção no mercado; a recuperação da “governança”, ou seja, a capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões do governo, ou a solução da crise fiscal; o aumento da governabilidade, garantindo legitimidade para governar e a delimitação do tamanho e das funções do Estado, através das privatizações, da “publicização” e da terceirização. A “reforma gerencial” está situada essencialmente em duas dessas diretrizes: na redefinição do tamanho do Estado e no aumento da “governança”, pois é caracterizada como a transformação de uma administração pública burocrática numa administração pública gerencial.

A execução da reforma do Estado precisou emendar a Constituição em regras que representaram conquistas importantes do funcionalismo público e da sociedade brasileira, mas que foram consideradas um “retrocesso burocrático”. Assim, foram elaboradas Emendas Constitucionais que trataram de criar o “setor público não estatal” – as organizações sociais –, a reforma da previdência, o fim da obrigatoriedade do regime jurídico único, possibilitando a contratação em regime celetista, através de processo seletivo público e a manutenção de concurso público somente para servidores estatutários; o fim da estabilidade desses, permitindo a demissão por falta grave, ou por insuficiência de desempenho ou por excesso de quadros, possibilidade de colocar servidores em disponibilidade em alternativa à exoneração por excesso de quadros, limitação rígida da remuneração e dos proventos de aposentadoria, fim da isonomia “como direito subjetivo”, dentre outras proposições.

A aprovação da Emenda Constitucional nº 19, em 1998, estabeleceu as bases da reforma, aprovando as linhas fundamentais do Plano Diretor, que propunha um modelo de administração pública gerencial e de resultados. Segundo Amorim (2009) oitenta preceitos da Constituição foram alterados e introduzidos sete novos artigos. Para o autor, a reforma administrativa, no interior da reforma do aparelho do Estado, foi a mais radical, baseada na experiência da administração gerencial da iniciativa privada.

Os principais resultados dessa reforma, 25 anos depois, indicam um processo de precarização do trabalho dos servidores públicos e, consequentemente, dos serviços públicos prestados à sociedade. Mesmo que nesse período, diferentes conjunturas e governos com espectros políticos diversos tenham se sucedido, não houve nenhuma “contrarreforma” que desfizesse as alterações constitucionais da Emenda Constitucional 19. A terceirização cresceu sem controle, o uso de Organizações Sociais, especialmente na área de saúde, avançou enormemente sem a devida fiscalização por parte do poder público, os contratos temporários e CLT cresceram mais do que os estatutários nos municípios e estados, que congregam a maioria dos servidores públicos do país.

Entretanto, nesses vinte e cinco anos, se abriu um novo momento no país, marcado pela crise política que desembocou num golpe à democracia, em 2016, que levou ao injusto impeachment da presidente da república Dilma Rousseff. Um processo de disputa de agendas políticas, em que saiu vitorioso o fundamentalismo neoliberal defendido pelo conjunto do empresariado brasileiro. O marco dessas políticas foi a aprovação da Emenda Constitucional 95, proposta pelo governo Michel Temer, que congelou os gastos sociais por 20 anos, tal medida inédita no país e no mundo, foi a primeira grande ruptura com a Constituição de 1988 que, dentre outras conquistas, estabeleceu direitos sociais fundamentais e política públicas necessárias para a sociedade brasileira. A EC 95, ao limitar os gastos com saúde, educação, assistência, segurança, etc, submeteu o orçamento público a finanças, pois nenhum limite foi definido em relação à transferência de recursos públicos às instituições financeiras, através do pagamento de juros e amortizações da dívida pública.

E, desde então, um conjunto de contrarreformas, que começaram pela Lei da Reforma Trabalhista e da Lei da Terceirização, aprovadas em 2017, da Reforma da Previdência de 2019, que tem como ponto comum e central a rejeição da função protetiva do Estado, através da negação do

direito do trabalho e do direito previdenciário. São todas contrarreformas defendidas unitariamente por todos os segmentos do empresariado brasileiro, base fundamental de sustentação do governo Bolsonaro-Guedes, eleito em 2018 sob condições muito suspeitas, devido ao impedimento da candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva, através da operação lava jato, e à proliferação massiva de “*fake news*”, dentre outras.

Essas contrarreformas, incluindo as propostas de emenda constitucional que constituem a reforma do Estado que estão no Congresso Nacional, são justificadas em nome de um ajuste fiscal permanente, que começou a ser aplicado desde o final dos anos 1990 e cujos resultados provocaram um aumento brutal da desigualdade econômica e social. A Reforma Trabalhista, por exemplo, defendida pelo empresariado como instrumento necessário para a criação de empregos e retomada do crescimento econômico, mostrou a falácia desse discurso, quando as altas taxas de desemprego foram mantidas, a economia ficou estagnada e a precarização do trabalho se tornou a regra.

No âmbito da evolução das despesas públicas, os impactos dessas políticas de ajuste fiscal evidenciam uma gradativa destruição dos serviços públicos. Amaral (2021) apresentou um levantamento dos recursos financeiros do Estado aplicados no período de 2014 a 2020, incluindo a previsão para 2021, destacando dentre as áreas classificadas como sociais, as seguintes: Educação, Saúde, Cultura, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia, além de incluir os Encargos Especiais: Refinanciamento da Dívida (Juros, Encargos e Amortização da Dívida) e Defesa Nacional.<sup>4</sup>

Os resultados desse levantamento são alarmantes e revelam um quadro de destruição de serviços essenciais à sociedade brasileira neste período de seis anos: na educação uma redução de 28,5%; na saúde redução de 21,6% considerando 2021, sendo que em 2020, por conta da pandemia, houve um aumento com a liberação de recursos especiais, mas que não estão previstos no orçamento de 2021; na cultura, uma queda de 90,2%; na gestão ambiental reduziu 74,2%; na ciência e tecnologia, redução de

---

<sup>4</sup> Despesas liquidadas no período 2014-2021, sendo que o valor de 2021 é o provável valor a ser liquidado, considerando-se a relação despesa liquidada/despesa autorizada na Lei Orçamentária Anual (LOA), valor médio de 2014 a 2020. Os valores apresentados estão em R\$, corrigidos para janeiro de 2021, Pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os valores relativos ao período 2014-2020 foram obtidos da Execução Orçamentária da União (Brasil. Câmara dos Deputados, 2021) e a proposta de 2021 são as estabelecidas no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) (Brasil. Câmara dos Deputados, 2021; Amaral, 2021).

57,1%. Enquanto os recursos para pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública aumentaram 62,5%. Dados que atestam a subordinação do orçamento público à finanças e de destruição de direitos sociais fundamentais, com o estrangulamento dos serviços públicos.

Neste mesmo levantamento, Amaral (2021) apresenta também o drástico corte de recursos para as universidades federais nos itens de “outras despesas correntes” (todos os pagamentos de despesas indispensáveis ao funcionamento dessas instituições: luz, água, internet, material de consumo e os trabalhadores terceirizados, sem os quais elas não funcionam), que foi de 38,9% e uma redução de 96,4% em “investimentos”, provocando paralisação de obras, degradação das instalações e fechamento de laboratórios de pesquisas. Neste período – 2015/2021 –, a Capes teve seu orçamento reduzido em 65,3% e o CNPq, 69,4%, implicando no corte de bolsas de pós-graduação e de pesquisas, inviabilizando a formação de novos pesquisadores através da pós-graduação assim como de pesquisas já em curso, que tiveram que ser interrompidas.

A “Reforma Administrativa” proposta pelo governo é parte dessa agenda, situa-se nessa perspectiva, pois defende um Estado sem servidores públicos estatutários, cuja consequência será a impossibilidade de manter os serviços públicos tão necessários – agora mais do que nunca – em função da crise sanitária e econômica amplificada pela pandemia do coronavírus. É o aprofundamento do ajuste fiscal permanente que se traduz na redução do número de funcionários públicos, através da suspensão de concursos, da quebra da estabilidade, da redução dos salários e da terceirização sem limites, reduzindo drasticamente a disponibilidade de serviços públicos à maioria da população brasileira, que necessita desses serviços, como condição de sobrevivência, especialmente na saúde e na educação.

### **PEC 32 – Reforma Administrativa: a “reforma trabalhista” dos servidores públicos já está em curso**

No dia 3 de setembro de 2020, em plena pandemia do coronavírus, o governo encaminhou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional – PEC 32, chamada de “Reforma Administrativa”, que “altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa”.

É uma verdadeira “reforma trabalhista” dos servidores públicos. Isto porque ambas têm a mesma motivação: reduzir o custo da força de trabalho; têm os mesmos objetivos ou resultados: a subtração de direitos; estão subsumidas à mesma lógica de uma mercantilização radical do trabalho e dos bens públicos sob o domínio de um fundamentalismo neoliberal que não tem limites morais nem materiais para impor as regras do mercado e dos interesses privados; e ambas legalizam a precarização do trabalho como regra. No caso dos servidores públicos, a “reforma administrativa” propõe substituir os servidores estatutários concursados por contratos precários, temporários, CLT, e por um amplo e ilimitado processo de terceirização, utilizando de modalidades já existentes, como as Organizações Sociais.

Entretanto, é necessário compreender que as implicações destas reformas para a sociedade são diferentes. Isso porque as mudanças da PEC 32, ao transformar a natureza dos vínculos da imensa maioria dos servidores públicos, subtraindo-lhes o direito à estabilidade, objetivo central da “reforma administrativa”, impede que os serviços públicos necessários à sociedade brasileira, sobretudo os segmentos mais pobres, tenham regularidade e continuidade. A precarização do trabalho dos servidores públicos é a precarização dos serviços públicos e, portanto, atinge toda a sociedade.

Quando o governo anunciou a PEC 32, o Ministro da Economia ressaltou que os atuais servidores não seriam atingidos pela reforma, já que ela só vigoraria para os futuros servidores. Entretanto, o que pode ser observado que, para além do texto proposto por esta emenda constitucional, já estão em curso transformações no trabalho dos servidores públicos e em seus direitos, que vêm atingindo a todos os servidores civis ativos e aposentados. A começar pela reforma da previdência, aprovada em 2019, que reduziu salários, com o aumento das alíquotas de contribuição. No ano passado, já na crise da pandemia, a Lei Complementar 173 (de ajuda aos estados e municípios), determinou o congelamento de salários, carreiras e concursos até dezembro de 2021 para o conjunto do funcionalismo público em todos os níveis federativos, condição imposta pelo governo federal para a liberação e envio de recursos aos estados e municípios para enfrentar a pandemia.

Mais recentemente, em 2021, houve a aprovação da PEC emergencial, como parte do chamado “Plano Mais Brasil” encaminhado ao Congresso Nacional pelo governo federal em 2019, constituído por três

propostas de emendas constitucionais – PECs 186, 187, 188 – que têm por objetivo redefinir o Fundo Público, radicalizando o espírito da Emenda Constitucional 95, ou seja: mais uma vez em nome da “crise fiscal”, que se tornou permanente, propõe a redução das despesas sociais, diminuindo os gastos com servidores públicos, subordina-se os direitos sociais assegurados pela Constituição à sustentabilidade da dívida pública; e se põe fim a fundos públicos que têm assegurado políticas públicas fundamentais, a exemplo do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador.

A PEC Emergencial 186, aprovada em 15 de março de 2021, transformada em Emenda Constitucional 109, além de vetar aumentos ou reajustes de salários, realização de concursos públicos para novas vagas e qualquer reestruturação nas carreiras, determina a redução de jornada de trabalho e de salários do funcionalismo público em 25%, quando as despesas se aproximarem do teto dos gastos definidos pela EC 95.

O governo Bolsonaro para justificar a urgência na votação dessa PEC, atrelou-a à crise sanitária e, em nome da necessidade do auxílio emergencial, a transformou na “fonte de recursos” para cobrir o volume de recursos destinados ao auxílio. Ou seja, de forma oportunista, o Ministro da Economia defendeu a PEC emergencial, como uma necessidade do sacrifício dos servidores para a sua contribuição com os mais vulneráveis, objeto do auxílio emergencial. Entretanto, também se definiu o limite de 44 bilhões de reais como gasto com o auxílio, o que representa 14% do que foi destinado ao auxílio emergencial de R\$ 600,00 em 2020, e que totalizou 295 bilhões de reais, recursos que o governo dispunha sem penalizar os servidores públicos. Numa conjuntura de agravamento da pandemia, de altos níveis de desemprego, de falências de pequenos negócios, de fechamento de grandes indústrias estrangeiras, de um número crescente de afastamentos do trabalho, cuja causa maior é a contaminação pelo corona vírus; da necessidade de restringir a circulação de pessoas para evitar a propagação da covid – já que não há vacinas para todos e a rede hospitalar em termos de leitos, UTIs, medicamentos para intubação, falta de oxigênio chegou no seu limite ou entrou em colapso em algumas regiões –, um auxílio emergencial no valor de R\$ 175,00 a R\$ 375,00, em média, R\$ 250,00, pago durante 4 meses, não corresponde às necessidades nas circunstâncias descritas acima, e também não se justifica como determinante das alterações constitucionais para os servidores públicos.

Ademais, é parte da Emenda Constitucional 109, autorizar o Executivo federal a adotar processos simplificados de contratação de pessoal para combater a calamidade, através de contratos temporários, assim como para obras, serviços e compras. Os contratos temporários já existem e são os que mais crescem no serviço público, sobretudo nos municípios e estados, mesmo em tempos normais, sem calamidades ou situações emergenciais. Com a suspensão de concursos públicos até o final de 2021, já definidos pela Lei 173, e com a possibilidade de suspendê-los quando as despesas correntes chegarem a 95% das receitas, é possível vislumbrar o grau de precariedade que atingirá o trabalho dos servidores e, conseqüentemente, dos serviços prestados, quando a vulnerabilidade social será ainda maior e demandará mais políticas públicas.

A PEC 32 – “Reforma Administrativa”, se aprovada pelo Congresso Nacional, servirá para concluir esse desmonte dos serviços públicos do Estado brasileiro, pois seu objetivo é um Estado sem servidores públicos estatutários, cuja consequência será a impossibilidade de manter os serviços públicos tão necessários – agora mais do que nunca –, em função da crise sanitária e econômica amplificada pela pandemia do coronavírus. A exposição de motivos da “Reforma Administrativa” (Mensagem nº 504), não apresenta nenhum diagnóstico do quadro dos servidores públicos. Mas, em declarações à imprensa e seminários para debater a “reforma administrativa”, o ministro da economia, sem qualquer base real, afirmou que se poderia ter uma economia de R\$ 300 bilhões em 10 anos! Ora, mesmo que esse dado fosse levado a sério, isso representa um terço do que foi transferido aos bancos somente no ano de 2019. Do lado das receitas, o governo federal abriu mão de R\$ 331,18 bilhões de arrecadação só em 2020 por conta de renúncias tributárias. No ano de 2019, a renúncia fiscal foi de R\$ 348,4 bilhões, correspondendo a 4,8% do Produto Interno Bruto (PIB). Nessa redução das receitas, não está computado, por exemplo, o estoque das dívidas previdenciárias de grandes empresas, bancos e igrejas com o Estado que, até 2020, acumularam R\$ 1,850 trilhão (bancos e instituições financeiras) e R\$ 728,6 bilhões (das igrejas), segundo dados da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN). A somatória dessas dívidas (R\$ 2,578 trilhões) representa 8,6 vezes mais do que o valor anunciado de 300 bilhões em 10 anos com a “reforma administrativa”. (Druck et al., 2020)

O eixo da “Reforma Administrativa” é o fim da estabilidade e do Regime Jurídico Único e a redução dos concursos públicos, estabelecidos

pela Constituição de 1988; o que está em pauta há 25 anos, quando da reforma do aparelho de Estado do governo Fernando Henrique Cardoso, que também propunha acabar com o RJU, a estabilidade dos servidores públicos e flexibilizar o ingresso à carreira pública.

A PEC 32 propõe a criação do Regime Jurídico de Pessoal com cinco tipos de vínculos e a redução de concursos públicos. São os seguintes: vínculo de experiência, cargo com vínculo por prazo indeterminado, cargo típico de Estado, vínculo por prazo determinado e cargo de liderança e assessoramento.

O concurso público será mantido para os vínculos de experiência, prazo indeterminado e cargo típico de Estado; para os vínculos com prazo determinado e liderança e assessoramento, serão processos de seleção simplificada ou indicação. Acrescenta-se aos sem concurso público, a terceirização, através dos “instrumentos de cooperação” propostos pela PEC 32, espelhados nas Organizações Sociais, criadas a partir da reforma do aparelho de estado de Fernando Henrique Cardoso/Bresser e, que viraram uma epidemia, especialmente na área de saúde, onde as OSs assumiram a gestão dos hospitais públicos, fonte de precarização dos contratos e das condições de trabalho, e também de denúncias de desvio de recursos e de vacinas, agora na pandemia do coronavírus.

Neste novo Regime Jurídico de Pessoal, a estabilidade só será mantida para os “cargos típicos de Estado”, que ainda serão definidos por lei complementar. E, mesmo para esses, após o concurso público, só obterão estabilidade, após três anos com avaliação de desempenho e estágio probatório. Todos os demais vínculos, que constituem a imensa maioria dos servidores públicos não terão estabilidade.

Na realidade, é o fim dos servidores públicos estatutários, pois segundo dados do próprio governo, 26% dos atuais servidores se aposentarão até 2022, e a previsão é que 40% se aposentem até 2030.

### **Por que os concursos e a estabilidade são imprescindíveis para a garantia dos serviços públicos à sociedade brasileira?**

Os concursos públicos e a estabilidade são conquistas da Constituinte de 1988, que representam um avanço para a construção de um Estado democrático e social. Os concursos são a forma mais democrática (e moderna) de ingresso na carreira pública, pois comprovam qualificação/co-

nhcimento/capacidade de forma impessoal para o cargo, rompendo com as práticas do “coronelismo”, onde o quadro de pessoal era composto por indicação de políticos e autoridades do poder público, apadrinhamento, nepotismo, favores eleitorais, dentre outros, são valores que não respeitam as necessidades da população de contar com um profissional competente para prestar os serviços públicos. Condição que reaparece por atos administrativos de governos, a exemplo do que aconteceu no Rio de Janeiro em 2020, com as milícias contratadas diretamente pela prefeitura, que tinham por objetivo impedir o acesso da imprensa e outros entes aos hospitais públicos para mostrar como estavam funcionando na pandemia.

A “Reforma Administrativa”, ao reduzir concursos, com a substituição por “processos simplificados” de seleção e indicação para cargos de liderança e assessoramento (os atuais cargos em comissão e funções de confiança), coloca por terra o avanço constitucional, e conduz a uma regressão na profissionalização que os concursos trazem para a gestão pública.

A estabilidade é indissociável da concepção de servidores públicos, que não são empregados do governo de plantão, mas são agentes do Estado que executam os serviços públicos; produtores, através do seu trabalho, dos bens público-coletivos, como saúde, educação, assistência social, segurança, dentre outros. São servidores da sociedade e, para cumprirem essa função, precisam garantir a continuidade do seu trabalho. Por isso, não podem ficar à mercê de chefias ou de políticos que possam demiti-los, inclusive por perseguição política.

A estabilidade é uma proteção para a sociedade, pois só com estabilidade é possível contar com serviços públicos que atendam as demandas sociais e não as demandas do mercado. Vale registrar que em uma pesquisa realizada pelo Instituto Ideia Big Data em janeiro de 2021, encomendada pelo movimento Livres, de orientação liberal, 45% apoiam a manutenção da estabilidade para todos os servidores; 13% dizem que ela deve ser mantida, mas apenas para algumas carreiras essenciais, 29% afirmaram que restrições à estabilidade devem atingir todas as categorias.

É preciso compreender que há uma diferença fundamental entre trabalhadores da iniciativa privada que estão subordinados a um “mercado de trabalho” sob a lógica da acumulação, do lucro dos empresários para os quais trabalham e os trabalhadores do serviço público que não estão subordinados a essa lógica da concorrência. Por isso não podem ser comparados, nem iguados, porque têm uma natureza diferente.

Na atual fase do capitalismo, o Estado de formato neoliberal adota uma perspectiva gerencial nos moldes da empresa privada, expressão da tendência do neoliberalismo de mercantilizar tudo, transformando os bens públicos em bens privados, isto é, vendidos com o objetivo de lucro, e buscando anular a existência de um conjunto de trabalhadores, cujo trabalho não é produzir mercadorias, mas bens coletivos socialmente necessários, cuja ética é incompatível com o estado gerencial/empresarial, gerido como se fosse uma empresa.

Nas sociedades capitalistas, os serviços públicos representam o “anti-valor” (Oliveira, 1998), pois são bens coletivos produzidos por servidores que não estão diretamente subordinados à lógica mercantil. Nesse sentido, representam uma contra tendência ao capital. É essa condição que pode explicar o ódio dos neoliberais aos servidores públicos, qualificados ora como “parasitas”, ora como “inimigos”, ora como “privilegiados”, ora como “ineficientes”, na defesa da sua extinção. É isso o que representa a “Reforma Administrativa” do governo Bolsonaro-Guedes, apoiada pelas lideranças do Congresso Nacional, por ministros da suprema corte e setores importantes do poder judiciário, que não será atingido pela reforma juntamente com os militares.

### **Considerações finais**

A conjuntura brasileira vem passando por uma profunda crise política, econômica, social, ambiental e sanitária, como nunca vista no país. A pandemia do coronavírus não foi responsável por essa situação, pois a radicalização das políticas neoliberais, aplicadas desde 2016, já havia mostrado os nefastos resultados para a sociedade, em especial para a classe trabalhadora. A crise sanitária explicitou, amplificou e multiplicou um quadro de desigualdade social inédito no país.

As experiências históricas de crises econômicas e sanitárias mostraram que, para minorar os efeitos dessas tragédias, o Estado tem um papel crucial na aplicação de políticas públicas e na oferta de serviços públicos. É o que se evidenciou na recente pandemia, quando em todo o mundo, os governos mesmo alinhados ao projeto neoliberal, tiveram que destinar vultuosos recursos públicos para salvar vidas. E quanto mais se aprofunda a crise econômica, a sociedade precisa de mais Estado e, portanto, os servidores públicos se tornam ainda mais necessários.

No caso brasileiro, não há qualquer aceno do atual governo nesta direção. Ao contrário, a reforma administrativa em curso busca reduzir os servidores públicos, desqualificá-los, desvalorizá-los e precarizar as suas condições de trabalho.

A sociedade brasileira e, especialmente, os segmentos mais organizados, através de sindicatos, movimentos, partidos têm se mobilizado constantemente na defesa dos direitos sociais e constitucionais, na crítica às reformas em curso e na defesa dos serviços públicos. São inúmeras manifestações através de seminários, jornadas, atos virtuais e presenciais, petições, que tem conseguido pressionar o Congresso Nacional, formar blocos de apoio como a Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público, cuja atuação tem sido incansável. Em vários momentos, essa pressão da sociedade organizada obteve resultados importantes, a exemplo do auxílio emergencial de R\$ 600,00 no ano passado, quando a proposta governamental era de R\$ 200,00 e na votação da PEC emergencial neste ano, quando se conseguiu preservar os direitos sociais fundamentais inscritos no art. 6º da Constituição Federal, que estavam em questão no texto original da PEC.

A aprovação ou não da PEC 32 depende ainda de um conjunto de variáveis, especialmente políticas. Resta saber se a fragilização do atual governo e de sua equipe econômica continuará a se aprofundar, criando uma situação de isolamento popular, de perda de base parlamentar e de avanço nas mobilizações sociais, o que se refletirá na votação da PEC 32.

## Referências

- AMARAL, Nelson A. *Um balanço quantitativo do grau de destruição decorrente de diversas ações governamentais*. Disponível em: <<https://aterraeredonda.com.br/dois-anos-de-desgoverno-os-numeros-da-desconstrucao/>>. Acesso em 9-4-2021.
- AMORIM, H. *Terceirização no serviço público: uma análise à luz da nova hermenêutica constitucional*. São Paulo: LTr, 2009.
- BIN, D. *A Superestrutura da dívida: financeirização, classes e democracia no Brasil neoliberal*. São Paulo: Alameda, 2017.
- BRASIL. Presidente. *Plano Diretor da Reforma do aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Reforma da Administração Federal e do Estado, 1995.

- BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 32*. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa, 3-9-2020.
- BRASIL. *Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN)*. Disponível em: <<https://www.gov.br/pgfn/pt-br>>. Acesso em 10-9-2020.
- BRESSER-PERERIA, L. C. *A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. São Paulo: Lua Nova, nº 45, 1998, p. 49-95.
- CARDOSO JR., José Celso. *Vigiar e Punir: a reforma administrativa e o desmonte final do Estado nacional*. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/vigiar-e-punir-a-reforma-administrativa-e-o-desmonte-final-do-estado-nacional/>>. Acesso em 19-9-2020.
- CARDOSO JR., José Celso. Equilíbrio fiscal intergeracional e colapso social. In: *Pílulas de Bom senso – uso sem moderação: apontamentos crítico-propositivos ao substitutivo do senado para a PEC 186/2019 dita emergencial*. AFIPEA, 2021.
- DARDOT, P. & LAVAL, C. *A Nova Razão do Mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DRUCK, G. Globalização, Reestruturação Produtiva e Movimento Sindical. *Caderno CRH (UFBA)*, Salvador, vols. 24/25, p. 21-40, 1996.
- DRUCK, G.; REIS, S. & LEONE, L. *A “reforma administrativa” do governo Bolsonaro/Guedes: rumo ao fim dos servidores e dos serviços públicos no Brasil*. 2020. Disponível em: <<https://jornalggm.com.br/artigos/a-reforma-administrativa-do-governo-bolsonaro-guedes-rumo-a-extincao-de-servidores-e-dos-servicos-publicos-no-brasil/>>. Acesso em 17-9-2020.
- FATORELLI, M. L. *Auditoria Cidadã da Dívida Pública: Experiências e Métodos*. Brasília: Inove Editora, 2013.
- FILGUEIRAS, L. *História do Plano Real: Fundamentos, impactos e contradições*. 3.<sup>a</sup> ed-rev., São Paulo: Boitempo, 2012.
- LIVRES. *Relatório de pesquisa quantitativa: percepção sobre o serviço público no Brasil*. Disponível em: <[https://cdn.eusoulivres.org/wp-content/uploads/2021/02/11162156/Relatorio\\_IDEIA\\_LIVRES\\_BRASIL\\_JAN\\_21.pdf](https://cdn.eusoulivres.org/wp-content/uploads/2021/02/11162156/Relatorio_IDEIA_LIVRES_BRASIL_JAN_21.pdf)>. Acesso em 15-3-2021.
- OLIVEIRA, Francisco. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.

# REFORMA ADMINISTRATIVA: ASPECTOS E CONSEQUÊNCIAS<sup>1</sup>

JULIANO MUSSE<sup>2</sup>

MAX LENO DE ALMEIDA<sup>3</sup>

## 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

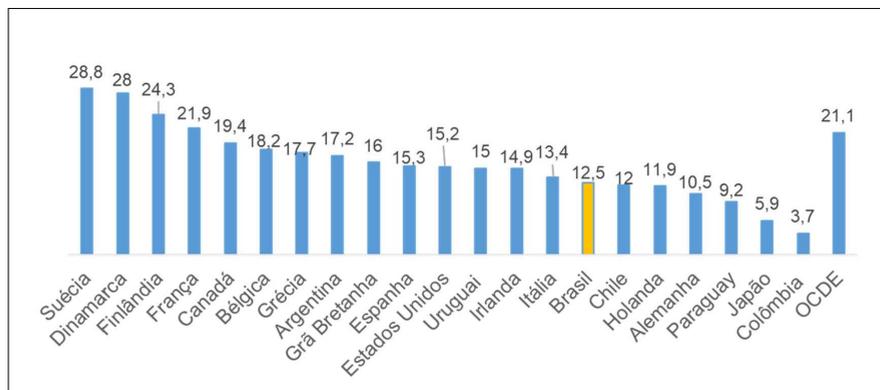
Congresso Nacional, a reforma tem como objetivo desvincular, desobrigar e desindexar o gasto público, além de submeter o orçamento à dívida pública e não às necessidades, cada vez mais pujantes, da população. São proposituras que diminuem as garantias orçamentárias previstas na Constituição Federal para 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 cadeiras<sup>4</sup>) 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 públicos<sup>5</sup> (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

---

<sup>5</sup> 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 demais<sup>6</sup> 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

---

<sup>6</sup> 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 151<sup>7</sup> 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*

<sup>7</sup> <[https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS\\_236160/lang--pt/index.htm](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 rotatividade<sup>8</sup> no serviço público, uma possível descontinuidade<sup>9</sup> 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 servidores<sup>10</sup> (possibilidade de cobrança de alíquota extraordinária).

### Cargo típico de Estado

O cargo típico de Estado<sup>11</sup> 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

---

<sup>10</sup> 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>>.

<sup>11</sup> 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 servidores<sup>12</sup>. 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

---

<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> São pesquisas nas mais diversas áreas do conhecimento como medicina, agricultura, física e

---

<sup>13</sup> 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%
<b>Total</b>	<b>5.570</b>	<b>-</b>	<b>100%</b>	<b>-</b>

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 32/2020<sup>14</sup> 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.

<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> 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

---

<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> 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.

---

<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup>

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

---

<sup>17</sup> 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);<sup>18</sup> 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.<sup>a</sup> 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](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](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](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](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](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.

# OCUPAÇÃO, ESCOLARIDADE, REMUNERAÇÃO E ATUAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS NO BRASIL

JOSÉ CELSO CARDOSO JR.<sup>1</sup>  
ANA LUÍZA MATOS DE OLIVEIRA<sup>2</sup>  
VICTORIA EVELLYN MORAES SOUSA<sup>3</sup>

## Resumo

Este artigo atualiza os dados de uma série histórica de 1986 a 2018 sobre aspectos relevantes do emprego público no Brasil, organizados segundo as três esferas de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) e os três níveis de governo (União, Estados e Municípios). Os dados partem de série de dados padronizada da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) pela equipe do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) que organiza e coordena o “Atlas do Estado Brasileiro”. Também objetiva contestar argumentos correntes sobre as estruturas e as formas de funcionamento do Estado brasileiro e das suas administrações públicas. Nas considerações finais, destaca-se que a máquina pública brasileira está muito longe de poder ser considerada inchada em termos do quantitativo de pessoal ativo ocupado ou de massa salarial, que a composição interna da força de trabalho a serviço do Estado e da sociedade transformou-se positivamente desde a Constituição Federal de 1988 e que tanto a eficiência como o desempenho institucional do setor público são muito superiores do que supõem os discursos em voga.

**Palavras-Chave:** Austeridade; PEC 32/2020; Reforma Administrativa.

## Abstract

This article updates a series from 1986 to 2018 on relevant aspects of public employment in Brazil, organized according to three spheres of power (Executive, Legislative and Judiciary) and the three levels of government (Union, States and Municipalities). The data comes from RAIS (Annual List of Social Information) and is standardized by the Institute of Applied Economic Research (Ipea) that organizes and coordinates the “Atlas of the Brazilian State”. The article also

---

1 Doutor em Desenvolvimento pelo IE-Unicamp, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea. Atualmente, exerce a função de Presidente da Afípea-Sindical e nessa condição escreve esse texto. E-mail: josecelso.cardoso@ipea.gov.br

2 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

3 Economista pela UnB e assistente de pesquisa da Afípea-Sindical. E-mail: victoriaevellyncoستا@gmail.com

aims to challenge current arguments about the structures and ways of functioning of the Brazilian State and its public administrations. In the final remarks, the article stresses that the Brazilian State is not too excessive in terms of the number of active staff employed or the wage bill, and that the internal composition of the workforce at the service of the State has been positively transformed since the enactment of the Federal Constitution of 1988 and that both the efficiency and the institutional performance of the public sector are much higher than what the current speeches suppose.

**Keywords:** Austerity; CA 32/2020; Administrative Reform.

## RESUMEN

Este artículo actualiza datos de una serie histórica de 1986 a 2018 sobre aspectos relevantes del empleo público en Brasil, organizados según las tres esferas del poder (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y los tres niveles de gobierno (Unión, Estados y Municipios). Los datos se basan en una serie de datos estandarizados del RAIS (Informe Anual de Información Social) del equipo del Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (Ipea), que organiza y coordina el “Atlas del Estado Brasileño”. También pretende cuestionar los argumentos actuales sobre las estructuras y formas de funcionamiento del Estado brasileño y sus administraciones públicas. En las consideraciones finales, se destaca que la máquina pública brasileña está lejos de ser considerada hinchada en términos del número de ocupados activos o de la masa salarial, que la composición interna de la fuerza de trabajo al servicio del Estado y la sociedad ha transformado. Positivamente desde la Constitución Federal de 1988 y que tanto la eficiencia como el desempeño institucional del sector público son muy superiores a lo que asumen los discursos en boga.

**Palabras Clave:** Austeridad; PEC 32/2020; Reforma administrativa.

## Introdução

Este artigo atualiza os dados de uma série histórica longa (1986 a 2018) e confiável sobre aspectos relevantes do emprego público no Brasil, organizados segundo as três esferas de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) e os três níveis de governo (União, Estados e Municípios). Os dados partem de série de dados padronizada da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) pela equipe do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) que organiza e coordena o “Atlas do Estado Brasileiro” (Ipea, 2021), o mais completo e acessível acervo de informações sobre composição e evolução do emprego público no Brasil.

O artigo corrobora Fonacate (2019) e Fonacate (2020a) e contesta argumentos correntes sobre as estruturas e as formas de funcionamento do Estado brasileiro e das suas administrações públicas, notadamente no plano do poder executivo federal. Ele visa a qualificação ampla acerca dos termos do debate em curso sobre temas que rondam a reforma administrativa apresentada pelo governo federal ao Congresso Nacional por meio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 32/2020.

Especificamente, busca requalificar os termos do debate, demonstrando que: i) O Estado brasileiro não é grande, nem em termos do quantitativo total de pessoal ocupado, nem em termos do gasto global, havendo

espaço para aumentar seu quantitativo de pessoal no futuro próximo com vistas ao cumprimento dos preceitos constitucionais de 1988 e ao alargamento e complexificação da atuação programática dos Estados nacionais na contemporaneidade;<sup>4</sup> ii) A estrutura de pessoal ocupado pelo Estado no Brasil não o torna demasiado caro, sendo os problemas remuneratórios a exceção e não a regra no setor público; iii) A atuação concreta, contínua, coletiva e cumulativa do poder executivo brasileiro mostra estar em curso, sobretudo desde a reforma administrativa derivada da Constituição Federal de 1988 (CF-1988), um processo de profissionalização das funções e da atuação pública, com a estabilidade funcional, a segurança e previsibilidade das remunerações, aumento da escolaridade média e capacitação permanente dos servidores, em clara indicação de que o Estado brasileiro vem tendo ganhos de eficiência, eficácia e efetividade de modo lento, mas gradual e seguro.<sup>5</sup>

A profissionalização em curso do serviço público se deve a: i) o regime jurídico único como modelo de contratação adequado à natureza e objetivos da função pública; ii) o concurso público como principal mecanismo de contratação e acesso aos cargos públicos; iii) a estabilidade relativa dos servidores após cumprimento de estágio probatório como etapa eliminatória dos certames realizados; iv) as diretrizes e princípios gerais de atuação e conduta contidos nos códigos de ética e na própria lei n. 8.112/1990 etc.

O artigo se inicia com esta introdução, seguida de uma análise introdutória da PEC 32/2020 a partir da literatura sobre o tema. Depois, segue-se uma seção com dados gerais sobre a ocupação no setor público brasileiro no período 1986 a 2018, outra sobre escolaridade no serviço público, outra sobre remuneração e por fim sobre desempenho do setor público. O artigo é finalizado com considerações finais.

### **Reforma Administrativa a partir de um equívoco de diagnósticos, propostas e impactos**

Com frequência, na história brasileira, reformas administrativas optam por ignorar que a burocracia pública é um aglomerado heterogêneo e pouco

---

<sup>4</sup> Para análise da situação brasileira frente à OCDE e América Latina, ver Matos & Cardoso Jr. (2020).

<sup>5</sup> Para uma discussão sobre os fundamentos do Estado democrático e diretrizes para uma reforma progressista, ver Cardoso Jr. (2020c).

monolítico, partindo para a busca de soluções homogeneizadoras, que tentam resolver tudo de uma vez, privilegiando fórmulas legais, abrindo, assim, a porta para seu questionamento e futuras falhas sistêmicas (Peci, 2020).

Também, é comum que as respostas-padrão a déficits na administração pública sejam uma combinação de reformas com vistas a ampliar a eficiência baseadas em modelos neoliberais inspirados nos princípios da chamada *New Public Management* (NPM). Segundo Brinkerhoff & Brinkerhoff (2015), os discursos acadêmicos e políticos por vezes parecem estar presos em um *looping*, repetindo variações dos mesmos problemas, diagnósticos e soluções.

Este parece ser o caso de diversas propostas legislativas que tramitam no Congresso Nacional brasileiro, que podem transformar profundamente o Estado brasileiro. É o caso das PECs 438/2018, 186/2019, 187/2019, 188/2019 e 32/2020, que carecem de compreensão sistêmica sobre os condicionantes do desempenho estatal. As referidas PECs visam promover um abrangente e profundo ajuste fiscal, tomado apenas pelo lado das despesas públicas, calando-se sobre a regressividade da estrutura tributária pelo lado da arrecadação.

Na PEC 32/2020, há, ao menos, 3 aspectos críticos. O primeiro é prever o fim do Regime Jurídico Único (RJU) para novos ingressantes, exceção feita aos que ingressarem nos chamados *cargos típicos* de Estado, não definidos na PEC. O que seria mais típico de Estado no atual contexto da pandemia de Covid-19 que as carreiras das áreas de saúde, assistência social, educação e meio-ambiente? No entanto, para as demais formas de contratação previstas na PEC, prevê-se o fim da estabilidade funcional dos servidores nos respectivos cargos públicos, introduzindo-se, a partir de então, problemas notórios de assédio moral e institucional contra funcionários e organizações, riscos de fragmentação e descontinuidade das políticas públicas de caráter permanente e aumento da incerteza em relação à qualidade, tempestividade e cobertura social e territorial das entregas de bens e serviços por parte do Estado. Quanto a esse aspecto, Mariano & Sousa (2020) apontam que desde 1998 são apresentadas ao Congresso Nacional propostas legislativas para disciplinar a perda de cargo público por insuficiência de desempenho. Tais propostas, segundo os autores, servem ao objetivo de ampliar o ideal neoliberal no Brasil, que vem, paulatinamente, alterando o projeto originário do constituinte de 1988 e segue pautando a opinião pública quanto a uma suposta ineficiência, morosidade e

má qualidade do serviço público. Segundo Mariano & Sousa (2020), o princípio da vedação ao retrocesso social interdita que conquistas sociais sejam suprimidas ou extintas. A partir deste princípio, argumentam que a estabilidade no serviço público deve ser mantida, pois significa uma garantia para o cidadão e para o próprio Estado, ao protegê-lo de ser capturado por interesses alheios. Segundo os autores, os novos e recentes ataques à garantia da estabilidade são inconstitucionais ao atacarem o núcleo essencial do direito fundamental à boa Administração, acarretando retrocessos em conquistas sociais. Ainda, qual seria o impacto na igualdade de gênero e de raça de uma reforma que mantenha a estabilidade somente para os chamados “cargos típicos de Estado”, mais masculina e notoriamente branca, e precarize ainda mais os vínculos onde estão as mulheres e os negros (Murphy, 2015)?

Em segundo lugar, a proposta prevê o *princípio da subsidiariedade*, invertendo o espírito original da CF-1988, fazendo com que o Estado atue de forma coadjuvante aos setores empresariais privados na provisão de bens e serviços à sociedade. O Estado auxiliaria e supriria a iniciativa privada em suas deficiências e carências, só substituindo-a excepcionalmente. Quanto a este aspecto, a literatura tem diversos exemplos de como a retirada do poder público na provisão de direitos sociais, com ampliação do espaço para o mercado, tem o potencial de ampliar os vetores de exclusão, desigualdades (de classe, de raça, de gênero e regionais), pobreza e heterogeneidades já presentes em larga escala na realidade brasileira. Bohoslavsky & Rulli (2020) por exemplo, tratando do caso latino-americano, apontam que políticas de ajuste estrutural, austeridade e privatização afetam fortemente o acesso aos direitos sociais, em especial das mulheres que passam a ter que realizar muitas das atividades que o Estado deixa de prover ou que agora passam a ser pagas, mas nem toda a sociedade consegue por elas pagar. Girón & Correa (2016) analisam o caso do Brasil e do México e apontam questões semelhantes. Todas estas questões precisam ser levadas em consideração, para que uma proposta de reforma não corra o risco de marginalizar ainda mais segmentos já vulneráveis da sociedade, o acesso a direitos sociais e o trabalho doméstico não remunerado (Tepe-Belfrage & Steans, 2016).

Em terceiro lugar, a proposta prevê superpoderes ao presidente da República, ao transferir à sua discricionariedade decisões (unilaterais) sobre criação ou destruição de organizações, carreiras e cargos no âmbito

da administração pública federal. Obviamente, esta medida antirrepublicana e antidemocrática reforçará os traços patrimoniais-oligárquicos da cultura política tecnocrática e autoritária brasileira, a qual, ainda que de modo lento, estava sendo transformada desde a CF-1988 pela ampliação da transparência e da participação cidadã no trato das questões públicas. Quanto a este aspecto, esta é uma ameaça para a democracia brasileira, em especial pelo momento enfrentado, em que a raiz autoritária de nossa política se faz presente (Schwarcz, 2019; Silva, Pires & Pereira, 2019; Cardoso Jr., 2020c).

Por fim, na PEC 32/2020, são pífias ou inexistentes as preocupações com o desempenho governamental ou com a melhoria das condições de vida da população brasileira. Trata-se, na verdade, de mais uma peça no arco – *abrangente, profundo e veloz* – de medidas de ajuste fiscal permanente, que estão em curso no país desde 2015. Sua visão é intrinsecamente negativa acerca do peso e papel que o Estado deve ocupar e desempenhar nas economias e sociedades contemporâneas. Por isso, deverá produzir resultados opostos aos desejados, com enormes e negativas repercussões sobre a capacidade de crescimento, geração de empregos e distribuição de renda e riqueza numa sociedade, tal qual a brasileira, já marcada estruturalmente por imensas heterogeneidades, desigualdades e necessidades de várias ordens.

Tratar o funcionalismo e a administração pública brasileira sem entendê-los como questões de Estado, e sem conexão com um projeto de desenvolvimento econômico, social, ambiental etc., é a melhor maneira para não resolver os problemas que sabemos existir, como traços históricos arraigados ao *burocratismo* e ao *autoritarismo* (Cardoso Jr., 2020c) nas formas internas de organização da máquina pública; como relações pouco republicanas do Estado com agentes privilegiados do mercado; e, sobretudo, com a exclusão de parcelas imensas e vulneráveis da população, ainda hoje alijadas da cidadania plena e dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais.

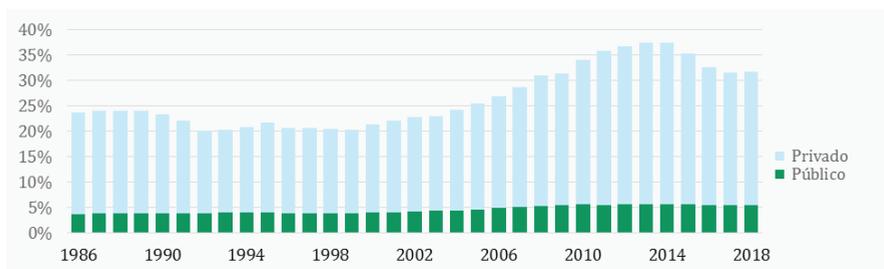
Nesse contexto, uma reforma apresentada como neutra e técnica, é, com frequência, mais difícil de ser revogada (Elomäki, 2019) e pode deixar marcas profundamente negativas na sociedade brasileira, bem como no próprio aparato estatal público. Portanto, para desmascarar alguns dos falsos argumentos contidos nas motivações e defesas das PECs acima citadas, seguimos abaixo com uma rápida, porém consistente, apresentação de

evidências empíricas contrárias ao discurso governamental e da grande mídia sobre o tema.

### Ocupação no setor público brasileiro

A prova de que o Estado brasileiro não é grande, em termos do quantitativo de pessoal ocupado, é que o emprego no setor público representa pouco mais de 11 milhões de ocupados na atualidade, menos de 6% do total dos vínculos formais do mercado de trabalho (Gráfico 1). Ademais, considerando a extensão e as heterogeneidades territoriais brasileiras, tais vínculos públicos estão localizados, predominantemente, no nível municipal, seguido da esfera estadual, e, por último, federal. Esse movimento é fruto não apenas do ritmo de criação de novos municípios ao longo desse período, mas sobretudo dos dispositivos constitucionais de 1988, que efetivamente viabilizaram um processo intenso de alargamento territorial da cobertura das políticas públicas, em especial de atendimento direto à população, tais como educação, saúde, assistência social, além de limpeza urbana, iluminação pública, saneamento, guardas municipais etc., as quais, além de serem todas elas intensivas em trabalho humano, implementam-se por meio das municipalidades, a despeito de várias delas contarem com diretrizes e recursos federais.

Gráfico 1. Densidade dos vínculos em relação à população brasileira (1986-2018)

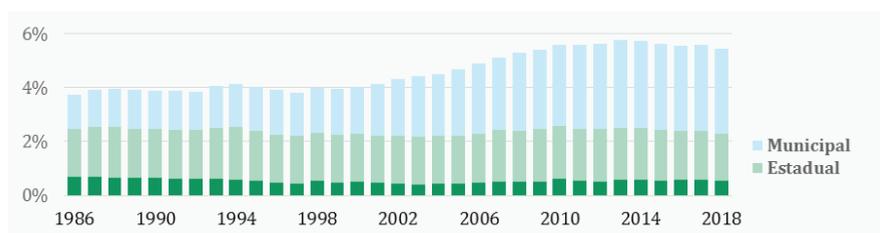


Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro – Ipea.

Os níveis municipal e estadual concentram os maiores quantitativos de pessoal empregado no setor público e as maiores proporções em relação ao total do emprego público, além das maiores proporções e taxas

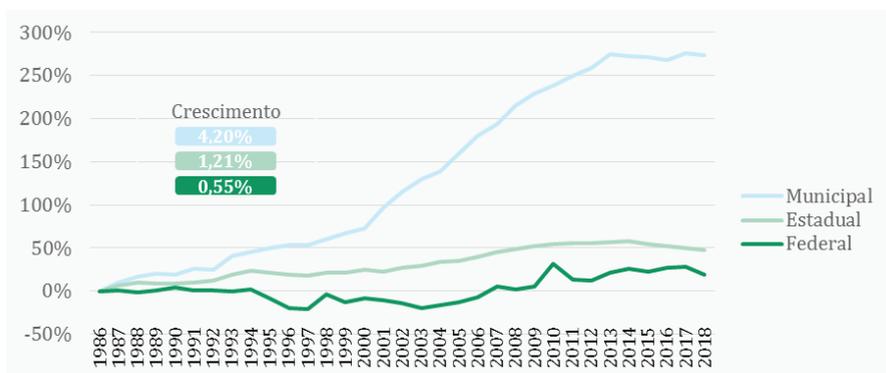
de crescimento anual, relativamente à população (Gráfico 2), tendo sido expressiva a taxa de crescimento anual (4,2% a.a.) e acumulada (mais de 250%) do emprego público nos municípios entre 1986 e 2018, frente aos mesmos índices para os estados (crescimento de 1,2% a.a. e acumulado de 50%) e em relação ao nível federal, com taxa de apenas 0,55% a.a. e acumulado irrisório em mais de 30 anos de série estatística (Gráfico 3).

Gráfico 2. Densidade dos vínculos em relação à população brasileira (1986-2018)



Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro – Ipea.

Gráfico 3. Variação acumulada do total de vínculos públicos, por nível federativo (1986-2018)

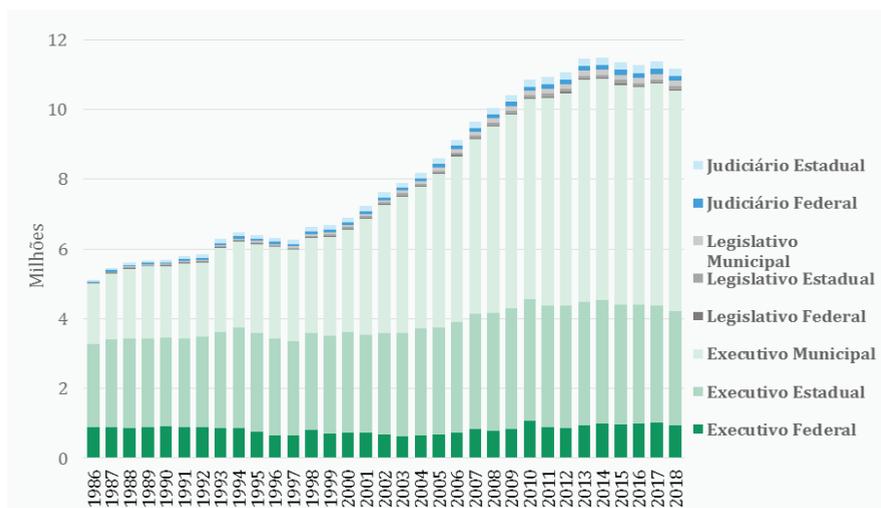


Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro – Ipea.

Ao desagregar o total de vínculos públicos por nível federativo e poder, constata-se a primazia do poder executivo (municipal maior que estadual, e este maior que federal) na ocupação no setor público, seguido

pelo poder legislativo municipal, estadual e federal, estes com mais vínculos que o poder judiciário estadual e federal, nesta ordem decrescente de ocupação (Gráfico 4).

Gráfico 4. Composição e evolução dos vínculos públicos segundo os 3 níveis da federação e os 3 poderes da União (1986-2018)



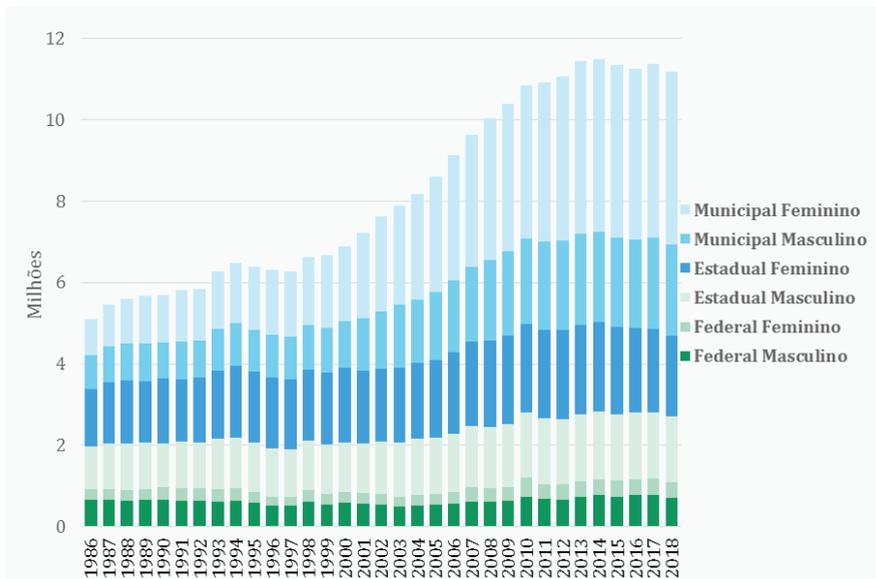
Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro – Ipea.

Dois outros recortes analíticos são importantes para a compreensão mais ampla sobre a ocupação no setor público brasileiro: a composição e evolução dos vínculos públicos por sexo e por tipo de regime de contratação (estatutário, celetista ou temporário).<sup>6</sup> A composição e evolução dos vínculos públicos por sexo, considerando os três poderes da União, mostra uma primazia da ocupação feminina no nível municipal, certo equilíbrio no nível estadual e primazia da ocupação masculina no nível federal, resultado claramente relacionado com o tipo dominante de funções públicas e respectivos perfis sociodemográficos em cada nível federativo. Atividades

<sup>6</sup> A informação sobre composição e evolução dos vínculos públicos por raça/cor possui baixa qualidade nas fontes primárias da RAIS e do SIAPE, razão pela qual não é contemplada neste artigo. Tentativas exploratórias estão sendo feitas pela equipe do Ipea que organiza, coordena e trabalha os dados do Atlas do Estado Brasileiro (Lopez & Mendes, no prelo).

do ensino fundamental, assistência social e vários tipos profissionais na saúde pública são predominantemente desempenhadas por mulheres, em funções que se realizam em âmbito municipal. De outro lado, atividades de fiscalização, advocacia pública, finanças públicas, planejamento, gestão, controle etc. são em sua maior parte desempenhadas por homens, em organizações e carreiras federais (Gráfico 5).

Gráfico 5. Composição e evolução dos vínculos públicos segundo os 3 níveis da federação, por sexo (1986-2018)

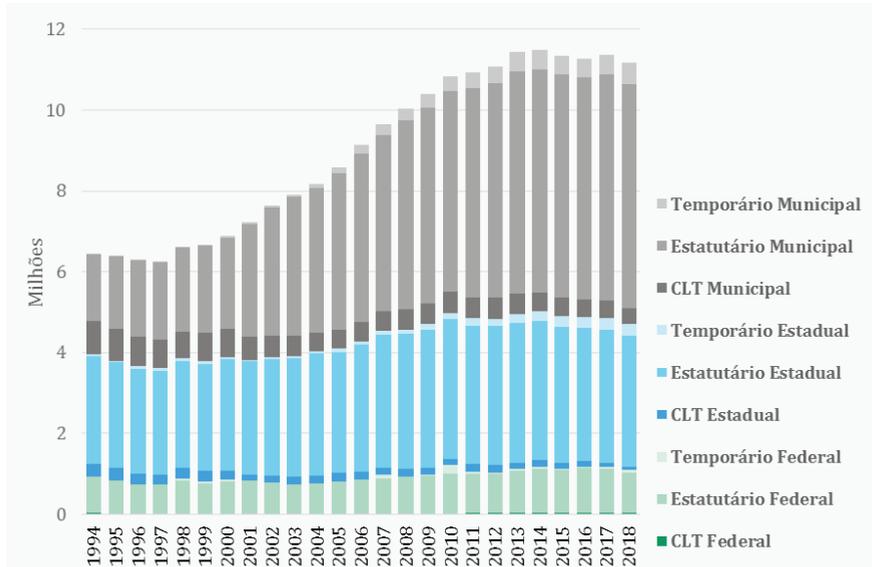


Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro – Ipea.

Já a composição e evolução dos vínculos por tipo de regime de contratação mostra a primazia quase absoluta do regime estatutário (RJU) em âmbito federal. Nos estados e municípios, embora haja também primazia dos vínculos estatutários, percebe-se presença mais expressiva de celetistas e temporários, com leve tendência de crescimento ao longo do período estudado,<sup>7</sup> com maior ênfase entre 2004 e 2018 (Gráfico 6).

<sup>7</sup> São considerados apenas os trabalhadores com vínculos formais no setor público: estatutários, celetistas e temporários. Não foi possível obter informações mais precisas sobre terceirização, informalidade e

Gráfico 6. Composição e evolução dos vínculos públicos segundo os 3 níveis da federação e os 3 tipos de contratação (1994-2018)



Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro – Ipea.

Em síntese: embora a CF-1988 tenha conseguido implementar e quase universalizar o regime estatutário de contratação em todos os níveis da federação, há um resquício de formas menos adequadas (celetistas e temporários), que vem ganhando espaço em anos recentes, sobretudo nos níveis estadual e municipal, o que levanta a necessidade de rediscussão – evidentemente em direção oposta à da precarização sugerida pela PEC 32/2020 – sobre os limites fiscais (notadamente, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Emenda Constitucional 95/2016 etc.) e institucionais (RJU, CLT etc.) de contratação no setor público brasileiro.

Cardoso Jr. (2020a) explica porque a ocupação no setor público veio, historicamente, adotando e assumindo a *forma meritocrática* como critério fundamental de seleção e acesso, mediante concursos públicos obrigatórios e exigentes, sob a guarida do RJU, como no caso brasileiro desde a

---

precarização no âmbito das relações e condições de trabalho relacionadas direta ou indiretamente com o setor público.

CF-1988. No Brasil, o regime jurídico (estatutário) dos servidores públicos civis (RJU) consiste em um conjunto de regras de direito público que trata do acesso aos cargos públicos, da investidura em cargo efetivo e em comissão, das nomeações para funções de confiança, dos deveres e direitos dos servidores, da promoção e respectivos critérios, do sistema remuneratório, das penalidades e sua aplicação, do processo administrativo e da aposentadoria.

Desta feita, o emprego público tende a ser não apenas um emprego de qualidade e dignidade elevadas no espectro total de ocupações em uma sociedade desigual como a brasileira, como ainda se reveste de atribuições e competências distintas daquelas que prevalecem no mundo privado. Há distinções claras relativamente aos empregos do setor privado, dada a natureza pública dessas ocupações que se dão a mando do Estado e a serviço da coletividade, cujo objetivo último não é a produção de lucro, mas sim a produção de cidadania e bem-estar social. O emprego público não está fundado – conceitual e juridicamente – em relações contratuais tais quais aquelas que tipificam as relações de assalariamento entre trabalhadores e empregadores no mundo privado. Ao contrário, o servidor público estatutário possui uma relação de deveres e direitos com o Estado-empregador e com a própria sociedade, ancorada desde a CF-1988 no RJU.

Desta maneira, os aspectos apresentados e discutidos neste texto justificam a permanência de um regime diferenciado de contratação e gestão dos servidores públicos, um RJU nos termos da Constituição Federal brasileira em vigor (cf. art. 39, *caput*, CF-1988). Com isso, uma verdadeira política nacional de recursos humanos no setor público deve ser capaz de promover e incentivar a *valorização e a profissionalização da burocracia pública* a partir de um modelo reflexivo de gestão de pessoas e do desempenho institucional, atrelado diretamente ao ciclo laboral no setor público, tal qual visto em Cardoso Jr. & Pires (2020).

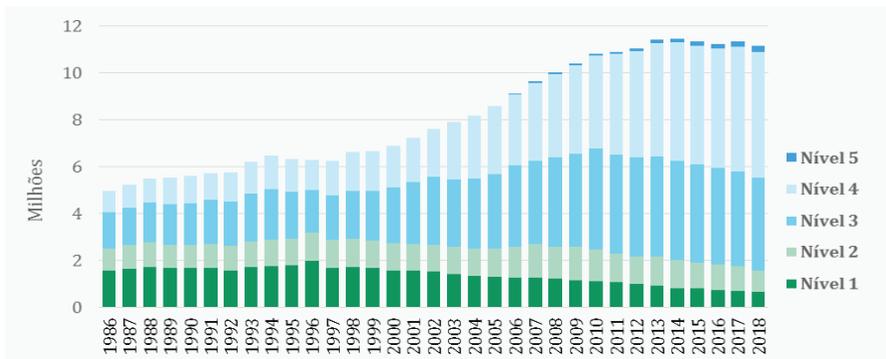
### **Escolaridade no setor público brasileiro**

O serviço público brasileiro tem passado por ciclos periódicos (ainda que insuficientes) de *rejuvenescimento*, *feminilização* e *capacitação* ao longo do ciclo laboral no setor público, como tem se voltado, de modo crescente, mais para as atividades e funções finalísticas das diversas políticas públicas. Este fenômeno, por sua vez, vem acompanhado de aumento

célere da escolaridade dessa força de trabalho, algo observado nos três níveis da federação e nas três esferas de poder da União, ao longo do período entre 1986 e 2018.

Em termos gerais, nota-se expansão considerável da escolaridade das pessoas em vínculos públicos com ensino médio completo ou superior incompleto (nível 3 em todos os gráficos abaixo), nível superior completo (nível 4) e com alguma pós-graduação, mesmo que incompleta (nível 5). Ao mesmo tempo, diminuição das pessoas em vínculos públicos com ensino fundamental completo e médio incompleto (nível 2) e redução drástica das pessoas com ensino fundamental incompleto (nível 1) (Gráfico 7).

Gráfico 7. Expansão dos vínculos públicos no Brasil, por nível de escolaridade (1986-2018)



Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro – Ipea.

A questão, neste ponto, é que ainda há no Brasil uma imensa heterogeneidade regional, que se reflete também na distribuição do emprego público pelo território. Em outras palavras, embora esteja em movimento um processo positivo e promissor de profissionalização do pessoal ocupado no setor público, vale dizer, de profissionalização das funções e políticas públicas, esse fenômeno ainda é bastante díspar entre as regiões do país, razão pela qual, dentre outras, os serviços públicos possuem qualidade e cobertura variadas (Silva, 2020).

Em suma: a escolaridade média das pessoas empregadas no setor público brasileiro está acima da escolaridade média das pessoas empregadas

no setor privado, não apenas porque os requisitos de acesso via concursos públicos e a progressão nas carreiras exigem escolaridade crescente ao longo de todas as etapas do ciclo laboral, mas também porque o setor público brasileiro, em todas as suas esferas de poder e de governo, exerce, sobretudo desde a CF-1988, grande poder de atração junto à população, mormente a mais jovem, que não encontra no setor privado nacional as mesmas condições favoráveis de trabalho, segurança e remuneração que ainda existem no setor público (Krein & Colombi, 2019; Oliveira et al., 2019).

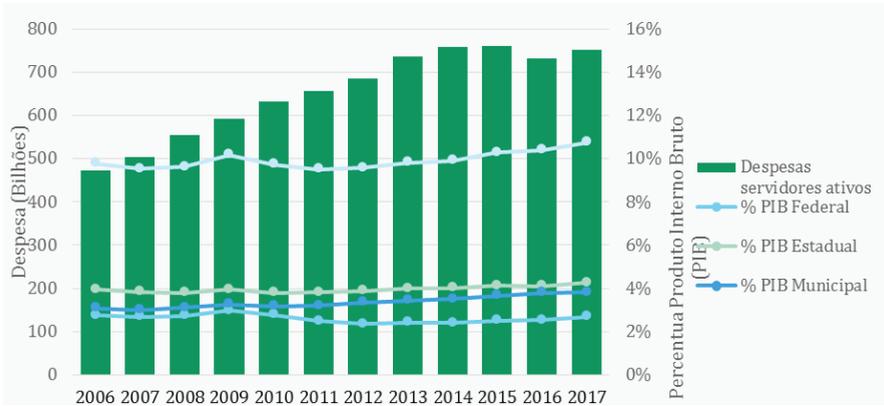
### **Remuneração no setor público brasileiro**

Sobre o Estado brasileiro supostamente ser caro, aponta-se que: i) a despesa global com o funcionalismo público no Brasil é baixa e está estável como proporção do PIB já há vários anos, em todos os níveis federativos (Gráfico 8); ii) a despesa com pessoal em âmbito federal jamais ultrapassou o limite prudencial da LRF desde 2000 (Gráfico 9), iii) a despesa com pessoal em âmbito federal é somente o terceiro maior componente do gasto público total, estando bem abaixo do gasto financeiro e tendo ritmo de crescimento muito menor que aquele (Ipea, 2021);<sup>8</sup> iv) apesar de baixa, quando medida em relação à arrecadação tributária, à massa salarial do setor privado e ao produto interno bruto, a despesa com pessoal do setor público é ainda insuficiente para fazer frente às necessidades brasileiras em termos de heterogeneidades regionais e desigualdades sociais e necessidade de políticas públicas; v) a despesa global de pessoal, considerando os três níveis da federação e os três poderes da União, não possui distribuição interna uniforme e esconde níveis muito díspares de remunerações e condições de trabalho por esfera de governo e esfera de poder.

---

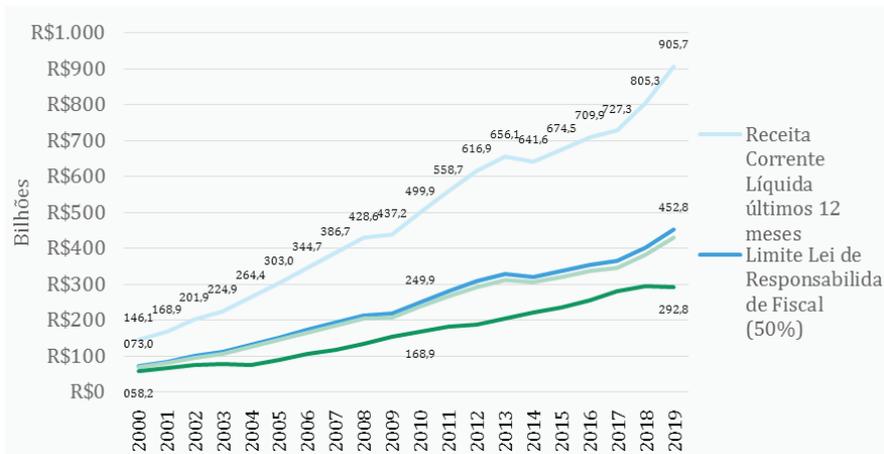
<sup>8</sup> O primeiro componente do gasto público global é o gasto previdenciário, supostamente equacionado após três grandes reformas previdenciárias de cunho fiscal ao longo dos últimos anos.

Gráfico 8. Despesa anual com servidores ativos e percentual com relação ao PIB (2006-2017)



Fonte: Orair & Gobetti (2017) e Atlas do Estado Brasileiro, Ipea. Dados atualizados para valores de 2019 (IPCA/IBGE).

Gráfico 9. Evolução da despesa com pessoal em âmbito federal, comparativamente aos limites legais da LRF e à RCL da União (2000-2019)

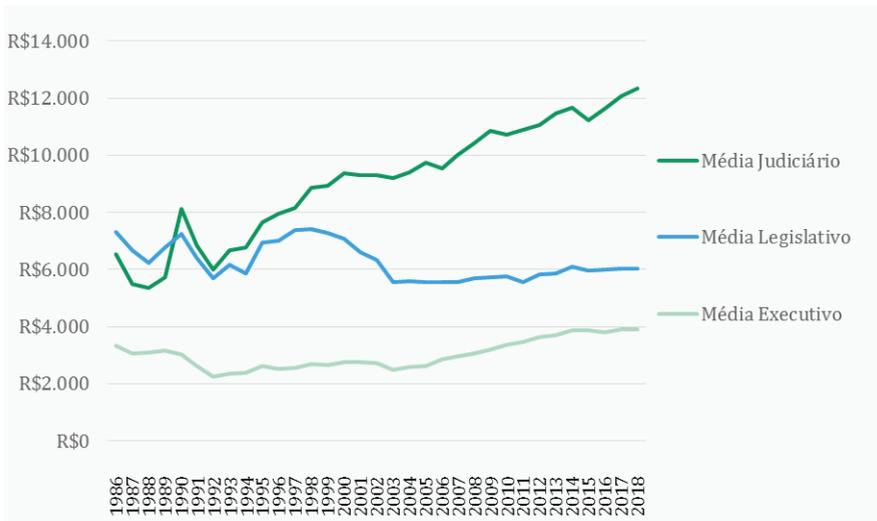


Fonte: Receita Federal do Brasil, valores nominais, elaboração Paulo Lindsay, IBGE.

Já a análise das remunerações no setor público brasileiro, em termos reais entre 1986 e 2018, mostra que as maiores médias mensais ocorrem

no poder judiciário, cujo patamar saltou de aproximadamente R\$ 6 mil para R\$ 12 mil. Em segundo lugar está o poder legislativo, cujo patamar oscilou de R\$ 7 mil para R\$ 6 mil, seguido do poder executivo, sempre abaixo dos R\$ 4 mil ao longo de todo o período considerado (Gráfico 10).

Gráfico 10. Evolução real da remuneração no setor público, por poderes (1986-2018)



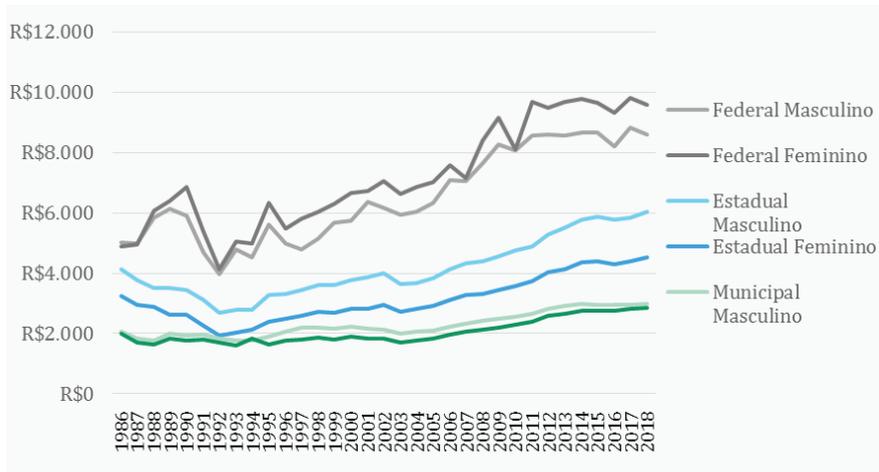
Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro – Ipea.

Do ponto de vista de sexo, fica clara a discrepância salarial entre homens e mulheres, sobretudo nos níveis federal e estadual de governo. Essa diferença remuneratória aparece a favor das mulheres no âmbito federal de governo, explicada pela inclusão dos militares, cuja quantidade elevada de jovens homens de baixa patente e baixa remuneração joga a média salarial masculina para baixo da média feminina no âmbito do poder executivo federal apenas.<sup>9</sup> Ou seja, quando isolado o efeito estatístico

<sup>9</sup> Lopez & Mendes (no prelo) realizam compararam as remunerações médias mensais reais entre homens brancos, mulheres brancas, homens negros e mulheres negras, considerando apenas os vínculos públicos civis, entre 1999 e 2020, do poder executivo federal (ou seja, deixando de fora o efeito estatístico causado pelos militares), no qual se acha a seguinte situação: “Em 1999, por exemplo, o salário líquido médio de um homem branco é 1,24 vezes mais alto que o de uma mulher branca. Em 2020, essa razão é de 1,13 vezes. Entre 1999 e 2020, portanto, houve ligeira queda da diferença salarial proporcional entre homens brancos e mulheres

causado pelo peso do contingente militar, o perfil remuneratório/discriminatório favorável aos homens volta a ser observado também no âmbito do poder executivo federal, tal como já acontece a favor dos homens nos níveis estadual e municipal. Mas, note-se que no nível municipal, a diferença remuneratória entre homens e mulheres é menor que nos demais níveis da federação, em grande medida porque o patamar salarial já é bem mais baixo, para ambos os sexos, nos municípios (Gráfico 11).

Gráfico 11. Evolução real da remuneração média segundo os 3 níveis da federação, por sexo (1986-2018)

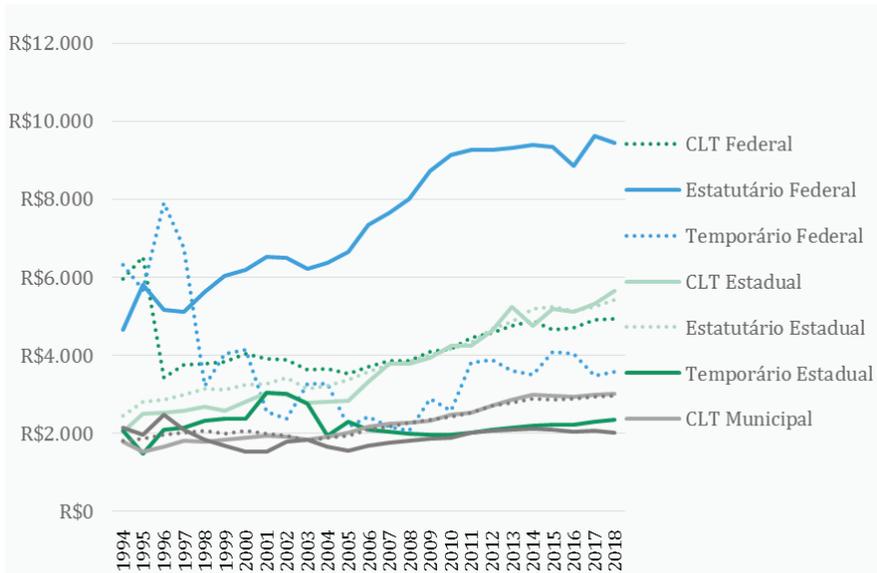


Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro – Ipea.

Já em relação aos tipos de regimes de contratação, os trabalhadores celetistas no setor público recebem, em termos médios mensais reais, um pouco mais que os temporários no setor público, em cada um dos três níveis federativos (Gráfico 12).

brancas, acompanhada por aumento da distância entre os primeiros e os homens negros, e queda com relação às mulheres negras. Os valores apontam também a interseção entre cor e raça para compreender aspectos da estratificação salarial e status ocupacional no Executivo federal. Por haver isonomia salarial entre cargos, o que ocorre é que a distribuição desigual desses atributos adscritivos (cor e sexo) se combina com atributos adquiridos (escolaridade, por exemplo), para explicar a distribuição das pessoas entre cargos com diferentes remunerações médias ou tipos de vínculos de trabalho. Em fevereiro de 2020, por exemplo, 62% dos servidores civis ativos do Executivo federal com nível superior eram brancos, frente a 30% de negros, enquanto, entre os que tinham até o Ensino Fundamental, 53% eram negros e 28%, brancos.”

Gráfico 12. Evolução real da remuneração média segundo os 3 níveis da federação e os 3 tipos de contratação (1994-2018)



Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro – Ipea.

Embora essas formas menos adequadas (celetistas e temporários) tenham ainda pouca expressão quantitativa no total da ocupação, vem ganhando espaço em anos recentes, sobretudo nos níveis estadual e municipal, o que sugere estar em curso um processo de terceirização e precarização que resiste ao tempo. Tal processo se vê agora reforçado por meio da PEC 32/2020, que propõe diversificar – flexibilizando e precarizando – as formas de contratação e demissão no setor público.<sup>10</sup>

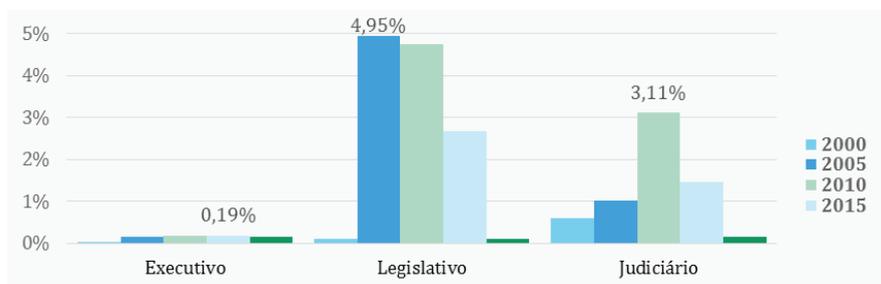
Na outra ponta da distribuição de regimes de contratação e de patamares de remuneração, reside um segmento de servidores públicos que pode ser considerado a *elite salarial* do funcionalismo.<sup>11</sup> Este segmento, de

10 Sobre os riscos jurídicos da PEC 32/2020 ver Fonacate (2020b).

11 Apesar do termo *elite* possuir conotações coloquiais tanto positivas (para se referir àquilo que há de melhor, como elite esportiva ou atiradores de elite, por exemplo) quanto negativas (para se referir pejorativamente a determinados grupos ou situações sociais), neste trabalho *elite* é utilizado como conceito que descreve grupos minoritários de poder e/ou prestígio, geralmente responsáveis pelo controle de recursos ou processos decisórios relevantes, como no caso da elite salarial do setor público (Nunes, 2020).

fato, carece de maior visibilidade pública e controle social, embora seja a exceção e não o padrão remuneratório no setor público. Valendo-se do teto constitucional de remuneração do funcionalismo público, dado pela remuneração dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>12</sup>, Nunes (2020) calculou a quantidade de vínculos cuja média mensal das remunerações, em cada ano, foi superior à média mensal do subsídio mais alto recebido por um ministro do STF. A quantidade de vínculos com remuneração acima do limite constitucional está muito longe de ser exorbitante (Gráfico 13).

Gráfico 13. Proporção de vínculos públicos acima do teto constitucional do funcionalismo



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro, Ipea. Elaboração Wellington Nunes.

Portanto, se o objetivo de uma eventual reforma administrativa for, de fato, combater privilégios, as remunerações mais altas do funcionalismo não podem ficar de fora. É digno de nota que alguns dos “privilégios” que a PEC 32/2020 anuncia que pretende combater – como adicional por tempo de serviço, licença-prêmio e aposentadoria compulsória como modalidade de punição – já deixaram de existir no serviço público federal há mais de 20 anos, embora permaneçam em alguns casos no âmbito subnacional. Esses componentes adicionais e indenizatórios das remunerações são deliberadamente usados de modo pejorativo no discurso oficial da reforma para cristalizar uma ideia de abusos, ilegalidades e imoralidades

<sup>12</sup> O valor mensal médio do maior subsídio recebido por um ministro do STF em 2018, corrigido pelo INPC de dezembro de 2019, foi de R\$ 40.501,00. Todas as remunerações médias também foram consideradas a preços de dezembro de 2019.

no interior do setor público, prestando-se a produzir uma visão negativa do Estado e dos servidores junto à opinião pública e classe política, com o intuito de minimizar resistências, angariar apoios (sobretudo da grande mídia diretamente interessada nesta pauta) e, assim, facilitar a tramitação e aprovação das penalidades contidas na PEC 32/2020. Nesse ponto, basta lembrar que a efetiva aplicação do teto salarial, aliás, dispensa qualquer mudança constitucional, já que o limite está inscrito na CF-1988.

Percebe-se, portanto, que: i) as remunerações do setor público nacional são heterogêneas e predominantemente baixas, ou equivalentes, quando comparadas às remunerações do setor privado; ii) as maiores discrepâncias em relação ao setor privado se concentram apenas entre os 10% mais bem pagos e nas carreiras jurídicas, de representação externa, tribunais de contas, atividades de fiscalização e nos altos escalões da administração presentes nos três poderes, Ministério Público e Tribunal de Contas da União; iii) ao retirar da folha de pagamentos os profissionais da área jurídica do setor público, a diferença de rendimentos entre este e o setor privado cai de 13% para 4% apenas.<sup>13</sup> Em suma, a seção ilustra que os problemas de remuneração são a exceção e não a regra dentro do funcionalismo público, em qualquer recorte analítico que se queira utilizar.

### **Desempenho no setor público brasileiro**

A complexificação do desenvolvimento exige uma atuação programática do Estado em âmbitos da economia, da sociedade e do meio-ambiente que vão muito além do simples manejo da política macroeconômica. A despeito disso, é possível organizar a atuação do Estado de modo minimamente planejado e coordenado, com intencionalidade e direcionalidade estratégica, de forma que a implementação conjunta e simultânea de diversas políticas públicas, consistentes e persistentes no tempo e no espaço nacional, informadas por um projeto de desenvolvimento como o sugerido pela Figura 1 (de 2004 a 2014), foram capazes de produzir, como

---

<sup>13</sup> Sobre as supostas discrepâncias de remuneração entre setores público e privado, ver Sacchet (2020). Ainda quanto às remunerações, Banco Mundial (2017), mostrou que: i) o funcionalismo público nacional não era grande para os padrões internacionais; e ii) que as remunerações dos servidores públicos eram, em média, 17% maiores do que as do setor privado. Além disso, o documento mostra que os prêmios salariais se concentravam nas esferas estadual (31%) e federal (67%). Na esfera federal, essa diferença é maior justamente por conta do peso das remunerações da elite salarial no setor público. Na esfera municipal, por sua vez, os salários dos servidores estavam, em média, 1% abaixo dos praticados no setor privado.

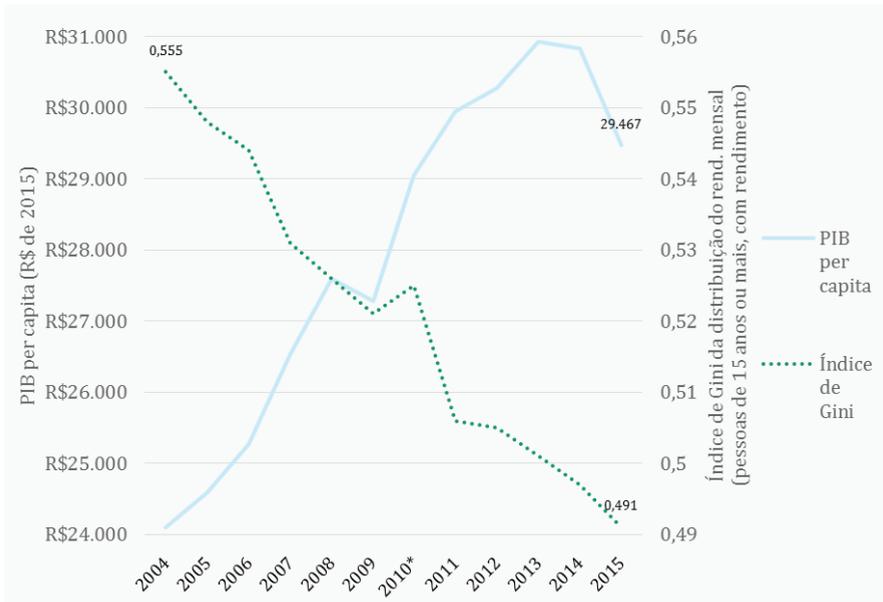
resultado agregado, uma combinação virtuosa entre crescimento da renda *per capita* e decréscimo do índice de Gini (Gráfico 14). Percebe-se, portanto, que o Estado brasileiro é sim eficiente, ao menos muito mais eficiente do que apregoam os defensores da PEC 32 no governo e na grande mídia.

Figura 1. Dimensão econômica da trajetória de desenvolvimento brasileiro, 2004 a 2014



Fonte: Ministério do Planejamento, Relatório Anual de Avaliação do PPA, vários anos. Elaboração: Jorge Abrahão de Castro.

Gráfico 14. Combinação virtuosa entre crescimento do PIB *per capita* e decréscimo do Índice de Gini (2004-2015)



Fonte: IBGE - Contas Nacionais Anuais, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios e \*Censo Demográfico. Elaboração própria.

Note-se que esse resultado – desejável em qualquer projeto de desenvolvimento nacional, mas historicamente difícil de ser obtido por obra apenas das forças de mercado – fez-se possível, no caso brasileiro recente, em função de uma combinação politicamente deliberada entre programas de estímulo e indução do crescimento econômico (por meio da reativação do crédito, recuperação do investimento público por meio dos fundos e bancos públicos, bem como das empresas estatais estratégicas etc.), e programas ativos de estruturação e fortalecimento do mercado consumidor doméstico, associados a programas de expansão e fortalecimento do gasto social relacionado à educação pública e ao tripé da seguridade social (saúde pública, previdência pública e assistência social), com crescimento modesto da ocupação e do gasto com pessoal no setor público nacional, tal como evidenciamos neste artigo (Bastos, 2012; Campello, 2017; Oliveira, 2019).

A rota de profissionalização das políticas públicas e dos seus servidores explica, juntamente com o aumento dos dispêndios globais (orçamentários e extraorçamentários) na implementação finalística das políticas prioritárias, o significativo aumento de cobertura social e de acesso da população ao rol de bens e serviços públicos pelo país (Castro, 2012). Explica, igualmente, os ganhos de produtividade, eficiência, eficácia e efetividade a eles relacionados. Dois exemplos setoriais são eloquentes a esse respeito: saúde e educação.

Nos estados, em 2018, a saúde representa cerca de 6% da ocupação total nesse nível da federação, enquanto a educação soma pouco mais que 30%. Já no caso dos municípios, houve um crescimento muito importante da ocupação nessas duas áreas sociais de atendimento direto à população de 2003 a 2018. Na saúde, a quantidade de vínculos públicos praticamente dobrou de 10% para 19% do total da ocupação nesse nível federativo. Na educação, o crescimento foi ainda mais expressivo: saltou de 26% para 45% entre os anos de 2003 e 2018, embora o ritmo mais intenso de crescimento tenha se verificado até 2014 (Ipea, 2021).

Para tais resultados positivos no cômputo geral das políticas públicas implementadas no período sobescrutínio, houve forte incremento de tecnologias inovadoras (TICs) (Balbe, 2014), aumento da arrecadação (sem criação de novos impostos e sem aumento de alíquotas dos impostos já existentes), aumento do orçamento e da sua respectiva execução físico-financeira, recursos humanos mais escolarizados e presentes mais em áreas finalísticas da ação estatal que em áreas intermediárias, portanto, ligados mais ao atendimento direto à população que a funções meramente administrativas, além de outras características que denotam, na verdade, um incremento no desempenho institucional agregado – isto é, aumento de eficiência e produtividade sistêmica – do setor público federal (Lotta, Gonçalves & Bitelman, 2014).

Significa que, em eficiência, faz-se hoje muito mais que no passado, seja por unidade de pessoal, de TICs ou mesmo de orçamento *per capita*. Todos reconhecem ser necessário e urgente novos e permanentes ganhos de eficiência da máquina pública, porém, de mais eficiência não se obtém, automaticamente, mais eficácia ou efetividade da ação governamental. Dito de outra maneira: significa que o problema do Estado brasileiro é menos de eficiência (“fazer mais com menos”) e mais de eficácia (fazer a coisa certa) e efetividade (transformar a realidade, eliminando ou mitigando os

grandes e históricos problemas nacionais). Ou seja, grande parte dos problemas do Estado brasileiro relaciona-se à ausência ou precariedade do planejamento público (e não da gestão pura e simples), entendido aqui como processo tecnopolítico necessário e orientado para maior e melhor capacidade de governar (Cardoso Jr., 2020b).

Sendo o Brasil um país de dimensões continentais e com uma população estimada, em 2020, na casa dos 210 milhões de habitantes, trata-se, sem dúvida, de um enorme desafio político e econômico a provisão adequada de bens e serviços à totalidade da população. Tornam-se urgentes iniciativas governamentais que não se restrinjam à mera gestão (ainda que eficiente) das políticas e programas já existentes de infraestrutura econômica, social e urbana, mas que criem iniciativas mobilizadoras das capacidades estatais e instrumentos governamentais a serviço do desenvolvimento nacional.

### **Considerações finais**

O artigo buscou atualizar, descrever e contextualizar informações sobre ocupação, escolaridade, remuneração e atuação da burocracia pública brasileira de 1986 a 2018. Em particular, destaca-se: i) Que o caso brasileiro está longe de ser uma anomalia em termos comparativos internacionais, e sob qualquer prisma o Estado brasileiro não é grande, não é caro e não é ineficiente. Mesmo assim, aperfeiçoamentos na profissionalização crescente da burocracia e das formas de organização e funcionamento da administração pública são sempre necessários; ii) Que a máquina pública brasileira, mesmo considerada em seus três níveis federativos e três poderes, está muito longe de poder ser considerada inchada em termos do quantitativo de pessoal ativo ocupado. De todo modo, é possível e necessário um processo bem fundamentado, gradativo e negociado, de racionalização da estrutura organizacional, das funções e carreiras públicas que a acompanham, tanto melhor se conduzido e informado por um projeto de desenvolvimento integral da civilização brasileira; iii) Que a massa salarial que lhe corresponde, embora apresente grande heterogeneidade interna e algumas poucas (em termos percentuais) situações discrepantes em termos remuneratórios frente ao setor privado, está longe de representar um gasto global “explosivo”; iv) Que a composição interna da força de trabalho a serviço do Estado e da sociedade transformou-se positivamente desde

a CF-1988, pois desde então os servidores públicos são recrutados por concursos concorridos e critérios meritocráticos de seleção, são mais escolarizados que a média nacional e atuam proporcionalmente mais em áreas finalísticas de prestação de serviços diretos à população; v) Que tanto a eficiência como o desempenho institucional do setor público são muito superiores do que supõem os discursos em voga.

O crescimento econômico sustentado ao longo do tempo e a sua correspondente arrecadação tributária garantem as condições de incorporação, custeio e profissionalização de novos servidores e funções à máquina pública. Já o corte quantitativo indiscriminado de funcionários ou a precarização de suas condições e relações de trabalho não estimularão o desenvolvimento com equidade num país ainda tão heterogêneo e desigual.

Ainda que aperfeiçoamentos institucionais sejam sempre bem-vindos e necessários à trajetória de longo prazo de profissionalização das funções e políticas públicas, o caminho escolhido com a Reforma tem tudo para produzir danos severos à estrutura organizacional e ao funcionamento dos entes estatais, bem como gerar resultados opostos aos pretendidos pelo atual desenho de reformas.

### Referências

- BALBE, R. S. Uso De Tecnologias De Informação e Comunicação Na Gestão Pública: Exemplos no Governo Federal. *Revista do Serviço Público*, 61, n. 2, p. 189-209. 2014. Disponível em: doi:10.21874/rsp.v61i2.45.
- BANCO MUNDIAL. *Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*. Washington: Banco Mundial, 2017.
- BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, v. 21, n. 4, dez, 2012.
- BOHOSLAVSKY, J. P., RULLI, M. Assessing the Gender-Sensitivity of International Financial Institutions' Responses to COVID-19: Reflections from Home (with Kids) in Lockdown. *Feminist legal studies*, 1-9. Advance on-line publication. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10691-020-09439-x>.
- BRINKERHOFF, D. W., BRINKERHOFF, J. M. Public Sector Management Reform in Developing Countries: Perspectives Beyond NPM

- Orthodoxy. *Public Administration and Development*, 35, n. 4, p. 222-37. 2015. Disponível em: doi:10.1002/pad.1739.
- CAMPELLO, T. *Faces da desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que ficam para trás*. Clacso, Flacso e Agenda Igualdade, 2017.
- CARDOSO JR., J. C. *Anacronismos da Reforma Administrativa: autoritarismo, fiscalismo, privatismo*. Brasília: Afipea, Nota Técnica n. 15, 2020a.
- CARDOSO JR., J. C. *Planejamento Governamental para Céticos*. São Paulo: Ed. Quanta, 2020b.
- CARDOSO JR., J. C. *Desconstrução do Estado Nacional: o fracasso do projeto liberal e alternativas progressistas para a reforma administrativa e o planejamento público*. Brasília: Pílulas de Bom Senso, n. 2, Afipea-sindical, 2020c.
- CARDOSO JR., J. C. & PIRES, R. R. *Gestão de Pessoas e Avaliação de Desempenho no Setor Público Brasileiro: crítica à proposta fiscal-gereencialista da reforma administrativa e diretrizes para um modelo de Estado orientado à reflexividade, inovação e efetividade*. Brasília: *Cadernos da Reforma Administrativa*, Fonacate, 2020.
- CASTRO, J. A. Política social e desenvolvimento no Brasil. *Economia e Sociedade*, v. 21, n. 4, dez. 2012
- CORTE de supersalários pode poupar R\$ 15 bi e financiar Renda Cidadã; entenda. *Agência O Globo*, 15 de out. de 2020. Disponível em: <<https://economia.ig.com.br/2020-10-05/corte-de-supersalarios-pode-poupar-r-15-bi-e-financiar-renda-cidada-entenda.html>>. Acesso em: 23 de out. de 2020.
- ELOMÄKI, A. Governing Austerity: Governance Reforms as Facilitators of Gendered Austerity in Finland. *Australian Feminist Studies*, vol. 34:100, p. 182-197, 2019. 10.1080/08164649.2019.1644607
- FONACATE (Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado). *Reforma Administrativa do Governo Federal: contornos, mitos e alternativas*. Brasília: Fonacate, 2019.
- FONACATE (Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado). *O lugar do funcionalismo estadual e municipal no setor público nacional (1986-2017)*. Brasília: Fonacate; Afipea, 2020a.
- FONACATE (Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado). *Exame Crítico da PEC 32/2020: dever constitucional de proteção da segurança jurídica*. Brasília: Fonacate, 2020b.

- GIRÓN, A., CORREA, E. Post-Crisis Gender Gaps: Women Workers and Employment Precariousness. *Journal of Economic Issues*, vol. 50:2, p. 471-477, 2016. Disponível em: 10.1080/00213624.2016.1179049.
- IPEA. *Atlas do Estado Brasileiro*. 2021. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>>.
- KREIN, J. D. & COLOMBI, A. P. F. A reforma trabalhista em foco: desconstrução da proteção social em tempos de neoliberalismo autoritário. *Educação e Sociedade*, vol. 40, e0223441. 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302019223441>.
- LOPEZ, F. & MENDES, J. T. *Remunerações dos servidores civis ativos do Executivo federal (1999-2020)*. Rio de Janeiro: Nota Técnica, Ipea. No prelo.
- LOTTA, G. S.; GONÇALVES, R. & BITELMAN, M. A Coordenação Federativa De Políticas Públicas: Uma Análise Das Políticas Brasileiras Nas Últimas Décadas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 19, n. 64, 2014. Disponível em: doi:10.12660/cgpc.v19n64.5817.
- MARIANO, C. M. & SOUSA, F. A. Q. Estabilidade no serviço público: privilégio ou garantia ao próprio serviço público? Entre o direito à boa administração pública e a vedação ao retrocesso social. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*. Belo Horizonte, v. 20, n. 80, abr.-jun. 2020.
- MATOS, F. A. & CARDOSO JR., J. C. *O Brasil no Mundo: emprego público, escolarização, remunerações e desempenho estatal em perspectiva internacional comparada*. Brasília: Fonacate, 2020.
- MURPHY, M. Gendering the Narrative of the Irish Crisis. *Irish Political Studies*, vol. 30:2, p. 220-237, 2015.
- NUNES, W. *A Elite Salarial do Funcionalismo Público Federal: identificação conceitual e dimensionamento empírico*. Brasília: Nota Técnica n. 17, Afipea-Sindical, 2020.
- OLIVEIRA, A. L. M. Desigualdade no início do século XXI: o Brasil na contramão mundial? *Argumentum*, v. 11, p. 171-168, 2019.
- OLIVEIRA, A. L. M. et al. Dossiê Reforma Trabalhista. In: Marilane Oliveira Teixeira; Andréia Galvão; José Dari Krein; Magda Biavaschi; Paula Freitas de Almeida; Hélio Rodrigues de Andrade (orgs.). *Contribuição crítica à reforma trabalhista*. 1.<sup>a</sup> ed. Campinas: Instituto de Economia/Cesit/Unicamp, 2017, v. 1, p. 13-116.

- PDET. Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho. *Painel de Informações do Seguro-Desemprego*. Disponível em: <<http://pdet.mte.gov.br/seguro-desemprego>>. Acesso em 6 de out. de 2020.
- PECI, A. O Que Esperar Da Nova Proposta De Reforma Administrativa: Uma Análise Da Proposta De Emenda À Constituição (PEC) 32/20. *Revista de Administração Pública*, 54, n. 6, p. 1-4, 2020. Disponível em: doi:10.1590/0034-761262020.
- RAIS. *Manual de orientação: ano-base 2019*. Disponível em: <[http://www.rais.gov.br/sitio/rais\\_ftp/ManualRAIS2019.pdf](http://www.rais.gov.br/sitio/rais_ftp/ManualRAIS2019.pdf)>. Acesso em: 25-11-2020.
- SCHWARCZ, L. M. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 62.
- SILVA, G. S. *Pandemia da Covid-19 no contexto de desigualdade regional*. Texto para Discussão Unifesspa, 2020. Disponível em: <[https://acoescovid19.unifesspa.edu.br/images/conteudo/Texto\\_Prof.\\_Giliard\\_-\\_IEDAR.pdf](https://acoescovid19.unifesspa.edu.br/images/conteudo/Texto_Prof._Giliard_-_IEDAR.pdf)>.
- SILVA, M. R.; PIRES, G.L. & PEREIRA, R.S. A Política De Devastação E Autoritarismo de Bolsonaro, ‘o Exterminador do Brasil’: ‘future-se’ para o abismo, sofrimento e adoecimento de brasil e a urgente resistência ativa. *Motrivivência*, 31, n. 59, p. 1-15, 2019. Disponível em: doi:10.5007/2175-8042.2019e567052.
- TEPE-BELFRAGE, D. & STEANS, J. The new materialism: Re-claiming a debate from a feminist perspective. *Capital & Class*, 40(2), p. 305-326. 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0309816816653892>>.

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

ANA LUÍZA MATOS DE OLIVEIRA<sup>1</sup>

## 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

---

<sup>1</sup> 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 equivocados, 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](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](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.

# PEC 32 E REFORMA ADMINISTRATIVA

PAULO KLIASS<sup>1</sup>

## 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.

---

<sup>1</sup> 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.

# IMPACTOS DA PEC 32/2020 SOBRE A SELEÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS: UM CAMINHO NA CONTRAMÃO DA IMPESSOALIDADE, DA ISONOMIA E DA MERITOCRACIA

ANTONIO MIGUEL BARROS TENÓRIO VARJÃO DOS SANTOS<sup>1</sup>

## Resumo

Este artigo analisa os impactos da PEC n. 32/2020, a proposta de reforma administrativa do Governo Bolsonaro, nos concursos públicos, enquanto instrumento de impessoalidade, de isonomia e de meritocracia. Para tanto, examina as disposições constitucionais sobre o acesso dos brasileiros aos cargos públicos e as suas consequências, bem como as possíveis alterações que serão promovidas, neste campo, pela eventual aprovação da PEC n. 32/2020. Conclui que as alterações propostas na PEC n. 32/2020 relativas aos concursos públicos são perigosas, uma vez que abrem possibilidades para graves violações dos princípios que regem a Administração Pública, especialmente dos princípios da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, redundando num retrocesso do papel dos concursos públicos na seleção de servidores probos e eficientes.

**Palavras-Chave:** Reforma Administrativa; Concursos públicos; Impessoalidade; Isonomia; Meritocracia.

## Abstract

This article analyzes the impacts of PEC n. 32/2020, the Administrative Reform proposal of the Bolsonaro Government, in public tenders, as an instrument of impersonality, isonomy and meritocracy. To this end, it examines the constitutional provisions on the access of Brazilians to public offices and their consequences, as well as the possible changes that will be promoted, in this field, by the eventual approval of PEC n. 32/2020. It concludes that the changes proposed in PEC n. 32/2020 relating to public tenders are dangerous, since they open possibilities for serious violations of the principles that govern Public Administration, especially the principles of impersonality, morality, publicity and efficiency, resulting in a retrogression of the role of public tenders in the selection of probable and efficient servers.

**Keywords:** Administrative Reform; Public tenders; Impersonality; Isonomy; Meritocracy.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Universidade do Estado da Bahia. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Gama Filho. Mestrando em Administração Pública pela Universidade Federal de Alagoas. Analista jurídico do Ministério Público do Estado de Alagoas.

## RESUMEN

Este artículo analiza los impactos de PEC n. 32/2020, la reforma administrativa propuesta del Gobierno de Bolsonaro, en licitaciones públicas, como instrumento de impersonalidad, de isonomía y meritocracia. Para ello, examina las disposiciones constitucionales sobre acceso de brasileños a cargos públicos y sus consecuencias, así como posibles cambios que será promovido, en este campo, por la posible aprobación del PEC n. 32/2020. Concluye que los cambios propuestos en el PEC n. 32/2020 sobre licitaciones públicas son peligrosas, um ya que abren posibilidades de graves violaciones a los principios que rigen la Administración Pública, especialmente los principios de impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia, resultando en un retroceso en el papel de las licitaciones públicas en la selección de funcionarios honesto y eficiente.

Palabras clave: Reforma Administrativa; Concursos publicos; Impersonalidad; Isonomía; Meritocracia.

## Introdução

Não é necessário ser estudioso da Administração Pública para saber que, no Brasil, ainda na terceira década do século XXI, as organizações públicas são encaradas como patrimônio particular de alguém. Não é fenômeno incomum, por exemplo, municípios chefiados, ao longo de décadas, por membros ou agregados de uma mesma família; deputados que nomeiam, em seus próprios gabinetes, parentes a partir do quarto grau (para escapar da súmula vinculante n. 13) e vereadores que instalam, em marajانات dos tribunais de contas, suas esposas e namoradas.

Embora os cargos públicos sejam, em tese e do ponto de vista exclusivamente formal e normativo, acessíveis a todos os brasileiros, que necessitam, para ocupá-los, apenas de serem aprovados em concursos públicos, na prática, todos sabem da excessiva quantidade de cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, e de contratos de prestação de serviços, que nem sempre são assinados com profissionais republicaneamente selecionados.

A despeito dos desvios acima apontados (excesso de comissionados e de contratados), o concurso público, que é, em tese, a regra para o ingresso no serviço público, é um importante instrumento de moralização e de profissionalização da Administração Pública.

O concurso público é um instituto que merece muitas críticas, pois, com o pretexto de promover a isonomia, frequentemente, ele reproduz, consolida e justifica desigualdades (Helal, Fernandes & Neves, 2008). Por meio dele, pessoas materialmente desiguais participam de uma disputa em condição de igualdade apenas formal. As diferenças das trajetórias dos candidatos são, por um breve momento, esquecidas, mas elas, se

não determinam, exercem grande influência sobre o resultado do certame. Apesar disto, na ausência de um instituto melhor, o concurso público é um importante instrumento de isonomia e de impessoalidade.

As deficiências do concurso público em relação à isonomia estão sendo, de forma paulatina e pontual, corrigidas, por exemplo, por meio dos sistemas de cotas para negros, mulheres, portadores de necessidades especiais etc. Obviamente, não é o caso de aboli-lo, mas de aperfeiçoá-lo.

O prestígio do concurso público, no Brasil, é tão grande, que há quem sustente, como o senador José Reguffe, que apresentou a Proposta de Emenda Constitucional n. 52/2015, que os ministros do Tribunal de Contas da União, do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, assim como os conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deveriam ser selecionados por concursos públicos de provas e títulos.

Os cargos em comissão e os contratos de prestação de serviço, por outro lado, são frequentemente reconhecidos, embora com numerosas e louváveis exceções, como instrumentos que favorecem a imoralidade, o patrimonialismo, o personalismo, o nepotismo, o clientelismo (Bandeira de Mello, 2015), mediante, por exemplo, a nomeação de parentes, de amigos e de correligionários políticos que, frequentemente, não ostentam as habilidades necessárias para o exercício das funções públicas.

A Proposta de Emenda Constitucional n. 32/2020, apresentada pelo presidente Jair Bolsonaro para alteração das disposições constitucionais sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa, caso aprovada, promoverá significativas mudanças na forma de acesso dos brasileiros aos cargos públicos.

Este artigo insere-se neste contexto de discussão parlamentar sobre mudanças no regime jurídico dos servidores público do Brasil e tem o objetivo geral de analisar os impactos da PEC n. 32/2020, a proposta de reforma administrativa do Governo Bolsonaro, nos concursos públicos, enquanto instrumento de impessoalidade, de isonomia e de meritocracia.

Especificamente, serão examinadas as disposições constitucionais sobre o acesso dos brasileiros aos cargos públicos e as suas consequências, bem como as possíveis alterações que serão promovidas pela eventual aprovação da PEC n. 32/2020.

## **Das regras constitucionais de acesso aos cargos públicos**

A Constituição da República Federativa do Brasil, no inciso II do art. 37, estabelece a regra de acesso aos cargos e empregos públicos mediante prévia aprovação em concurso público, de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego.

O mesmo dispositivo constitucional estabelece uma exceção de acesso aos cargos e empregos públicos que, diferentemente da regra, prescinde de prévia aprovação em concurso público: o provimento dos cargos em comissão, declarados em lei como de livre nomeação e exoneração.

É conveniente e seguro que a regra estabelecida no inciso II do art. 37 da Constituição da República esteja explícita e escrita no texto constitucional, contudo, não seria difícil extraí-la, por meio de uma leitura republicana, do *caput* do mesmo art. 37, que reconhece, como princípios orientadores de toda Administração Pública, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

Deixando de lado, por um momento, o princípio da legalidade, uma vez que a lei admite múltiplos conteúdos, nota-se a dificuldade de imaginar uma forma de selecionar servidores públicos, respeitando os princípios da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência que não seja o concurso público, de provas ou de provas e títulos, ou que seja melhor que este instrumento.

A ideia de que os servidores públicos deveriam ser escolhidos de forma impessoal e meritocrática estava presente já na Constituição Política do Império do Brasil, outorgada por D. Pedro I, em 25 de março de 1824, que, no art. 179, inciso XIV, reconhecia que todo o cidadão poderia ser admitido aos cargos públicos civis, políticos ou militares sem outra diferença que não seja dos seus talentos e virtudes (Motta, 2010). Contudo, como não havia previsão de obrigatoriedade de concurso público, era o Imperador e os seus prepostos que apontavam, de maneira patrimonialista, quem eram estas pessoas, talentosas e virtuosas, que deviam ocupar os cargos públicos.

A sucinta Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, no seu art. 73, se limitou a reproduzir a informação de que os cargos públicos civis ou militares são acessíveis a todos os brasileiros e não mencionou, sequer, que eles deveriam ser

selecionados por seus talentos e virtudes e, muito menos, o instituto do concurso público.

A constituição subsequente, promulgada em 16 de julho de 1934, no Governo de Getúlio Vargas, é a primeira a mencionar o concurso público como instrumento de seleção de servidores públicos (Motta, 2010). Ela reproduz, no art. 168, a informação de que os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros e, no art. 169, ela inova em relação às constituições anteriores ao afirmar que os servidores públicos escolhidos por concurso público adquirem estabilidade dois anos depois da nomeação enquanto os demais servidores, que não tenham sido escolhidos por concurso público, adquirem estabilidade 10 anos depois de nomeados.

Apesar de não estabelecer o concurso público como único instrumento de seleção de servidores estáveis, a Constituição de 1934 aponta uma clara preferência pelo concurso público, dentre as formas de seleção de servidores, bem como uma maior confiança no servidor selecionado por concurso público, que necessita de um prazo muito menor para adquirir estabilidade.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, outorgada pelo presidente Getúlio Vargas em 10 de novembro de 1937, é quem estabelece, em seu art. 156, alínea *b*, a regra de que, nos cargos organizados em carreira, o ingresso só se daria mediante prévia aprovação em concurso público. Esta constituição, entretanto, mantém, na alínea *c*, do mesmo art. 156, as disposições do art. 169 da constituição anterior, que autoriza o ingresso no serviço público de servidores que se tornarão estáveis sem concurso público.

A Constituição do Estado Novo estabeleceu ainda, de relevante para o tema, em seu art. 67, a previsão da criação, junto à Presidência da República, de um Departamento Administrativo que, dentre outras coisas, deveria realizar

[...] o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público (Brasil, 1937, Art. 67).

A aspiração do Governo Vargas, com este texto constitucional, era, pelo menos no discurso, criar um aparato estatal moderno e adotar uma técnica racional-legal de Administração Pública que substituísse o patrimonialismo vigente desde o período colonial (Moura, 2016).

Em cumprimento ao art. 67 da Constituição de 1937, foi criado, em 1938, o Departamento Administrativo do Serviço Público, com vistas a reorganizar a Administração Pública Federal e diminuir a sua ineficiência. O primeiro diretor do DASP foi Luís Simões Lopes que acreditava que o serviço público federal era ineficiente por conta de sua má-formação e por conta de os concursos públicos não serem sérios (Rabelo, 2011).

O DASP liderou, então, uma reforma da Administração Pública centrada na organização de orçamentos, das categorias do funcionalismo público, de concursos públicos meritocráticos, de processos administrativos universais, bem como da centralização de poderes na Presidência da República e no próprio DASP e do aperfeiçoamento dos quadros funcionais do Estado. Tudo isto não ocorreu sem a resistência do próprio governo autoritário, das elites locais, beneficiárias do clientelismo desde o período colonial, e, conforme informam Brasil, Cepêda e Medeiros (2014), até dos funcionários que já integravam o serviço público federal.

A reforma administrativa promovida pelo Governo de Getúlio Vargas, do modelo patrimonialista para o modelo burocrático, não logrou uma substituição completa de um modelo por outro (Campelo, 2013). Ainda hoje, na terceira década do século XXI, a Administração Pública brasileira é, em enorme e indesejável medida, patrimonialista, contudo, ela seria muito mais, não fosse, dentre outras medidas, o processo de profissionalização dos concursos públicos iniciado pelo DASP.

As constituições posteriores mantiveram disposições semelhantes às do art. 156 da Constituição de 1937, com a obrigatoriedade de concurso público para os cargos públicos organizados em carreira e para outros cargos públicos, apontados pela lei, continuando sendo possível, entretanto, o ingresso no serviço público e a aquisição de estabilidade, embora com um período de experiência maior, sem concurso público.

Apenas com a Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, tornou-se ilegal ingressar no serviço público, em cargos ou empregos efetivos, que são os únicos que adquirem estabilidade, sem concurso público. As únicas exceções são os ministros dos tribunais superiores e do Tribunal de Contas da União, os desembargadores dos

tribunais de justiça, dos tribunais regionais federais e dos tribunais regionais do trabalho e os conselheiros dos tribunais de contas dos Estados e dos municípios, que podem ingressar no serviço público, sem concurso público, e mesmo assim adquirir vitaliciedade (que não deixa de ser uma espécie de estabilidade).

Por força do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os últimos servidores que adquiriam estabilidade, sem prévia aprovação em concurso público, foram admitidos no serviço público pelo menos cinco anos antes da promulgação da Constituição, ou seja, em 5 de outubro de 1983.

Faz-se essa digressão histórica para perceber a longa trajetória entre o discurso vazio, presente na Constituição do Império, de que os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, exclusivamente em razão de seus talentos e virtudes, e a obrigatoriedade de prévia aprovação em concurso, de provas ou de provas e títulos, para o ingresso no serviço público, estabelecida, bem recentemente, pela Constituição de 1988.

Ocorre que a obrigatoriedade do concurso público não impediu o ingresso, no serviço público, de pessoas sem mérito, talento, caráter e compromisso. Os concursos, assim como percebido pelo diretor Luís Simões Lopes, do DASP, em 1938, continuavam a não ser sérios, sendo marcados por todo tipo de fraude, tanto por parte dos candidatos quanto por parte da Administração Pública, ainda muito eivada de patrimonialismo (Porto, 2015).

Desde 1988, entretanto, os concursos melhoraram muito e, embora imperfeitos, tem sido um importante instrumento de seleção – público, ético e impessoal – de servidores públicos em razão de suas virtudes e de seus talentos.

Se os serviços públicos não atingiram, ainda, a qualidade que o povo espera e merece, isto não se deve, em nada, aos concursos públicos, mas, de fato, é possível que se deva a uma equivocada compreensão do instituto da estabilidade que, não impede que o servidor público efetivo e estável, selecionado por concurso público, contudo, ineficiente ou desonesto, perca o cargo.

A estabilidade, nos termos do art. 41, § 1º, da Constituição de 1988, exige apenas que, para a perda do cargo, haja decisão judicial definitiva, procedimento administrativo em que seja assegurada o amplo direito de defesa ou procedimento de avaliação de desempenho, com observância da

mesma garantia, protegendo o servidor contra demissão arbitrária (Bortolini, 2020). Esta última possibilidade, de perda do cargo público em razão de avaliação de desempenho insuficiente, foi acrescentada na Constituição pela Emenda n. 19/1998, que promoveu a reforma administrativa do Governo Fernando Henrique Cardoso.

O então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira (1995), em artigo de opinião publicado na imprensa, sustentava que a estabilidade dos servidores públicos seria um empecilho para a existência de um Estado eficiente, pois, segundo ele, ela impediria que os dirigentes dos órgãos públicos exigissem dos servidores que o trabalho fosse executado com competência. O ministro sustentava que a estabilidade deveria proteger apenas servidores das carreiras típicas de Estado – juízes, promotores, delegados, fiscais, militares etc. – que, sem a garantia, poderiam ser prejudicados por pessoas poderosas eventualmente prejudicadas por sua atuação.

Bresser-Pereira (1995) aparentemente tinha grande confiança nos dirigentes dos órgãos e entidades públicas e desprezava o importante papel fiscalizatório que só servidores estáveis podem exercer, no interior das organizações, em face de seus dirigentes, bem como os riscos a que estes servidores estariam expostos, perante estes dirigentes, sem a proteção da estabilidade. A estabilidade dos servidores públicos enseja, portanto, uma espécie de sistema de freios e contrapesos em cada sala do serviço público, com os chefes e subordinados fiscalizando-se e limitando-se mutuamente. A flexibilização da estabilidade, da forma proposta por Bresser-Pereira, contudo, não foi aprovada pelo Congresso Nacional.

Vê-se, pois, que os concursos públicos, embora imperfeitos, exercem um importante papel para a seleção, pública, ética, impessoal e isonômica, de bons servidores públicos e que a estabilidade, que não impede que maus servidores sejam demitidos, é uma garantia necessária para que estes servidores, selecionados por concurso, exerçam suas atribuições corretamente, de forma proba e imparcial (Bortolini, 2020), mesmo quando isto contraria interesses de particulares poderosos e de seus superiores hierárquicos no interior da Administração Pública.

### **Disposições da PEC 32/2020 sobre ingresso no serviço público**

A Proposta de Emenda Constitucional n. 32, apresentada em 3 de setembro de 2020, pelo presidente Jair Bolsonaro, visa alterar disposições constitucionais sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa, ou seja, realizar a reforma administrativa do Governo Bolsonaro.

Assim como a EC n. 19/1998 incluiu, sem muito desdobramento prático, o princípio da eficiência no rol original que contemplava, apenas, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade, a PEC n. 32/2020 propõe a inserção, no *caput* do art. 37, de maneira confusa e sem muita repercussão prática (Secchi et al., 2021), dos princípios da imparcialidade, da transparência, da inovação, da responsabilidade, da unidade, da coordenação, da boa governança pública e subsidiariedade, como se eles não pudessem ser extraídos dos princípios que lá constam atualmente.

Segundo a exposição de motivos, assinada pelo ministro Paulo Guedes, a PEC n. 32/2020 pretende implantar um novo serviço público, baseado em 4 valores: 1. foco em servir – “consciência de que a razão de existir do governo é servir aos brasileiros”; 2. valorização das pessoas – “reconhecimento justo dos servidores, com foco no seu desenvolvimento efetivo”; 3. agilidade e inovação – “gestão de pessoas adaptável e conectada com as melhores práticas mundiais”; 4. eficiência e racionalidade – “alcance de melhores resultados, em menos tempo e com menores custos”.

Adiante, entretanto, se verá que as modificações pretendidas pelos autores da PEC n. 32/2020, pelo menos em relação à seleção de servidores públicos, apontam na direção contrária à indicada pelos valores mencionados na exposição de motivos.

Em relação à seleção de servidores, a PEC n. 32/2020 mantém a regra de que a investidura em cargo público, por tempo indeterminado ou típico de Estado (categorias que equivalem, mais ou menos, a atual categoria do cargo efetivo), requer prévia aprovação em concurso público, contudo ela inova ao exigir, para a investidura no cargo, além da aprovação no concurso público, um período de experiência de, no mínimo, um ano para os cargos por tempo indeterminado e de, no mínimo, dois anos para os cargos típicos de Estado.

Não se trata, aqui, do estágio probatório que atualmente se exige dos servidores efetivos que são nomeados após aprovação em concurso público e que só adquirem a estabilidade depois de um período de avaliação de três anos.

Esse período de experiência da PEC n. 32/2020 integra o processo seletivo, junto com o concurso público de provas ou de provas e títulos, pois, para o período experimental, são convocados candidatos em número superior às vagas no órgão público. Os candidatos vão disputar, às cegas, com suas identidades ocultadas, no concurso público de provas ou de provas e títulos e depois vão continuar disputando, com suas identidades conhecidas por seus examinadores, no período de experiência.

O presidente Bolsonaro e o ministro Paulo Guedes, autores da PEC n. 32/2020, na melhor das hipóteses, parecem desprezar o fato de que não houve, com a implantação dos modelos burocrático e gerencial, a superação do patrimonialismo, que ainda impera na Administração Pública.

A PEC n. 32/2020, caso aprovada com sua redação original, abrirá possibilidades para violação de todos os princípios que regem a Administração Pública neste período de experiência que integrará as seleções de servidores.

Será possível, por exemplo, que candidatos mais bem classificados nas provas sejam preteridos por outros, que apresentaram pior desempenho, mas que podem ser provenientes de famílias importantes, podem ser mais complacentes e bajuladores de seus chefes, podem ostentar as mesmas preferências políticas do governo de plantão e, até, podem obter melhores avaliações em troca de favores ou expectativas sexuais.

Ao estabelecer, junto com as provas e títulos, um período de experiência como parte integrante do processo seletivo de servidores, a PEC n. 32/2020 desferiu um duro golpe, talvez um golpe mortal, nos princípios da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

Em vez de modificar a Constituição, com textos inúteis, como com a inclusão de princípios no *caput* do art. 37, ou com textos que favorecem a violação de princípios administrativos, como a inclusão do período de experiência no processo seletivo de servidores públicos, bastaria a manutenção das regras que exigem prévia aprovação no concurso público para o ingresso no serviço público, a aquisição de estabilidade, após um período de experiência, e o efetivo cumprimento das regras que autorizam a demissão do servidor público ineficiente ou desonesto.

Ao que parece, a PEC n. 32/2020, no que se refere a seleção de servidores públicos, não foi apresentada para melhorar os serviços públicos, tornando-os mais submissos ao interesse público, mais impessoais e mais eficientes. Em sentido contrário, a proposta parece querer promover um enfraquecimento do Estado e uma desinstitucionalização dos serviços públicos, selecionando servidores menos capazes, com menos garantias, que prestarão serviços piores e que, em vez de perseguir a satisfação do interesse público, estarão sempre mais preocupados em satisfazer as expectativas dos seus chefes-políticos.

A consequência disto são serviços piores, porque mal concebidos e mal executados, e mais caros, porque menos eficientes e mais suscetíveis à corrupção, que justificarão, num futuro muito próximo, a abolição de direitos sociais e a privatização dos serviços públicos.

### **Considerações finais**

Ao longo deste trabalho, se viu que, pelo menos do ponto de vista do discurso formal jurídico-estatal, os cargos públicos, desde a época do Império, estiveram disponíveis para todos os brasileiros que revelem talentos e virtudes para ocupá-los. Viu-se também que, até 1988, era possível, que a identificação destas pessoas, talentosas e virtuosas, aptas para exercer as funções públicas era realizada, de maneira patrimonialista, sem qualquer impessoalidade, isonomia ou meritocracia, pelos governantes de plantão.

A partir da década de 1930, nos Governos de Getúlio Vargas, se iniciou um esforço para racionalizar e profissionalizar os serviços públicos. Um dos principais instrumentos para isto foi a organização de concursos públicos sérios. O ingresso no serviço público sem concurso público, para cargos estáveis, contudo, continuou sendo permitido, ao lado dos concursos públicos, até 1988, quando se impôs a obrigatoriedade de concurso público para acesso a cargos públicos estáveis.

Desde 1988, o desafio passou a ser a organização de concursos públicos honestos e exigentes que efetivamente selecionassem servidores públicos competentes e, até o presente momento, os certames têm evoluído neste sentido.

A proposta de reforma administrativa do Governo Bolsonaro, veiculada pela PEC n. 32/2020, visa modificar os concursos públicos, que atualmente são de provas ou de prova e títulos, para neles inserir um

período de experiência, que não equivale ao atual período de estágio probatório. Trata-se de uma fase do processo seletivo, para a qual serão convocados candidatos em número superior ao das vagas do edital e que continuaram concorrendo entre si, pelo prazo mínimo de um ano, com as suas identidades conhecidas por seus examinadores.

Abre-se, neste período de experiência, um largo espaço para graves violações aos princípios que regem a Administração Pública, mediante o favorecimento de candidatos menos aptos, porém, com melhores relações sociais, com afinidades políticas com o governo e com outras incontáveis, mas nada republicanas, vantagens, como beleza física e simpatia.

Caso aprovada, a PEC n. 32/2020 trará repercussões bastante negativas para os concursos públicos, enquanto instrumentos de impessoalidade, de isonomia e de meritocracia e, conseqüentemente, de profissionalização dos serviços públicos.

Em vez de modificar as regras sobre os concursos públicos, bastaria, para obter uma Administração Pública mais eficiência, aplicar diligentemente as regras que autorizam a perda do cargo público do servidor que, embora estável, se revele desonesto ou ineficiente.

Ao que tudo indica, o objetivo – principal, embora oculto – da PEC n. 32/2020, em relação às alterações nas regras de seleção de servidores públicos, é desinstitucionalizar, desorganizar e enfraquecer o Estado e os serviços públicos a fim de justificar, posteriormente, a revogação de direitos sociais e a privatização dos serviços.

## Referências

- BANDEIRA DE MELLO, C. A. *Curso de Direito Administrativo*. 32.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros. 2015.
- BRASIL, F. G.; CEPÊDA, V. A. & MEDEIROS, T. O DASP e a formação de um pensamento político-administrativo na década de 1930 no Brasil. *Temas de Administração Pública*, v. 9, n. 1, 2014.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. A estabilidade desejada. *Jornal do Brasil*, 22 jan. 1995.
- BORTOLINI, A. L. PEC 32/2020 e a estabilidade de servidores públicos como vilã. *Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná*, v. 7, n. 13, 2020.

- CAMPELO, G. S. B. Administração Pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. *Ciência & Trópico*, v. 34, n. 2, 2013.
- HELAL, D. H.; FERNANDES, D. C. & NEVES, J. A. B. O acesso a cargos públicos no Brasil. Meritocracia ou reprodução social? *Resumo de Trabalhos do 32º Encontro da ANPAD*. Curitiba: ANPAD, v. 1, p. 1-16, 2008.
- MOTTA, F. Direitos fundamentais e concurso público. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, p. 68-85, 2010.
- MOURA, E. A. da C. Burocracia brasileira, reforma administrativa e Estado Novo: o papel do aparato administrativo no Governo Vargas. *Rei – Revista Estudos Institucionais*, v. 2, n. 1, p. 367-400, 2016.
- PORTO, P. R. da F. Concurso público e improbidade administrativa: a cumulação de pedidos de anulação e imposição de penalidades com base na lei 8.429/93. *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*, n. 76, p. 141-159, 2015.
- RABELO, F. L. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, v. 3, n. 6, 2011.
- SECCHI, L.; FARRANHA, A. C.; RODRIGUES, K. F.; BERGUE, S. T.; & MEDEIROS-COSTA, C. C. Reforma Administrativa no Brasil: passado, presente e perspectivas para o futuro frente à PEC 32/2020. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 26, n. 83, 2021.

# A PEC 188/2019 E A DESARTICULAÇÃO DO PLANEJAMENTO LOCAL: AVALIAÇÃO EX-ANTE DA EXTINÇÃO DA OBRIGATORIEDADE CONSTITUCIONAL DO PLANO PLURIANUAL

LUCIANA PAZINI PAPI<sup>1</sup>

LUCIANA LEITE LIMA<sup>2</sup>

RAFAEL BARBOSA DE AGUIAR<sup>3</sup>

DIOGO JOEL DEMARCO<sup>4</sup>

## Resumo

O artigo objetiva analisar a proposta de extinção da obrigatoriedade constitucional do Plano Plurianual (PPA) constante na PEC 188 de 2019 e como ela pode afetar o processo de planejamento nos municípios brasileiros, em caso de aprovação, levando a sua maior fragilização. Entendendo o PPA como uma peça de planejamento que articula o planejamento setorial e orçamentário nos municípios, sustentamos que a sua extinção pode trazer efeitos sobre a gestão pública, em especial, nos seguintes aspectos: na transparência governamental, na coordenação horizontal e vertical das políticas públicas. Do ponto de vista metodológico empreendemos uma avaliação ex-ante, projetando distintos cenários em caso de aprovação da PEC. Os achados nos permitem concluir que a extinção da obrigatoriedade constitucional de elaboração do PPA federal pode incentivar os municípios a não empreenderem mais esforços na construção do planejamento local reduzindo-o a um plano orçamentário. Esta extinção, por sua vez, pode reforçar legados de uma gestão pública burocrática, insuficientemente transparente, setorializada e pouco articulada do ponto de vista intra e intergovernamental.

**Palavras-Chave:** PEC 188; Extinção do PPA; Transparência; Coordenação intragovernamental; Coordenação intergovernamental.

## Abstract

The article aims to analyze the proposal for the extinction of the constitutional obligation of the Pluriannual Plan contained in PEC 188 of 2019 and how it can affect the planning process in Brazilian municipalities, in case of approval, leading to its greater fragility. Understanding

---

1 Professora do programa de pós graduação em políticas públicas e do curso de administração pública e social da UFRGS. Doutora em ciência política.

2 Professora do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Doutora em Ciências Sociais (Unicamp).

3 Secretário de Planejamento e Gestão na Prefeitura Municipal de São Bento do Sapucaí/SP. Doutorando e Mestre em Políticas Públicas (UFRGS).

4 Professor Associado do curso de Administração Pública e Social (UFRGS) e do Programa de Pós-Graduação Profissional em Economia (FCE/UFRGS); Doutor e Mestre em Educação (USP).

the Pluriannual Plan as a planning piece that articulates sectorial and budgetary planning in the municipalities, we sustain that its extinction may affect public management, especially in the following aspects: government transparency, horizontal and vertical coordination of public policies. From the methodological point of view, we undertake an ex-ante evaluation, projecting different scenarios in case of PEC approval. The findings allow us to conclude that the extinction of the constitutional obligation to elaborate the federal PPA may encourage municipalities not to make more efforts to construct local planning, reducing it to a budgetary plan. This extinction can reinforce bureaucratic public management's legacies, insufficiently transparent, sectorialized, and poorly articulated from an intra and intergovernmental perspectives.

**Keywords:** PEC 188; Pluriannual plan extinction; Transparency; Intra-governmental coordination; Intergovernmental coordination.

## RESUMEN

El artículo tiene como objetivo analizar la propuesta de extinción de la obligación constitucional del Plan Plurianual (PPA) contenido en PEC 188 de 2019 y cómo puede afectar el proceso de planificación en los municipios brasileños, en caso de aprobación, lo que conduciría a su debilitamiento aún mayor. Entender el PPA como una pieza de planificación que articula la planificación y en los municipios, sostenemos que su extinción puede tener efectos en la gestión pública, en particular, en los siguientes aspectos: transparencia gubernamental, coordinación políticas públicas horizontales y verticales. Desde el punto de vista metodológico, emprendemos una evaluación ex ante, proyectando diferentes escenarios en caso de aprobación del PEC. Los hallazgos em permiten concluir que la extinción de la obligación constitucional de preparar el PPA federal puede alentar a los municipios a no hacer más esfuerzos en la construcción de la planificación reduciéndolo a un plan presupuestario. Esta extinción, a su vez, puede reforzar los legados de una gestión pública burocrática, insuficientemente transparente, sectorial y mal articulada. desde un punto de vista intra e intergubernamental.

**Palabras clave:** PEC 188; Extinción.

## Introdução

Várias proposições que envolvem reforma do Estado podem ser identificadas no atual contexto político brasileiro, por exemplo, as PECs: 32 de 2020, que modifica 27 trechos da Constituição e cria 87 novos incluindo a restrição de estabilidade às carreiras típicas de Estado; 186 de 2019, que estabelece mecanismos de ajuste fiscal; 187 de 2019, que determina que fundos públicos devem ter lei complementar e que fundos existentes devem passar por revisão; e 188 de 2019, do pacto federativo com foco na repactuação de receitas orçamentárias e no ajuste fiscal. Tais iniciativas têm potencial para produzir impactos importantes, sobretudo, nos municípios, que são os principais executores de serviços e políticas sociais.

Neste artigo, nos debruçamos sobre a proposta de extinção da obrigatoriedade constitucional do Plano Plurianual (PPA) constante na PEC 188 de 2019. Tal atenção se justifica em razão da importância deste instrumento de planejamento para a gestão pública.

Como se sabe, o planejamento governamental é uma das principais ferramentas de gestão do Estado, permitindo que os governantes e a sociedade estabeleçam objetivos e meios para alcançar o futuro desejado, evitando assim subordinação às improvisações e urgências do cotidiano. Nesse processo, os Planos Plurianuais têm um papel relevante, pois definem e apresentam os objetivos dos governos bem como as metas e os indicadores para seu acompanhamento e julgamento, ainda, exigem o esforço de priorizar ações assim como de explicitá-las e explicá-las à população. Dessa forma, eles operam como ferramentas democráticas e que impõem limites aos detentores de poder político, já que condicionam as decisões sobre gastos à existência de planejamento antecedente.

Contudo, apesar do seu propósito essencial, no caso brasileiro, a trajetória de centralização e baixo desenvolvimento de estruturas e cultura de planejamento local têm limitado os PPA's a um documento de baixa eficácia cujo objetivo é cumprir as obrigatoriedades legais e/ou processuais; geralmente comprimidos à dimensão orçamentária, com baixa utilidade estratégica e, portanto, com capacidade restrita de cumprir com seus objetivos fundamentais (Papi et al., 2019).

Tentativas de modificar esta realidade foram promovidas nos governos de centro-esquerda sob a liderança do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Tais esforços buscaram retomar o sentido estratégico do planejamento e dos PPAs no governo federal, dando suporte para a capacitação dos municípios de forma a despertar para a necessidade de pensar e planejar seus futuros. No âmbito federal, reforçou-se o viés participativo dos planos, com o envolvimento de amplos setores da sociedade e seu sentido estratégico, com a mudança de forma do PPA (Couto, 2011). No caminhar dessa experiência, sobretudo no governo Dilma, o MPOG passou a promover cursos de capacitação nacional para os agentes de planejamento local, *in loco* e EAD.<sup>5</sup> Houve a aproximação do MPOG com as secretarias de planejamento estaduais de forma a construir formação

---

<sup>5</sup>Em que se destaca o curso de capacitação EAD em planejamento estratégico municipal e desenvolvimento territorial prestado pelo Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo – CEGOV/ UFRGS e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) por meio da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) em 2013. O curso capacitou 336 gestores e técnicos envolvidos com o planejamento em 230 municípios brasileiros, com a finalidade de orientá-los na construção dos Planos Plurianuais (PPA's).

para agentes públicos locais para que despertassem e investissem em seus planos locais, para além da formalidade.

Em que pese a importância dessas iniciativas, em tais governos não foram propostas mudanças substanciais nas regras para institucionalizá-las, tornando o investimento na função de planejamento nos governos locais altamente discricionário. Esse cenário pode ser observado na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), onde os PPA's de municípios que foram objeto de formação nos anos pretéritos, apresentavam baixa atenção aos requisitos formais, demonstrando baixa densidade tática estrutural.

Diante disso, sustentamos que a proposta de extinção da obrigatoriedade constitucional do PPA constante na PEC 188 tem potencial de afetar a institucionalização do planejamento local, fragilizando-o ainda mais e limitando sua capacidade articuladora das demais políticas públicas. Nesse sentido, este artigo tem por objetivo refletir sobre a proposta em andamento e, especificamente, sobre os possíveis efeitos trazidos pela extinção da obrigatoriedade constitucional do Plano Plurianual nas seguintes dimensões: na transparência e controle social, e na coordenação intra e intergovernamental.

Para tanto, empreendemos uma avaliação *ex-ante*. Esse tipo de avaliação é desenvolvido antes da implementação de uma dada iniciativa, fornecendo cenários de situação e diagnósticos, com o objetivo de produzir informações e auxiliar na fase de formulação. Assim, seu propósito é oferecer subsídios para a tomada de decisão: seja sobre a efetivação da proposta em foco, seja sobre os meios de execução.

Nos próximos tópicos apresentamos a proposta teórico-metodológica deste artigo; traçamos um panorama do planejamento em âmbito municipal, em específico a partir de uma análise dos aspectos formais presentes nos PPA's dos municípios da RMPA; e, por último, desenvolvemos uma análise *ex-ante* dos possíveis efeitos da PEC 188 no planejamento local e na gestão municipal brasileira, em caso de aprovação.

### **Avaliação *ex-ante* e contribuição para análise da PEC 188**

A avaliação de políticas públicas tem sido um tema em crescente avanço nas pesquisas acadêmicas no Brasil, além de uma prática cada vez

mais implementada pelos governos para aperfeiçoar os serviços entregues à população, bem como seu desempenho.

Definida no ciclo de políticas públicas como um meio que “permite aos formuladores e gestores de políticas públicas desenharem políticas mais consistentes, com melhores resultados e melhor utilização dos recursos” (Ramos & Schabbach, 2012, p. 1273), ela compreende quatro principais questões:

Primeiro, o caráter propositivo-pragmático: as avaliações pretendem produzir conhecimento sobre as políticas, de forma a contribuir para a melhoria de seu desenho e implementação. Segundo, para isto, lançam o olhar para todos os processos envolvidos e para as diferentes dimensões desses. Terceiro, há uma intenção e/ou pressuposição, mais ou menos explícita e enfatizada, de que os produtos das avaliações incrementariam não só a gestão, mas também os procedimentos democráticos. Quarto, as avaliações produzem/propiciam elementos para julgar as políticas (D’Ascenzi & Lima, 2019, p. 91).

Quanto ao último elemento – avaliações como julgamentos sobre diferentes aspectos da política pública (Mokate, 2002; Ramos & Schabbach, 2012; Vedung, 2015; Crumpton et al., 2016) – é importante tecer algumas considerações.

Em que pese a avaliação ser associada pela literatura mais ortodoxa intrinsecamente à melhoria da eficiência na alocação dos recursos públicos e da eficácia no atingimento dos objetivos (Gussi & Olivieira, 2015; Cohen & Franco, 1993; Ramos & Schabbach, 2012), consideramos que ela inclui contribuições para além do desempenho da implementação de políticas. Ou seja, a avaliação permite questionar a relevância dos objetivos e instrumentos de uma política pública (Vedung, 2015); bem como seu potencial de garantir direitos sociais e gerar equidade (Jannuzzi, 2016).

Nesse contexto, a tomamos como uma etapa do ciclo que pode gerar valor para a sociedade (Mokate, 2002), bem como favorecer o conhecimento da sociedade acerca dos processos que envolvem a gestão de políticas públicas (Ramos & Schabbach, 2012; Peters, 2015). Tais informações alicerçam os processos de aprendizagem, culminando na qualificação da tomada de decisão (Crumpton et al., 2016).

Em relação ao momento de realização, existem três tipos de avaliação: *ex-ante*, *in itinere* e *ex-post* (Cohen & Franco, 1993; Secchi, 2015). O primeiro deles é realizado antes da implementação e tem por objetivo produzir informações para auxiliar na fase de formulação, bem como definir se, e como, a avaliação deve ser executada (D’Ascenzi & Lima, 2019). Em geral, compreendem diagnósticos: mapeamento de necessidades e realização de “estudos de factibilidade [...], além do exame do custo-benefício e do custo-efetividade [...].” (Ramos & Schabbach, 2012, p. 1276). Diante da percepção de que os recursos sociais devem ser mais bem empregados, de forma a resultarem em benefícios sociais, este tipo de avaliação tem ganhado espaço nas disciplinas afeitas e na gestão pública, especialmente na área da regulação (Ipea, 2018; Peci, 2011). O segundo deles, isto é, as avaliações *in-itinere*, são realizadas durante o processo de implementação e correspondem ao monitoramento, elas têm por finalidade o fornecimento de informações visando o acompanhamento das ações e a realização dos ajustes necessários (D’Ascenzi & Lima, 2019). E, por último, as avaliações *ex-post*, que ocorrem após a implementação.

Para o presente artigo, empregaremos a avaliação *ex-ante* com o objetivo de analisar os possíveis efeitos da PEC 188/2019 na desarticulação do planejamento governamental local observando em específico as consequências trazidas à transparência governamental e à coordenação intra e intergovernamental.

### **Panorama do planejamento em âmbito municipal: uma análise dos aspectos formais dos Planos Plurianuais da Região Metropolitana de Porto Alegre**

Apesar de não haver um grande número de pesquisas dedicadas a analisar o tema “planejamento municipal” (Lima et al., 2020a), é possível afirmar que, a maioria delas, tem evidenciado a precária produção dos Planos Plurianuais nos municípios, nos quais vigoram, em geral, baixa densidade tática e baixas capacidades burocráticas para a tarefa (Marinho & Jorge, 2015; Ritter & Grasel, 2016). Considerando a relevância dos PPA’s enquanto instrumentos de planejamento governamental, neste tópico, pretendemos ilustrar a necessidade de seu aprimoramento a partir da análise da densidade tática estrutural dos planos produzidos pelos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPE).

Nesse sentido, apresentamos dados de pesquisa que buscou analisar os aspectos formais estruturais dos PPA's dos 34 municípios que compõem a Região Metropolitana de Porto Alegre. Investigamos se os planos possuem diretrizes e objetivos claros traçados a partir de um diagnóstico socioterritorial, e se desses objetivos foram desdobradas metas e indicadores de monitoramento e avaliação. A coleta de dados se deu nas páginas da internet das prefeituras, das câmaras municipais e dos portais de transparência e foi realizada em 2018, logo após o envio e a aprovação do PPA pelas casas legislativas municipais, correspondendo aos Planos Plurianuais 2018-2021. Ao final da busca, encontramos tais documentos disponíveis em 25 municípios. O estudo completo consta em Lima et al. (2020b), para fins da discussão em foco, abordaremos a seguir alguns pontos centrais que nos ajudarão a embasar empiricamente nosso argumento.

No que diz respeito ao panorama dos municípios da RMPA, o Quadro 1 mostra que eles possuem diferentes portes populacionais, com prevalência de municípios pequenos. Ainda, são municípios que possuem boas condições de renda, de longevidade e de educação: 80% possuem IDHM alto (de 0,700 a 0,799); e 20%, médio (de 0,600 a 0,699) (PNUD; IPEA; FJP, 2016).

Quadro 1. Municípios da RMPA por porte populacional

Porte do Município	Nº de Municípios	%
Grande (>100 mil habitantes)	9	27
Médio (>50 e <100 mil habitantes)	7	21
Pequeno (<50 mil habitantes)	18	52
Total	34	100

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 2 sistematiza os elementos formais encontrados nos PPA's dos municípios da RMPA.

Quadro 2. Elementos formais nos PPA's analisados

Elementos	Quantidade de PPA's
Diagnóstico	01
Diretrizes	07
Objetivos	22
Metas	20
Indicadores	09

Fonte: Elaboração própria.

Como se vê, apenas dois dos elementos obrigatórios são mobilizados na maior parte destes documentos: objetivos e metas. O diagnóstico municipal é o elemento menos presente, somente Porto Alegre apresentou uma descrição e análise da realidade local no seu PPA (Porto Alegre, 2017). Nos demais PPA's, não havia qualquer menção a um estudo deste tipo. Já as diretrizes, por sua vez, eram anunciadas em sete PPA's. Sua variedade pôde ser enquadrada em duas linhas: voltadas ao bem-estar social, compreendendo: qualidade de vida, desenvolvimento, inclusão etc.; e relacionadas à gestão governamental: transparência, participação, eficiência, qualificação de políticas públicas etc. Por fim, os indicadores figuram em nove PPA's, e destes, somente seis elencaram indicadores para todos os programas. Tal achado sinaliza o quão limitados são os mecanismos de monitoramento e avaliação dos PPA's municipais (Cegov, 2015).

Em relação aos elementos mais utilizados, cabe ressaltar algumas fragilidades conceituais identificadas. Por exemplo, entre os objetivos encontramos construções genéricas, como "cuidar de todos" (Cachoeirinha, 2017, p. 54); e/ou incompreensíveis, como "Transferência do estado convênio PRADDEM" (São Jerônimo, 2017, p. 116). No que tange às metas, sua função neste tipo de estrutura é operacionalizar os objetivos, oferecendo-lhes dimensão quantitativa e temporal. Elas apareceram em 20 planos, com destaque para as metas financeiras. Todavia, em dois casos o que foi denominado "meta" não tinha os requisitos correspondentes. No PPA do município de Guaíba, a redação das metas se assemelhava à dos objetivos, e não havia dimensão temporal e quantitativa (Guaíba, 2017);

já as metas do plano de Sapiranga não exibiam a dimensão quantitativa (Sapiranga, 2017).

Do ponto de vista do monitoramento e da avaliação, verificamos que nenhum dos 25 planos analisados informam a origem ou duração dos programas que os compunham. Não era possível saber se as iniciativas eram novas ou se já estavam em andamento, nem sobre sua eficiência, eficácia ou efetividade.

Todas essas características e questões formam um diagnóstico da densidade tática estrutural destes PPA's, apontando fragilidades que devem ser enfrentadas, tendo em vista a qualificação da gestão pública. Em face desse quadro, nas páginas que seguem trazemos uma avaliação de como a PEC 188 pode enfraquecer a gestão governamental por meio de sua proposta de extinção da obrigatoriedade constitucional dos PPA's.

### **A PEC 188/2019 e os efeitos no planejamento local**

A PEC 188/2019, chamada PEC do Pacto Federativo, foi apresentada ao Congresso, em 5 de novembro de 2019, cuja proposta original modifica 28 artigos da Constituição, inserindo 11 novos. De forma geral, a proposta visa estabelecer um “novo modelo fiscal” para a federação brasileira propondo medidas de ajuste fiscal aplicáveis ao custeio da máquina pública e mecanismos de estabilização e ajuste fiscal; modificando a estrutura do orçamento federal e desestimulando a vinculação de receitas de impostos a qualquer espécie de receitas públicas (Brasil, 2019b). A PEC prevê ainda requisitos de viabilidade financeira para a criação e o desmembramento de municípios<sup>6</sup>; e a substituição do plano plurianual pelo orçamento plurianual, objeto de análise deste artigo<sup>7</sup>.

Com efeito, a proposta em tramitação modifica o artigo 165 da Constituição Federal, revogando o parágrafo I que previa como iniciativa do poder executivo elaborar o Plano Plurianual. Dentre as principais

---

6 Municípios de até 5.000 habitantes deverão, até o dia 30 de junho de 2023, demonstrar que o produto da arrecadação dos impostos municipais corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua receita total. Caso essa comprovação não ocorra, o município será incorporado a partir de 1º de janeiro de 2025, ao município limítrofe com melhor sustentabilidade financeira, observado o limite de até 3 municípios por um único município incorporador.

7 A PEC 188/2019, juntamente com as PECs 186/2019 e a 187/2019, no seu conjunto foram chamadas de Plano Mais Brasil e se aprovadas, podem trazer mudanças significativas na modelagem de financiamento de políticas públicas e no pacto federativo e fiscal brasileiro.

mudanças, os incisos 1, 4 e 7 desobrigam a União a elaborar o plano plurianual de forma regionalizada, estabelecendo as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes; desobriga que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição sejam elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional; e ainda, desobriga a compatibilização do orçamento plurianual com o orçamento plurianual para reduzir desigualdades inter-regionais, de acordo com critério populacional. Em suma, as modificações propostas na PEC visam excluir a obrigatoriedade do planejamento plurianual, substituindo-o pelo orçamento plurianual e acabam com as medidas mitigadoras das desigualdades inter-regionais da federação brasileira.

Em que pese as propostas previstas pela PEC se refram diretamente ao planejamento e orçamento federal, inferimos que o efeito de influência que ela terá sobre os entes federativos será significativo, uma vez que, apesar da autonomia constitucional, os entes governamentais não devem “contrariar” a Constituição Federal. Com isso, o sistema de planejamento local - que prevê a elaboração do plano plurianual (conjuntamente a outras peças como os planos setoriais e o plano diretor), deve sofrer impactos importantes com a aprovação da PEC 188, resultando em sua maior fragilização como ferramenta estratégica para definição de prioridades e futuro desejado por uma sociedade (Matus, 1996).

Considerando que o PPA é a peça que deveria articular o planejamento setorial com as demais iniciativas de planejamento local, analisaremos as dimensões que sua extinção pode afetar: a transparência e controle social, e a coordenação intra e intergovernamental.

### *Transparência e controle social*

Como já referido, o PPA foi instituído no artigo 165 da Constituição Federal, sua função é oficializar o programa do governo eleito. Desse modo, ele é de iniciativa do Poder Executivo e deve ser aprovado pelo Poder Legislativo, sendo, assim, objeto de discussão pública, por meio da obrigatoriedade de audiências públicas.

Considerando a *proposta de governo*, obrigatoriamente registrada junto à candidatura no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e

apresentada durante o período eleitoral, o vencedor das eleições – para prefeito, governador e presidente – utilizará tal documento, presumivelmente, como base para a elaboração do PPA de seu governo que, por sua vez, será concretizado na LDO (metas e prioridades anuais da gestão pública) e operacionalizado pela LOA (orçamento público anual) (Amorim, Coelho & Leite, 2021, p. 45).

No que se refere à estrutura, os PPA's devem ser formados pelos seguintes elementos básicos: diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, conforme determinação constitucional; já Portaria nº42, de 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão, agregou as categorias programas, projetos e atividades para a apresentação das políticas, e determinou que os programas deveriam ser mensurados por meio de indicadores (Brasil, 1999).

Como se vê, o PPA oferece uma visão geral das políticas propostas por determinado governo para um período de quatro anos, sendo debatido e avaliado pela sociedade e pelos atores políticos. Por fim, o documento gerado deve ser disponibilizado à cidadania, caso contrário, pode ser demandado via Lei de Acesso à Informação. Tanto os procedimentos de elaboração quanto a existência de documento formal e público atribuem aos PPA's um caráter de transparência, no sentido de que expõe informações acerca do funcionamento do governo, permitindo que os cidadãos conheçam, acompanhem e avaliem as ações propostas/realizadas em seu nome.

Importante reforçar que o PPA deve apresentar todas as políticas da administração pública, ou seja, ele consolida os planos setoriais (saúde, educação etc.) em um único documento, facilitando o acesso à miríade de iniciativas governamentais. Junto a isso, tem-se a indicação dos órgãos responsáveis, assim como indicadores para monitoramento e avaliação. A publicização de informações como estas, mesmo considerando as debilidades destes documentos, representam um grande avanço para a sociedade, que por muito tempo conviveu (e convive) com um Estado habituado à opacidade e refratário à transparência (Paulo, 2010).

Nesse sentido, a transparência conformaria o alicerce do controle social, propiciando à sociedade um meio de participar e acompanhar a gestão pública (Platt Neto et al., 2007). Entende-se que ela não consiste apenas em informar a sociedade a respeito do que os governos planejam ou

realizam e como o fazem, mas também em explicar sua atuação e avaliação quanto ao grau de influência da própria sociedade no processo de tomada de decisão (Aguiar & Lima, 2020). De acordo com Martins Júnior (2010, p. 23), “a transparência representa um ritual de passagem de um modelo de administração autoritária e burocrática à administração de serviço e participativa”, neste novo enfoque a informação sobre todos os aspectos da Administração Pública é o pressuposto fundamental da participação.

Por fim, a publicização das ações do governo contribui para minimizar a assimetria de informação existente entre cidadãos e governos, além de permitir o exercício do controle social. Pois fornece evidências para as atividades participativas, envolvendo *advocacy*, pressão política, responsabilização etc. Tais atividades tem por objetivo reduzir a discricionariedade dos governos e das burocracias e garantir que elas orientem sua ação pelos interesses da sociedade. Considerando isso, a extinção da obrigatoriedade da produção do PPA pode, potencialmente, fragilizar estes mecanismos e desestimular o controle social, dado que aumentará os custos do acesso à informação. Tal efeito favorece a opacidade e fomenta a desresponsabilização.

### *Coordenação intragovernamental*

O planejamento governamental deve ser pensado como um processo político coletivo de definição de futuro, que coordenado pelo Estado operacionaliza um projeto estratégico definido pela sociedade (De Toni, 2014). Assim, ele deve ir além do debate econômico e técnico sobre a mera alocação de recursos, articulando diferentes grupos sociais e setores de políticas públicas. Conforme o autor, “é por isso que o planejamento governamental imprescinde de uma abordagem transdisciplinar, polissêmica, que integra vários olhares, sentidos e dimensões sobre uma totalidade concreta” (De Toni, 2014, p. 6).

Entretanto, apesar da importância do aspecto coletivo para a definição do futuro desejado, a configuração do planejamento governamental no Brasil foi marcada por legados tecnicistas e elitistas (De Toni, 2014; Rezende, 2010) que apartaram não apenas a sociedade do processo de construção, mas também os próprios setores de políticas públicas. Conforme sugere De Toni (2014), nem mesmo a Constituição de 1988 conseguiu modificar a antiga cultura de planejamento focada no aspecto orçamentário,

em detrimento da dimensão social, de forma que o PPA nos anos 1990, tornou-se mais um “orçamento plurianual” do que uma peça articuladora do projeto de sociedade.

Nessa seara, a construção da intersetorialidade, ou da coordenação horizontal - intragovernamental que “compreende a coordenação entre diversos setores públicos na construção de soluções que venham a superar problemas existentes na realidade” (Lotta et al., 2016, p. 2763), tornou-se um grande *vir a ser* na história do planejamento brasileiro. Dado que se privilegiou a tomada de decisão *top-down*, por meio de uma elite técnico-econômica que planejou a economia e os setores estratégicos com excesso de especialização, se inibiu o desenvolvimento de uma lógica coordenada de solução de problemas complexos que deve envolver a articulação de competências setoriais, programas ou temas de políticas públicas com foco no território.

O diagnóstico dessa situação foi feito por um grupo de atores governamentais federais nos anos 2000, de forma que a estrutura do PPA de 2000-2003 foi modificada, trazendo a ideia de planejamento estratégico. Baseando-se na ideia de organização da atuação do governo a partir da identificação dos principais problemas a serem enfrentados (Oliveira, 2013), privilegiou-se organizar os programas governamentais com base nos problemas e não nos setores de políticas públicas. Estava dado um primeiro passo no caminho de uma construção de intersetorialidade e coordenação horizontal de políticas públicas.

O PPA do governo Lula seguiu o mesmo modelo do plano anterior, mas trouxe mudanças importantes ao destacar a centralidade da participação da sociedade civil<sup>8</sup> no processo de elaboração. E nesse caminho foram desenvolvidas um conjunto de iniciativas para induzir os municípios a aderirem ao modelo proposto pelo governo federal, sobretudo a dimensão territorial, participativa e intersetorial dos PPAS (Couto, 2011; Papi et al., 2019).

No entanto, essa rota da articulação intersetorial e social, promovida pelo processo de planejamento, ainda necessita ser fortalecida nos três níveis de governo para se avançar rumo a um paradigma de gestão pública mais coordenado e articulado. Nesse caso, entendemos que, se aprovada

---

8 De forma inovadora, foi o primeiro PPA com participação social no planejamento federal brasileiro. Foram feitos diálogos nacionais com entidades representativas da sociedade civil e realizados 27 Fóruns Estaduais de Participação Social no PPA. Além disso, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), instância com muito prestígio no governo à época, também discutiu o plano (Oliveira, 2013, p.29).

a proposta de extinção do PPA, haverá um reforço desse *modus operandi* altamente especializado e insulador de iniciativas governamentais nos entes federativos, afetando sobremaneira os municípios nesse processo de construção.

Considerando o papel indutor da legislação federal sob os municípios, apresentamos os possíveis efeitos do fim da obrigatoriedade legal de elaboração do PPA sobre a dinâmica de construção do planejamento municipal e seu caráter articulador das políticas públicas.

### O papel do PPA como elemento articulador dos planos setoriais nos municípios

O PPA, em sua acepção constitucional, consiste em uma peça de planejamento que tem um papel articulador dos demais planos setoriais de políticas públicas como a educação, saúde, assistência social, gestão urbana, entre outros. Ou seja, mais do que um documento formal, ele deveria refletir o que os setores definiram como prioridade para os próximos quatro anos de gestão. Em que pese existir fragilidades nessa relação dos planos setoriais com o PPA, pois geralmente as conferências de políticas públicas ocorrem em períodos que colidem com sua elaboração, a ideia de reduzi-lo a uma peça orçamentária, pode naturalizar essa forma apartada/insulada de se pensar o planejamento das políticas setoriais tornando ainda mais difícil a construção da desejada coordenação horizontal das políticas públicas.

Com efeito, a aprovação da PEC 188 e a desobrigação da elaboração do PPA, induzirão cada vez mais ao insulamento na elaboração dos planos que tendem a se restringir aos gabinetes de burocracias especializadas e contadores das prefeituras, retirando seu caráter estratégico e articulador de um projeto que busca sinergia entre governo e sociedade. Assim, os efeitos do reforço da lógica setorial em detrimento da intersetorial, podem incorrer em: sobreposição de ações e programas que atingem um mesmo público; o maior desconhecimento dos programas e das distintas políticas públicas pelos burocratas implementadores – impactando na formação de redes; o desperdício de dinheiro público, em função de um mesmo “público” ser atendido por distintos projetos que possuem finalidades semelhantes; ineficácia das ações, uma vez que se podem se sobrepor e não atingir seus objetivos.

### Possíveis efeitos da PEC na forma de pensar a elaboração do PPA por problemas

Pensar a elaboração dos programas governamentais do PPA com base nos “problemas” e não nas demandas específicas dos setores de políticas públicas foi uma forma que o governo federal (nos anos 2000) adotou para incentivar a articulação horizontal das políticas públicas. Modificando o paradigma dos “setores” por “programas”, buscou-se inverter a forma de entender as demandas societárias demandando a vinculação dos setores na resolução dos problemas diagnosticados. Com isso, esperava-se mitigar a pulverização de ações sobrepostas e desperdício de dinheiro público.

Essa mudança operada no PPA federal foi sendo induzida aos municípios para que, aos poucos, o paradigma de gestão também fosse se modificando. No ano de 2013, o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) construiu uma capacitação nacional incentivando aos municípios a alinharem seus PPA’s ao modelo federal, aproveitando com isso os programas e recursos disponíveis, assim como, incentivando a uma cultura de valorização do planejamento local por meio da elaboração coletiva do PPA (Papi et al., 2019).

Com a desobrigação de elaboração do PPA, supõe-se que o governo federal pare de incentivar aos municípios a valorizarem essa peça de planejamento; assim, com o planejamento desestruturado e reduzido aos planos setoriais e orçamentários, as iniciativas municipais de pensar os problemas societários de forma concatenada e consolidada em um documento, pode se constanger desestimulando ainda mais a lógica intersetorial.

### Possíveis efeitos da PEC na desmobilização de metodologias participativas no PPA

A história do planejamento governamental brasileiro não mostra tradição em termos de participação social, ao contrário, trata-se de um processo recente. Apesar de haver a previsão constitucional de audiências públicas no processo de aprovação do PPA nas casas legislativas, antes de 2004 não havia se organizado um processo realmente participativo na elaboração do PPA federal. Assim, o PPA chamado “Brasil de Todos” (2004-2007), foi o primeiro a prever a participação social no planejamento

federal brasileiro, motivado pela história do Partido dos Trabalhadores que há décadas havia desenvolvido a experiência do Orçamento Participativo nos governos subnacionais (Avritzer, 2007).

Essa experiência iniciada pelo âmbito federal logo foi induzida aos entes subnacionais. Conforme demonstra Oliveira (2013), foram feitos diálogos nacionais com entidades representativas da sociedade civil e realizados 27 Fóruns Estaduais de Participação Social no PPA. Além disso, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), também discutiu o plano.

Participaram dos fóruns 2.170 organizações da sociedade civil, oriundas de movimentos de trabalhadores urbanos e rurais, de empresários de diversos setores, de diferentes igrejas, de entidades de gênero e raça, ambientalistas, da juventude, científicas e acadêmicas, dentre outras. Os Fóruns Estaduais de Participação Social no PPA foram precedidos por diálogos nacionais ou por consultas feitas a organizações da sociedade civil de representação nacional, regional e temática sobre a estratégia de desenvolvimento de longo prazo proposta para o PPA 2004-2007. Nesses diálogos acordou-se que a mobilização dos Fóruns Estaduais seria feita pela Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) (Oliveira, 2013, p. 34).

Contudo, a proposta da PEC pode desincentivar tais iniciativas. Partindo do pressuposto que experiências participativas na elaboração dos planos, incentivam a ação colaborativa entre Estado e sociedade civil articulando diferentes atores governamentais na tarefa de deliberar sobre o futuro desejado, o PPA se apresenta como mais um elemento mobilizador da participação social no Brasil.

Outro efeito do processo de participação é a contribuição para a qualidade dos planos, uma vez que a participação permite a aproximação das prioridades, objetivos e desafios mais alinhados aos anseios da sociedade para a qual eles devem estar voltados.

A desobrigação de elaboração do PPA pode, portanto, trazer efeitos desmobilizadores de processos participativos atinentes ao planejamento governamental na federação, afetando o processo de gestão governamental ao insulá-lo novamente em gabinetes burocráticos

## Coordenação intergovernamental

A estrutura federativa é um dos balizadores mais importantes do processo político no Brasil. Ela afeta a dinâmica partidário-eleitoral, o desenho das políticas sociais e o processo de reforma do Estado. Além de sua destacada influência, a federação passou por intensas modificações desde a redemocratização do país. Predominou no debate federativo brasileiro pós-Constituição Federal de 1988 as oposições descentralização *versus* centralização (ou recentralização), e o poder dos governadores frente à força das instâncias nacionais – os partidos e/ou o Presidente da República.

Em que pese a relevância desse foco analítico como peça chave na investigação das relações intergovernamentais, ele não esgota o seu entendimento e não leva sozinho à compreensão do funcionamento dos sistemas federais (Abrucio, 2005). É preciso acrescentar outro vetor analítico para tanto, “trata-se da análise do problema da coordenação intergovernamental, isto é, das formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações” (Abrucio, 2005, p. 41), questão ainda mais relevante com a complexificação das relações intergovernamentais ocorridas com o processo de descentralização, especialmente da municipalização de políticas públicas ocorrido nas últimas três décadas.

A extinção da obrigatoriedade de elaboração do PPA poderá fragilizar a já deficiente coordenação federativa existente nas políticas setoriais que são implementadas de forma concorrente, com atribuições que são compartilhadas entre os diferentes entes governamentais, como no caso da saúde, educação e assistência social.

Essa falta de coordenação intergovernamental pode se manifestar sobretudo nos investimentos em infraestrutura econômica e social, que só se viabilizam por meio do PPA federal, distribuído de forma regionalizada. O governo federal, por intermédio do PPA, tem um papel coordenador e/ou indutor dos investimentos para o desenvolvimento. Por um lado, porque os governos subnacionais têm problemas financeiros e administrativos que dificultam a assunção de encargos. Por outro, porque a União tem, por vezes, a capacidade de arbitrar conflitos políticos e de jurisdição, além de incentivar a atuação conjunta e articulada entre os níveis de governo no terreno das políticas públicas.

Gomide & Pereira (2018) ao analisarem o aumento dos investimentos em infraestrutura, ressaltam a importância da disponibilidade de

recursos, mas também da governança das políticas do setor de infraestrutura, como condicionante institucional de ordem política e administrativa. A inexistência do PPA como orientador destes investimentos na federação, podem levar a uma desarticulação e descontinuidade nos investimentos em infraestruturas econômicas e sociais e, em última instância, comprometer a oferta de bens e serviços públicos à população.

Enfim, a extinção do PPA como proposta na PEC 188 pode levar a um efeito cascata de fragilização da coordenação intergovernamental, não apenas na relação vertical entre União, estados e municípios, mas impactar também a recente e crescente expansão das iniciativas de consorciamento municipal, muitas das quais destinadas a agregar escala para viabilizar investimentos e reduzir e racionalizar custos para oferta de serviços públicos como na saúde, tratamento de resíduos sólidos, saneamento básico, entre outros.

### **Considerações finais**

O artigo teve como objetivo analisar a PEC 188 de 2019, a chamada PEC do pacto federativo, para tanto, realizamos uma avaliação *ex ante* visando verificar seus possíveis efeitos à gestão pública municipal e, em específico, ao planejamento governamental principalmente no que concerne à transparência e a coordenação inter e intragovernamental.

A prática do planejamento governamental consiste na atribuição de tarefas que combina aspectos políticos e técnicos no sentido do estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas para a administração pública (Brasil, 2019a). Nessa perspectiva, ainda que as diretrizes sejam definidas pelos atores políticos, os procedimentos legais e técnicos, que devem ser observados ao formalizar a Lei do PPA, são indispensáveis para garantir a viabilidade, confiabilidade e efetividade ao planejamento (Matus, 2006).

Como evidenciado no estudo da RMPA, a densidade tática estrutural dos planos mostra fragilidades. Porém, realizando a análise de cenários, observamos que a PEC 188 agravaria ainda mais a falta de cultura do planejamento municipal, até então resumida no Plano Diretor, obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, conforme art. 41, inciso I, do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) e no Plano Plurianual como peça formal. Ademais, a capacidade articuladora do PPA das demais políticas setoriais, ficaria mais fragilizada, na medida que o PPA se transformaria em orçamento plurianual. Entendemos então que, se aprovada a PEC 188,

todo o empreendimento de valorização do PPA na última década, sobretudo nas dimensões de transparência e coordenação governamental ficariam comprometidos, afetando a gestão pública como um todo.

Vale destacar que o PPA está previsto no artigo 165 da Constituição Federal (Brasil, 1988) e foi regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998 (Brasil, 1998), isto é, desde sua regulamentação os municípios tiveram mais de 22 anos para promover capacidades para sua elaboração e execução. Tal instrumento garante a aplicação de recursos em políticas sociais, estabelecendo o mínimo constitucional, além de permitir o controle social da execução orçamentária, promover a transparência, articular políticas públicas e reduzir a discricionariedade dos atores governamentais.

No caso da coordenação intragovernamental, as iniciativas promovidas pelo governo federal na última década, estavam aos poucos incentivando os municípios a pensarem em problemas sociais e a adotarem o desenho de programas que incentivam a lógica intersetorial. Porém, se a PEC for aprovada, o incentivo se dará na contramão dessas iniciativas. Reduzindo o planejamento ao orçamento, corre-se o risco de um retorno ao antigo modo de operar da administração pública - pautada na setorialização e feudalização. Ademais, o aspecto da participação da sociedade civil no processo de planejamento pode ser desincentivada. Se o PPA instava os governos a envolverem a sociedade civil e distintos setores de políticas públicas na definição coletiva do futuro desejado, com sua desobrigação mais uma dinâmica de participação social ficará estrangida em um Estado com tradição de “democracia bloqueada” (Trindade, 2000).

No que tange a dimensão da coordenação vertical, a extinção do PPA como instrumento de planejamento pode fragilizar ainda mais, sobretudo no que se refere a provisão de recursos para infraestrutura econômica e social, dos quais os entes subnacionais são muito dependentes dos recursos federais. Igualmente isso pode levar a problemas na governança interfederativa de políticas públicas, sobretudo das sociais, podendo acarretar no comprometimento da oferta de bens e serviços à população.

## Referências

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista Sociologia e Política*. Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.

- AGUIAR, R. B. & LIMA, L. L. Políticas Públicas de Economia Criativa: proposta de framework analítico a partir de uma perspectiva de desenvolvimento. *Geographia Meridionalis*, v. 5, n. 2, mai. 2020, p. 117-133.
- AMORIM, I. T.; COELHO, F. S. & LEITE, L. Q. O Plano Plurianual (PPA) como manifestação da agenda governamental de políticas públicas: uma análise do governo federal e uma ilustração de um caso estadual (RS). In: LIMA, L. L. & PAPI, L. P. (orgs.). *Planejamento e políticas públicas: intencionalidades, processos e resultados*. Porto Alegre: Jacarta. 2021. p. 40-61.
- AVRITZER, L. Sociedade Civil, Instituições participativas e Representação. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Decreto nº 2.829, de 29 de Outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30 de outubro de 1998.
- BRASIL. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do §1º do art. 2º e §2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília 15 de abril de 1999.
- BRASIL. *Lei nº 10.257*, de 10 de julho de 2001: regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001.
- BRASIL. Ministério da Economia. *Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal 2020-2023*. Brasília, 2019a.
- BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 188*, de 2019. Brasil, 2019b. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>>. Acesso em 31 de mar. 2021.
- CACHOEIRINHA. Prefeitura Municipal. *Anexo II - PPA 2018-2021*. Programas de governo. 2017.
- CENTRO DE ESTUDOS INTERNACIONAIS SOBRE GOVERNO

- (CEGOV). *Pesquisa de Desenvolvimento de metodologia de avaliação do alinhamento do PPA Municipal e aplicação ao caso sul-riograndense*. Porto Alegre: CEGOV/UFRGS, MPOG/SPI, 2015.
- COHEN, E. & FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. 5.<sup>a</sup> ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1993.
- COUTO, L. F. Sistema de planejamento federal: novas respostas para velhos e novos desafios. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento - RBPO*, Brasília. vol. 1, n. 1, 2011, p. 4-14.
- CRUMPTON, C. D.; MEDEIROS, J. J.; FERREIRA, V. R. S.; SOUSA, M. M. & NAJBERG, E. Avaliação de políticas públicas no Brasil e nos Estados Unidos: análise da pesquisa nos últimos 10 anos. *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 6, p. 981-1001, 2016.
- D'ASCENZI, L. & LIMA, L. L. Análise de Impacto ex ante de Políticas Públicas: Desafios de uma Agência Reguladora no Desenvolvimento Local. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social (RIGS)*, v. 8, n. 2, p. 87-113, mai.-ago. 2019.
- DE TONI, J. A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas. *RBPO*, Brasília, v. 4, n. 1, 2014.
- GOMIDE, A. A. & PEREIRA, A. K. (orgs.). *Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento*. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.
- GUAÍBA. Prefeitura Municipal. *Programas Temáticos. Guaíba*, [s.d.].
- GUSSI, A. F. & OLIVEIRA, B. R. de. Discutindo paradigmas contra-hegemonônicos de avaliação de políticas públicas. In: I Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas ENEPCP, 2015, Brasília. *Anais...*, 2015.
- JANNUZZI, P. M. *Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas*. Campinas: Editora Alínea, 2016.
- LIMA, L. L.; LUI, L.; DIAS, G. V. R. S.; PAPI, L. P. & DEMARCO, D. J. Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. *Cadernos EBAPE.BR (FGV)*, v. 18, p. 323-335, 2020a.
- LIMA, L. L.; LUI, L.; RUIZ, K. P. B.; DIAS, G. V. R. S.; PAPI, L. P. & DEMARCO, D. J. Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. urbe. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 12, 2020b.

- LOTTA, G. S. et al. Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersectorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. *Rev. Ciência saúde coletiva*, 21(9), 2016.
- MARINHO, A. P. & JORGE, M. A. O planejamento local é mais eficiente? Uma análise de 14 municípios sergipanos de pequeno porte. *Nova Economia*, v. 25, n. 1, p. 123-142, 2015.
- MARTINS JÚNIOR, W. P. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MATUS, C. O plano como aposta. In: GIACOMONI, J. & PAGNUSSAT, J. L. (orgs.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2006.
- MOKATE, K. M. Convertendo o “monstro” em aliado: a avaliação como ferramenta da gerência social. *Revista do Serviço Público*, v. 53, n. 1, p. 89-134, 2014.
- OLIVEIRA, V. R. Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente. *RBPO*, Brasília, v. 3, n. 1, 2013, p. 24-43.
- PAPI, L. P.; DEMARCO, D. & LIMA, L. L. Capacidades Estatais e Planejamento governamental municipal: uma análise no Rio Grande do Sul. In: VI Encontro Brasileiro de Administração Pública, 2019, Salvador. *Anais...*, 2019.
- PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. *Revista do Serviço Público*, v. 61, n. 2, p. 171-187, 2010.
- PECI, A. Avaliação do impacto regulatório e sua difusão no contexto brasileiro. *Revista de Administração de Empresas (RAE)*, São Paulo, v. 51, n. 4, p. 336-348, jul.-ago. 2011.
- PETERS, B. G. *Advanced introduction to public policy*. Massachusetts: Edward Elgar, 2015.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP. *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*, 2016. Disponível em: <<http://www.atlas-brasil.org.br/2013/pt>>. Acesso em 15 de agosto de 2019.
- PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F.; ENSSLIN, S. R. & ENSSLIN, L. Publicidade e Transparência nas Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira.

- Contabilidade Vista & Revista*, Belo Horizonte, v. 18, n. 1. p. 75-94, jan.-mar. 2007.
- PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. (2017, 4 de setembro). Lei Municipal nº 12.457 de 04 de setembro de 2017. Plano Plurianual 2018-2021. Porto Alegre: *Diário Executivo*. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?p\\_secao=1161](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?p_secao=1161)>. Acesso em 10 de junho de 2019.
- RAMOS, M. P. & SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.
- REZENDE, D. A. Integração do Plano Plurianual Municipal e o Planejamento Estratégico Municipal: proposta e experiência de um município paranaense. *REDES: Revista do Desenvolvimento Regional*, 15(2), p. 92-119, 2010.
- RITTER, E. O. & GRASEL, D. Estratégias para a busca da gestão de excelência: um estudo de caso no município de Canarana. *Revista de Estudos Sociais*, v. 18, n. 36, p. 251-279, 2016.
- SÃO JERÔNIMO. Prefeitura Municipal. *Plano Plurianual 2018 a 2021-PPA 2018-2021*. Planilha de identificação dos projetos, atividades e operações, 2017.
- SAPIRANGA. Prefeitura Municipal. Lei Municipal nº 6109/2017 de 30 de junho de 2017. Institui o Plano Plurianual do Município de Sapiranga para o período 2018 a 2022. Sapiranga: *Diário Executivo*, 2017. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-plurianual-sapiranga-rs>>. Acesso em 10 de junho de 2019.
- SECCHI, L. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.
- TRINDADE, H. Brasil em perspectiva: conservadorismo liberal e democracia bloqueada. In: MOTA, C., G. (org.). *Viagem incompleta a experiência brasileira (1500-2000)*. São Paulo: Ed. Senac, 2000.
- VEDUNG, E. Six models of evaluation. In: ARARAL, E.; FRITZEN, S.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. & WU, X. (eds.). *Routledge handbook of public policy*. New York: Routledge, 2015, p. 387-400.

# **BANCO CENTRAL INDEPENDENTE?**

LUIZ MARQUES DE ANDRADE FILHO<sup>1</sup>

## **Resumo**

Este artigo faz uma breve análise sobre a independência do Banco Central brasileiro aprovada em fevereiro de 2021, à luz de uma interpretação política econômica das suas condicionantes, e de seus possíveis impactos sobre a economia brasileira. Ele também busca entender as conjunturas históricas, no Brasil e no exterior, que nos fazem compreender sobre a não relevância da independência formal do Banco Central.

**Palavras-Chave:** Independência do Banco Central. Política monetária. Economia brasileira.

## **Abstract**

This paper makes a brief analysis on the Brazilian Central Bank independence enacted in February 2021, under an interpretation based on the political economy, and on its conditionings and possible impacts over the Brazilian economy. It also seeks to embrace the historical junctures, in Brazil and abroad, that make us understand about the non-relevance of the formal independence of the Central Bank.

**Keywords:** Central Bank independence. Monetary policy. Brazilian economy.

## **RESUMEN**

Este artículo ofrece un breve análisis de la independencia del Banco Central de Brasil aprobada en febrero de 2021, a la luz de una interpretación política económica de sus condiciones y sus posibles impactos en la economía brasileña. También busca comprender las circunstancias históricas, en Brasil y en el exterior, que nos hacen comprender la irrelevancia de la independencia formal del Banco Central.

**Palabras Clave:** Independencia del Banco Central. La política monetaria. Economía brasileña.

---

<sup>1</sup> Economista, mestre em administração, professor da Faculdade Baiana de Direito e do Centro Universitário Ruy Barbosa.

## Introdução

A aprovação da Lei que dá a autonomia ao Banco Central (BC) é um movimento que, apesar de não ter relação objetiva com a PEC da reforma administrativa do estado brasileiro, possui forte conformidade prática e estrutural com o conjunto da administração pública e suas reformas capitaneadas pelo poder executivo.

O tema traz alguma polêmica a começar pela semântica: no corpo da lei quando se fala em autonomia na verdade se quer dizer independência do BC: independência de pressões políticas do governo (pois, mesmo antes da lei, o BC por ser uma autarquia do governo federal, já possuía autonomia administrativa).

Existem economistas favoráveis à independência do BC (os mais liberais em geral) e outros contrários. Há inclusive uma área da economia bem mais restrita que acredita que os Bancos Centrais nem deveriam existir (pois eles seriam uma espécie de garantidores do poder de cartel do sistema bancário sobre a sociedade), é a ala mais à direita da Escola de Viena, cujo melhor representante é o economista americano Murray Rothbard (divergindo dos seus pares liberais).<sup>2</sup>

Qual a ideia básica por traz da independência? O BC independente do governo seria mais eficiente em um processo de combate à inflação, do que um não independente; dado que para combater uma forte subida de preços, normalmente derivada de pressão da demanda da sociedade, seria necessário o uso de políticas monetárias e cambiais que aumentam o desemprego; como estas políticas não são agradáveis politicamente (entenda-se eleitoralmente), a pressão política para esfriar esta ação dura do BC poderia vir à tona.

Neste sentido, um BC independente, que seria resumido em um órgão cujo presidente e diretores não podem ser demitidos por pressão política,

---

<sup>2</sup> Em seu livro *A Grande depressão americana* (1963), Rothbard critica a explicação hegemônica sobre a crise de 1929, defendendo a ideia de que não foi o liberalismo o causador da crise, mas sim as políticas intervencionistas do BC americano na década de vinte do século passado, que reduziram de maneira artificial as taxas de juros e induziram o endividamento das famílias e o boom de aplicações na Bolsa de Nova Iorque, o que produziu o estouro da bolha e a crise. Em outro livro, *The Mystery of banking* (1983) o autor explica o funcionamento do sistema financeiro e a criação do primeiro banco central da história, o Banco da Inglaterra, como uma espécie de conluio entre o governo inglês e grandes negociantes no século XVII. A carga contra o BC é forte também em *The Case Against the FED* (1994), onde Rothbard questiona a necessidade da existência do FED nos EUA.

seria mais efetivo no combate à inflação que um BC facilmente capturado por pressões dos políticos profissionais.<sup>3</sup>

Assim, a base do BC independente é a sua estrutura com presidente e diretores com mandatos fixos em termos de tempo, que não podem ser demitidos por pressão política. Aliás, como já ocorre nas nossas agências reguladoras, como ANP, ANEEL, ANATEL, ANVISA etc.

Este texto busca entender o que está por trás da independência do BC e seus possíveis impactos sobre a economia brasileira.

### **As premissas do modelo e suas críticas**

Os defensores da independência do BC acreditam que ele seria sempre mais eficiente no combate à inflação. A ideia base reside na neutralidade da moeda, ou seja, as ações de política monetária seriam incapazes de promover ganhos reais sobre o produto (como admitiam os keynesianos), e desta forma o BC deveria apenas focar sobre a estabilidade do nível de preços (Mendonça, 2003).

Em geral, era bem aceito pelos economistas que a política monetária poderia ser usada de forma contracíclica sendo capaz de afetar variáveis reais (produto) e nominais (inflação). Entretanto, o fim do sistema de Bretton Woods e primeiro grande choque do petróleo fizeram com que a busca por mecanismos que fossem capazes de combater a inflação ganhasse destaque. Concomitante à necessidade de natureza prática por um novo desenho de política monetária, a introdução do conceito de expectativas racionais à análise política econômica por Lucas (1972, 1973) e Sargent (1973) fez com que diversos economistas passassem a assumir a impossibilidade da política monetária causar efeitos reais sobre a economia, o que por consequência, levou ao fortalecimento do pressuposto da neutralidade da moeda (Mendonça, 2003, p. 111).

Resumidamente, o modelo pressupõe que o BC independente teria maior eficácia na adoção de políticas contracionistas para a manutenção

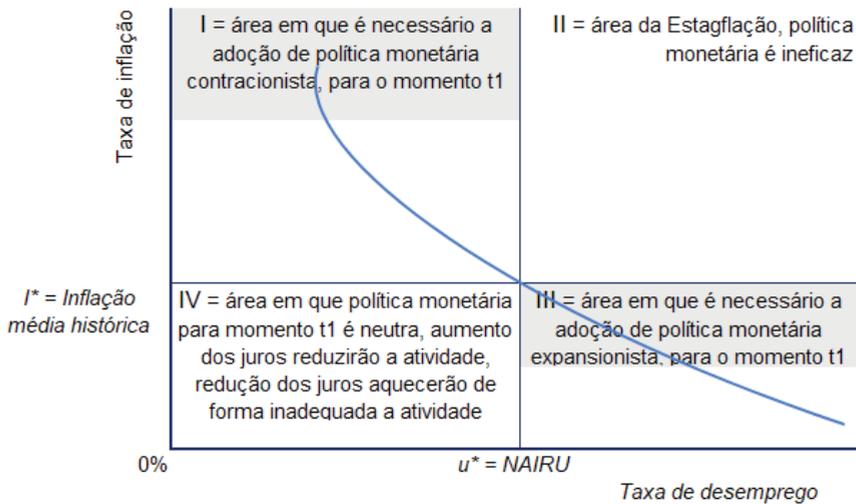
---

<sup>3</sup> Ver Mendonça (2003) e (2006).

do equilíbrio e controle do nível de preços pelo fato de estar blindado, pela legislação, à pressão dos políticos e das forças do ambiente social.

Seria mais fácil, portanto, manter o ritmo da economia e do nível de preços ao redor da NAIRU (*No advancing inflation rate unemployment*) da Curva de Philips<sup>4</sup>, conforme Figura 1.

Figura 1. Curva de Philips no momento  $t_0$  e políticas para  $t_1$ .



Fonte: Elaboração do autor.

O Quadrante I, a região de explícita inflação de demanda, implicaria a adoção de contração da política monetária para reconduzir a economia para a vizinhança da NAIRU e da inflação média histórica. É justamente no Quadrante I que a independência do BC se casaria como uma luva, por dar aos seus dirigentes blindagem de seus cargos em decorrência de pressão política advinda dos efeitos contracionistas de sua política.

Já no Quadrante II, a inflação não poderia ser combatida mediante choques e aperto da política monetária, pois essa inflação não seria causada por inflação de demanda e sim por um choque de oferta, por problemas

<sup>4</sup> Observar que o FED dos EUA possui duas metas de trabalho, a meta de inflação e a meta de geração de empregos.

estruturais/políticos ou mesmo seria uma inflação inercial. No quadrante II, a política monetária não teria eficácia.

Nos Quadrantes III e IV, temos inflação abaixo da média. Na região III, seria necessária a adoção de políticas expansionistas, enquanto na região IV, o espaço ideal da Curva de Philips (com desemprego e inflação ambos abaixo de suas médias), a política monetária estaria em neutralidade e seu aperto reduziria o ritmo da atividade, aumentando o desemprego. De modo oposto, seu relaxamento aqueceria ainda mais a demanda.

Ao passo que os defensores do modelo enfatizam seu caráter de maior efetividade no combate à inflação e – assim – na estabilidade dos preços, as críticas ao modelo se baseiam no fato de que o foco sistemático no controle da inflação levaria o BC a perder flexibilidade de ações na condução de políticas contracíclicas, de estímulo à demanda. Além disso é defendida a ideia de que os mandatos para presidente e diretores do BC, em termos de tempo, não seria democrático, pois os eleitores não decidiriam sobre suas nomeações, cabendo ainda decisões políticas (via parlamento) sobre a assunção de seus cargos.

Figura 2. Independência do BC: vantagens, desvantagens e consequências.

<i>Vantagens</i>	<i>Desvantagens</i>
* Isolamento do BC frente às pressões políticas	* Estrutura não democrática
* Maior disciplina fiscal devido às restrições ao financiamento do déficit pelo BC	* Evidência empírica ainda frágil
	* Possível aumento dos gastos orçamentários do governo devido à elevação da rubrica dos juros da dívida pública
<i>Consequências</i>	<i>Consequências</i>
Menores taxas de inflação com menor dispersão da mesma: melhor previsibilidade futura a respeito do comportamento dos preços	Perda da flexibilidade contracíclica da política monetária e em consequência da política fiscal (devido à neutralização da expansão fiscal através de juros mais elevados)

Fonte: Elaboração do autor.

## BC no Brasil

Nosso BC surge em dezembro de 1964, através da aprovação da Lei nº 4.595, e começa a operar em março de 1965. Antes do BC as funções de autoridade monetária estavam misturadas em um espaço de limbo entre o Banco do Brasil e a SUMOC (Superintendência de Moeda e do Crédito).<sup>5</sup>

A mesma lei criou o Conselho Monetário Nacional, como órgão máximo de expedição de diretrizes e normas para as políticas de crédito, monetária, fiscal e orçamentária e relativas à dívida pública.

Saliente-se, portanto, que momentos decisivos da história brasileira, como a crise de 1929, a década de 30 que sucedeu a crise, a Segunda Guerra e os anos de desenvolvimento acelerado tipificados pelo período Juscelino Kubitschek foram vividos sem a presença da autoridade monetária do BC.

Um movimento fundamental ocorreu em 1986 com a extinção da conta movimento do Banco do Brasil junto ao BC, que funcionava como uma espécie de fluxo separado dos controles orçamentários do legislativo federal, entenda-se, então, como uma forma de emissão de moeda do governo através do Banco do Brasil. Esse ano marca, também, a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), subordinada ao Ministério da fazenda, que passa a centralizar as ações de política fiscal do governo federal (desembolsos, transferências e controle da dívida pública relacionada à política fiscal).

Não é exagero afirmar que o arcabouço estrutural de gestão macroeconômica, no Brasil, só fica montado e racionalmente desenhado em 1986, durante o governo Sarney: o BC com a execução das políticas monetária e cambial e a STN com a política fiscal.

Nosso Banco Central não foi criado sob a forma de independência, até em razão da discussão sobre independência somente surgir anos depois.

Estas ideias surgem nos anos 70, após a pressão inflacionaria vivida pelos EUA e países europeus, decorrentes da 1ª e 2ª Crise do petróleo.<sup>6</sup> A

---

<sup>5</sup> A lei que criou o BC brasileiro (Lei nº 4.595) já determinava mandato de seis anos para seu presidente, sendo assim uma condicionante formal de sua independência. Contudo, o primeiro presidente do BC, Dênio Nogueira, foi demitido no segundo ano de seu mandato pelo presidente Costa e Silva. Somente em 1974, pela Lei nº 6.045, o mandato de seis anos seria retirado da estrutura normativa do BC, ver Falcão (2014).

<sup>6</sup> Ver Sicsú (1996).

primeira experiência prática de independência ocorreu com o BC da Nova Zelândia.

O BC brasileiro, até 2004, era uma autarquia subordinada ao Ministério da Fazenda, portanto, o presidente do BC tinha dois chefes, o ministro da Fazenda e o próprio presidente da República (além de seguir também os ditames do CMN).

Quando Lula assume a presidência em janeiro de 2003, sob os olhares críticos do sistema financeiro nacional e internacional, ele convida, para ser o *chair* do BC, Henrique Meirelles, na época recém aposentado pelo *Bank of Boston*, como muita credibilidade e trânsito internacional no mercado financeiro, justamente como uma demonstração clara de que o governo Lula não iria ser irresponsável em suas políticas monetária e cambial, seguindo a linha já definida pela Carta ao Povo Brasileiro de junho de 2002, quando ele ainda era candidato.<sup>7</sup>

Mas, em 2004, devido a acusações de possível sonegação fiscal contra Meirelles, Lula, já presidente, aprova no Congresso MP que dava ao BC o mesmo status de ministério, e ao seu presidente o mesmo status de ministro, como forma de blindar seu presidente do BC, já que com isso ações judiciais contra o presidente do BC teriam que ser impetradas no STF.<sup>8</sup>

Neste momento, portanto, o BC deixa de ser uma autarquia subordinada ao Ministério da fazenda para estar subordinado diretamente à presidência da República, já conseguindo mais algum grau de autonomia.

Junte a isto o fato de que Lula também blindou Meirelles politicamente, dando-lhe carta branca para fazer a política de controle de preços que fosse necessária para manter o controle inflacionário alcançado pelo Plano Real. Esta liberdade (independência política) conquistada pelo BC de Meirelles incomodava inclusive fortes lideranças do PT (como a então ministra Dilma Rousseff e José Dirceu, por exemplo, além da própria Direção Executiva do partido).

Havia pressão política, portanto, inclusive de dentro do partido de Lula, pela demissão de Meirelles e a mudança na condução da política monetária, mas nada aconteceu, pois Lula “bancou” Meirelles e sua política econômica anti-inflacionária<sup>9</sup>. A independência fora conquistada politicamente, de maneira tácita e informal.

---

<sup>7</sup> Ver jornal *Folha de São Paulo* (2002).

<sup>8</sup> Ver Jornal *Folha de São Paulo* (2004).

<sup>9</sup> Ver revista *Veja* (2007).

Outra fase importante do nosso BC, que, mesmo sem a sua independência, observou-se um comportamento eficiente, diz respeito à crise bancária de 1995, no governo FHC, logo após a introdução do Real em 1994, que levou à liquidação extra judicial de três grandes bancos privados (Econômico, Nacional e Bamerindus), sua resolução via PROER e, em seguida, o saneamento do sistema bancário público estadual via PROES. Não foi necessária independência para isso. Apesar da pressão política de governadores à época (Cardoso, 2015).

### **Os casos do FED e do Banco Central Europeu**

Dois casos de independência formal, relevantes, são o BC dos EUA (o FED) e o Banco Central Europeu (BCE). O BC dos EUA é formalmente independente. Existem regras claras de condução de seu presidente e diretores, que cumprem mandato, e que não devem seguir orientações diretas do presidente da República.

As discussões públicas do ex-presidente dos EUA, Trump, contra a política monetária do FED, foram fartamente divulgadas na imprensa. A pressão de Trump contra seu BC foi intensa, mas, devido à independência do órgão, tais pressões foram totalmente inúteis.<sup>10</sup>

No entanto, é esclarecedor observar que durante a crise das hipotecas em 2008 nos EUA, quando o mercado bancário americano colapsou (até em razão de uma política leniente de liberalização financeira do FED), o órgão que liderou a busca de resolução dos problemas foi a Secretaria do Tesouro dos EUA, e não o FED. O BC americano em verdade atuou seguindo as ações do Tesouro. Ou seja, mesmo sendo um BC formalmente independente, em momentos de forte crise, o FED abriu mão desta independência para seguir os passos do governo para a mitigação dos problemas.<sup>11</sup> O que, aliás, é razoável crer que este comportamento seja racional e politicamente coerente.

No caso do BCE, vemos um banco que é responsável pela emissão e controle da moeda de dezenove países. As nações que entraram para a Zona do Euro e assumiram o Euro como moeda perderam sua capacidade

---

<sup>10</sup> Ver *Portal G1* (2018) e *IstoÉ Dinheiro* (2019).

<sup>11</sup> Ver *Jornal Folha de São Paulo* (2008).

de controle de suas políticas monetária e cambial, restando apenas a sua política fiscal.

O nível de regras burocráticas, que tem o objetivo de proteger o BCE de pressões políticas vindas de seus estados membros, é bastante ampla e complexa, até em razão de evitar, ao máximo, possíveis fenômenos de descontrole de preços, no Euro, o que poderia ser dramático, dada a singular experiência desta moeda e as disparidades regionais que ainda existem na zona monetária.

Não obstante, devemos observar que, quando da crise do Euro, cujo auge ocorreu em 2013-2015, o BCE agiu de forma política como agente de “salvação” de economias que estavam à beira do colapso devido à dívida pública elevada e descontrolada, como Grécia, Itália, Portugal, Espanha, Irlanda e Chipre.

Esta ação do BCE, ao lado do FMI e Comissão Europeia (a Troika), foi duramente criticada por políticos (e mesmo cidadãos) de economias mais desenvolvidas e que não sofriam a crise como os países citados (estas críticas foram muito fortes na Alemanha e Holanda). Mas, ainda assim, o BCE se despiu da sua tecnocracia e independência e se juntou à Troika com o objetivo de liberar empréstimos e mesmo comprar papéis da dívida soberana destes países.

Os dois casos anteriormente citados nos mostram que, em momentos de forte crise, mesmo um BC independente tende a seguir ações políticas coordenadas pelo seu governo (no caso do BCE, esta coordenação estava com a Comissão Europeia).

Importante ressaltar que a crise das hipotecas em 2008 seguida da crise do Euro, fez com que os BCs dos EUA, o Banco Central Europeu, o Banco da Inglaterra e do Japão adotassem a política de compra antecipada de papéis da dívida pública e dívida privada (a *Quantitative Easing*, *QE*) como forma de injeção maciça de liquidez no mercado bancário e estímulo às suas economias, mas, ainda assim, não houve nenhuma forma de descontrole de preços, não houve explosão inflacionária (Resende, 2017). Esta injeção de liquidez acabou por refutar a tese da proporcionalidade entre estoque de moeda e nível geral de preços, base da Teoria quantitativa da moeda, que sustentou a ação dos BCs por décadas. Então, hoje, já se possui evidência empírica de que é possível, sob determinadas condições,

produzir aumento da liquidez em uma economia sem haver a esperada explosão inflacionária. Neste caso, a independência dos BCs seria uma tese que tenderia a se tornar anacrônica, em função do ambiente e das experiências citadas nestas regiões, economicamente desenvolvidas.

### **Independência do BC e desigualdade social**

Outro aspecto relacionado à independência do BC se refere à possibilidade de que a independência produza o aumento das desigualdades sociais.

Esse tema foi abordado em artigo do Banco Mundial (Aklin, Kern & Negre, 2021), em que os autores levantam a hipótese de que a independência do BC (ICB) tende a aumentar a desigualdade social, pois o BC independente tem enfraquecida suas condições e flexibilidade para a adoção de políticas econômicas intensivas buscando o crescimento econômico.

Esse enfraquecimento viria não só de restrições sobre a política monetária, que teria sempre seu foco na estabilidade de preços, mas também da política fiscal, pois o governo perderia também a capacidade de atuar com políticas fiscais expansionistas, pois o BC estaria sempre esterilizando estas políticas de crescimento através do aumento das taxas de juros.

Em paralelo, o governo buscaria agir microeconomicamente em três âmbitos: (1) financeiro, (2) mercado de trabalho e (3) nas políticas sociais.

No âmbito financeiro, a tendência é de aumento da dívida privada ao lado de enriquecimento das classes rentistas; no mercado de trabalho, o governo agiria para desregular este mercado para poder facilitar a contratação de trabalhadores mediante regras mais flexíveis, justamente como forma de tentar mitigar os efeitos danosos da taxa de desemprego que tenderia a subir em razão do aperto da política monetária, e, por fim, nas políticas sociais, a tendência seria de enfraquecimento destas políticas, via redução de transferências às famílias por exemplo, devido a perda de liberdade da política fiscal.

Os pesquisadores testaram, econometricamente, esta hipótese em painel data como 121 países e concluíram que a independência do BC tende, sim, a aumentar a desigualdade, reduzindo a renda da população do primeiro decil e aumentando a renda da população do nono decil.

Our headline results rely on the share of total income earned by each decile, ordered from the lowest (bottom 10%) to the highest-earners (top 10%). Our conjecture is that the latter should benefit from CBI, whereas the former should be hurt. Together, this would indicate an increase in inequality (Aklin, Kern & Negre, 2021, p. 13).

### **A perda de dinâmica da economia brasileira**

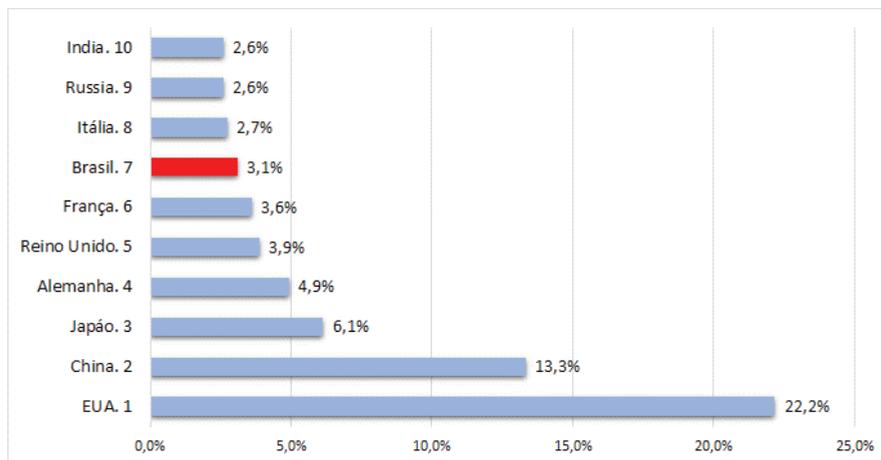
Ressaltemos, também, que as condições atuais da economia brasileira clamam pela volta do crescimento econômico, considerando a perda de dinamismo da economia desde 2015. O controle da inflação não é o principal problema hoje, muito pelo contrário.

A economia brasileira perdeu ritmo, nosso mercado interno está se debilitando, as disparidades sociais voltaram a crescer, e isto pode ser resumido nos dois gráficos à frente que mostram que em 2014 o Brasil possuía a sétima economia global, em termos de PIB, enquanto as projeções para 2021, do FMI, nos colocam apenas em décima quarta posição.

No período, nós fomos ultrapassados por: Rússia, Índia, Itália, Canadá, Coreia do Sul, Austrália e Espanha. Em 2014, o PIB brasileiro representava 3,1% do PIB global, em 2021 teremos apenas 1,6% do total do PIB global.

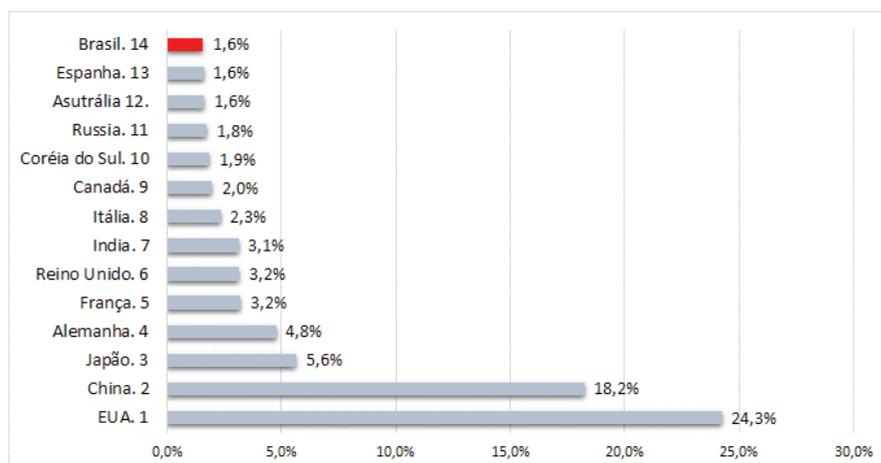
É urgente a adoção de políticas de retorno ao crescimento econômico considerando esta perda de dinamismo e ritmo da economia brasileira, e a independência do BC não se adere a esta demanda, justamente pela possível perda de força das políticas contracíclicas, e expansionistas.

Gráfico 1. Dez maiores economias globais em tamanho do PIB (% do PIB em relação ao total do PIB global), 2014.



Fonte: FMI, e elaboração própria.

Gráfico 2. Quatorze maiores economias globais em tamanho do PIB (% do PIB em relação ao total do PIB global), 2021.



Fonte: FMI, e elaboração própria.

## Conclusões

As principais mudanças trazidas pela aprovação da lei da independência do BC no Brasil são, de fato, a inclusão de mandato de quatro anos para presidente e diretores do BC, além da retirada do status de ministro do presidente do BC.

Mas como nós continuaremos seguindo o modelo de metas de inflação, tendo o Conselho Monetário Nacional (CMN) como o principal do modelo, as diretrizes da política monetária permanecerão sendo dadas pelo CMN e o BC apenas irá executar as suas ferramentas (taxa Selic, desconto, *open market* e depósitos compulsórios). Mas vejamos:

- a) Os casos do BC dos EUA em 2008 e do BCE na crise do Euro (2013 a 2015) nos mostra que mesmo em BCs independentes, em momentos de forte crise, eles tendem a seguir as ações do seu governo.<sup>12</sup>
- b) Apesar de nosso BC não ser independente na época do governo Lula, ele acabou agindo como se fosse, pois, Lula, após trazer Henrique Meirelles para a presidência do BC, blindou politicamente Meirelles e permitiu que ele fizesse duras políticas capazes de manter a inflação sob controle; apesar das fortes críticas de parte do PT, nada mudou. Meirelles entrou no BC com Lula e saiu com Lula, ficando oito anos no cargo e sendo o mais longo presidente do BC na história brasileira.

Assim, além de ter uma tendência de aumento de desigualdades sociais devido à restrição da política monetária e da perda da eficácia de políticas fiscais expansionistas, entendemos que, no momento, na atual conjuntura da economia brasileira, a independência do BC é uma falácia exposta ao público como mais uma solução fundamentalista com olho nos mercados. Ela, vindo agora, não mudará em nada o nosso quadro, em razão de que:<sup>13</sup>

---

12 O caso do FED em 2008 está registrado no documentário Trabalho interno do diretor Charles Ferguson.

13 Aqui cabem perfeitamente as sábias palavras do professor André Lara Rezende: "A condução da política monetária é hoje a última trincheira do liberalismo tecnocrático. O questionamento do arcabouço teórico que lhe confere legitimidade não é entendido como um questionamento meramente intelectual, mas como uma ameaça política." (2017, p. 16).

- :: O BC independente possuiria maior relevância em ambientes em que a inflação de demanda está fora de controle, em economia aquecida; não é em absoluto o caso brasileiro, que vive uma crise econômica desde 2015, com elevadas taxas de desemprego;
- :: Nosso mercado bancário historicamente vem sendo muito bem controlado e regulado pelo BC;
- :: A Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade fiscal já impõem restrições ao financiamento do déficit federal do Tesouro Nacional pelo Banco Central, e, por fim,
- :: Nosso problema é eminentemente fiscal e de crescimento econômico, não é monetário.

Nosso BC é novo, já passou por várias crises, e foi responsável, junto ao Ministério da Fazenda, por implantar um dos mais bem sucedidos planos de combate à hiperinflação da história global, o Plano Real, no governo Itamar Franco, em 1994.

O que devemos nos perguntar é se após a aprovação da independência do BC em relação ao governo, como ficará a sua independência em relação ao sistema financeiro?

Basta darmos uma olhada no seu quadro de dirigentes dos últimos trinta anos e veremos uma salutar relação de indicação de profissionais vindos do sistema financeiro para ocupar a direção do BC. Não é muito comum um funcionário público concursado do nosso BC chegar à posição de diretor e presidente. Neste sentido, o velho ultra liberal Murray Rothbard poderia ter razão: o BC existe para proteger o interesse dos bancos. Engraçado que não foi um socialista/comunista que disse isso, mas um economista liberal da Escola de Viena.

Mais grave e impactante que o BC independente é a recente aprovação pela Câmara dos Deputados do PL que traz alterações no mercado cambial, que permitirá que pessoas físicas mantenham contas em moeda estrangeira no Brasil, como contas em dólar.

Se o objetivo de longo prazo do governo é uma espécie de dolarização na economia brasileira, nós nos juntaremos ao seleto clube de países como Equador, Panamá, Zimbábwe e El Salvador, com todo respeito aos seus cidadãos.

## Referências

- AKLIN, Michael; KERN, Andreas & NEGRE, Mario (2021). *Does Central Bank Independence increase inequality?* World Bank. Policy Research Working Paper no 9.522, Washington.
- CARDOSO, Fernando Henrique (2015). *Diários da presidência*, volume 1, 1995-1996. Companhia das Letras, São Paulo.
- FALCÃO, Joaquim. Banco Central. Independência? De quem? Disponível em: <https://insightinteligencia.com.br/category/educacao-66/>. *Revista Insight Inteligência*, nº 66, set.2014, p. 46-53, 2014.
- FOLHA DE SÃO PAULO. *Leia íntegra da carta de Lula para acalmar o mercado financeiro*. 24 de junho de 2002.
- FOLHA DE SÃO PAULO. *Meirelles ganha status de ministro e foro privilegiado*. 17 de agosto de 2004.
- FOLHA DE SÃO PAULO. *Tesouro dos EUA injeta bilhões em nove bancos*. 29 de outubro de 2008.
- MENDONÇA, Helder Ferreira. Independência do Banco Central e coordenação de políticas. *Revista de Economia Política*. Editora 34, março/2003. São Paulo, p. 109-120, 2003.
- MENDONÇA, Helder Ferreira. Independência do Banco Central e equilíbrio fiscal: algumas observações sobre o caso brasileiro. *Revista de Economia Política*. Editora 34, março/2003. São Paulo, p. 23-38, 2006.
- PORTAL G1. *O único problema que nossa economia tem é o FED, diz Trump*. 24 de dezembro de 2018.
- RESENDE, André Lara. *Juros, moeda e ortodoxia*. Editora Schwarcz, São Paulo, 2017.
- REVISTA ISTOÉ DINHEIRO. *Trump ataca o FED americano*. 23 de agosto de 2019.
- REVISTA VEJA. *Documento final do PT ataca duramente BC e política monetária*. 11 de fevereiro de 2007.
- ROTHBARD, Murray. *A Grande depressão americana*. Instituto Ludwig Von Mises. São Paulo, 1963.
- ROTHBARD, Murray. *The Mystery of banking*. Create Space Publications. New York, 1983.

ROTHBARD, Murray. *The Case Against FED*. Create Space Publications. New York, 1994.

SICSÚ, João. *A Tese da independência do Banco Central e a estabilidade de preços: uma aplicação do método Cukierman à história do FED*.

UFRJ. Rio de Janeiro, 2006, p. 21-49.

WWW.IMF.ORG

# EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL: UMA AVALIAÇÃO EM PERSPECTIVA INTERNACIONAL COMPARADA<sup>1</sup>

FERNANDO AUGUSTO MANSOR DE MATTOS<sup>2</sup>  
JOSÉ CELSO CARDOSO JR.<sup>3</sup>

## Resumo

O objetivo deste trabalho é reunir dados e estatísticas sobre a evolução, as características e o perfil do emprego público em diferentes países, para melhor qualificar o debate brasileiro sobre o tema, abrindo, assim, a possibilidade de contextualizar a situação do país em perspectiva internacional. O intuito, portanto, é estabelecer comparações para entender melhor o peso e o papel do emprego público e dos seus servidores, como forma de ressaltar a importância que a atuação estatal tem tido (e que, tudo indica, continuará tendo) como provedora de serviços públicos e bem-estar social para as suas respectivas populações.

**Palavras-Chave:** Reforma Administrativa, comparação internacional, desmonte do Estado

## Abstract

The objective of this work is to gather data and statistics on the evolution, characteristics and profile of public employment in different countries, to better qualify the Brazilian debate on the theme, thus opening the possibility of contextualizing the situation of the country in an international perspective. The aim, therefore, is to establish comparisons to better understand the weight and role of public employment and its servants, as a way of highlighting the importance that the public sector has had (and, as it seems, will continue to have) as a service provider and social well-being for their respective populations.

**Keywords:** Administrative Reform, international comparison, dismantle the State.

---

<sup>1</sup> Este texto é uma versão ligeiramente modificada de capítulo que faz parte do livro digital intitulado “Rumo ao Estado Necessário”, organizado por Rudinei Marques e José Celso Cardoso Jr. e publicado pelo FOUNACATE e Servir Brasil em 2021. A atual versão difere da anterior por incorporar um estudo sobre a evolução recente do emprego público nos EUA, como forma de ampliar os parâmetros para colocar o emprego público brasileiro em uma perspectiva internacional comparada.

<sup>2</sup> Professor e pesquisador da Faculdade de Economia da UFF e professor visitante do programa de pós-graduação em Ciência Política na UFF. Nos anos 1990, trabalhou no DIEESE, em SP. É co-organizador e autor de dois capítulos no livro “A Economia Brasileira de Getúlio a Dilma – novas interpretações”, pela editora Hucitec. Tem pós-doutoramento na Universidade de Columbia (Nova Iorque). E-mail: fermatt1@hotmail.com

<sup>3</sup> Doutor em Desenvolvimento pelo IE-Unicamp, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea. Atualmente, exerce a função de Presidente da Afipea-Sindical e nessa condição escreve esse texto.

## RESUMEN

El objetivo de este trabajo es recopilar datos y estadísticas sobre la evolución, características y perfil del empleo público en diferentes países, con el fin de calificar mejor el debate brasileño sobre el tema, abriendo así la posibilidad de contextualizar la situación del país en una perspectiva internacional. El objetivo, por tanto, es establecer comparativas para comprender mejor el peso y papel del empleo público y sus servidores, como una forma de resaltar la importancia que ha tenido la acción estatal (y que, al parecer, seguirá teniendo) como servicio. proveedor. y bienestar social para sus respectivas poblaciones.

Palabras Clave: Reforma Administrativa, comparación internacional, desmantelar el Estado.

## Apresentação e objetivos

A questão do emprego público volta ao debate, tanto no Brasil como em outros países importantes do mundo, no contexto da pandemia e do reconhecimento de que os serviços públicos (especialmente os de saúde, educação, meio-ambiente, mas não somente eles) têm desempenhado papel essencial, respectivamente, no enfrentamento da crise sanitária, no desenvolvimento de alternativas de ensino frente ao distanciamento social necessário, no combate e mitigação dos inúmeros problemas ambientais em curso etc.

A discussão sobre o emprego público (e sobre as carreiras públicas) se insere em temática acerca do papel que deverá ter o Estado a partir desse momento crítico pelo qual a humanidade está passando, diante de cenários sujeitos a novas crises sanitárias, sociais, econômicas e ambientais, o que tende a demandar novas formas de executar políticas públicas. Existe um crescente consenso segundo o qual os efeitos do novo cenário deixarão um legado que vai exigir novas formas de atuação do poder público em todas as sociedades.

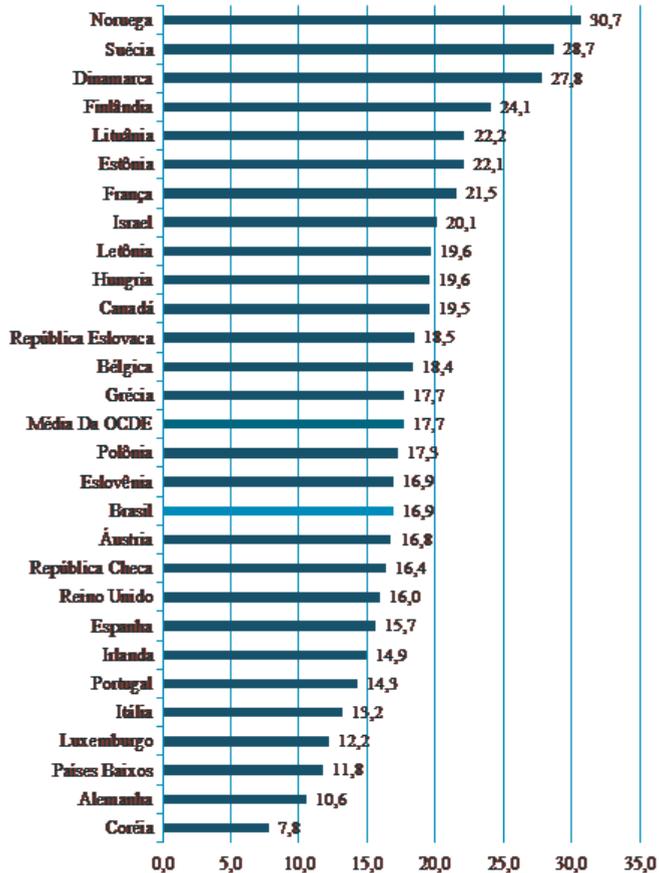
Na maior parte dos países, as políticas de austeridade estão sob xeque (FMI, 2020), diante de seus resultados decepcionantes, os quais vem causando aumento da desigualdade socioeconômica, incapacidade de promover perspectivas otimistas, bem como desenvolvimento econômico consistente. A defesa de políticas econômicas que adotem a austeridade como eixo central, ora sob reavaliação em um bom número de países desenvolvidos, embute também um discurso minimalista e ideologicamente negativo em relação ao Estado e servidores públicos. Daí a necessidade de colocar também essa temática sob avaliação e crítica no Brasil.

Para tanto, o objetivo deste trabalho é reunir dados e argumentos sobre a evolução, as características e o perfil do emprego público em diferentes países, para melhor qualificar o debate brasileiro sobre o tema, abrindo, assim, a possibilidade de contextualizar a situação do país em perspectiva internacional. O intuito, portanto, é estabelecer comparações para entender melhor o peso e o papel do emprego público e dos servidores, não como fins em si mesmos, mas como forma de ressaltar a importância que a atuação estatal tem tido (e que, tudo indica, continuará tendo) como provedora de serviços públicos e bem-estar social para as suas respectivas populações.

O trabalho também pretende mostrar que, nos últimos anos, tem aumentado, nos países desenvolvidos, os gastos dos governos em atividades finalísticas, ou seja, nas atividades que se relacionam efetivamente com a prestação de serviços destinados a uma plêiade ampla e diversa de áreas de atuação programática do Estado, tais como: inserção e representação internacional, defesa nacional, desenvolvimento técnico e científico, proteção social, desenvolvimento produtivo (setorial, urbano, rural), desenvolvimento regional e territorial, meio-ambiente etc., bem como para públicos específicos, tais como crianças, jovens, adultos, idosos, mulheres, negros, minorias identitárias etc. O caso brasileiro, também no que se refere a este aspecto, não foge, conforme trabalhos recentes vêm demonstrando, ao que vem ocorrendo nas experiências internacionais.

Na última seção do trabalho serão apresentados dados sobre a evolução histórica e a recente do emprego público nos EUA, como forma de reunir subsídios adicionais para a avaliação do caso brasileiro em perspectiva internacional comparada. Nesse sentido, não é demais lembrar informações já apresentadas em trabalhos anteriores sobre o mesmo tema (Fonacate, 2019; 2020), os quais demonstram que o emprego público, no Brasil, está longe de estar situado como ponto fora da curva da experiência internacional comparada, conforme Gráfico 1 a seguir. Muito ao contrário, o peso do emprego público no Brasil situa-se abaixo da média da OCDE, relativamente ao tamanho de suas populações.

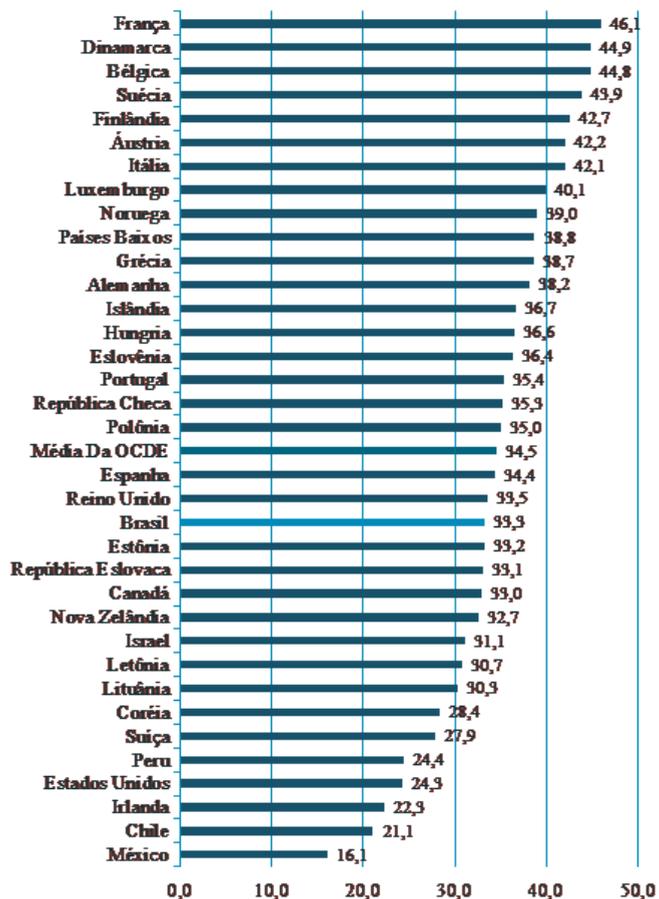
Gráfico 1. Empregados no Setor Público como % Total da Ocupação: Países Selecionados X Brasil em 2018



Fonte: OCDE Revenue Statistics e Brasil - RFB e IBGE.

Adicionalmente, não há anomalia alguma em termos do peso da carga tributária brasileira no PIB, quando comparado à média da OCDE em 2018: 34,5% ali, contra 33,3% no Brasil. O problema, aqui, como se sabe, é menos o tamanho da nossa carga tributária total, e mais a sua composição altamente regressiva (vale dizer: injusta) em termos da distribuição desse peso relativamente aos decis ou percentis da estrutura social de rendimentos correntes e do estoque de riquezas reais e financeiras.

Gráfico 2. Arrecadação tributária como % PIB: Países Selecionados X Brasil



Fonte: OCDE Revenue Statistics e Brasil - RFB e IBGE.

Na sequência deste texto, portanto, desagregamos as informações acima para levar em consideração aspectos específicos dessa temática no Brasil, em perspectiva comparada ao resto do mundo.

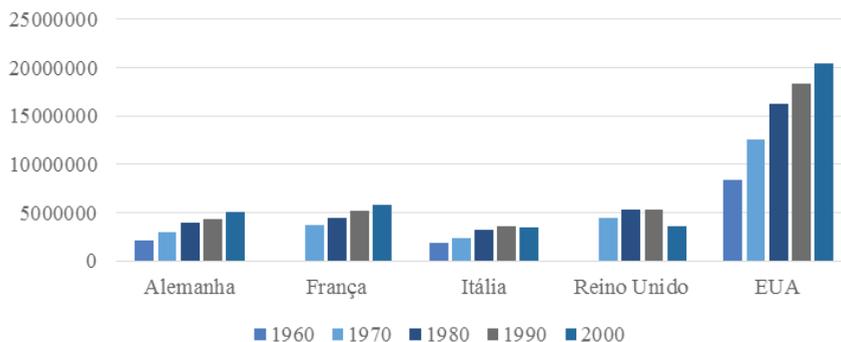
### **Contextualização histórica e o emprego público em países desenvolvidos**

Nos países ocidentais, a expansão do emprego público deu-se no contexto histórico da reconstrução europeia e posterior consolidação das democracias naqueles países, como forma de superação dos regimes autoritários que surgiram no entreguerras (décadas de 1920 e 1930) e que foram posteriormente derrotados nos conflitos que marcaram a Segunda Guerra Mundial.

Nos EUA, a expansão do emprego público vem desde o New Deal, um conjunto de programas públicos desenhados pelo Estado americano para superar a crise econômica e social deflagrada em 1929. No caso brasileiro, a expansão mais qualificada do emprego público deu-se, especialmente, depois da Constituição de 1988, quando, na esteira da democratização do país, diversas atividades ligadas ao bem-estar social foram criadas, aperfeiçoadas ou incrementadas pelo Congresso Constituinte e tornaram-se atribuições do Estado, notadamente nas áreas de Educação, Saúde, Previdência e Assistência Social, Seguro-Desemprego etc.

Os dados do Gráfico 3 ilustram sucintamente a trajetória do emprego público nos principais países desenvolvidos, desde 1960, a partir de quando a OCDE disponibiliza essas informações. Pode-se notar que, entre 1960 e 1980, houve expressivo crescimento do número absoluto de servidores públicos e também uma importante expansão do seu peso relativo, ou seja, do total de servidores públicos em comparação com o conjunto de ocupados nos respectivos mercados de trabalho. Percebe-se, claramente, que a princípios dos anos 2000, todos os países selecionados já possuíam percentuais de emprego público, no total da ocupação, superiores ao percentual de emprego público no Brasil em 2020.

Gráfico 3. Participação relativa do emprego público no conjunto do emprego: Países selecionados, 1960-2000

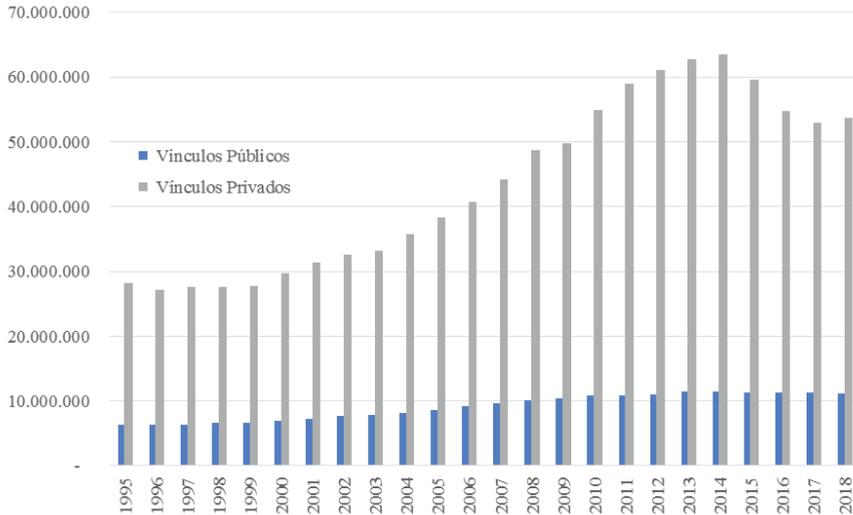


Fonte: OCDE Statistical Compendium (1991/1). Elaboração própria.

O que os dados acima mostram é que, nos países mais desenvolvidos, o peso relativo do emprego público é maior do que nos menos ricos dentro do grupo da OCDE. Estes países, com maior peso do emprego público, são reconhecidos como os que oferecem serviços mais robustos e universais, típicos de um Estado de Bem-Estar Social, em que a qualidade de vida e a coesão social são valores positivos da esfera pública.

O que se percebe também é que, nos dez anos terminados em 2017 (portanto, ainda bem antes de se sentirem os efeitos da pandemia que desde 2020 assola o mundo), a oscilação do peso relativo do emprego público foi modesta. Em alguns casos, a queda da participação relativa deveu-se, especialmente, ao aumento da ocupação total ocorrida no âmbito privado do mercado de trabalho. Esse fenômeno, aliás, é bem parecido com o acontecido no Brasil no mesmo período, cf. Gráfico 4 abaixo.

Gráfico 4. Vínculos no Setor Público e Setor Privado (1995-2018)



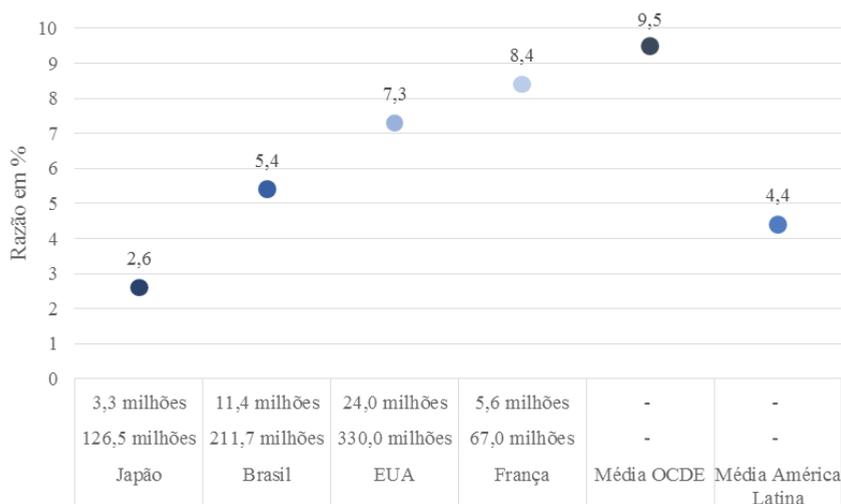
Fonte: Rais, a partir do Atlas do Estado Brasileiro, Ipea.

Em suma, uma vez que o emprego público no total da ocupação tenha crescido no pós Segunda Guerra Mundial, em praticamente todos os países listados nas tabelas acima e também no Brasil, manteve-se em patamares majoritariamente estáveis ou até mesmo crescentes, mesmo considerando o declínio dos chamados Trinta Anos Dourados do capitalismo mundial (décadas de 1950, 1960 e 1970) e o advento e difusão global do neoliberalismo, desde a década de 1980, por praticamente todo o mundo ocidental.

Esse fato não deve ser negligenciado, uma vez que nos informa sobre um padrão intrinsecamente interdependente entre Estado e Mercado, por meio do qual demandas e circunstâncias sociais e empresariais vão exigindo e formatando a presença estatal de forma permanente em áreas mais amplas e complexas de atuação governamental, sem a qual novos e velhos problemas tornam-se inevitáveis ou ingovernáveis, enfraquecendo politicamente os governos de plantão, independente da filiação ideológica ou programática dominante.

Estudo do Banco Mundial (2017) revela que, no Brasil, o número de servidores públicos representa apenas 5,4% da população, enquanto nos países da OCDE esse valor é cerca do dobro: 9,5%. Alguns exemplos podem ser vistos no Gráfico 5 abaixo.

Gráfico 5. Razão entre o número de funcionários públicos e a população em países selecionados



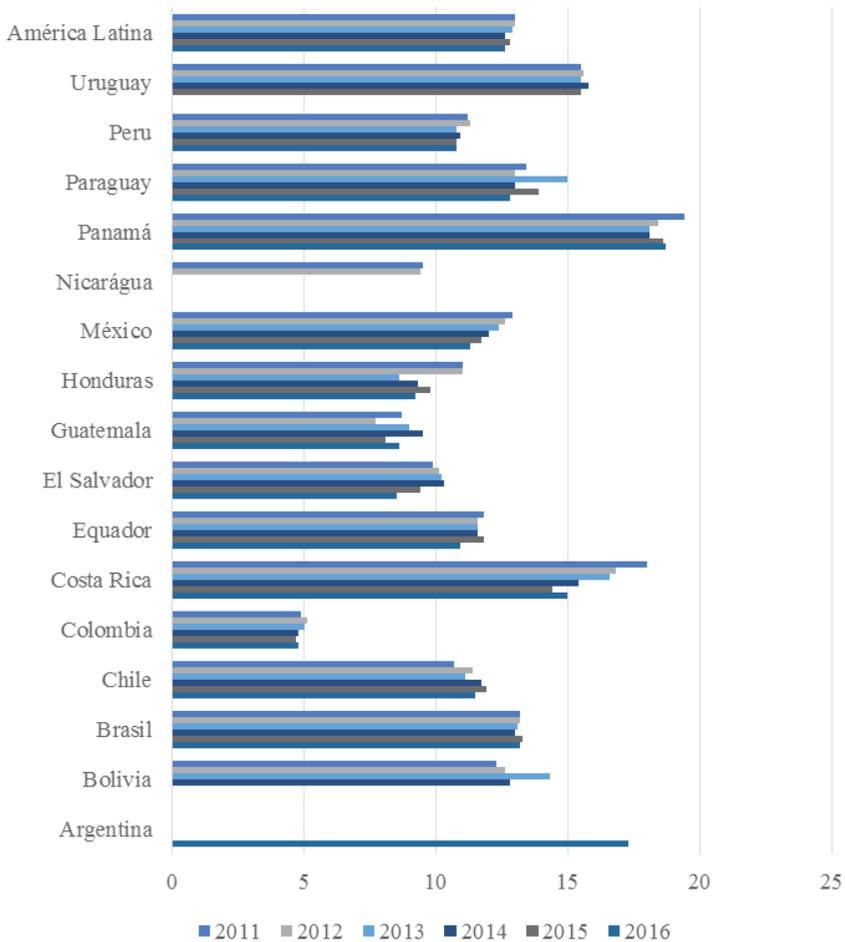
Fonte: Banco Mundial (2017). Elaboração própria.

Para efeito de comparação com países de nível semelhante de desenvolvimento, vale ressaltar que, na América Latina, a relação é de cerca de 4,4%.

### **Evolução do emprego público em países latino-americanos**

No caso dos países latino-americanos, os dados do Gráfico 6 mostram que a proporção de empregos no setor público brasileiro, em comparação com o total de ocupados, não difere muito da média do continente. Há países com maior proporção de ocupações no setor público, como na Argentina, Costa Rica, Uruguai e Panamá, e há países com pequena proporção, como Paraguai, Colômbia e Nicarágua.

Gráfico 6. Emprego no setor público em relação ao total da ocupação (em %):  
Países selecionados da América Latina



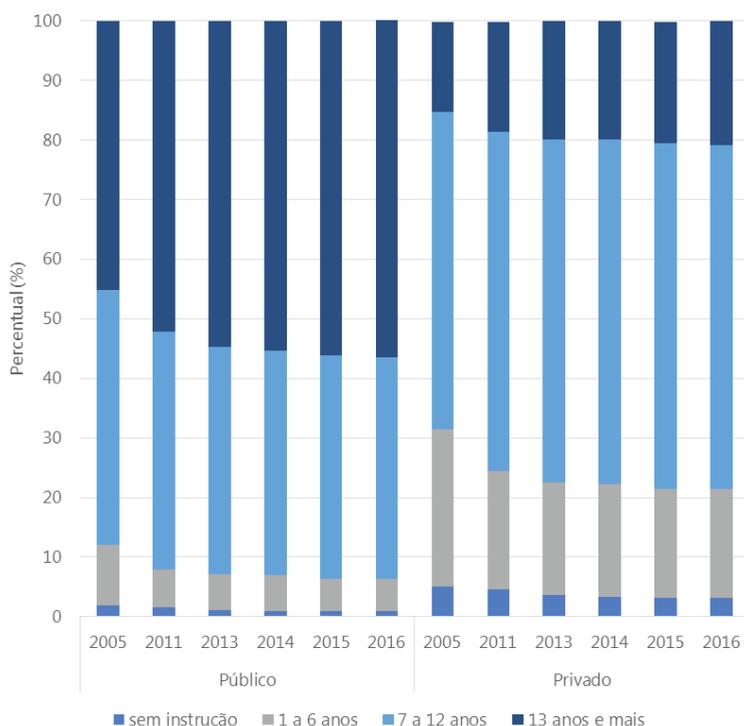
Fonte: CEPAL. Panorama Laboral 2017. América Latina Y Caribe. Cuadro 8 do Anexo Estadístico.

No continente, o Brasil ocupa uma posição intermediária, de cerca de 13%, de acordo com os critérios da CEPAL, e bastante próximo da média do continente.

## Escolarização e gestão dos recursos humanos no setor público

Os dados do Gráfico 7 revelam um panorama do emprego público na América Latina, segundo o ponto de vista do grau de instrução da força de trabalho, comparando-o ao setor privado. Os dados demonstram que a parcela de ocupados com 13 anos ou mais de instrução no setor público (o que equivale, no Brasil, a pelo menos o ensino médio completo), é muito superior a do setor privado, sendo que, em ambos os setores, o perfil exibiu melhoria contínua entre 2005 e 2016, mas sempre com vantagem para o pessoal ocupado no setor público.

Gráfico 7. Perfil do emprego no setor público e das ocupações do setor privado segundo anos de estudo – Trabalhadores Assalariados – Anos Selecionados



Fonte: adaptado de Cepal: Panorama Laboral 2017. Anexo estatístico, p. 118.

Avaliar a situação da América Latina ajuda a contextualizar o caso brasileiro, dado que se tratam de países com graus de desenvolvimento relativamente próximos e também com condições sociais e políticas semelhantes. Estudo recente publicado por um convênio entre OCDE e BID comenta as recentes trajetórias do ciclo econômico no continente e apresenta diversas estatísticas e informações sobre os países (OCDE, 2020).

O contexto político também sentiu o impacto da mudança do cenário econômico e da ascensão de alguns governos de extrema direita, tanto na própria América Latina como em outros continentes. A eleição de governos extremistas em alguns países representou um efeito da crise político-institucional, como também tem provocado abalos adicionais sobre as regras de funcionamento dos respectivos regimes democráticos (OCDE, 2020).

Neste contexto, os servidores públicos, em vários países, foram convertidos em “culpados” pela crise fiscal, sendo injustamente tratados pela mídia conservadora como “privilegiados”, o que tem ressoado na percepção de certa parcela da população, ainda mais diante do cenário de deterioração dos mercados de trabalho e do aumento do desemprego e precarização da ocupação em diversas atividades.

O estudo acima mencionado, portanto, dedica-se a discutir alguns dados sobre a região, contextualizando-o através de comparações com países de outros continentes e de diferentes graus de desenvolvimento. Na seguinte passagem, o documento afirma:

Os países da ALC gastam proporcionalmente menos que os países da OCDE em benefícios sociais, como pensões e transferências condicionadas de renda (30% das despesas do governo em comparação com 41% nos países da OCDE em 2017), e mais em doações e outras despesas, como despesas de capital e transferências correntes para outros atores da economia (10% na região comparados a 6% na OCDE) (OCDE, 2020).

Logo a seguir, o estudo ressalta o papel e a importância de desenvolver mecanismos de seleção para o setor público através de critérios objetivos, democráticos e meritocráticos, como na seguinte passagem:

Oito dos doze países da ALC pesquisados adotam mecanismos de seleção meritocrática, como concursos para o funcionalismo público. Contudo, uma parcela expressiva do pessoal temporário na força de trabalho do serviço público não está sujeita a esses procedimentos (por exemplo, 57% do funcionalismo público no Chile, 40% no Peru e 34% na Argentina em 2018) (OCDE, 2020).

O estudo também reforça a importância do serviço público para o desenvolvimento econômico e social, bem como para a consolidação da democracia entre nós. A seguinte passagem é clara:

Um serviço público meritocrático constitui um elemento fundamental da governança pública. Um funcionalismo público profissional consegue reduzir os riscos de corrupção e contrabalançar o clientelismo (Dahlström, Lapuente & Teorell, 2012[52]). Entretanto, na maioria dos países da região, a alta rotatividade no serviço público é a regra, e não a exceção, favorecida por uma grande dependência dos ciclos políticos (OCDE, 2020, p. 46).

Estas considerações ressaltam a necessidade de que se tenha uma burocracia estável, dotada de remunerações adequadas e previsíveis ao longo do ciclo laboral, além de bem formada, ética e profissionalmente.

Logo a seguir, o documento reitera o papel que os critérios meritocráticos, transparentes e democráticos de contratação têm para a consolidação de políticas públicas mais adequadas e eficazes:

[...] a maioria dos países da região fez progressos na contratação meritocrática de servidores públicos, com melhoria nas pontuações do índice de meritocracia no serviço civil em quase todos os países desde 2004. O índice de meritocracia avalia os seguintes fatores: a contratação é aberta a todos os candidatos que tenham as qualificações exigidas e é estabelecida de acordo com considerações técnicas; existem mecanismos adequados de salvaguarda contra arbitrariedades durante o processo de contratação; e as demissões que afetam os cargos profissionais não são motivadas por mudanças políticas. Um dos principais fatores responsáveis pela melhoria foi a introdução

de portais públicos de emprego nos quais os concursos públicos são mais abertos e amplamente divulgados e existe ênfase mais forte nas provas de seleção e no fortalecimento dos órgãos do serviço civil (OCDE, 2016[54]) (OCDE, 2020).

Ainda no mesmo documento, um gráfico na página 47 revela que o Brasil é o país da região que tem maior índice de meritocracia no serviço público,<sup>4</sup> seguido de Costa Rica, Uruguai e Chile. Tratam-se dos países, no continente, que ostentam as melhores condições de oferta de bens e serviços públicos. O estudo, portanto, acaba por endossar a virtude de o setor público brasileiro ter critérios objetivos de contratação e seleção de sua força de trabalho, os quais, ainda que mereçam aperfeiçoamentos incrementais ao longo do tempo, destoam bastante das medidas supostamente inovadoras presentes na proposta de reforma administrativa encaminhada pelo governo ao Congresso Nacional por meio da PEC 32/2020.

Fica clara a defesa que um estudo elaborado por duas instituições internacionais de prestígio faz sobre a importância dos concursos públicos como forma de recrutamento e qualificação dos servidores. Esta questão está inserida na temática mais ampla da gestão dos recursos humanos, que representa um conjunto de ações destinadas a elaborar regras e condições de execução do trabalho dos servidores públicos. Entre estas, incluem-se desde os critérios e condições de seleção e recrutamento da força de trabalho, passando por ações de capacitação para sua atuação e formação profissional, regras e condições de progressão funcional, o que inclui o aspecto das remunerações (mas não só), e, por fim, os critérios de aposentadoria dos profissionais do setor público.

A questão do recrutamento e da seleção profissional tem um caráter estratégico, pois, na entrada no serviço público, já são definidos muitos aspectos do que será a atuação do servidor. Os compêndios internacionais, dedicados ao tema, destacam a importância de instituir e valorizar

---

<sup>4</sup> Data da primeira metade do século XX, mais exatamente de 1938, quando foi criado o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), o início da constituição de uma burocracia profissionalizada no Brasil. A edição do Decreto-Lei n. 1713, em 1939, instituiu a norma que garantiu a estabilidade no emprego para os servidores públicos. Esta norma persiste até hoje. No ato da concepção dessas leis e decretos, buscava-se a criação de uma burocracia na qual a estabilidade do servidor tinha dois objetivos centrais: a neutralidade política e a profissionalização dos servidores. A experiência internacional, notadamente em países desenvolvidos, é que dava sustentação teórica e histórica para a constituição de uma burocracia pública brasileira com estabilidade e, portanto, capaz de profissionalizar-se.

processos democráticos, abertos e meritocráticos para a seleção e o recrutamento do servidor. Em poucas palavras: através de concursos públicos que tenham regras claras e critérios baseados na meritocracia, os critérios de seleção devem estar isentos de injunções partidárias e de pressões pessoais, única forma de se obter resultados justos em relação à efetiva execução da função profissional e do interesse público. Desta forma, os Estados costumam obter melhores resultados, sendo também mais eficazes os serviços públicos prestados. A seleção deve ter como virtude contratar, de forma livre, justa e democrática, pessoas que tenham formação escolar, capacidades e perfis compatíveis com os cargos a serem preenchidos e exercidos no âmbito público.

Todos estes aspectos relacionados ao serviço público (recrutamento, atuação profissional e aposentadoria) justificam a existência de regimes jurídicos especiais ou específicos para os servidores. A literatura internacional, conforme lembra OCDE (2020), define assim o que deve ser o servidor público: “São servidores públicos os funcionários do governo cobertos por um regime jurídico especial ou outras disposições específicas. Para os fins desta pesquisa, supõe-se que os servidores públicos sejam o perfil dominante no funcionalismo público” (OCDE, 2020, p. 112).

### **Remunerações no setor público e comparações com o setor privado**

Comparar salários do setor público com os do setor privado envolve algumas dificuldades metodológicas. A primeira delas é que há profissões específicas no setor público que não existem no setor privado. O que também significa que há postos de trabalho diferentes. Além do mais, há condições de trabalho diferentes em ambos, envolvendo diversos critérios de admissão e demissão, bem como regras específicas de remuneração e de progressão na carreira. Desta forma, ao se analisar a remuneração média do conjunto de ocupados em um e outro setor, estão sendo comparadas coisas diferentes. O setor privado tem inúmeras ocupações precárias ou de rendimento não estável, como as que compõem o setor informal, por exemplo. O setor público tem carreiras de Estado que não existem no setor privado, como, por exemplo, servidores de atividades ligadas à regulação do sistema financeiro, à diplomacia e à justiça. Por isso, é sempre difícil estabelecer comparações entre profissões tão diferentes como, por exemplo,

um executivo de uma grande empresa e um juiz ou desembargador. Quem merece ganhar mais? Não existem critérios objetivos para definir isso.

A experiência internacional mostra que, no caso de trabalhadores de nível educacional mais baixo, a remuneração tende a ser mais alta no setor público do que no setor privado. Mas isso está, em geral, ligado a maior escolarização da mão de obra e mais anos de experiência na função do que no setor privado. E, no setor privado, embora com média menor, tende a haver uma flexibilidade maior dos rendimentos, muitas vezes dependendo menos do grau de qualificação e dos anos de estudo do profissional, e mais das características dos ciclos econômicos.

Para que se produza coesão social e sentimento de pertencimento e justiça, é preciso que o conjunto de regras institucionais, que regem as carreiras públicas, sejam bem aceitas pela sociedade e, para isso, é preciso que as mesmas sejam debatidas de forma democrática, transparente e, de forma contínua, ao longo do tempo. O estabelecimento de regras de contratação, atuação e aposentadoria dos servidores é fundamental para que haja não só previsibilidade, coesão e bem-estar social, como também eficiência, eficácia e efetividade do próprio setor público, legitimando politicamente a sua atuação. Ademais, o bom funcionamento e a oferta adequada de bens e serviços públicos representam uma forma adequada de combater o amplo conjunto de desigualdades que existe na sociedade brasileira. Parece também evidente que a entrega de bons serviços públicos depende da existência de bons servidores públicos. Não por outra razão, a questão da estabilidade funcional dos servidores nos cargos públicos está presente em todos os países.

Disto decorre que eficiência e eficácia do serviço público e de seus servidores são fundamentais para que o Estado seja capaz de formular e efetivamente executar políticas públicas que melhorem a qualidade de vida, no dia a dia dos cidadãos, e que atendam aos anseios da população. O cenário da pandemia abriu os olhos da sociedade para a necessidade de se ter um serviço público não somente ágil e competente, mas também afinado aos desafios que a nova realidade nos coloca. O principal deles, em uma palavra, é enfrentar a ampla gama de desigualdades e heterogeneidades que assolam um país com as características sociodemográficas e econômicas do Brasil, derivadas de marcantes passivos históricos.

Por fim, a questão da remuneração dos servidores representa um fator importante da gestão de recursos humanos. Sobre isso, diz o documento da OCDE:

A remuneração é um elemento fundamental da gestão de recursos humanos (GRH). Para os servidores públicos, esta é, provavelmente, a compensação mais importante pelo seu trabalho. Para os governos, especialmente na América Latina e no Caribe (ALC), a gestão salarial é uma função crucial que regula os incentivos e as repercussões na sustentabilidade fiscal do país. Sistemas remuneratórios equilibrados (leia-se: adequados e previsíveis) contribuem para atrair, motivar e reter funcionários sem comprometer a saúde fiscal. Pelo contrário, sistemas remuneratórios distorcidos têm um impacto negativo na GRH. Desse modo, é fundamental considerar as regras que afetam o sistema salarial, como o esquema de negociação e os critérios usados para a definição da escala salarial (OCDE, 2020, p.120).

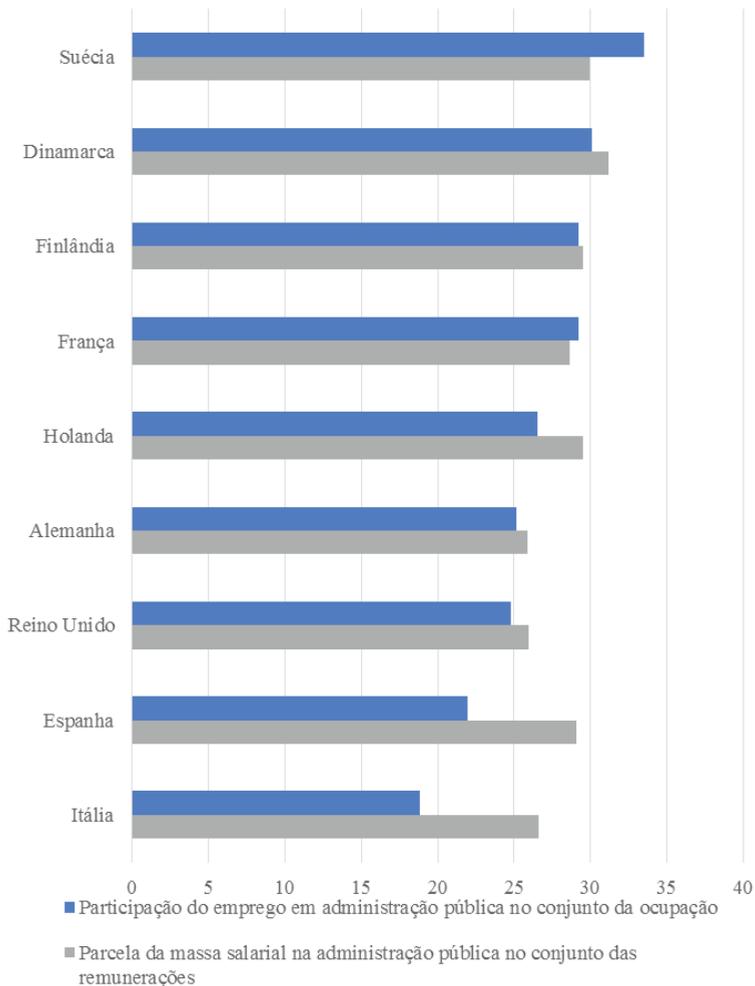
### **Remunerações no setor público brasileiro e a experiência internacional**

Esta seção pretende ressaltar alguns aspectos envolvendo as remunerações no setor público brasileiro e busca, na medida das possibilidades dadas pelos dados disponíveis, estabelecer algumas comparações internacionais. Inicialmente, é preciso dizer que a questão dos salários no setor público tem sido debatida de forma equivocada, seja pela ausência de rigor na captação dos números, seja por desviar o tema do foco principal. De modo geral, a mídia trata da questão das remunerações do setor público levando a discussão para o âmbito da política fiscal. Pretendemos, a partir do que mostra a experiência internacional, situar e melhor contextualizar o caso brasileiro

Os dados do Gráfico 8 exibem uma comparação entre a participação do emprego público no conjunto da ocupação e a parcela da massa salarial na administração pública, para países selecionados da OCDE, com dados de 2020. Pelas informações expressas nesta tabela, percebe-se uma proximidade nas proporções na maioria dos países, excetuando-se Itália e Espanha, em cujas economias o peso dos salários no setor público parece sobrepujar os do setor privado. Por outro lado, na Suécia parece dar-se um

fenômeno inverso, embora não de forma tão acentuada: a remuneração média do servidor público sueco é menor do que a remuneração média do mercado de trabalho em geral, em um país sabidamente de renda *per capita* elevada.

Gráfico 8. Participação do emprego na Administração Pública em relação ao total do emprego (em %) e participação da massa de rendimentos do trabalho do setor público no conjunto da massa salarial (em %)



Fonte: OECD Quarterly National Accounts. Dados do 4o trim. 2020.

No caso brasileiro, embora os dados disponíveis não sejam perfeitamente comparáveis, podemos fazer um exercício que se aproxime destes dados divulgados pela OCDE. Tomando-se informações da RAIS, captamos o volume dos rendimentos de todos os trabalhadores estatutários registrados nesta base de dados em relação ao conjunto das remunerações de trabalhadores do setor formal (privado mais público). Os dados calculados para 2016 revelam que a participação dos estatutários (ou seja, das remunerações do setor público) no conjunto das remunerações foi de 29,41%, passando para 30,38% em 2017 e 32,18% em 2018. Por outro lado, a presença dos empregos do setor público no conjunto dos empregos formais, na mesma base da RAIS, é de cerca de 19% no mesmo período, uma vez que, conforme se sabe, o rendimento médio do trabalhador do setor público supera o do setor privado (em valores médios, fazendo-se a já referida ressalva de que estas comparações sintéticas são metodologicamente pouco consistentes). De todo modo, estas proporções colocam o caso brasileiro em posição semelhante ao de países como Espanha e Itália – e não muito discrepantes de vários outros países da OCDE.

No Brasil, se tomarmos o salário médio no setor público brasileiro em 2017 (R\$ 4.205,00), multiplicarmos este valor por 13 (treze salários por ano) e fizermos a relação com o PIB *per capita* de 2017 (valor de R\$ 31.833,00, segundo o IBGE), teremos uma relação de 1,71 – o que está em linha ou abaixo da maior parte dos países mencionados na tabela acima, ilustrando experiências internacionais. Se, por outro lado, tomarmos como referência o rendimento médio do servidor apenas em nível federal (conforme parece ser o caso da tabela do referido estudo da OCDE), que era de R\$ 8.475,00 em 2017, e multiplicarmos por 13 (e em seguida dividirmos pelo PIB *per capita*), teremos a relação de 3,46, o que de fato supera todos os indicadores internacionais acima mencionados. Mas devemos ponderar que existe uma enorme desigualdade entre os rendimentos segundo as esferas de poder e de governo no caso brasileiro. Se tomarmos, por exemplo, só o rendimento médio do Poder Executivo (em todas as esferas de governo), temos o valor de R\$ 3.896,00, o que, multiplicado por 13 e dividido pelo PIB *per capita*, dá uma relação igual a aproximadamente 1,59 – também bastante inferior ao que vimos na tabela acima.

De todo modo, é forçoso lembrar que existe uma enorme desigualdade de rendimentos segundo a esfera de governo e segundo a esfera de poder no Brasil, destacando-se também que cerca de 94% dos vínculos

ativos estão na esfera do poder Executivo. Também do ponto de vista da esfera de governo, existe uma elevada concentração dos vínculos do setor público, com cerca de 57,3% no âmbito municipal, 32,3% no âmbito estadual e 10,4% no âmbito federal.

Em estudo recente elaborado pelo Fonacate, Sacchet (2020) revela que as maiores diferenças entre salários do setor público e do setor privado concentram-se em apenas três ocupações: advogados e juristas; outros profissionais do Direito de nível superior e especialistas em organização da administração pública e de empresas. Ou seja, o estudo revela que a diferença salarial entre estatutários e empregados privados com carteira cai de 13% para apenas 4% quando são retirados da conta as carreiras jurídicas do Estado – o que revela a enorme heterogeneidade existente dentro do setor público, e não tanto entre ele e o setor privado.

São baixos os salários, comparativamente a países da OCDE, estando em linha com as remunerações dos países da América Latina. Também do ponto de vista do peso das remunerações dentro do orçamento público brasileiro (e do PIB), o caso brasileiro encontra-se alinhado com a experiência internacional. Em recente seminário organizado pela Secretaria de Relações Internacionais da Câmara dos Deputados, o embaixador da Espanha no Brasil informou que, em seu país, o custo total da folha de servidores é 12,2% do PIB. No mesmo evento, o embaixador da Austrália revelou que, em seu país, esta proporção é igual a 17%. No caso brasileiro, conforme o Atlas do Estado Brasileiro, esta proporção é igual a 10,7% (dado de 2017).<sup>5</sup>

### **Evolução do gasto público e suas relações com a atuação social do Estado**

Os dados da Tabela 1 revelam que, nos países desenvolvidos, no período de dez anos terminados em 2017, as atividades em que ocorreram maior expansão dos gastos públicos foram as áreas sociais de atendimento direto à população, discriminadas aqui como “proteção social” e “saúde pública”. Pode-se esperar que, após os episódios relacionados à pandemia do Covid-19, estas áreas continuarão em processo de destaque, dada a demanda social que deve ser exercida sobre as mesmas.

---

<sup>5</sup> Ver: <<https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/custo-da-folha-de-servidores-publicos-no-brasil-e-menor-do-que-na-espanha-e-australia1>>.

Tabela 1. Alteração nos gastos públicos do governo geral por tipo de atividade, entre 2007 e 2017 (em variação por pontos percentuais) (\*). Em países selecionados da OCDE

Países	Serviços públicos gerais	Defesa	Ordem Pública e Segurança	Assuntos Econômicos	Proteção ao meio ambiente	Habitação e equip. coletivos urbanos	Saúde Pública	Recreação, cultura e religião	Educação Pública	Proteção Social
Austrália	0,8	0,9	0,3	0,8	0,2	-0,2	1,0	0,2	1,1	0,5
Áustria	-1,5	-0,2	0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,8	-0,2	0,2	1,1
Bélgica	-1,5	-0,2	0,0	0,8	0,2	-0,1	1,0	0,0	0,8	2,8
Rep. Checa	-0,4	-0,3	-0,2	-0,7	-0,2	-0,4	0,7	-0,1	-0,1	0,1
Dinamarca	-0,5	-0,2	0,0	0,3	-0,1	-0,1	0,7	0,0	0,5	0,9
Estônia	0,6	0,8	-0,2	0,0	-0,1	-0,3	0,7	0,1	-0,1	3,8
Finlândia	1,2	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,5	0,4	-0,1	5,7
França	-1,3	0,1	0,2	1,6	0,1	-0,1	0,6	0,0	0,1	2,7
Alemanha	-0,5	0,1	0,1	-0,1	0,1	-0,4	0,8	0,2	0,2	0,6
Grécia	-3,3	-0,3	0,6	-0,6	0,5	0	-0,8	0,1	0,3	3,7
Hungria	-1,5	-0,3	0,4	0,6	-0,2	-0,2	-0,1	2,0	-0,5	-3,2
Irlanda	0	-0,1	-0,5	-1,3	-0,6	-1,2	-1,1	-0,1	-1,1	-3,6
Israel	-3,3	-1,5	0,1	0,1	0,0	-0,3	0,5	0,1	0,7	0,6
Itália	-0,4	0,1	0,0	-0,6	0,1	-0,1	0,1	0,0	-0,7	3,3
Japão	-0,5	0,1	0,0	0,2	0,0	-0,1	1,5	0,0	-0,1	2,8
Coreia do Sul	0,0	0,1	0,1	-1,1	-0,1	-0,3	1,1	0,1	0,6	2,1

Letônia	0,2	0,2	-0,1	0,6	-0,3	-0,1	-0,5	0,0	0,2	3,7
Lituânia	-0,6	-0,2	-0,2	-1,4	-0,5	0,1	0,4	0,0	-0,4	0,5
Luxemburgo	0,3	0,2	0,2	1,1	-0,1	0,0	0,6	0,0	0,2	2,7
Holanda	-1,3	-0,1	0	-0,5	-0,1	-0,1	0,8	-0,2	0,1	1,5
Noruega	-1,3	0,1	0,3	1,6	0,3	0,2	1,6	0,4	0,7	4,6
Polónia	-1,0	-0,2	-0,1	-0,3	-0,2	-0,5	0,2	0,0	-0,8	0,8
Portugal	0,6	-0,3	-0,1	1,1	0,0	-0,3	-1,1	-0,2	-1,2	2,7
Eslováquia	1,1	0,2	0,3	-0,3	0,0	-0,1	1,0	0,0	0,3	1,3
Eslôvênia	0,4	-0,5	-0,1	0,2	-0,3	-0,1	0,7	0,2	-0,5	0,9
Espanha	0,6	-0,1	0,0	-1,4	-0,1	-0,5	0,3	-0,5	0,0	3,7
Suécia	-0,9	-0,4	0,0	0,2	0,0	0,1	0,5	0,1	0,5	0,0
Suíça	0,1	0,0	0,2	0,3	0,0	0,1	0,5	0	0,7	1,5
Reino Unido	0,5	-0,2	-0,5	0,2	-0,2	-0,4	1,0	-0,3	-1,0	0,9
EUA	-0,5	-0,8	-0,1	-0,3	0,0	0,0	1,6	0,0	-0,2	0,9
OECD	-0,5	-0,3	0,0	-0,1	0,0	-0,2	1,1	0,0	-0,1	1,5

Fontes: OECD National Accounts Statistics (database); Eurostat Government finance statistics (database).  
 Dados para a Austrália estão baseados no "Government finance statistics provided by the Australian Bureau of Statistics".  
 Dados são disponíveis para Canadá, Chile, Islândia, México, Nova Zelândia e Turquia.  
 Extraído de "Government at a Glance - 2019". OECD, 2019.  
 (\*) em relação ao PIB.

Os dados da Tabela 2 reforçam as informações da tabela acima. Eles mostram a proporção de gastos em diversas áreas, em relação ao PIB de cada um dos vários países selecionados. Pode-se constatar que o maior peso dos gastos públicos, em todos os países selecionados, concentra-se nos gastos com proteção social e na educação pública, independentemente do grau de desenvolvimento do país e da magnitude do gasto público em relação ao PIB, em cada caso. O caso brasileiro não foge a esta regra.

Tabela 2. Perfil dos gastos públicos do governo geral por tipo de atividade em 2017 (% em relação ao PIB). Em Países selecionados da OCDE

Países	Serviços públicos gerais	Defesa	Ordem Pública e Segurança	Assuntos Econômicos	Proteção ao meio ambiente	Habitação e equip. coletivos urbanos	Saúde Pública	Recreação, cultura e religião	Educação Pública	Proteção Social
Austrália	4,3	2,2	2,0	4,7	0,9	0,6	7,2	1,0	5,8	9,7
Austria	6,1	0,6	1,4	5,7	0,4	0,3	8,2	1,2	4,8	20,5
Bélgica	7,2	0,8	1,7	6,3	0,9	0,3	7,7	1,3	6,3	19,5
Rep. Checa	3,9	0,8	1,8	5,7	0,8	0,6	7,5	1,3	4,6	12,0
Dinamarca	6,2	1,2	0,9	3,3	0,4	0,2	8,4	1,7	6,5	22,4
Estonia	3,9	2,0	1,9	4,3	0,7	0,4	5,0	2,1	5,8	13,0
Finlândia	7,9	1,3	1,1	4,3	0,2	0,3	7,1	1,5	5,7	24,9
França	6,0	1,8	1,6	5,9	0,9	1,0	8,0	1,4	5,4	24,3
Alemanha	5,6	1,0	1,5	3,1	0,6	0,4	7,1	1,0	4,1	19,4
Grécia	8,3	2,5	2,1	3,6	1,3	0,2	5,2	0,7	3,9	19,4
Hungria	8,0	1,0	2,4	7,1	0,4	0,8	4,8	3,5	5,1	14,0
Irlanda	3,4	0,3	1,0	2,3	0,4	0,5	5,1	0,5	3,3	9,5
Israel	4,3	5,5	1,6	2,6	0,6	0	5,4	1,4	7,0	11,1
Italia	8,2	1,3	1,8	3,6	0,9	0,6	6,8	0,8	3,8	20,9
Japão	3,8	0,9	1,2	3,6	1,2	0,6	7,6	0,4	3,3	16,1
Coreia do Sul	5,2	2,5	1,3	4,9	0,8	0,8	4,3	0,8	5,2	6,6

*segue*

Países	Serviços públicos gerais	Defesa	Ordem Pública e Segurança	Assuntos Econômicos	Proteção ao meio ambiente	Habitação e equip. coletivos urbanos	Saúde Pública	Recreação, cultura e religião	Educação Pública	Proteção Social
Letônia	4,1	1,7	2,3	5,5	0,6	1,1	3,5	1,7	5,8	11,7
Lituânia	3,5	1,7	1,5	2,8	0,4	0,4	5,7	1,1	4,9	11,2
Luxemburgo	4,9	0,5	1,1	5,7	1,0	0,6	4,9	1,3	4,7	18,4
Holanda	4,3	1,1	1,9	3,8	1,4	0,3	7,6	1,2	5,1	15,9
Noruega	4,5	1,7	1,2	5,3	0,9	0,8	8,5	1,6	5,6	19,8
Polônia	4,4	1,7	2,1	4,7	0,4	0,6	4,7	1,2	4,9	16,4
Portugal	7,6	0,9	1,7	5,2	0,6	0,5	6,0	0,8	5,0	17,4
Eslováquia	5,6	1,0	2,1	4,1	0,7	0,5	7,1	0,8	3,8	14,5
Eslovenia	5,9	0,9	1,6	4,3	0,5	0,5	6,6	1,4	5,4	16,2
Espanha	5,6	0,9	1,8	3,8	0,9	0,4	6,0	1,1	4,0	16,6
Suécia	6,7	1,2	1,3	4,1	0,3	0,8	6,9	1,1	6,8	20,2
Suíça	4,7	0,8	1,7	4,0	0,6	0,2	2,2	0,8	5,6	13,5
Reino Unido	4,7	1,9	1,8	3,1	0,7	0,7	7,4	0,6	4,6	15,2
EUA	5,6	3,2	2,0	3,3	0,0	0,6	9,3	0,3	6,0	7,6
OECD	5,4	2,1	1,8	3,8	0,5	0,6	7,8	0,7	5,1	13,3

Fontes: OECD National Accounts Statistics (database); Eurostat Government finance statistics (database). Dados para a Austrália estão baseados no "Government finance statistics provided by the Australian Bureau of Statistics". Dados não disponíveis para Canadá, Chile, Islândia, México, Nova Zelândia e Turquia. Extraído de "Government at a Glance - 2019". OECD, 2019.

A Tabela 3, por sua vez, destaca um tema específico, que tem merecido atenção nos compêndios internacionais e também no debate público em países dos diversos continentes e, portanto, segundo diversos graus de desenvolvimento: trata-se da questão do gasto com juros. A crescente financeirização das economias e o aumento das dívidas públicas em cada país chamam a atenção para a importância de se discutir o perfil do gasto público, levando em consideração os gastos com juros, especialmente por causa dos nefastos efeitos distributivos que esse tipo de gasto acarreta.

Tabela 3. Dados oficiais de gastos totais do setor público \* e de gastos com pessoal e com pagamentos de juros. Em Países selecionados por continentes 2018 ou o ano mais recente disponível

Países Selecionados	Gasto com pessoal (**)/gasto total (%)	Gastos com juros/gasto total (%)	Gasto pessoal /gasto com juros	Gasto pessoal /gasto total exceto juros (%)
Argentina	14,80	25,40	0,58	19,80
Brasil	12,30	25,60	0,48	16,60
Chile	21,60	3,90	5,57	22,50
Colombia	18,20	14,80	1,23	21,30
Costa Rica	33,60	17,20	1,95	40,60
Mexico	8,00	11,00	0,73	9,00
Peru	19,20	7,20	2,67	20,60
Uruguai	29,90	15,20	1,97	35,30
Eua	12,70	20,00	0,63	15,90
Canadá	12,60	7,20	1,76	13,60
N. Zelandia	10,40	5,80	1,78	11,00
Austrália	10,60	3,50	3,00	11,00
Coreia do Sul	10,00	4,80	2,11	10,50
Irã	49,30	1,00	47,50	49,80
Japão	6,50	8,90	0,72	7,10
Líbano	23,00	33,60	0,69	34,70

*segue*

Países Selecionados	Gasto com pessoal (**)/gasto total (%)	Gastos com juros/gasto total (%)	Gasto pessoal /gasto com juros	Gasto pessoal /gasto total exceto juros (%)
África do Sul	10,50	11,90	0,88	11,90
Gana	36,10	15,40	2,34	42,70
Nigéria	42,20	20,30	2,08	53,00
Alemanha	7,80	4,20	1,88	8,20
Áustria	13,50	5,10	2,64	14,20
Bélgica	8,00	7,40	1,09	8,70
Dinamarca	11,00	2,60	4,14	11,20
Espanha	10,00	11,40	0,88	11,30
Finlândia	10,40	3,30	3,20	10,80
França	25,70	6,70	3,86	27,60
Grécia	27,30	10,00	2,72	30,30
Holanda	11,40	3,50	3,27	11,80
Irlanda	27,20	11,80	2,29	30,80
Islândia	24,00	8,30	2,90	26,10
Itália	19,30	12,20	1,58	22,00
Noruega	15,60	1,00	15,92	15,70
Portugal	26,30	11,30	2,32	29,60
Reino Unido	15,90	6,60	2,42	17,00
Rep. Checa	15,40	2,60	6,00	15,80
Romênia	25,60	6,40	4,00	27,40
Rússia	17,30	5,10	3,38	18,20
Suécia	10,30	1,70	6,13	10,50
Turquia	26,00	10,60	2,45	29,00

Fonte: FMI. Dados retirados de macroeconomic and financial data, expenses (total and by type). Elaboração própria.

(\*) governo central.

(\*\*) incluem salários e contribuição social do empregador (setor público).

A comparação desses gastos com as respectivas folhas de pagamento dos países também é ilustrativa deste debate e ajuda a elucidar o assunto.

Nesta tabela, optou-se por incluir o Brasil, de tal forma que se possa ter claro o peso que os gastos públicos financeiros ocupam em nosso país. Ademais, optou-se por incluir países com diferentes perfis sociais e econômicos, além de graus de desenvolvimento diferentes, conforme já dito acima. Os gastos desta tabela foram retirados de estudo elaborado pelo FMI, e referem-se aos percentuais de gastos com pessoal e com juros em relação aos gastos públicos totais.

Comparando-se o Brasil com os países da América Latina, percebemos que os gastos do governo central com pessoal (o que inclui, em todos os casos nacionais selecionados, salários e também a contribuição social, por parte do Estado, aos seus empregados) estão abaixo do que se gasta na maioria dos países do continente (exceto no caso do México). Enquanto no Brasil cerca de 12,3% dos gastos públicos totais destinam-se à folha de pagamentos, no Chile este percentual é de 21,6%, enquanto no Uruguai se aproxima dos 30% e na Costa Rica até ultrapassa.

Por outro lado, no Brasil, o peso do gasto público destinado ao pagamento de juros é o mais elevado, em comparação com o gasto total do setor público, entre os países aqui selecionados da América Latina. Coerentemente, percebe-se na terceira coluna que a relação entre gasto com pessoal e gasto com juros é, no Brasil, a menor de todas, revelando a dimensão – esta sim, desproporcional – que tem o pagamento de juros na economia brasileira. Portanto, ao contrário do que costuma postular o senso comum, não existe um excesso de gastos com pessoal no setor público brasileiro, ou um “inchaço” do Estado por causa do seu pessoal ocupado. A última coluna define uma relação de gasto com pessoal que exclui do conjunto do gasto público justamente os gastos financeiros e, também aqui, a proporção de gastos com pessoal é bastante baixa, em comparação com os demais países do continente.

Continuando com as comparações internacionais, é interessante notar que o perfil do gasto público brasileiro, levando-se em conta estas duas dimensões (pessoal e gastos com juros), é bastante semelhante ao dos EUA, ainda segundo os dados do FMI. O gasto com pessoal, nos EUA, é um pouco maior do que ocorre no Brasil, e o gasto com juros é menor, mas de ordem de grandeza semelhante. Nova Zelândia, Austrália e Coreia do Sul, por exemplo, têm peso menor da folha de pagamentos no total do gasto público, mas, em vários países europeus, a dimensão relativa do gasto público destinado ao pagamento de pessoal é maior ou bem maior do que ocorre no Brasil.

Com relação ao dispêndio com juros, o único país em que esta rubrica supera o caso brasileiro é o Líbano, sendo que o único país, fora das Américas, em que este tipo de gasto se aproxima do caso brasileiro é a Nigéria. Tomando-se como referência os países europeus, em uma lista bastante extensa e, portanto, heterogênea de situações, apenas em Portugal, Espanha e Itália, o governo central gasta mais do que 10% com juros – valores que, diga-se de passagem, colocam-se abaixo dos 40% que o Brasil gasta com o pagamento de juros sobre sua dívida interna.

### **Avaliação da evolução recente do emprego público nos EUA e o que podemos usar para comparar com o caso brasileiro**

A análise da evolução histórica e do comportamento recente do emprego público nos EUA pode trazer novos elementos para situarmos a realidade do serviço público brasileiro em perspectiva comparada internacionalmente. Embora ambos os países tenham tido, desde o início das respectivas colonizações, trajetórias muito diferentes em termos de desenvolvimento econômico e de desenho institucional, entendemos que a breve análise exposta nesta seção pode ser útil para a tarefa a que nos dispusemos a fazer, ou seja, reunir evidências de outros países para tentar iluminar a avaliação sobre a evolução e o perfil do emprego público no Brasil. As semelhanças entre as duas nações, de todo modo, existem: tratam-se de países continentais, miscigenados e que tiveram um passado escravista; ademais, tanto em um como em outro, o projeto de desenvolvimento apresentou-se sob a hegemonia de um pensamento econômico e social bastante marcado pelo liberalismo econômico e político.

Em primeiro lugar, colocando-se os grandes números em perspectiva histórica, percebe-se, pelos dados da Tabela 4, que o número de servidores cresceu expressivamente nos anos 50 e 60, em linha com o que ocorria nos países europeus desenvolvidos, nos quais, nesta mesma época, estavam sendo constituídos os sistemas nacionais de Estados de Bem-Estar Social, no contexto da democratização do pós-Segunda Guerra (Kapstein, 1999; Maddison, 1984). Este período se diferencia das décadas anteriores em termos de expansão do emprego público, que exibia, nos países desenvolvidos, um peso relativo (seja em relação à população ou em comparação com os respectivos totais de ocupados dos países desenvolvidos) bastante reduzido (Rose, 1985; Mattos, 2011). No caso dos EUA, o perfil, a dimensão e as

circunstâncias da expansão do emprego público diferem da maioria dos países europeus (Mattos, 2011; 2013), mas há algo, de certa forma, semelhante e que pode ser observado no caso americano: a expansão do emprego público em momentos de fortalecimento da Democracia ou de expansão dos movimentos sociais/políticos, os quais, por sua vez, levam a maiores demandas e pressões organizadas pelo aumento da oferta de serviços públicos. Os dados de emprego público em expansão representam nada mais do que a manifestação do aumento das atribuições do Estado americano na expansão de serviços e políticas públicas – conforme foi notório no imediato pós-segunda guerra e, notadamente, nos anos 1960, com o fortalecimento dos movimentos pelos Direitos Civis e, no governo Truman, com o movimento de “Guerra à Pobreza” e seus desdobramentos, que tinham raízes nos anos 1930, com o advento do New Deal de Roosevelt (Mattos, 2014).

Tabela 4. Evolução histórica do emprego público. Em números absolutos (em milhares). Todas as esferas de governo somadas

Anos	Total de Servidores
1950	5934
1960	8307
1965	10010
1970	12496
1980	16202
1990	18151
2000	20571
2010	22491
2020	22789
2021(*)	21613

Fonte: US Bureau of Census. Elaboração própria.

(\*) último dado disponível - março de 2021

Os dados da Tabela 5 reforçam o que temos dito acima, revelando que o peso do emprego público em relação ao total de ocupados aumentou nas últimas décadas, passando a exibir certa estabilidade a partir dos anos 1970, com o advento das políticas neoliberais ou, mais especificamente, com a adoção de

políticas econômicas conservadoras – especialmente no que se refere às políticas públicas e às políticas de emprego. Os dados mostram que, mesmo com a mudança estrutural marcante ocorrida no mercado de trabalho dos EUA (perda de peso das atividades manufatureiras e expansão absoluta e relativa das ocupações nas atividades de serviços), a expansão do emprego público não saiu de sua rota, que depende de fatores distintos dos que prevalecem no setor privado.

Tabela 5. Emprego público nos EUA

Evolução Histórica em Relação a outras Formas de Emprego Seleccionadas Percentuais em Relação ao Total da Ocupação								
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020
Emprego Público	13,7	15,3	17,6	17,8	16,6	15,7	17,3	15,0
Ocupação em Manufaturas	37,0	35,9	31,9	27,5	22,0	18,8	13,6	13,9
Ocupação em Serviços	49,3	48,8	50,5	54,7	61,4	65,5	69,0	71,2

Fonte: US Bureau of Census. Elaboração própria.

Deve-se sublinhar, ademais, que a expansão do emprego público exibiu uma mudança importante de perfil nas últimas décadas, conforme se depreende dos dados organizados na Tabela 6. As informações relacionadas ao emprego público no âmbito federal, onde se concentram as carreiras típicas de Estado, mostram, por exemplo, uma expansão do emprego público federal em relação à população e, em especial, das atividades sociais (aqui representadas pelas atividades em saúde pública).<sup>6</sup> Da mesma forma, o advento de uma sociedade cada vez mais violenta e desigual, governada por valores liberais e/ou individualistas, especialmente desde os anos 1980, mostram uma elevação do peso relativo das atividades de repressão (polícia e atividades semelhantes), mesmo que, no conjunto do emprego público, esteja havendo um recuo desde os anos 1970.<sup>7, 8</sup>

<sup>6</sup> Os dados da expansão do emprego nas atividades de educação, que representam cerca de um terço do conjunto do emprego público dos EUA (tomadas em todas as esferas de governo), também mostram uma trajetória ascensional ao longo do século XX, estabilizando-se nesse patamar também a partir de meados da década de 1970. Para mais detalhes, ver: Mattos (2011; 2013; 2014).

<sup>7</sup> Para mais detalhes, ver: Mattos (2013; 2014).

<sup>8</sup> Infelizmente, os dados do Censo dos EUA não têm atualizado os dados de emprego público segundo atividades, em âmbito federal, depois de 2013.

Tabela 6. População total, emprego público no âmbito federal e relação entre emprego e população. Total de empregados na esfera federal e em atividades selecionadas

Conteúdo	2013	2008	2000	1992	1988	1980	1976	1968	1964	1960	1954
População total (000000)	315,91	304,375	281,421	252,153	244,499	226,546	217,563	199,312	191,085	179,975	161,164
Emprego público (000)	2744	2768	2899	3046	3112	2898	2843	2984	2528	2421	2373
Saúde mais Hospitais	380830	340285	275559	318203	262607	264000	246000	193000	186000	175000	166000
Polícia (*)	192313	176885	105638	87616	78755	56000	57000	26000	23000	21000	17000
Adm Financeira (000)	141,5	110,2	136,8	132,4	142,6	101	106	88	84	80	80
<b>Relações</b>											
Emp público fed./ população (**)	86,9	90,9	103,0	120,8	127,3	127,9	130,7	149,7	132,3	134,5	147,2
saúde + hosp/ população (***)	1,21	1,12	0,98	1,26	1,07	1,17	1,13	0,97	0,97	0,97	1,03
polícia/ população (***)	0,61	0,58	0,38	0,35	0,32	0,25	0,26	0,13	0,12	0,12	0,11

Fonte: US Bureau of Census US

(\*) inclui todas as atividades de polícia

(\*\*) ocupados em cada setor por mil habitantes

No âmbito federal, encontram-se as carreiras de Estado, com contratos mais estáveis e, portanto, pouca variação ao longo do tempo. Não oscila com o ciclo econômico, dada a natureza das funções e, conseqüentemente, as características dos contratos de trabalho e, por isso, dos vínculos com a Administração Pública. Assim, em âmbito federal são poucos os contratos de tempo parcial, por exemplo, enquanto no caso dos servidores de âmbito estadual ou local, cerca de 40% deles atuam na forma de contratos de tempo parcial e/ou com vínculos menos estáveis com a administração pública.

O perfil do emprego público em âmbito federal nos EUA, segundo área de atuação dos servidores, revela que cerca de 29% se encontram em atividades de defesa e de relações internacionais, cerca de 22% nas atividades de correios (atividades postais de diversas naturezas), cerca de 5% nas atividades de administração financeira, cerca de 14% nos setores de serviço e de atuação em hospitais e menos de 0,5% nas atividades de educação.<sup>9</sup> Os dados da Tabela 7 revelam a maior estabilidade do emprego no âmbito federal, olhando-se os números absolutos.

Tabela 7. Evolução do emprego público nos EUA. Por esfera de governo (em milhares de postos de trabalho) desde a crise do subprime. Datas selecionadas

	2007	2010	2013	2019	2020(*)	2021(*)
Emprego Público Total	19183	19557	18844	19557	22774	21613
Esfera Federal	2730	3008	2744	2844	2879	2882
Estadual Mais Local	16453	16549	16100	16713	19895	18731
Memo (Percentuais)						
Federal	14,2	15,4	14,6	14,5	12,6	13,3
Estadual Mais Local	85,8	84,6	85,4	85,5	87,4	86,7

Fonte: US Bureau of Census. Elaboração própria. Dados ajustados sazonalmente. (\*) dados referentes ao mês de março em cada um dos anos.

<sup>9</sup> Para mais detalhes sobre estes números e a realidade do serviço público nos EUA, com destaque para as carreiras de Estado e as ocupações na esfera federal, ver: Mattos (2011; 2013).

Por fim, a trajetória recente do emprego total (público mais privado) e do emprego público, em particular, conforme exibe a Tabela 8, ademais de ilustrar um aspecto mais geral (pois mostrado em dados muito agregados) do comportamento do mercado de trabalho dos EUA em tempos de pandemia, revela também a conhecida estabilidade do emprego público em âmbito federal. Os dados revelam os efeitos da recessão nas ocupações totais (não agrícolas), com queda de expressivos 4,5% entre março de 2020 e março de 2021 (dado mais recente disponível), enquanto o emprego público manifestou queda de 5,1%, toda ela concentrada nas atividades de âmbito estadual e também local – e, dentre estas, com especial colaboração do que ocorreu nas atividades de educação.<sup>10</sup>

Tabela 8. Evolução recente do emprego público (em milhares). Por esferas de governo. Em relação ao total de ocupados não agrícolas

Situação de Emprego	Março 2020	Fevereiro 2021	Março 2021	Var 21/20(*)
Total de Ocupados Não Agr.	150840	143204	144120	-4,5
Emprego Público Total	22774	21477	21613	-5,1
Federal	2879	2875	2882	0,1
Estadual	5242	4956	5002	-4,6
Estadual em Educação	2536	2277	2326	-8,3
Estadual Outros, Além de Educ.	2706	2679	2675	-1,1
Local	14653	13646	13729	-6,3
Local Em Educação	8009	7360	7436	-7,2
Local Outros, Além de Educ.	6643	6286	6293	-5,3
Percentuais em Relação ao Total				
Total de Ocupados Não Agr.	100	100	100	
Emprego Público Total	15,1	15,0	15,0	
Federal	1,9	2,0	2,0	

*segue*

<sup>10</sup> Destaque-se que os servidores da área de educação não são apenas os professores(as), mas todo um conjunto de servidores fundamentais para a execução da atividade fim (envolve motoristas, merendeiras, outros contingentes de pessoal de apoio etc.).

Estadual	3,5	3,5	3,5	
Estadual Em Educação	1,7	1,6	1,6	
Estadual Outros, Além De Educ.	1,8	1,9	1,9	
Local	9,7	9,5	9,5	
Local Em Educação	5,3	5,1	5,2	
Local Outros, Além De Educ.	4,4	4,4	4,4	

Fonte: US Bureau of Census. Elaboração própria.

(\*) março de 2021 contra março 2020; variação percentual

O que este esforço interpretativo da evolução histórica do emprego público nos EUA demonstra é que há algumas semelhanças com o caso brasileiro, notadamente no que se refere ao perfil, magnitude e características do serviço público segundo as esferas de governo.<sup>11</sup>

### Considerações finais

Este estudo buscou apresentar um quadro geral do perfil e das características do serviço público em diversos países, tanto desenvolvidos, mas também os da América Latina, para estabelecer pontos de comparação com o Brasil. Na última seção, foi apresentado um panorama mais detalhado sobre o caso dos EUA, tomando-se alguns indicadores históricos e também dados mais recentes, em maior detalhe nesses últimos.

Pretendeu-se, através da análise de diversas características dos servidores públicos, gerar uma reflexão que permitisse avaliar as características do emprego público brasileiro sob uma perspectiva científica comparada. Entre as características do emprego público, foram avaliados aspectos como a dimensão das ocupações do setor público no mercado de trabalho e a magnitude das remunerações. Do mesmo modo, procurou-se avaliar o peso dos gastos do Estado, em diversos países, com seus servidores, como também o tamanho do gasto público com juros da dívida pública. Desta forma, foi possível estabelecer bases de comparação para avaliar se de fato o Estado brasileiro é “inchado”, analisando-se esta afirmação genérica

<sup>11</sup> Para uma análise percuciente sobre este e outros aspectos do emprego público no Brasil, ver Cardoso Jr. & Sousa (2021).

segundo diversos aspectos, todos eles embasados em evidências concretas e procedimentos metodologicamente consistentes. Os dados internacionais foram obtidos em publicações oficiais de instituições multilaterais. No caso específico dos EUA, os dados foram retirados do Censo daquele país.

A comparação internacional feita aqui ilustra, de forma cabal, a importância dos servidores públicos em uma sociedade capitalista. Os dados que permitem o estabelecimento de uma análise comparativa mostram que não há nada de anômalo no que se refere às funções exercidas pelo Estado no Brasil e em especial na institucionalidade do serviço público brasileiro. Com rigor técnico e boa base em dados oficiais de vários países, é possível rebater, de forma assertiva, todos os argumentos que os detratores do Estado e dos servidores públicos esgrimem contra o serviço público nacional. Lamenta-se que o “senso comum” tenha tantos adeptos no Brasil – talvez justamente pela ausência de debates econômicos e políticos racionais na mídia oligopolista nacional.

Os dados apresentados para ilustrar a realidade do serviço público nos EUA reforçam algumas das conclusões reunidas neste artigo. Em primeiro lugar, salta aos olhos que, no Brasil, a participação do emprego público no conjunto da ocupação seja cerca de 30% a 50% menor do que nos EUA. Enquanto, no Brasil, pode-se afirmar que o peso relativo do emprego público no conjunto da ocupação é de cerca de 11%, nos EUA essa proporção tem oscilado, nas últimas décadas, em torno de 15%. E nos EUA só não é maior pois, como se sabe, aquele país não tem um sistema público de saúde (atividades que geram muitos postos de trabalho na totalidade dos países que tenham um sistema público, como é o caso também do Brasil), o que, aliás, o diferencia de forma acintosa dos demais países desenvolvidos.

Nos EUA, assim como na maioria dos países, os servidores de carreiras típicas de Estado e de “elite” do serviço público encontram-se vinculados, em sua grande maioria, à esfera federal de governo. No Brasil, não é diferente. No Brasil, assim como nos EUA, os servidores lotados na esfera federal representam apenas cerca de 15% do total de ocupados no serviço público. Ademais, da mesma forma que nos EUA, as formas mais precárias de inserção trabalhista dos servidores reúnem-se nas esferas subnacionais de governo. E a maioria no âmbito executivo da esfera de poder.

Uma parcela significativa dos contratos de trabalho de servidores lotados nos âmbitos estadual e local, no Brasil, notadamente no poder

executivo (grande maioria dos casos), revelam ou a presença de salários muito baixos, mesmo para o padrão nacional, ou então também são marcados por deterioração e flexibilização das relações de trabalho.

De todo modo, nos EUA há uma parcela expressiva de emprego público no conjunto das ocupações, cerca de 16%, com pouca variação nos últimos 30 anos, mesmo sendo um país de dimensão continental, de economia do setor privado enorme e de forte tradição do liberalismo econômico e político. Desta forma, em suma, deve-se ter sempre em vista que os Estados nacionais têm papel decisivo para o desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental dos países. O caso brasileiro não é diferente, evidentemente. As políticas públicas, para atingirem os objetivos acima propostos, devem ser executadas por servidores públicos bem formados e bem treinados em suas respectivas funções, muitas vezes com investimentos feitos pelo próprio Estado em ambas as tarefas (treinamento funcional e formação profissional).

### Referências

- CARDOSO JR., J. C. & SOUSA, V. E. O Funcionalismo Público na Federação: novas evidências sobre ocupação, escolarização, remuneração e atuação da burocracia pública brasileira. In: MARQUES, R. & CARDOSO JR., J. C. (2021). *Rumo ao Estado Necessário*. Brasília: Fonacate, 2021.
- CEPAL. Comissão Econômica para América Latina e Caribe. *Panorama Laboral 2017*. Santiago: Cepal, 2017.
- FMI. Fundo Monetário Internacional. *International Financial Statistics Yearbook*. IMF, 2018.
- FMI. Fundo Monetário Internacional. *Fiscal Monitor: Policies for the Fiscal Recovery*. IMF, 2020.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Atlas do Estado Brasileiro*. Rio de Janeiro: Atlas do Estado Brasileiro, 2020.
- KAPSTEIN, E. *Governare la ricchezza: il lavoro nell'economia globale*. Roma: Carocci Editore, 1999.
- MADDISON, A. Origins and Impact of the Welfare State, 1883-1983. Banca Nazionale del Lavoro, *Quarterly Review*. Roma, n. 148, March, 1984.

- MARQUES, R. & CARDOSO JR., J. C. (orgs.). *Rumo ao Estado Necessário*. Brasília (DF): Fonacate e Servir Brasil, 2021.
- MATTOS, F. A. Emprego Público Em Perspectiva Internacional: evolução histórica e diferenças nos perfis. In: CARDOSO JR., J. C. (org.). *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*. Rio de Janeiro: Ipea, 2011.
- MATTOS, F. A. M. Trajetória do emprego público nos EUA. *Locus: Revista de História* (UFJF), v. 19, n. 1, 2013.
- MATTOS, F. A. M. Evolução do emprego público nos Estados Unidos desde Franklin Roosevelt aos dias atuais. *Ensaio FEE*, v. 35; n. 1; 2014.
- OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe*. OCDE, 2020.
- ROSE, R. (org.). *Public employment in Western Nations*. Cambridge University Press, 1985.
- SACCHET, S. C. Qualificando o Debate sobre os Diferenciais de Remuneração entre Setores Público e Privado no Brasil. Brasília: *Cadernos da Reforma Administrativa*, Fonacate, 2020.