

## **A PEC 32 DA REFORMA ADMINISTRATIVA: Reformar o Serviço Público para Acabar com o Estado do Bem-Estar Social e Implantar o Estado Neo-Liberal.**

*José Luis Oreiro\**

**Resumo:** o presente artigo tem por objetivo fazer uma análise pormenorizada da proposta de reforma administrativa do Ministério da Economia apresentada pela PEC 32/2020. Como iremos argumentar na sequência a proposta de Reforma Administrativa não resolve nenhuma das distorções que se dispõe a eliminar, enfraquece o poder de intervenção do Estado Brasileiro sobre o sistema econômico, diminui a autonomia dos servidores públicos, tornando-os funcionários do Governo ao invés de funcionários do Estado e desestimula a contratação de funcionários públicos qualificados e motivados, tendo como provável consequência a redução da oferta e da qualidade dos serviços públicos. Dessa forma, o objetivo não declarado ou a “agenda oculta” da reforma administrativa é o enfraquecimento, quando não a extinção do Estado do Bem-Estar Social no Brasil e sua substituição por um Estado Neo-Liberal, preposto dos interesses das elites rentistas e financistas do Brasil.

**Palavras-Chave:** Reforma Administrativa; Estado do Bem-Estar Social; Neo-Liberalismo.

**OUTUBRO DE 2020.**

---

\* Professor Associado do Departamento de Economia da Universidade de Brasília, Pesquisador Nível IB do CNPq, Membro Sênior da *Post Keynesian Economics Society* e Líder do Grupo de Pesquisa *Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento*. O autor agradece o auxílio prestado por Helder Lara Ferreira Filho, aluno do programa de doutorado em economia da Universidade de Brasília, na pesquisa de dados e fontes bibliográficas para a elaboração deste documento. E-mail: [joreiro@unb.br](mailto:joreiro@unb.br). Página pessoal: [www.joseluisoreiro.com.br](http://www.joseluisoreiro.com.br). O autor agradece aos comentários dos professores Luiz Carlos Bresser-Pereira (FGV-SP) e Luiz Eduardo Simões de Souza (UFMA), isentando-os de quaisquer erros e omissões remanescentes no artigo.

*More significantly, the bureaucracy is regarded as a major obstacle to neoliberal reforms (sic) necessary for economic recovery (...) Bureaucrats generally hesitate to endorse the neo-liberal types liberalization since it dangers their interventionist policy paradigms and reduces their political resources like budget and regulatory power (Mishima, 2017, p.7)*

## **1 – INTRODUÇÃO**

A maior transformação ocorrida com as economias capitalistas ao longo do século XX foi o extraordinário aumento das funções do Estado e, conseqüentemente, dos gastos governamentais e da carga tributária. Bresser-Pereira (2017) afirma que a carga tributária dos países desenvolvidos passou de 7% do PIB no final do século XIX para mais de 40% do PIB na segunda metade do século XX. Após a Segunda Guerra Mundial, ocorreu o advento do chamado *Estado do Estado do Bem-Estar Social* nos países desenvolvidos, ou seja, o Estado passou a proporcionar aos cidadãos uma ampla gama de serviços públicos como saúde, educação, assistência, previdência e seguridade social; aumentando assim os gastos públicos como proporção do PIB. O Estado do Bem-Estar Social foi o resultado de três eventos importantes: a derrota do nazismo, o sucesso econômico relativo da União Soviética no contexto de um regime declaradamente socialista e o crescente poder dos sindicatos de trabalhadores e dos partidos social-democratas na segunda metade do século XX (Ibid, p.147).

Nos países em desenvolvimento como o Brasil, o Estado precisou assumir também a liderança do processo de industrialização devido a uma série de falhas de mercado que inviabilizavam esse processo por intermédio da iniciativa privada (Ros, 2013). No Brasil, o Estado Social só seria definitivamente implementado após a Constituição Federal de 1988, embora o embrião do mesmo já pudesse ser observado após a Revolução de 1930, sob o governo de Getúlio Dornelles Vargas.

Entre 1945 e 1975 as economias capitalistas desenvolvidas experimentaram o maior período de crescimento econômico em toda a sua história, permitindo um aumento sem precedentes no padrão de vida da população desses países, a expansão das classes médias urbanas e uma

redução muito significativa da desigualdade na distribuição de renda e de riqueza. Foram os “anos gloriosos” do capitalismo, segundo a expressão cunhada por John Kenneth Galbraith.

Os “anos gloriosos” do capitalismo chegaram ao fim na segunda metade dos anos 1970 devido a uma queda generalizada da taxa de lucro que derrubou o ritmo de acumulação de capital (Bresser-Pereira, 2017, p.149; Marglin, 1989, p. 17). Esse evento permitiu o surgimento de um novo tipo de capitalismo nos anos 1980 caracterizado por uma extensa abertura comercial e financeira, com forte participação das empresas multinacionais e dos capitalistas rentistas a eles associados (Bresser-Pereira, 2017, pp.149-150). De acordo com Bresser-Pereira (2017, p.150), essa nova fase do capitalismo, denominada de globalização financeira, veio associada a uma nova ideologia, o neo-liberalismo, a qual declarou o fim dos Estados-Nação, exaltava o mercado como um mecanismo automático de coordenação entre os agentes econômicos, dando absoluta procedência a liberdade individual, entendida como a liberdade e o poder dos mais fortes.

A ascensão do neo-liberalismo foi seguida por movimentos de reforma administrativa nos Estados Unidos e no Reino Unido, as quais acabaram se espalhando para uma série de outros países entre os quais o Brasil, a partir de 1995. As reformas administrativas dos anos 1980 e 1990 foram inspiradas pela *New Public Management* (NPM) ou *Nova Administração Pública*. Segundo Kline e Aristigueta (2017, p.4), o princípio básico da NPM é que o governo deve adotar uma abordagem para a entrega de serviços públicos que seja baseada nos métodos e procedimentos do setor privado. Matias-Pereira (2008, p.64) afirma também que a NPM foi estimulada pela necessidade de encontrar respostas para os problemas de eficiência, efetividade, legitimidade democrática entre outros postos pelas condições sociais e políticas dos anos 1980.

As reformas administrativas foram concebidas, portanto, num ambiente no qual a ideologia dominante era pró-redução do papel do Estado na economia e, em particular, o tamanho do Estado do Bem-Estar social (Bresser-Pereira, 2017, p.150). Contudo, essa não é a única leitura possível do papel das reformas administrativas realizadas a partir do arcabouço teórico da NPM. Com efeito, estudo realizado pelos economistas do Fundo Monetário Internacional Kamil

Dybczak e Mercedes Garcia-Escribano (2019) para uma amostra de 137 países desenvolvidos e em desenvolvimento para o período 1992-2015 apresentou uma correlação negativa entre a folha de salários dos servidores públicos e a posição fiscal do governo em 65% dos países da amostra. Dessa forma, a pressão por aumento das folhas de salários nos países desenvolvidos, mesmo após a estabilização ocorrida na última década, em função da maior demanda por serviços públicos; assim como o aumento contínuo dos salários dos servidores nos países em desenvolvimento, decorrente da expansão dos serviços públicos de saúde e educação, poderia levar a uma crise fiscal nesses países tendo como consequência possível o colapso do Estado do Bem-Estar social.

A existência de um possível efeito positivo da reforma administrativa sobre a situação fiscal do governo é um dos argumentos dos economistas que, mesmo sem defenderem os ideais do neo-liberalismo, advogam a necessidade de uma reforma da administração pública como forma de preservar o Estado de bem-estar social. Sobre o suposto caráter neo-liberal da reforma gerencial do Estado brasileiro realizada a partir de 1995, Bresser-Pereira (2017, p.152) afirma que:

*The 1995 Managerial Reform was accused of being neoliberal. Today, however, such charges are almost forgotten as it has become clear that the reform's first consequence was to strength the state itself, rather than weaken it, as neoliberals intend. In fact, the Managerial Reform is compatible with left or right-wing administrations but, when it makes the social and scientific services more efficient, it politically legitimizes the Social state.*

Recentemente o Ministério da Economia encaminhou uma nova proposta de reforma administrativa na forma da Proposta de Emenda Constitucional 32/2020. Essa proposta de reforma administrativa parte explicitamente do pressuposto de que existiriam uma série de distorções na administração pública que aumentariam o gasto com os salários e benefícios dos servidores públicos a patamares elevados como proporção do PIB na comparação com outros países, além de tornar os serviços públicos de má qualidade. Nesse contexto, a reforma administrativa permitiria reduzir de forma significativa o gasto com o funcionalismo público, liberando assim espaço no orçamento fiscal para o aumento do investimento público, sem violar a Emenda Constitucional do Teto

de Gastos promulgada em 2016, a qual estabelece o congelamento do valor real da despesa primária da União por um prazo de 20 anos.

A realização de uma reforma administrativa com o objetivo de preservar o teto de gastos nos parece uma ideia desprovida do mínimo senso de realidade. No debate econômico brasileiro atual é crescente o consenso da insustentabilidade do Teto de Gastos no curto-prazo, devido ao crescimento real das despesas previdenciárias mesmo após a Reforma da Previdência realizada em 2019; como a crescente demanda de serviços públicos por parte da população, principalmente após a pandemia do novo coronavírus. Além disso, a elevada ociosidade da capacidade produtiva devido aos efeitos combinados da grande recessão de 2014-2016 e da pandemia do coronavírus exigem a realização de um aumento expressivo do investimento público, o que é impossível de ser feito com as amarras impostas pela EC 95 (Oreiro, 2020). Além disso, a experiência das reformas administrativas realizadas em 14 países europeus após a crise financeira internacional de 2008 mostram que os ganhos fiscais obtidos com as mesmas são, na melhor das hipóteses, irrisórios (Randma-Liv, Kickert, 2016, p. 14).

Isso posto, o presente artigo tem por objetivo fazer uma análise pormenorizada da proposta de reforma administrativa do Ministério da Economia apresentada pela PEC 32/2020. Como iremos argumentar na sequência a proposta de Reforma Administrativa não resolve nenhuma das distorções que se dispõe a eliminar, enfraquece o poder de intervenção do Estado Brasileiro sobre o sistema econômico, diminui a autonomia dos servidores públicos, tornando-os funcionários do Governo ao invés de funcionários do Estado e desestimula a contratação de funcionários públicos qualificados e motivados, tendo como provável consequência a redução da oferta e da qualidade dos serviços públicos. Dessa forma, o objetivo não declarado ou a “agenda oculta” da reforma administrativa é o enfraquecimento, quando não a extinção do Estado do Bem-Estar Social no Brasil e sua substituição por um Estado Neo-Liberal, preposto dos interesses das elites rentistas e financistas do Brasil.

Para realizar esse objetivo, o presente artigo está dividido em sete seções, incluindo a introdução e a conclusão. Na seção 2 faremos um breve histórico da evolução dos modelos de gestão do setor público desde a década de 1970 até

os dias atuais. Se seção 3 iremos fazer um histórico das reformas administrativas realizadas no Brasil, mostrando que tais reformas tiveram como norte a crescente profissionalização do serviço público no Brasil, tornando-o crescentemente autônomo com respeito as pressões políticas. Na seção 4 faremos uma análise das reformas administrativas realizadas no Japão, Turquia e nos países europeus nos últimos 20 anos. Nessa seção iremos mostrar que as experiências de reforma administrativa tem sido, em geral, mal sucedidas. Na seção 5 faremos uma exposição do conteúdo da PEC 32/2020, frisando os aspectos problemáticos da mesma. Na seção 6 iremos realizar uma análise mais aprofundada dos pressupostos da PEC 32/2020, mostrando a inexistência das distorções que fundamentariam a mesma. A seção 7 faz um breve resumo das conclusões obtidas ao longo do artigo.

## **2 – Evolução dos modelos de gestão pública: um breve histórico<sup>1</sup>**

A administração pública tradicional, dominante até meados dos anos 1970 entre a maioria dos países do mundo (e que incrementou enormemente a eficiência do setor público nos países desenvolvidos e em desenvolvimento até aquele momento), se baseava em procedimentos padronizados, em regras formais, separação entre formulação e implantação de políticas, separação política e administrativa, ao modo similar ao da burocracia Weberiana (Xu et al., 2015; Cavalcante, 2017). Com a crítica dos setores tradicionais das elites políticas – e a ascensão de Ronald Reagan e Margaret Thatcher, nos Estados Unidos e no Reino Unido, respectivamente, no início dos anos 1980 –, e dado o contexto de crise fiscal que houve em vários países nesse momento, o que acabava requerer uma maior eficiência do Estado, a Governança no Setor Público foi modificada internacionalmente. Para determinados setores da sociedade, essa reforma no setor público era vista como condição necessária para a retomada do crescimento, com a desregulamentação e modificações no modo de atuação do Estado (Cavalcante, 2017).

Nesse momento, houve uma mudança de paradigma relacionada à administração pública, na tentativa de se ter mais eficiência, efetividade e competitividade. Logo, surgiu o *New Public Management* (NPM, ou nova gestão

---

<sup>1</sup> Esta seção se baseia em Ferreira Filho et al. (2020).

pública), baseado no gerenciamento empresarial ou, em outras palavras, no modo de gestão privada. Esse sugerido “governo empresarial” poderia ser sumarizado pelas seguintes características: o governo deve direcionar e não liderar; o governo deve considerar pagar parte do salário dos servidores públicos com base na performance; o objeto do governo (as pessoas) deve ser visto como ‘cliente’; deve-se buscar descentralização governamental, com participação e colaboração (Xu et al., 2015).

Como não foi um movimento uniforme, por vezes, o NPM pode ser separado em duas gerações. A primeira, entre o final dos anos 1970 e no decorrer dos anos 1980, apontava a necessidade central de que as organizações públicas perseguissem o modo de gestão privado. O objetivo seria o gerencialismo voltado para os resultados, com serviços públicos eficientes, com flexibilização da burocracia, incentivo às parcerias público-privadas (PPPs), sistemas de avaliação de políticas públicas e dos servidores, dentre outros. Já a segunda geração do NPM é uma combinação do enfoque reformista em caráter mais privatista da primeira geração (com enfoque na redução do gasto) com a busca pela qualidade dos serviços públicos, e maior participação dos cidadãos e transparência. (CAVALCANTE, 2017)

No entanto, com o tempo, esse movimento gerencial foi percebido por críticos como fortemente normativo em seu receituário, sem embasamento empírico para sua validade em termos de aplicação ao setor público – e que obteve um patrocínio de instituições multilaterais para que fosse difundido pelos países (Cavalcante, 2017). O campo da administração pública, apontando falta de uma base teórica real e rigorosa, sugere que o NPM era somente uma adaptação da antiga teoria da administração pública; outros críticos ainda apontam a confusão entre consumidor e cidadão (dois conceitos distintos), ou a falta de importância dados à cidadania, às pessoas, ao interesse público e ao pensamento estratégico do governo (Xu et al., 2015).

Denhardt e Denhardt (2002) representam a teoria do *New Public Service* (NPS), que seria justamente o oposto, com atenção ao povo, à cidadania, ao cidadão, à importância estratégica do Estado; no entanto, muitos não viram tal teoria com novidades significativas. Ainda com o nome dessa teoria alternativa em disputa, o mais relevante é que coloca mais atenção a valores

públicos, e à questão da esfera pública, com centralidade da democracia (Bryson et al., 2014). Assim, embora reconheça que o Estado sozinho não pode resolver todos os problemas, o NPS indica que tampouco deve-se enfraquecer o governo a tal ponto que valores públicos sejam esquecidos.

De fato, reformas muito radicais no campo da administração pública costumam gerar resultados decepcionantes, ao se comparar experiências internacionais (Peters, 1996). Segue-se que seriam mais eficientes mudanças incrementais ao longo do tempo, com pequenas melhorias e evoluções baseadas na experiência de cada um.

Outra alternativa para o NPM se denomina *Neo-Weberian state* (NWS, ou Estado Neoweberiano), que retoma a ideia de que o Estado tem de liderar processos para que o desenvolvimento ocorra, o que demanda um fortalecimento da capacidade estatal para tal e o resgate da confiança da sociedade na administração pública (Cavalcante, 2017). Assim, deve-se perseguir a profissionalização ainda maior do Estado, com eficiência e *accountability* (Pollit e Bouckaert, 2011).

Finalmente, surgiu um novo paradigma de administração pública, a partir da intensificação da participação da sociedade civil cada vez mais diversificada, chamado de *New Public Governance* (NPG). Este, ao contrário do NPM que focava quase que unicamente na eficiência e na gestão empresarial, tem uma abordagem mais plural, incluindo as relações entre organizações internas e externas ao setor público, além da governança da organização (Xu et al., 2015). Para essa teoria, o governo não era o único poder central a se considerar, já que há instituições privadas e públicas que devem ser apreciadas, sendo que as primeiras teriam o direito de participar nos assuntos públicos; entes da administração pública passam a depender um do outro; o governo passa a ter um sentido de coordenar entes, sejam público e/ou privados; forma-se uma rede complexa com governo, mercado, sociedade, organizações públicas, comunidade e cidadãos, sendo que essa rede troca recursos, sejam informações, tecnologias, ou recursos financeiros, com base na confiança e na estabilidade de contratos (Xu et al., 2015). Em suma, é uma espécie de soma da tradição da antiga teoria da administração pública com elementos do NPM.

De toda forma, as mudanças atuais da administração pública têm mais recentemente seguido outros caminhos, em direção contrária àquele preconizado pelo NPM. Sendo assim, ao invés de desagregação, sugere-se integração; no lugar de concorrência, a colaboração; sempre com profissionalização da burocracia e inclusão de outros atores sociais no planejamento de políticas públicas (Cavalcante, 2017).

### **3 – As sucessivas reformas da administração pública no Brasil: uma breve retrospectiva**

A *primeira reforma administrativa* realizada no Brasil moderno se deu na década de 1930 sob o governo do Presidente Getúlio Dornelles Vargas. Durante o governo Vargas, foi criado o DASP (Departamento de Administração do Serviço Público), tendo sido instituído o concurso público e as regras para a admissão e treinamento dos servidores, ou seja, a assim chamada *reforma burocrática do Estado* (Ribeiro et al., 2013). Nessa ocasião foi implantado no Brasil o *modelo burocrático* de Estado, inspirado em Max Weber, no qual a administração pública passava a ser racionalizada, buscando a eficiência através da profissionalização, formalismo, impessoalidade e hierarquia funcional. O modelo burocrático construído por Getúlio Vargas foi modernizado durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) por intermédio da criação da *Comissão de Estudos e Projetos Administrativos* (CEPA) que teria a incumbência de assessorar o Presidente da República em tudo o que se referisse aos projetos de reforma administrativa. As reformas realizadas durante o governo JK, contudo, não implicaram em grandes mudanças e impactos nas estruturas de administração do setor público brasileiro, razão pela qual a maior parte dos pesquisadores da área de administração pública não as menciona como marcos dignos de nota (Ibid, p.4).

A *segunda grande reforma administrativa* foi realizada durante o governo militar (1964-1985). Após o golpe civilmilitar de 1964, o Estado buscou expandir o escopo de sua intervenção no sistema econômico e na vida social, além de descentralizar as atividades do setor público por intermédio da criação de órgãos de administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista), conferindo assim um maior dinamismo ao setor público. Essa reforma administrativa foi realizada por intermédio do Decreto-Lei

nº 200 de 1967. Esse decreto permitiu que União, Estados e Municípios delegassem para os órgãos de administração indireta a realização de alguns serviços públicos. Além disso, o planejamento e o orçamento foram instituídos como princípios básicos da administração pública. Ainda durante o governo militar foi criado o *Programa Nacional de Desburocratização* (1979), cujo objetivo era eliminar a burocracia desnecessária que atrasava ou impedia que os cidadãos pudessem fazer uso dos serviços públicos. Entre os projetos definidos no âmbito do PND se encontravam (a) a proibição de que os órgãos públicos exigissem do cidadão prova referente a um fato de que o próprio órgão detinha; (b) eliminar exigências desnecessárias ao empreendedor com o objetivo de reduzir o tempo requerido para a abertura e fechamento de empresas (Ribeiro et al, 2013, p.5). Contudo, o PND não alcançou os resultados esperados, tendo sido retomado no ano 2000 e finalmente encerrado no ano de 2005, ao ser substituído pelo *Plano Nacional de Gestão Pública e Desburocratização*.

A *terceira reforma administrativa* ocorreu com a promulgação da Constituição de 1988. A nova constituição buscou frear as práticas do patrimonialismo, restabelecendo as bases legais para o exercício da democracia e implementou instrumentos que reforçavam a descentralização da ação do governo (Ibid, p.5). Houve um incentivo a municipalização da gestão pública, concedendo maiores poderes aos municípios, com a criação dos conselhos municipais em diversas áreas do interesse público (Abrucio, 2007).

A Constituição de 1988, contudo, gerou um alto custo relativo para uma dada qualidade da administração pública. A profissionalização do serviço público previsto pela Constituição veio acompanhada com alguns excessos no corporativismo estatal. Com isso, foram criadas “falsas isonomias como incorporações absurdas de gratificações e benefícios; estabeleceu-se um modelo de previdência que era inviável pelo ponto de vista atuarial e injusta pela ótica social” (Ribeiro et al, 2013, p.5).

A sensação de pouca redução do patrimonialismo na administração pública conjugada com a necessidade de se dar uma resposta à crítica neo-liberal ao Estado do Bem-Estar Social deu origem à *quarta reforma administrativa*, ou seja, a *Reforma Gerencial do Estado Brasileiro* a partir de 1995 (Bresser-Pereira, 2017 pp. 151-152). O objetivo da reforma gerencial de 1995

não era, portanto, criar o Estado Mínimo dos liberais ou enfraquecer a burocracia pública; mas aumentar a profissionalização da administração pública por intermédio da fixação de metas e pela descentralização da execução das políticas nas mãos de gestores públicos competentes (Ibid, p.152). Essa reforma começa a ser implementada em 1995 por intermédio da criação do *Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado* (MARE) sob o comando de Luiz Carlos Bresser-Pereira.

A Reforma Gerencial do Estado Brasileiro foi inspirada no *modelo gerencial*, cujo cerne consistia em adaptar e transferir para o setor público os conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado. Esse modelo gerencial tinha como fundamento teórico a *New Public Administration* (NPA), desenvolvida nos Estados Unidos, e a *New Public Management* (NPM), desenvolvida no Reino Unido e apresentada na seção anterior. No caso brasileiro, os princípios da NPM tiveram um papel mais relevante na conceitualização da Reforma Gerencial (Matias-Pereira, 2008, p. 75). Segundo Ribeiro et al (2013) os princípios básicos da NPM são os seguintes:

- ✓ Descentralização do aparelho do Estado ao separar as atividades de planejamento da execução das políticas do governo;
- ✓ Privatização das empresas estatais;
- ✓ Terceirização dos serviços públicos;
- ✓ Criação de organismos de regulação das atividades públicas conduzidas pelo setor público;
- ✓ Uso de ideias e ferramentas gerenciais vindas do setor privado como, por exemplo, reengenharia de processos, downsizing, entre outras.

Tendo como base esses princípios, o MARE elaborou em 1995 o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), o qual estabeleceu quatro setores dentro do Estado Brasileiro, a saber: o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não-exclusivos e a produção de bens e serviços para o mercado.

Nesse contexto, o cerne da reforma administrativa proposta pelo MARE se referia ao desenho institucional do Estado Brasileiro em busca da eficiência da administração pública e da qualidade dos serviços públicos. Para atingir

eficiência e qualidade o Estado deveria, de um lado, repassar para a iniciativa privada o que esta pode executar sobre o seu controle; de outro, o Estado deveria descentralizar a execução de seus serviços que não envolvessem o exercício do poder do Estado para o setor.

Em 1999 o MARE é extinto e suas funções são absorvidas pela secretária de gestão (SEGES) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). A transferência de funções do MARE para o SEGES teve por efeito focar a atenção do governo no ajuste fiscal, ao invés do necessário redesenho institucional do Estado Brasileiro.

A partir de 1999 observa-se uma mudança de foco na reforma administrativa. Se durante o período 1995-1998 o foco havia sido o aumento da eficiência da gestão pública com vistas a legitimar o próprio Estado do Bem-Estar social (Bresser-Pereira, 2017); a partir de 1999 o foco passa a ser o ajuste fiscal do setor público com a criação da *Lei de Responsabilidade Fiscal*, a qual estabelecia novas normas de finanças públicas como limites para o gasto com funcionalismo público e maior rigor na execução do orçamento.

Nos anos 2000 ocorreu a tentativa de democratizar a gestão pública por intermédio da introdução de uma *Reforma Societal da Administração Pública*, entendida como a integração da administração e a política por intermédio da participação popular nos processos de administração pública (Ribeiro et al, 2013, p.9). Essa nova proposta de reforma administrativa está apoiada na *New Public Governance* (Nova Governança Pública), apresentada na seção anterior, derivada da sociologia organizacional e da teoria de redes, a qual sugere “um estado plural, onde setores múltiplos e interdependentes contribuem para a entrega de serviços públicos, e um Estado pluralista, onde múltiplos processos informam o sistema de tomada de decisão” (Osborne, 2006, p. 384; tradução do autor). A Nova Governança Pública é tida como a forma ideal de promover simultaneamente a democracia e a eficiência (Kline e Aristigueta, 2017, p.7).

A eleição de Luis Inácio Lula da Silva em 2002 criou fortes expectativas de criação e consolidação de mecanismos institucionais de participação social junto ao Estado e maior democratização das estruturas políticas (Ribeiro et al, 2013, p.9). Quanto a essas expectativas, Ribeiro et al (2013) afirmam que:

“A proposta do governo Lula de fazer com as práticas de administração societal transcendessem a esfera local atingindo uma esfera mais ampliada de governo não foi realizada (...) Lula nos dois mandatos de 2003 a 2010 continuou reproduzindo as práticas gerencialistas da reforma de 1995” (p.9).

Dessa forma, o governo Lula acabou representando, do ponto de vista da reforma administrativa, uma solução de continuidade com respeito ao governo Fernando Henrique Cardoso; uma vez que “no processo de transformação institucional no setor público brasileiro (...) prevalece a visão do paradigma neo-liberal, tendo como referência a preocupação com o ‘ajuste fiscal’” (Matias-Pereira, 2008, p.76).

A experiência brasileira desde 1930 nos permite classificar as reformas administrativas ocorridas nesse período em três grandes grupos, a saber: Reforma Burocrática, Reforma Gerencial e Reforma Societal conforme tabela I abaixo.

**Tabela I – Tipologia das Reformas Administrativas do Estado Brasileiro  
(1930-2010)**

<b>Tipo de Reforma</b>	<b>Governo</b>	<b>Aspecto Central</b>
Reforma Burocrática	Getúlio Dornelles Vargas (1930-1945)	Racionalização e profissionalização do serviço público
Reforma Gerencial	Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	Busca de maior eficiência do serviço público por intermédio da adoção das práticas gerenciais do setor privado
Reforma Societal	Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010)	Democratização dos processos decisórios da gestão pública

Fonte: Elaboração própria.

Qual a avaliação que podemos fazer sobre as sucessivas reformas administrativas do Estado Brasileiro desde 1930? Não há dúvida que o Brasil avançou muito no sentido de ter uma burocracia pública consolidada, mas, como ressalta Matias-Pereira (2008, p.76), ainda subsiste no Brasil um Estado Patrimonialista, o qual se manifesta no clientelismo, no corporativismo, no fisiologismo e na corrupção. Essas reformas não se mostraram capazes de resolver a *crise da burocracia brasileira* que:

*Permeia as dimensões da estratégia (foco e convergência de programas e ações, da estrutura (lenta, excessiva em alguns setores, escassa em outros, dos processos (sujeitos às regras padronizadas altamente burocratizadas, das pessoas (com inúmeras distorções relativas à distribuição, carência, qualificação e remuneração), dos recursos (inadequados, desde os logísticos e instalações á tecnologia de*

*informação, embora haja focos de excelência, e da cultura (excessivamente burocrática e permeável às práticas patrimonialistas” (Matias-Pereira, 2008, p.76).*

Uma verdadeira reforma administrativa deve ser capaz de endereçar essas questões, deixando de ter como foco os possíveis ganhos fiscais decorrentes da redução dos benefícios pagos aos servidores públicos, como parece ser a tônica da reforma administrativa apresentada na PEC 32/2020. A experiência internacional mostra que os ganhos fiscais advindos das reformas administrativas tendem a ser desprezíveis, e que o ajuste fiscal, quando necessário, é realizado por intermédio de aumento da carga tributária e/ou redução dos gastos extra salário (Radma-Liv. Kickert, 2016; Dybzak, García-Escribano, 2019).

#### **4- Experiências Internacionais de Reformas Administrativas: Turquia, Japão e Países Europeus.**

Nos últimos 20 anos, vários países desenvolvidos e em desenvolvimento têm realizado reformas administrativas não apenas com o objetivo de aumentar a eficiência do Setor Público, e assim conter o aumento dos gastos públicos como proporção do PIB, mas também no sentido de aumentar a transparência e a participação da sociedade nos processos decisórios da gestão pública.

Nos anos 2000, uma das maiores economias emergentes, a Turquia, iniciou uma série de reformas legais e institucionais impulsionadas por dois conjuntos de fatores, a saber, a candidatura da Turquia ao ingresso na União Europeia e o compromisso do partido governista AKP com reformas na administração pública (Sozen, 2012).

As reformas administrativas realizadas na Turquia foram de dois tipos: reformas gerenciais e reformas de governança.

As reformas gerenciais foram inspiradas pela NPM, tal como a reforma gerencial feita no Brasil em 1995. Essas reformas tiveram quatro aspectos principais. O primeiro aspecto foi o processo maciço de privatização de empresas estatais. Com efeito, entre 1985 e 2009 o número de empresas estatais é reduzido de 42 para 27 (Ibid, p. 169). Em segundo lugar, foram criadas agência reguladoras para regular o mercado relevante das empresas que foram

privatizadas. Um terceiro aspecto, também compartilhado pela reforma gerencial de 1995 no Brasil, foi a terceirização de funções das organizações públicas como limpeza, segurança entre outros. Por fim, o quarto e último aspecto consistiu na adoção das políticas de gestão do setor privado na administração pública.

Com referência a esse último aspecto deve-se destacar a introdução de planos estratégicos e do orçamento, a partir da Lei nº 5018 de 2013 sobre Controle e Gestão Financeira do Setor Público (*Kamu Mali Yonetimi ve Kontrol Kanunu*), baseados em performance com o objetivo de estimular o uso econômico, eficiente e eficaz dos recursos, bem como a transparência fiscal e a responsabilização (*accountability*) do gestor público (Sozen, 2012, p. 169). O planejamento estratégico foi baseado na elaboração de *planos plurianuais* (período de 5 anos), nos quais se definiam as metas de médio e longo-prazo das políticas públicas, os critérios de performance e os métodos para alcançar os objetivos, assim como o orçamento requerido para tanto. Além disso, a referida lei passou a exigir que a administração pública passasse a preparar e divulgar amplamente um relatório anual sobre os resultados de suas atividades.

A introdução de boas políticas de governança tem sido outro componente essencial das reformas administrativas realizadas na Turquia nos anos 2000. Com relação à transparência e responsabilização (*accountability*) uma regulação legal importante foi a aprovação da lei do direito a informação (*Bilgi Edinme Hakkı Kanunu*) em 09 de outubro de 2003, com entrada em vigor em 24 de abril de 2004 (Sozen, 2012, p.170). Outro aspecto importante foi a criação do Comitê de Ética para os servidores civis em 2004, cujo objetivo era aumentar a confiança dos cidadãos no serviço público e informá-los a respeito do tratamento que os cidadãos podem esperar dos servidores públicos (Sozen, 2012, p.170).

Com o mesmo intuito, foi instituída em 2006 a Autoridade de Inspeção Pública (Ombudsman) para analisar e investigar as ações tanto da administração central como local, bem como dar conselhos às mesmas. Essa autoridade só foi, de fato, implementada em 2010, após a realização de uma Emenda Constitucional.

Segundo Sozen (2012, p.172) as recentes reformas institucionais e legais realizadas na Turquia permitiram que o sistema administrativo turco se movesse

de uma administração “centrada no Estado” para uma administração “centrada no cidadão”.

Outro caso recente de reforma administrativa foi o Japão. Em abril de 2014, foi realizada a maior reforma na lei nacional do serviço público desde a ocupação norte-americana após o término da segunda guerra mundial. Essa reforma fez parte de uma agenda mais ampla de reestruturação do “sistema de 1955”, ou seja, o conjunto dos arranjos político-administrativos estabelecidos durante a longa hegemonia do Partido Liberal Democrata (PLD) no governo do Japão. O objetivo fundamental da reforma era refazer a burocracia japonesa, transformando os servidores públicos altamente autônomos com relação as diretrizes do governo em subordinados dos políticos eleitos. Isso porque a realização de eleições abertas e competitivas era vista apenas como uma condição necessária, mas não suficiente, para a existência de uma relação funcional de delegação/responsabilização entre os eleitores e os seus representantes eleitos (Mishima, 2017, p.2). Os críticos do “sistema de 1955” argumentavam que o sistema de delegação/responsabilização no Japão era disfuncional devido a hegemonia política do PLD, a qual restringia as possibilidades de escolha entre visões alternativas de política; e que a burocracia estatal possuía um elevado grau de autonomia e de capacidade de formulação de políticas públicas, de maneira que os representantes eleitos pelo povo tinham pouca capacidade de implementar as políticas escolhidas pelos eleitores no processo eleitoral.

Sobre a autonomia da burocracia japonesa, Mishima (2017, p.2) afirma que:

*The Japanese bureaucracy is known for political activism (...) Informed by the tradition of state-led development in the pre-war era, Japanese bureaucrats think of themselves as more than the technical expert who implements decisions made by elected officials. They tend to believe that they can define public interests in their own right and take initiatives independently.*

Para resolver esses problemas foram adotadas duas reformas. A primeira foi uma reforma eleitoral em 1994, com o objetivo de criar um efetivo sistema bipartidário que permitisse a alternância periódica de poder entre os partidos, ao

invés da completa hegemonia do PLD em função da pulverização dos partidos de oposição.

A segunda foi uma reforma do serviço público em 2014, com o objetivo de abolir o sistema *Kyaria*, o qual é definido, com base no arcabouço teórico estabelecido por Hood e Loodge (2006), como um *sistema de acordos implícitos*<sup>2</sup> *do tipo gerencial* (“*trustee-type*”) entre os políticos e os servidores públicos no qual os últimos não se limitam a seguir as ordens dos políticos, mas retêm uma esfera de ação autônoma, de forma que eles podem definir de forma independente qual é o interesse público, caso necessário. Nesse sistema, os políticos eleitos não podem manipular a estabilidade e a remuneração dos servidores públicos. Além disso, a nomeação dos funcionários públicos está protegida contra a interferência política e a promoção dos servidores é estritamente baseada na senioridade.

A reforma administrativa Japonesa de 2014 tinha por objetivo precisamente reescrever esse sistema de acordos implícitos, substituindo o sistema gerencial por um sistema de agente-principal no qual os servidores públicos devem se devotar totalmente ao atendimento dos políticos, não sendo mais capazes de avaliar o interesse público de forma independente. A redução da autonomia dos servidores públicos era vista como necessária para a implementação das reformas neoliberais que supostamente restabeleceriam a capacidade de crescimento da economia Japonesa, estagnada desde o início dos anos 1990. Nas palavras de Mishima (2013, p. 7):

*More significantly, the bureaucracy is regarded as a major obstacle to neoliberal reforms necessary for economic recovery (...) Bureaucrats generally hesitate to endorse the neo-liberal types liberalization since it dangers their interventionist policy paradigms and reduces their political resources like budget and regulatory power*

Nesse contexto, a reforma administrativa de 2014 adotou as seguintes medidas:

---

<sup>2</sup> Um *sistema de acordos implícitos* determina os tipos de lealdade e competência que os servidores públicos irão oferecer aos políticos e que tipo de recompensas irão receber em troca (Mishima, 2017, p.3).

- ✓ Aumento da autoridade do Primeiro-Ministro sobre a política de pessoal da burocracia estatal, com a criação do Escritório de Assuntos de Pessoal do Conselho de Ministros para o qual foram transferidas as funções de treinamento e elaboração das carreiras dos servidores públicos, processos de seleção dos servidores e controle do número de servidores;
- ✓ Introdução de um novo mecanismo de seleção para o serviço público sênior, aumentando a participação dos líderes políticos no referido processo;
- ✓ Introdução de um novo programa de carreira para o serviço públicos sênior, no qual os ministérios são obrigados a desenvolver um plano formal de carreira com vistas a formação das gerações futuras de gestores seniores. O programa foi desenhado com o objetivo de proporcionar aos servidores jovens mais promissores oportunidades para o crescimento na carreira, incluindo licenças para capacitação profissional e cessão para os governos locais e organizações internacionais de forma a capacitá-los para o serviço público sênior;
- ✓ Regulamentação mais dura para o sistema *amakudari*, no qual os ministros, anteriormente a reforma de 2014, se responsabilizavam por arrumar um emprego fora do serviço público para os servidores que eram obrigados a uma aposentadoria prematura devido a sua incapacidade de serem promovidos para as instâncias mais altas da burocracia ministerial (Mishima, 2017, p. 7). Após a reforma, os ministros foram explicitamente proibidos de arrumar um emprego fora do serviço público para os servidores aposentados;
- ✓ Reforço da liderança política sobre os ministérios. A reforma de 2014 permitiu que os ministros pudessem nomear não apenas o vice-ministro (algo permitido já em 2001), mas também fazer uma indicação política a título de “conselheiro especial”.

Segundo Rodrik (1996, p.26), as crises são eventos com uma grande capacidade de catalização de reformas econômicas. A ocorrência da crise financeira internacional de 2008, cuja intensidade foi particularmente grave nos

países europeus, tem levado vários autores a analisar qual o impacto dessa crise sobre as reformas administrativas realizadas pelos países europeus pós crise de 2008. Esse tema é analisado por Randma-Liv e Kickert (2016) tendo como base uma amostra de 14 países europeus<sup>3</sup> para o período 2008-2014. Nesse estudo, os autores buscam responder as seguintes questões:

- ✓ Qual foi o impacto da crise fiscal nas reformas administrativas na Europa?
- ✓ A crise de 2008 levou a mudanças estruturais ou incrementais na gestão pública?
- ✓ A crise contribuiu para mudar as trajetórias pré-existentes de reforma administrativa.

Os autores fazem uma distinção clara entre reforma estrutural e ajuste fiscal do setor público. A reforma estrutural é por Randma-Liv e Kickert (2016, p.3) definida da seguinte forma:

*Structural reforms involve the changes of governance framework itself, characterized by discontinuities, abrupt changes of direction and large-scale reorganizations aimed to long-run change*

A crise financeira internacional de 2008 teve um impacto diferenciado nos países europeus. Os países do sul e do leste da Europa foram mais afetados, os países da Europa Ocidental tiveram efeitos moderados ao passo que nos países nórdicos o efeito da crise foi mínimo. A resposta inicial dos países europeus a crise de 2008 foi a resposta de livro texto de macroeconomia, ou seja, adotar uma política fiscal anticíclica para amortecer o impacto da crise sobre o nível de atividade econômica e o nível de emprego. Contudo, a necessária resposta fiscal a crise financeira internacional – a qual envolveu operações altamente custosas de resgate do sistema bancário – acabou por produzir um aumento bastante acentuado no endividamento público como proporção do PIB, principalmente dos países do sul e do leste da Europa, onde a contração do nível de atividade econômica havia sido maior. Nesse contexto, a reforma administrativa se colocava como uma estratégia politicamente preferível aos cortes orçamentários;

---

<sup>3</sup> Os países analisados foram Bélgica, Estônia, França, Alemanha, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Lituânia, Holanda, Noruega, Eslovênia, Espanha e Reino Unido.

pois poderiam, em tese, preservar ou até mesmo aumentar a qualidade e eficiência dos serviços públicos ao mesmo tempo em que permitiam economias de eficiência, viabilizando assim um ajuste fiscal indolor. Entretanto, como ressaltam Randma-Liv e Kickert (2016, p.5):

*Such an assumption may easily occur among political and administrative elites, although there is little evidence which shows that structural reforms do not often yield large savings, even the other way around.*

A experiência dos 14 países europeus analisados por Randma-Liv e Kickert (2016) mostrou que (i) novas reformas administrativas foram realizadas em metade da amostra durante o período (2008-2014), (ii) em vários países a crise fiscal deu impulso a reformas administrativas que já estavam em curso antes da crise fiscal que sucedeu a crise financeira internacional de 2008 e (iii) que a crise fiscal teve impacto inibidor de reformas administrativas apenas em alguns casos. Além disso, a administração pública foi mais fortemente afetada nos países que foram obrigados a pedir auxílio financeiro, como nos casos da Islândia e da Irlanda, onde foram impostas condições de cortes de gastos e reformas administrativas.

Nesse contexto, os autores ressaltam o papel fundamental que a “visão ortodoxa” da *Troika* formada pelo Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia teve para a imposição de uma agenda de reformas estruturais e austeridade fiscal sobre os países mais afetados pela crise financeira internacional de 2008. Nas suas palavras:

*It is important to note that the Troika of the International Monetary Fund (IMF), European Central Bank (ECB) and the European Commission (EC) holds an “orthodox” view in addressing the crisis. This involves a general understanding that fiscal consolidation should start early and be imposed quickly on a front-loaded strategy to restore market confidence in government’s ability to manage their public finances. It is therefore not surprising that countries following the requirements of the Troika’s loan programs were forced to carry out fundamental priority-setting target cuts and specific administrative reforms (p.13).*

Entretanto, a crise fiscal e a pressão exercida pela Troika parece ter sido mais efetiva na realização de cortes orçamentários do que na realização de reformas estruturais na administração pública. Algumas reformas estruturais na administração pública foram feitas apenas na Irlanda e no Reino Unido nos anos que se seguiram a crise fiscal. Nos casos da Hungria, Islândia, Lituânia e Eslovênia as reformas realizadas foram de pouca amplitude, limitando-se a aspectos individuais do sistema de gestão pública, ao invés de envolver a administração pública como um todo. Nos demais países da amostra, novas reformas administrativas não foram realizadas no período analisado. Dessa forma, a resposta dos países europeus a crise fiscal seguiu uma combinação de cortes orçamentários generalizados com mudanças de natureza puramente incremental na administração pública (Randma-Liv e Kickert, 2016, p.13).

A razão fundamental para o fracasso das reformas administrativas nos países europeus é que tais reformas tem um impacto desprezível, para não dizer nulo, sobre a situação das contas públicas. Nas palavras de Randma-Liv e Kickert (2016, p.14):

*Governments choose reforms that make most sense during the crisis – as structural administrative reforms do not necessarily yield to substantive expenditure savings, which is the foremost goal of government during fiscal stress, they can be easily put aside.*

Quais conclusões podemos tirar as experiências de reformas administrativas realizadas na Turquia, Japão e nos países europeus nos últimos 20 anos? Em primeiro lugar, as razões e motivações das reformas administrativas parecem ter sido bem diferentes entre os casos analisados. Enquanto na Turquia a motivação oficial foi a modernização e maior transparência e responsabilização da administração pública, no Japão o objetivo foi o de diminuir a autonomia dos servidores públicos, numa tentativa de transforma-los em instrumentos dóceis nas mãos do políticos eleitos; ao passo que nos países europeus a motivação foi a obtenção de economias de eficiência que permitissem reduzir a intensidade dos cortes orçamentários requeridos pela *Troika*.

Em segundo lugar, a literatura analisada nesta seção mostra que os resultados obtidos com a reforma administrativa foram limitados. Na Turquia os

efeitos da reforma administrativa sobre a profissionalização e modernização da administração pública foram limitados devido a permanência de elementos patrimonialistas e de indicações políticas no serviço público (Soze, 2012, p.173). No Japão, a tentativa da reforma administrativa de 2014 de eliminar o sistema Kyaria produziu mudanças puramente marginais na administração pública Japonesa (Mishima, 2017, pp.10-11). Por fim, as reformas administrativas realizadas em 14 países europeus durante o período 2008-2014 produziram mudanças puramente incrementais na administração pública, com impacto mínimo na situação fiscal desses países (Randma-Liv e Kickert, 2016, p.14).

## **5 – A REFORMA ADMINISTRATIVA APRESENTADA PELO GOVERNO (PEC 32/2020)**

O governo, recentemente, apresentou documento com alterações ao texto constitucional em Proposta de Emenda à Constituição (PEC) com o intuito de alterar “disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa”. Cabe ressaltar que a técnica legislativa é precária, sendo que a avaliação de desempenho<sup>4</sup> é uma repetição de disposição da Emenda Constitucional (EC) 19/98 (art. 41, § 4º, III), e outros pontos da PEC (e fora dela, não obstante, relevantes, como projeto de lei PL 6726/2016 sobre o limite remuneratório e pagamentos além do teto constitucional, dentre outros) poderiam ser legislados de maneira infraconstitucional. De toda forma, pode-se perceber alterações, exclusões e inclusões no texto original, sendo que as principais serão apresentadas e analisadas nesta parte do texto.

5.1 A primeira alteração é a ampliação dos princípios da administração pública direta e indireta do Artigo 37, acrescentando aos tradicionais princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, os seguintes itens: imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública e subsidiariedade.

5.2 Na sequência, Art. 37, inciso II, acerca da investidura em cargo público, diferencia cargos com vínculos por prazo indeterminado e cargos típicos de

---

<sup>4</sup> Observe-se que a proposta deixa de exigir Lei Complementar para regulamentar a hipótese de perda do cargo por desempenho insatisfatório do servidor, sendo que atuais servidores estáveis serão avaliados por de acordo com regulamentações em lei ordinária simples, modificadas mais facilmente, gerando instabilidade e variações potencialmente grandes a cada governo.

Estado. Ainda, acrescenta, além de provas ou provas e títulos, as seguintes etapas: cumprimento de período de um ou dois anos de vínculo de experiência com desempenho satisfatório, para cada tipo de cargo, respectivamente; e a classificação final dentro do quantitativo previsto no edital do concurso público ao final desse período de experiência.

Esse é um dos pontos baixos da proposta. Primeiramente, divide o funcionalismo em dois níveis, sendo um potencialmente mais valorizado do que o outro, criando uma espécie de segunda classe dos servidores. De fato, determinadas carreiras foram pensadas para serem as mais relevantes, atrair pessoal mais qualificado e potencialmente ocuparem cargos estratégicos e de liderança. No entanto, diversas outras carreiras também desempenham funções muito relevantes, sendo que não deveriam ser separadas em obrigações e benefícios das primeiras.

Em segundo lugar, futuramente, por lei, seriam regulamentadas quais as carreiras típicas de Estado e as carreiras com prazo indeterminado, o que faz com que a aprovação desta PEC seja um “cheque em branco” para que isso seja definido, a posteriori, de forma mais facilitada.

Em terceiro lugar, a alteração no acesso ao cargo público é igualmente prejudicial, e também seria regulamentada posteriormente à PEC. Com isso, não é razoável supor que muitas pessoas continuarão tentando ingressar no serviço público, dando maior competitividade e qualidade aos pleitos, com a possibilidade de que mesmo desempenhando bem seu papel durante os dois anos de experiência ainda possam ser dispensados. Pensemos na seguinte situação: determinada pessoa estuda para um concurso difícil por três anos até conseguir passar. Nesse concurso, são chamadas 100 pessoas para o período de experiência. Passados os dois anos, 50 seriam admitidos e 50 dispensados. Esse aprovado passa os dois anos desempenhando de forma satisfatória seu papel, mas acaba ficando na posição 51, sendo dispensada – talvez até de forma injusta, por diferenças na subjetividade, no alinhamento ideológico e na severidade da avaliação das chefias. Ao final, seriam quatro anos num processo difícil e dispendioso, o qual resultará em apenas dois anos de experiência e novamente a procura por um emprego.

Além disso, a situação de um servidor em experiência é estranha, sendo que ainda não assumiu o cargo, não podendo, em tese, desempenhar as atividades legalmente atribuídas ao cargo em disputa. Dado isso, como poderá ser avaliado? Isso para não citar o fato de que como somente parte será efetivada, haverá margem de pressão sobre esses pretendentes a servidores, ampliando a possibilidade de corrupção e desvios do interesse público. Ou seja, embora o estágio probatório possa ser aperfeiçoado, inclusive com a possibilidade de aumento do prazo para ganho de estabilidade, a proposta da PEC é confusa.

5.3 No inciso V, retira-se a diferenciação entre FCPE e DAS, sendo que os primeiros seriam funções exercidas apenas por servidores efetivos, enquanto os segundos seriam preenchidos por servidores efetivos pelo menos em percentuais mínimos previstos em lei. Sua redação seria alterada completamente para: “V - os cargos de liderança e assessoramento serão destinados às atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas”.

Esse outro ponto, apesar de vago, dá a entender que não mais haveria uma cota de cargos destinados a apenas servidores públicos (FCPE) e tampouco os limites mínimos de Direção e Assessoramento Superiores (DAS) para o corpo funcional. Ao contrário, seriam transformados apenas em “cargos de liderança” que poderiam ser ocupados por qualquer pessoa que passasse por um processo seletivo – que também seria regulamentado posteriormente. Isso vai de encontro ao que estava sendo tentado anteriormente, ou seja, profissionalizar o serviço público, retirar o componente político de indicação ou de processos seletivos enviesados, e criar incentivos para que os próprios servidores se qualificassem e se engajassem para assumir cargos de gestão estratégicos de forma isenta e servindo ao Estado, e não a cada governo.

Ademais, as carreiras com poder de polícia, como da fiscalização ambiental, agrária, trabalhista ou tributária, ou mesmo carreiras que conduzem a política fiscal e monetária, dentre outras, demandam um corpo especializado, exclusivo e independente. Segue-se que essas atividades de alta relevância seriam incompatíveis com a admissão de uma maioria de pessoas estranhas a essas carreiras para dirigi-las, pois poderão ser estrangidas ou mesmo utilizadas para benefício próprio ou de curto prazo. Este último ponto é

extremamente importante, uma vez que haveria uma maior rotatividade dentro desses cargos de liderança. Com isso, haveria uma maior possibilidade de que profissionais utilizassem esses cargos para obter informações privilegiadas, inclusive de como a atividade estatal funciona, para alavancar suas carreiras no setor privado – inclusive a partir de ganhos de curto prazo em detrimento do longo prazo<sup>5</sup>.

Cabe ressaltar que, no Brasil, há, segundo o Ministério da Economia (2020), mais de 31.900 pessoas em posições comissionadas no Poder Executivo (entre cargos e funções), sendo que pelo menos 3,5 mil são indicações do chefe do Executivo, podendo ser preenchidos por profissionais sem concurso público. Enquanto isso, nos Estados Unidos, o número de livre nomeação do presidente é cerca de metade do número brasileiro, com 1714 (USG, 2016). Ainda no governo federal, há 10.235 cargos de Direção e Assessoramento Superiores (DAS) e 11.950 Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE), além dos ocupantes de Cargos de Natureza Especial (CNEs), 86, e os cargos comissionados cuja ocupação não depende diretamente do presidente (9,3 mil), como no caso de cargos em instituições federais de ensino e em agências reguladoras. Nota-se, ainda, que desde 2017 tem havido um movimento de redução de cargos de menor porte, por exemplo, DAS 1 e 2, com expansão de cargos de mais elevados, como DAS 4 e 5. Assim, trata-se de uma estratégia para reduzir o número de funções no total – o que soa bem para o público geral –, mas que, na prática, não tem efeito poupador. Além disso, como funções e menor porte normalmente são ocupadas por servidores, estes estão perdendo seus cargos e dando lugar a profissionais do setor privado, os quais entram em cargos de níveis superiores e com remuneração mais elevada.

5.4 No inciso XVIB, autoriza-se a acumulação de cargos públicos para servidores não ocupantes de cargos típicos de Estado.

Inserção confusa, deve estar relacionada às outras PECs (como redução da carga horária com redução de vencimentos, ou mesmo com a ideia do governo de reduzir a folha de pagamentos dos servidores no médio prazo) como forma de compensação à perda salarial, dando maior liberdade para que essa

---

<sup>5</sup> Ver, por exemplo, Bushee (1998) sobre redução investimentos de longo prazo em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) por conta de incentivos de curto prazo para gestores.

perda seja compensada com outro emprego complementar. O oposto seria o ideal, restringindo as possibilidades de acumulação, especialmente com atividades no setor privado, que quase sempre criam conflitos de interesse.

Ainda, o texto não cria regra de transição para os que possuam alguma atividade na iniciativa privada. Logo, os atuais ocupantes de cargos típicos de Estado deverão imediatamente após a aprovação da PEC 32, se não alterada, optar entre a atividade privada ou o cargo público.

5.5 Insere-se o inciso XXIII, na íntegra: “XXIII - é vedada a concessão a qualquer servidor ou empregado da administração pública direta ou de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista de: a) férias, incluído o período de recesso, 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 exclusivamente 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, valores e parâmetros 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.”

Destaca-se a alínea e), em que é vedada a redução de jornada sem a correspondente redução de remuneração, mas observe-se que não seria vedada a redução de jornada **com** a correspondente redução de remuneração. Excetuando-se esse ponto que poderia prejudicar a prestação de serviços de maneira qualificada, todos os outros itens são razoáveis e, inclusive, já se

aplicam na maior parte do nível (Executivo) federal, apesar de existirem em grande parte a nível estadual e municipal, sendo saudável tal alteração. Entretanto, são práticas de muitos membros do judiciário (magistratura e membros do Ministério Público) os quais não serão afetados, a princípio, por essa reforma proposta.

5.6 Na sequência, no § 8º, temos as seguintes inserções: “IV - a possibilidade de contratação, mediante processo seletivo simplificado, de pessoal com vínculo por prazo determinado, com recursos próprios de custeio. V - os procedimentos específicos para a contratação de bens e serviços; VI - a gestão das receitas próprias; VII - a exploração do patrimônio próprio; VIII - o monitoramento e a avaliação periódica das metas de desempenho pactuadas no contrato; e IX - a transparência e prestação de contas do contrato.”

Esse é um ponto que torna a administração do gasto com pessoal menos transparente, ao se admitir contratação por meio de processo seletivo simplificado e ser considerado custeio. Não se diz como seria esse processo simplificado, implicando em ingerência política ainda maior, e tampouco deveria ser considerado custeio na ótica da contabilidade pública, o que dificulta a fiscalização dos contratos.

5.7 Ainda são acrescentados os seguintes § 19 e § 20: “§ 19. Lei municipal poderá afastar o disposto no inciso XVI do caput no caso de Municípios com menos de cem mil eleitores. § 20. É vedada a redução da jornada e da remuneração para os cargos típicos de Estado.”

Ou seja, a vedação de acumulação de atividades remuneradas para cargos típicos de Estado pode ser retirada para municípios menores, justamente aqueles com maior ingerência política nas atividades de Estado. E pelo § 20 fica claro que é vedada a redução **apenas** para cargos típicos de Estado. Dito de outra forma, com exceção dessas carreiras, todas as outras poderão sofrer redução de sua remuneração com proporcional redução de jornada de trabalho.

5.8 Acrescenta-se, também, o Art. 37-A: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, na forma da lei, firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades, públicos e privados, para a execução de serviços públicos, inclusive com o compartilhamento de estrutura física e a utilização de

recursos humanos de particulares, com ou sem contrapartida financeira. § 1º Lei federal disporá sobre as normas gerais para a regulamentação dos instrumentos de cooperação a que se refere o caput. § 2º Até que seja editada a lei federal a que se refere o § 1º, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão a competência legislativa plena sobre a matéria. § 3º A superveniência de lei federal sobre as normas gerais suspende, naquilo que lhe for contrário, a eficácia da lei estadual, distrital ou municipal. § 4º A utilização de recursos humanos de que trata o caput não abrange as atividades privativas de cargos típicos de Estado.”

5.9 O Art.39 é completamente alterado, sendo que originalmente a política de administração e remuneração de pessoal era integrada por servidores designados pelos respectivos Poderes e previa alguma relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos. A redação sugerida: “Art. 39. Lei complementar federal disporá sobre normas gerais de: 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 VII - duração máxima da jornada para fins de acumulação de atividades remuneradas nos termos do art. 37, caput, incisos XVI-A e XVI-B. § 1º A competência de que trata o caput não exclui a competência suplementar dos entes federativos. § 1º-A Até que seja editada a lei complementar de que trata o caput, os entes federativos exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 1º-B A superveniência da lei complementar de que trata o caput suspende, naquilo que lhe for contrário, a eficácia da lei federal, estadual, distrital ou municipal. § 1º-C O disposto no caput não se aplica aos membros de instituições e carreiras disciplinadas por lei complementar específica prevista nesta Constituição.”

Aqui se faz presente o problema de deixar para regulamentar por lei complementar futura todos os pontos expostos nos incisos, seja na gestão remuneratória, nas políticas de progressão/promoção – sendo que exclui membros de carreiras disciplinadas por lei complementar específica prevista na Constituição.

5.10 Também se acrescenta o Art. 39-A: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico de pessoal, que compreenderá: 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. § 1º Os critérios para definição de cargos típicos de Estado serão estabelecidos em lei complementar federal. § 2º Os servidores públicos com o vínculo de que trata o inciso II do caput serão admitidos na forma da lei para atender a: 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. § 3º O disposto no § 2º aplica-se à contratação de empregados públicos temporários.”

Assim, extingue-se o Regime Jurídico Único, sendo possíveis novas formas de ingresso no setor público, com distintas regras. Como comentado anteriormente, aprova-se uma medida que terá de ser regulamentada posteriormente por lei complementar sem ter nenhuma noção de que tipo de dispositivos serão colocados como modo de seleção e tampouco sobre quais seriam as carreiras típicas de Estado. Esses servidores, notadamente os que estiverem em “experiência”, aqueles com vínculo por prazo determinado e indeterminado, serão mais suscetíveis a pedidos de seus superiores por "notas técnicas", "pareceres", etc., que lhes sejam favoráveis. Se tais práticas já ocorrem com a estabilidade, com essa reforma o cenário tende só a piorar.

5.11 No Art. 41, a estabilidade do servidor era garantida após três anos de exercício com desempenho satisfatório, e agora se altera da seguinte forma: “Art. 41. Adquire a estabilidade o servidor que, após o término do vínculo de experiência, permanecer por um ano em efetivo exercício em cargo típico de Estado, com desempenho satisfatório, na forma da lei. § 1º O servidor público estável ocupante de cargo típico de Estado só perderá o cargo: I - em razão de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado”.

Assim, novamente se realça a estabilidade para cargos típicos de Estado; e o servidor poderá perder o cargo por decisão proferida por órgão judicial

colegiado, não mais apenas se transitada em julgado. Weber (1920/2014) já salientava que o Estado moderno encontra-se nas mãos do funcionalismo, mas que devem ser separados por alta impessoalidade. Para que a lei seja aplicada a todos e para que os servidores possam exercer suas funções com independência, a estabilidade é necessária – também para permitir denúncias de que algo esteja sendo feito fora da legalidade. Somente assim o servidor é de Estado, e não de eventual governo, se tornando um servidor público, e não um servidor político. A possibilidade de benefícios da experiência e das inovações de pessoas indicadas do setor privado já existe e são aquelas denominadas cargos de confiança – feitos por indicação –, além da possibilidade da contratação de consultorias privadas. Com essa pluralidade, há um sistema que se balanceia entre o servidor público especializado, técnico e mais restrito e aquele funcionário que propõe mudanças e inovações incrementais para que não haja descontinuidades e grandes modificações de governo a governo, o que se traduz em serviços públicos estáveis e de Estado. Por isso, propostas como do relaxamento da estabilidade pode nos fazer retroceder ao século XIX, quando ainda prevalecia o “Spoils System”, ou “Patronage System”, na política estadunidense.

Ainda, a experiência internacional mostra que tampouco houve uma tendência de redução da estabilidade entre os países após a crise de 2008 OCDE (2016). Por exemplo, Brierley (2020), indica que os políticos devem muitas vezes cooptar os burocratas para que haja corrupção. O autor, usando dados de uma pesquisa com burocratas de governos locais em 80 governos locais selecionados aleatoriamente em Gana, verifica associação positiva entre discricionariedade política (inclusive através de ferramentas de supervisão de funcionários públicos) e propensão de burocratas a se envolver em corrupção. Assim, até que haja maior previsibilidade em futuras carreiras dos burocratas, eles provavelmente permanecerão suscetíveis às ambições de curto prazo de políticos.

5.12 Ainda acrescenta-se, no Art. 41-A: “A lei disporá sobre: I - a gestão de desempenho; e II - as condições de perda, no decorrer de todo o período de atividade, dos vínculos e dos cargos previstos: a) no art. 39-A, caput, incisos I a III; e b) no art. 39-A, caput, inciso IV, enquanto o servidor não houver adquirido

estabilidade. § 1º Ato do Chefe do respectivo Poder poderá estabelecer perda do cargo público de que trata o inciso III do caput do art. 39-A em razão da obsolescência das atividades relativas às atribuições do cargo público, observado o disposto no caput do art. 37.”

Dessa forma, uma lei posterior estabelecerá as condições de perda dos vínculos dos cargos, a exceção daqueles de carreiras típicas de Estado já com estabilidade e ‘cargos de liderança e assessoramento’. E mais, por ato do chefe de cada Poder, pode-se acabar com cargos públicos com vínculo por prazo indeterminado.

5.13 No Art. 42, sobre os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, extingue-se o § 3º: “§ 3º Aplica-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios o disposto no art. 37, inciso XVI, com prevalência da atividade militar.”.

Nesse caso, isso foi feito para que em outra modificação fosse permitido para toda a categoria militar a prerrogativa de docência ou atividade de saúde, com alguns critérios específicos a serem indicados posteriormente.

5.14 No Art. 48, retira-se a atribuição do Congresso Nacional sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública. Além disso, modifica o inciso X: “X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicos, observado o que estabelece o art. 84, caput, inciso VI, alíneas “b”, “e” e “f”.”. Por sua vez, o próprio Art. 84, VI, é alterado, com a inserção de competências à Presidência da República: “VI - quando não implicar aumento de despesa, dispor por meio de decreto sobre: a) organização e funcionamento da administração pública federal; b) extinção de: 1. cargos públicos efetivos vagos; e 2. 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; c) criação, fusão, transformação ou extinção de Ministérios e de órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República, observado o disposto no art. 88; d) extinção, transformação e fusão de entidades da administração pública autárquica e fundacional; e) transformação de cargos públicos efetivos vagos, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de liderança e assessoramento, funções de confiança e gratificações de caráter não permanente vagos ou ocupados, desde

que seja mantida a natureza dos vínculos de que trata o art. 39-A; e f) alteração e reorganização de cargos públicos efetivos do Poder Executivo federal e suas atribuições, desde que não implique alteração ou supressão da estrutura da carreira ou alteração da remuneração, dos requisitos de ingresso no cargo ou da natureza do vínculo;”.

Sobre a alínea f), não se aplicaria também às carreiras típicas de Estado, algo também incluído no texto. Logo, percebe-se um maior poder dado à Presidência na definição de seus Ministérios, outras instituições, cargos, etc. Cabe ressaltar que isso provavelmente leva em consideração que essas instituições façam parte da equipe de trabalho do Presidente e que poderiam ser moldadas de forma mais flexível para atender cada perfil. No entanto, isso esbarra na ideia de continuidade do Estado. Ou seja, paulatinamente, cada Ministério ou instituição ganham maturidade e conhecimento tácito ao longo do tempo. Com isso, há inovações incrementais que se somam e aperfeiçoam as atividades de Estado – e não de governo. Portanto, esses órgãos não são de governo, mas de Estado, e não deveriam ser modificados com tanta frequência e sem o devido cuidado, com possibilidade de descontinuidade de serviços, de estatísticas relevantes, de programas e políticas públicas essenciais.

5.15 No Art. 88, por outro lado, modifica-se a redação: “Art. 88. Lei disporá sobre o número máximo de Ministérios, de órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República, de entidades da administração pública federal, observado o disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, e no art. 84, caput, inciso VI.”.

Dessa maneira, por um lado deseja-se dar maior liberdade para a redução e reorganização de Ministérios e demais entidades subordinadas ao Presidente, mas por outro, retiraria a possibilidade e a liberdade para aumentar o número de Ministérios, se o Presidente em questão assim o desejasse.

5.16 No Art. 142, inciso VIII, inclui-se o trecho: “§ 4º O militar da ativa poderá, na forma da lei, com prevalência da atividade militar e sem aplicação do disposto nos incisos II e III do § 3º, ocupar cargo ou emprego de atividade própria de profissional da saúde ou do magistério”.

Nesse caso, percebe-se a preocupação em dar maior liberdade e prerrogativas para os militares antes inexistentes.

5.17 No Art. 173, se acrescenta: “§ 6º É vedado ao Estado instituir medidas que gerem reservas de mercado que beneficiem agentes econômicos privados, empresas públicas ou sociedades de economia mista ou que impeçam a adoção de novos modelos favoráveis à livre concorrência, exceto nas hipóteses expressamente previstas nesta Constituição.”.

Dessa maneira, é mais uma dessas inserções com a finalidade de reduzir a possibilidade de intervenção estatal. Com isso, muitas políticas industriais estariam impossibilitadas constitucionalmente de serem idealizadas e colocadas em prática.

5.18 Finalmente, no Art. 247, modifica-se para o seguinte texto: “Art. 247. As leis previstas no inciso III do § 1º do art. 41 e no § 7º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público investido em cargo típico de Estado.”.

Dessa forma, novamente o foco da estabilidade se faz nos cargos típicos de Estado. Reforça-se, também, a questão de que serão necessárias as regulamentações como critérios e garantias para a perda de cargo pelo servidor público dessas carreiras típicas de Estado, o que deixa muita incerteza do que será realmente feito.

**Em resumo, a PEC 32 pretende fazer as seguintes alterações: (i) criar novos vínculos e meios de acesso ao serviço público; (ii) facilitar a entrada de pessoas do setor privado em cargos de liderança; (iii) retirar direitos constitucionais dos servidores públicos; (iv) modificar a gestão de pessoal, carreiras, política remuneratória; (v) flexibilizar ou eliminar a estabilidade do servidor público; (vi) dar poder quase absoluto ao Presidente da República na definição da organização de cargos públicos e suas atribuições; (vii) reduzir a capacidade de atuação e intervenção estatal; (viii) transformar empresas públicas em empresas privadas, no tocante à orientação de suas atividades; (ix) destituir o Legislativo de prerrogativas de decidir sobre os aspectos da administração pública; (x)**

**destituir os chefes de executivo dos Estados e Municípios da função de gerir a administração pública sob sua responsabilidade.**

## **6 – REFORMA ADMINISTRATIVA: APROFUNDANDO A ANÁLISE**

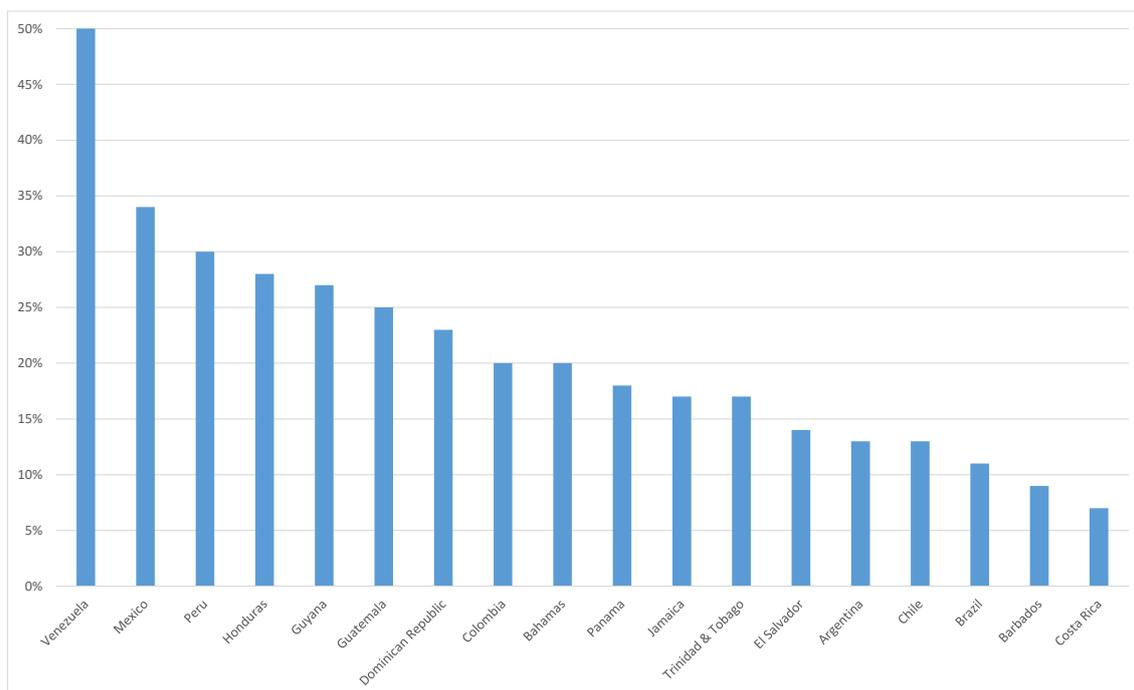
A proposta do governo federal, em linhas gerais, sugere aumentar a qualidade do serviço público brasileiro, auxiliar no ajuste e no equilíbrio fiscal e reduzir as desigualdades entre o setor público e o privado.

Sobre o primeiro ponto, sem qualquer estudo ou análise mais detalhada, trata, em termos generalizados, todos os servidores e serviço públicos como de baixa qualidade. Isso pode ser algo que, de certa maneira, encontra respaldo no senso comum e na opinião pública – inclusive, sistematicamente alimentada de informações desqualificando o servidor público e a atuação do Estado. Na exposição de motivos da “Reforma Administrativa” (através da Mensagem nº 504), temos: “Apesar de contar com uma força de trabalho profissional e altamente qualificada, a percepção do cidadão, corroborada por indicadores diversos, é a de que o Estado custa muito, mas entrega pouco”. E ainda: “É necessário evitar um duplo colapso: na prestação de serviços e no orçamento público”.

Entretanto, afirmações como essas não encontram respaldo nos dados. De fato, temos serviços públicos de menor qualidade que outros países mais desenvolvidos. No entanto, isso não se explica somente por demérito ou por falta de uma gestão qualificada no serviço público, mas justamente pelo fato de que o Brasil ainda é um país de renda média-baixa. Com uma renda per capita em torno de 15 mil dólares e na 87ª posição entre países (Banco Mundial, 2019), o país simplesmente não dispõe de todos os recursos necessários a serem investidos para ter serviços públicos comparáveis a países como Suíça, Noruega, Estados Unidos, Dinamarca, dentre outros entre os mais ricos. Apesar de ser possível e desejável o contínuo incremento da gestão do recurso público, a elevação dos gastos e investimentos públicos é imprescindível para obtermos níveis similares de qualidade dos serviços públicos dos países ricos (Paliova et al., 2019).



**Figura 2 – Taxa total de suborno nos serviços públicos na América Latina<sup>7</sup>, 2019**



Fonte: Global Corruption Barometer, 2020.

Além disso, numa comparação dentro da América Latina quanto a questões de correição dos servidores públicos, o Brasil se situa entre os que menos há ocorrência de qualquer tipo de suborno na prestação de algum serviço público, como se vê na figura 2 acima. No Brasil, 11% das pessoas que tiveram contato com servidores públicos reportaram que eventualmente, ao longo da vida, tiveram que pagar algum suborno para que ocorresse determinado serviço público, contra uma média da região latino-americana de 21%.

É importante salientar, também, que a proposta de reforma administrativa do governo parte do pressuposto que a produtividade no serviço público decorre exclusivamente do servidor, ignorando que a produtividade é impactada igual ou de maneira mais relevante pela gestão. Por exemplo, o comprometimento com a função social do trabalho tem sido apontado como grande fator na motivação no serviço público – o chamado “Public Service Motivation” (PSM) –, algo praticamente como uma motivação intrínseca (Belrhiti et al., 2019; Homberg et al., 2015). Além disso, recompensas verbais parecem ser mais significativas do

<sup>7</sup> Excluindo quem não teve contato com servidores públicos.

que as materiais para motivação, inclusive podendo ser uma ferramenta interessante para gestores (Anderson et al., 2017). Ou seja, nada mais contraproducente para a motivação no serviço público, em busca por eficiência, do que pronunciamentos qualificando os servidores públicos como “parasitas”, “inimigos”, “privilegiados”, “ineficientes”.

No mesmo sentido de diferenciação do setor público do setor privado, pagamento por desempenho tem efeitos modestos no primeiro, por uma série de fatores<sup>8</sup> (Weibel et al., 2009). Ainda, de forma majoritária, pagamentos por desempenho não promovem maior motivação; apenas quando são percebidos como “justos” nesse tipo de pagamento, sendo transparentes, que podem a promover<sup>9</sup> (Wenzel et al., 2017). Enfim, em geral, incentivos não financeiros contribuem mais para a motivação no serviço público (Perry et al., 2010). Ou seja, a proposta de reforma não tratou do efeito externo (dos gestores e da consequente motivação de seus subordinados) na produtividade dos servidores.

No Ministério do Meio Ambiente, no Ibama ou na Funai, onde os funcionários têm possivelmente alguma identificação com a causa ambiental ou indígena, por exemplo, terem seu trabalho tolhido pelos gestores causam frustrações motivacionais e afetam a performance, uma vez que para servidores públicos, em sua maioria, sentirem que estão contribuindo para a sociedade cumprindo seu papel é o mais motivador (Van Loon et al., 2016). Dessa forma, não são incentivos puramente financeiros que darão necessariamente motivação aos empregados no setor público, diferentemente da lógica do setor privado – a qual nem sempre pode ser replicada no setor público sem as devidas considerações e ajustes, não somente neste caso.

---

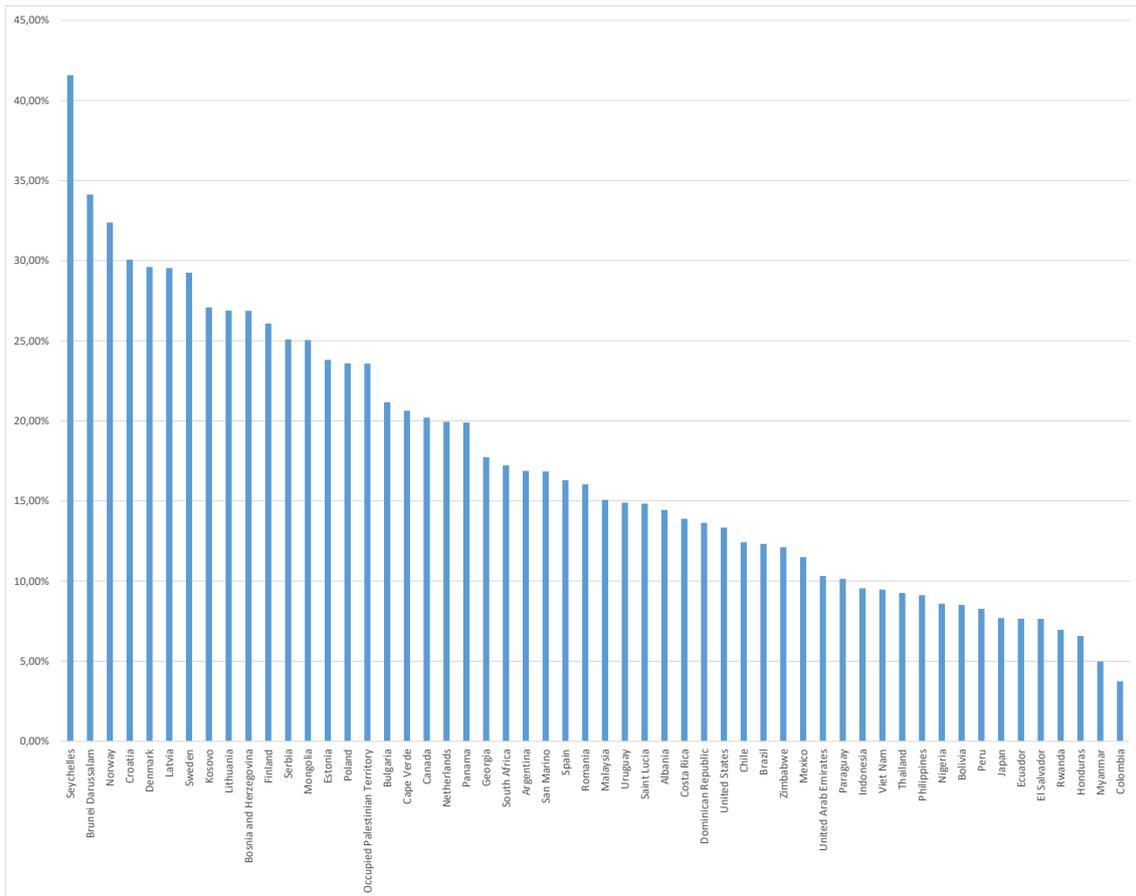
<sup>8</sup> Em primeiro lugar, haveria, no setor público, alta motivação intrínseca, e que poderia se perder com esse tipo de pagamento. Em segundo lugar, os recursos destinados para esse tipo de pagamento são inferiores no caso público relativamente ao privado, não compensando o primeiro efeito. Terceiro, esse formato de pagamento pode reduzir os investimentos na especialização em políticas públicas e, ainda, induzir a seleção de tipos errados de funcionários. Quarto, a dificuldade em quantificar certos parâmetros no setor público pode induzir aos servidores atingirem metas apenas quantificáveis, e não aquelas mais qualitativas exigidas igualmente no setor público – uma avaliação mais qualitativa poderia resolver esse problema, mas criaria outros, como subjetividade, sensação de injustiça, etc. Quinto, finalmente, recompensas relacionadas ao desempenho podem trazer manipulação política, com incentivos para manipular os critérios de avaliação. (WEIBEL et al., 2009)

<sup>9</sup> O que não é o caso da PEC 32, pois não houve participação dos servidores na definição da nova política remuneratória e tampouco foi apresentada na proposta, cabendo-lhe ainda regulamentação posterior.

O segundo ponto levantado pelo governo é, na verdade, o objetivo último da reforma administrativa enviada. Sempre se lembra que os gastos com o funcionalismo público é a segunda maior rubrica das despesas primárias, somente atrás das despesas previdenciárias, e isso justificaria um ajuste nesses gastos que supostamente teriam contribuído para o desajuste das contas públicas. Primeiramente, como anteriormente comentado, a lógica de se manter a austeridade fiscal com o hiato do produto altamente negativo não parece ser razoável. Em segundo lugar, desconsidera-se que não há serviço público sem servidores públicos, e alguns desses serviços são altamente intensivos em trabalho. Em terceiro lugar, embora na exposição de motivos da PEC 32 se afirme que não haveria impacto orçamentário da proposta, posteriormente o Governo estimou a redução de R\$ 300 bilhões de despesas em dez anos – o que não foi demonstrado. Fora que, com o objetivo único de cortar despesas, não se observam evidências de avaliação positiva de certos serviços, órgãos ou programas públicos. Por exemplo, se cogitou recentemente a extinção do Farmácia Popular, enquanto sua aplicação não só beneficiou o bem estar da população, como gerou economias diretas em possíveis internações no sistema público de saúde decorrentes de doenças crônicas que justificam o programa (De Almeida et al., 2018).

No entanto, o foco fiscal da reforma administrativa parte do pressuposto que se gasta demais com servidores públicos no Brasil, por termos mais funcionários relativamente a outros países e/ou por sua remuneração ser mais elevada. Será que é essa a realidade? Inicialmente, veremos a questão da quantidade de empregados no setor público em comparação a outros países.

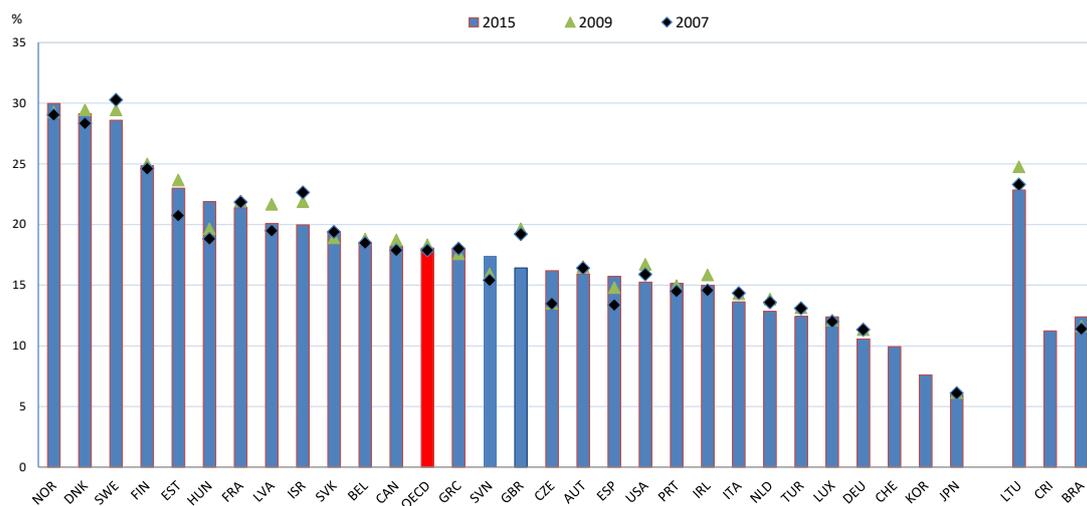
**Figura 3 – Emprego do setor público como proporção do emprego total,  
2019**



Fonte: Organização Internacional do Trabalho, 2020.

Como se verifica pela figura 3 acima, o Brasil possui cerca de 12,3% de empregados públicos em relação ao total de empregos do país. Logo, não se constata que, nessa métrica, o país se encontre fora da curva nesse quesito e tampouco esteja entre os mais países com maior proporção de empregados públicos.

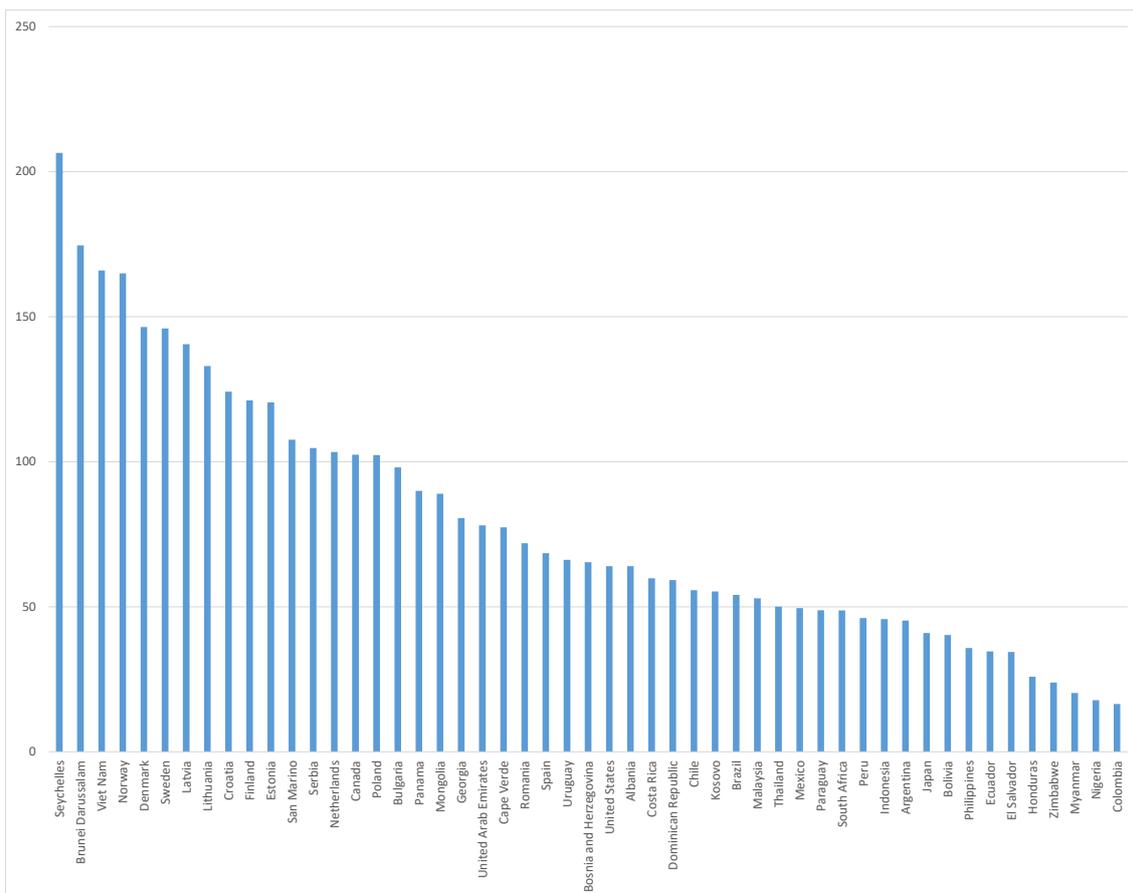
**Figura 4 – Emprego do setor público como proporção do emprego total, 2007, 2009, 2015.**



Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e Organização Internacional do Trabalho (para dados do Brasil), 2020.

Na Figura 4, pode-se perceber quase uma estabilidade na proporção de empregados públicos relativamente aos empregos totais no Brasil entre 2007 e 2015 e, ademais, o país aparece com valor inferior à média dos países da OCDE.

**Figura 5 – Emprego do setor público como proporção da população total (a cada 1000 habitantes), 2019**

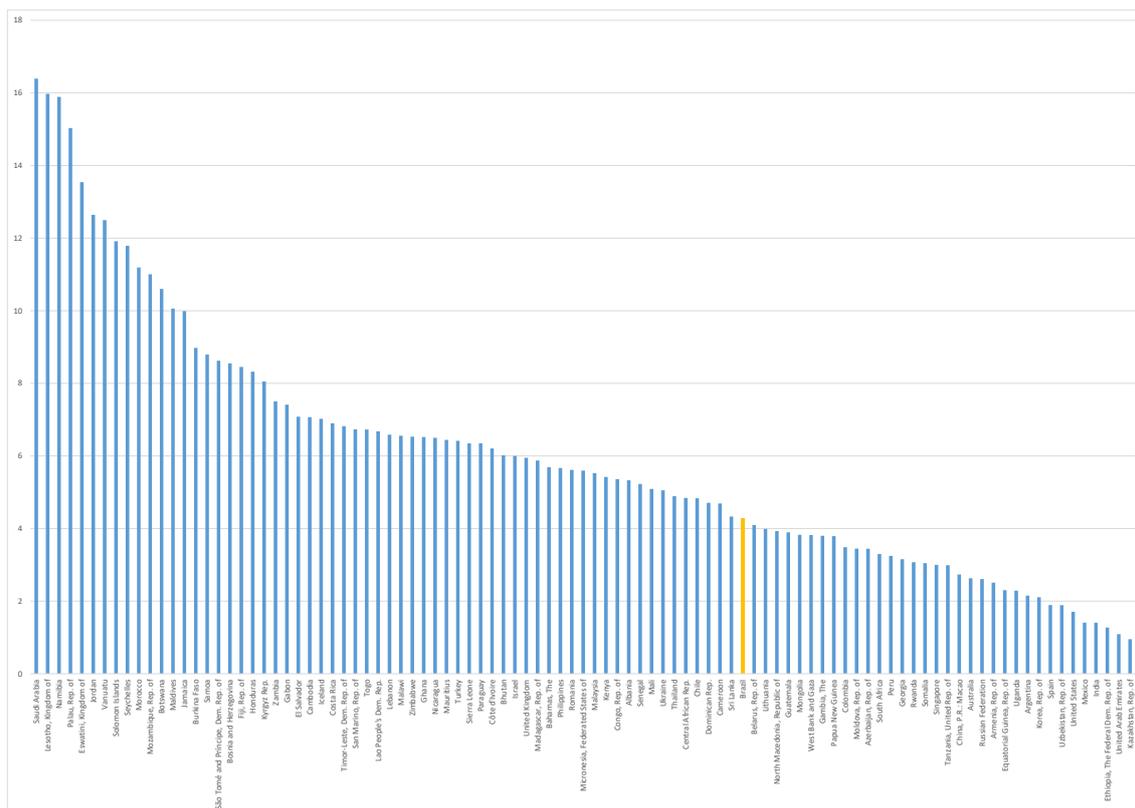


Fonte: Organização Internacional do Trabalho, 2020.

Por fim, na figura 5, quando se verifica a o emprego do setor público sobre a população, o Brasil aparece com cerca de 54 para cada 1000 habitantes. Nessa perspectiva, o país também não se encontra entre os grupos de países com mais pessoas relativamente empregadas no setor público. Sendo assim, não procede que o Brasil possui um setor público inchado ou que tenha servidores em excesso.

Assim, cabe verificar se o Brasil possui despesas elevadas relativamente a outros países.

**Figura 6 – Despesas com servidores públicos do Governo Central (% do PIB), 2018**

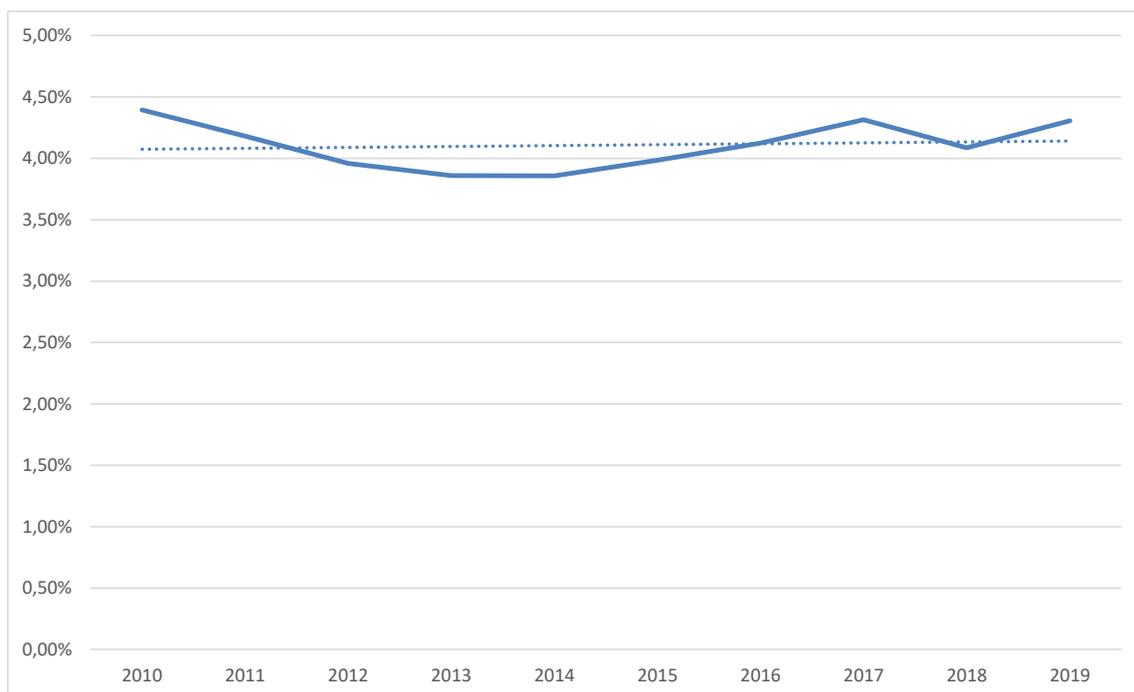


Fonte: Fundo Monetário Internacional, 2020.

Por meio da figura 6 acima, vê-se que o Brasil possui uma despesa com pessoal do Governo Central de cerca de 4,26%, em 2018, sob a metodologia do FMI (2001)<sup>10</sup>. Com isso, o país não se encontra no grupo com maiores despesas com pessoal do governo central.

<sup>10</sup> FMI (2001): "Compensation of employees [GFS] is the remuneration, in cash or in kind, payable to an employee in return for work done. In addition to wages and salaries, compensation of employees includes social insurance contributions made by a general government unit on behalf of its employees. Excluded is any compensation of employees related to own-account capital formation. As a result, total compensation of employees in 1993 SNA is larger by this amount than compensation of employees shown in Table 4.1." Não está claro se em todos os países se incluem os inativos (como está incluído no caso do Brasil); tampouco se os militares estão incluídos em todos os países (como está no dado brasileiro), o que pode interferir também na análise.

**Figura 7 – Despesas com servidores públicos do Governo Central do Brasil (% do PIB), 2010-2019**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2020.

Outro ponto a se observar, através da Figura 7, é que as despesas com pessoal no Governo Central flutuaram em torno de 3,8 a 4,4% do PIB entre 2010 e 2019, sendo que na média, esse valor é de 4,1% do PIB. Em 2019, essa despesa foi de 4,31%, sendo que, considerado o hiato do produto fechado, o valor seria exatamente de 4,1% do PIB<sup>11</sup>, praticamente a média do período. Ainda, considerando apenas o pessoal ativo, seria 2,29% do PIB. Portanto, pode-se verificar que esses gastos não se encontram em trajetória explosiva. Cabe salientar, no entanto, algumas disparidades entre poderes. Por exemplo, as despesas com militares subiram entre 2013 e 2019 de 0,92% do PIB para 1,12% do PIB e possui uma característica peculiar: gasta-se mais com inativos (e pensões), com 0,71% do PIB, do que com ativos, em 0,41% do PIB em 2019. Este último ponto é ainda importante até porque os militares não foram enquadrados nas mesmas regras da reforma da previdência para os civis.

Além disso, dos servidores ativos, temos 367527 militares e 764293 civis (1131820 no total), no Poder Executivo, de acordo com o Portal da

<sup>11</sup> Considerando um hiato negativo em 5%.

Transparência, e representam 2,29% do PIB em despesas. Enquanto isso, o Poder Judiciário como um todo (e não somente o Federal) possui 286266 servidores (e magistrados) ativos (CNJ, 2020), ao custo de 1,3% do PIB em 2014 (Da Ros, 2015) – em 2019, esse valor já era de 1,5% do PIB (Fabrini, 2020). Ou seja, com um quantitativo de servidores de cerca de 25%, o Poder Judiciário custa cerca de 65% das despesas com os ativos federais do Executivo. Outro dado que apresenta essa desigualdade<sup>12</sup> é o salário médio dos servidores de cada um dos três poderes. No caso do servidor do Executivo, o salário médio é de R\$ 3,9 mil, equivalente a 65% do salário médio de R\$ 6 mil de um funcionário do Legislativo, que por sua vez é metade do salário médio de R\$ 12 mil de um servidor do Judiciário (Lopez e Guedes, 2020). Segue-se que existe uma grande disparidade em questões salariais entre os poderes.

Entretanto, para afirmar que a remuneração dos servidores seria inadequada no geral, o Governo Federal se baseia num estudo encomendado ao Banco Mundial (Banco Mundial, 2017). Aparentemente, por meio da decomposição de Oaxaca-Blinder<sup>13</sup>, os autores afirmam que “controlando a educação, a idade, a experiência, a localização, a cor e o gênero, (...) há um prêmio salarial significativo no setor público (17%, em média). No entanto, o prêmio é muito mais alto na esfera federal (67%) do que na estadual (31%). No caso de servidores municipais, não há prêmio salarial” (Banco Mundial, 2017). Na sequência, são selecionadas poucas carreiras para exemplificar a diferença salarial em cada uma delas relativamente ao setor privado. Maiores explicações estariam no volume II, no entanto, ao analisar o referido documento, somente há análises de atividades setoriais da economia, sem explicações adicionais sobre esse exercício do volume I. No entanto, há considerações a se fazer sobre o estudo.

Em primeiro lugar, não fica claro qual grupo de carreiras do setor público foi escolhido como amostra que foi expandida para todo o serviço público. Se foram selecionadas todas as carreiras como média, como parece ser o caso,

---

<sup>12</sup> Também há discrepância entre os níveis da federação: servidores municipais têm salário médio de R\$ 2,9 mil, 57% de R\$ 5 mil de um servidor estadual, que por sua vez equivale a 55% do salário médio de R\$ 9,2 mil de um servidor federal (Lopez e Guedes, 2020), mas isso é também uma tendência entre outros países, apesar de diferentes magnitudes.

<sup>13</sup> Ver Oaxaca (1973) e Blinder (1973), apesar de algumas limitações conhecidas do método.

desde aquelas estratégicas até as mais simplificadas, para o setor privado exclui as remunerações mais relevantes como de membros de diretoria e de conselhos das empresas, uma vez que, em geral, são tratados como Pessoa Jurídica (PJ) e, portanto, esses ganhos não são computados nas remunerações. E isso se agrava caso fosse feita uma análise com remuneração líquida de tributos, uma vez que distorções no Brasil fazem com que PJs paguem menos tributos do que aqueles empregados de Pessoa Física (PF).

Em segundo lugar, não fica claro se foi considerado o nível de escolaridade em educação por anos de estudo. No documento, somente há a referência comparativa sobre o nível superior e o nível médio – ou seja, não há referência à pós-graduação, ainda que do total de servidores, 7% têm mestrado e 9,8% têm doutorado, etc. (Ministério da Economia, 2020), enquanto na população brasileira em geral, apenas 0,8% possuem mestrado e 0,2% possuem doutorado, entre 25 e 64 anos – contra uma média de 13% e 1,1% da OCDE (OCDE, 2020). Ademais, comparações com países avançados acerca do prêmio salarial são mais complexas, uma vez que estes tendem a ter um menor diferencial de capacitação entre os setores público e privado menor do que o caso brasileiro (Jaloretto e Ohana, 2020). Ainda na questão da educação, não parece ter havido diferenciação entre a qualidade da instituição que a pessoa se graduou, ou seja, se de maior ou de menor qualidade. Por exemplo, no Brasil, as Faculdades e Universidades Federais tendem a ser mais qualificadas, assim, há uma diferença entre os que estudaram em tais instituições e aqueles que estudaram em outras de menor qualidade.

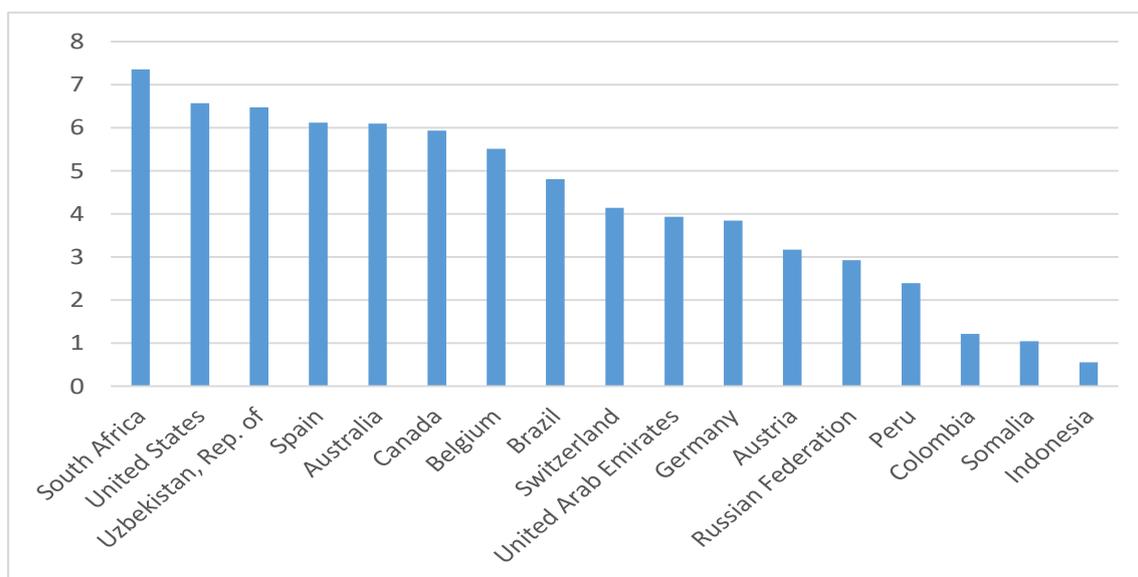
Em terceiro lugar, a maioria das carreiras de Estado não tem similar no setor privado ou tem atuação em áreas politicamente sensíveis, tais como o Banco Central, diplomacia, auditores, Tesouro Nacional, Receita Federal, o que dificulta a comparação. Em quarto lugar, como lembram Jaloretto e Ohana (2020), é possível que um jovem profissional que trabalhe em na assessoria econômica de determinado banco privado possa ter um salário inferior ao de um jovem equivalente que seja concursado no Tribunal de Contas da União ou no Banco Central. No entanto, a carreira no setor privado pode oferecer a perspectiva de ganhos futuros (muito) superiores aos do setor público.

Em quinto lugar, o estudo foi feito, coincidentemente ou convenientemente, numa época em que a dinâmica do mercado de trabalho privado estava totalmente prejudicada (2015-2016), dadas as quedas do PIB de 2015 e de 2016 da ordem de 3,6% e a elevação do desemprego. Finalmente, em sexto lugar, aparentemente foi utilizada a remuneração final dos servidores para comparar com a média do setor privado, o que também contribui para o prêmio salarial no patamar indicado.

Alternativamente, Garcia-Escribano e Liu (2017) demonstram que há um prêmio salarial de quase 6% nas economias avançadas, enquanto nas economias emergentes, esse prêmio salarial chega a cerca de 12% para trabalhadores de perfil similar de habilidades. Não obstante, pode servir como meio de atrair e, mais importante, reter o pessoal mais qualificado. O Brasil se encontra próximo do valor esperado para economias emergentes em termos de prêmio salarial (Garcia-Escribano e Liu, 2017).

É importante verificar, também, como se encontra a situação brasileira na comparação de gastos a nível estadual.

**Figura 8 – Despesas com servidores públicos do Governo a nível Estadual (% do PIB), 2018**

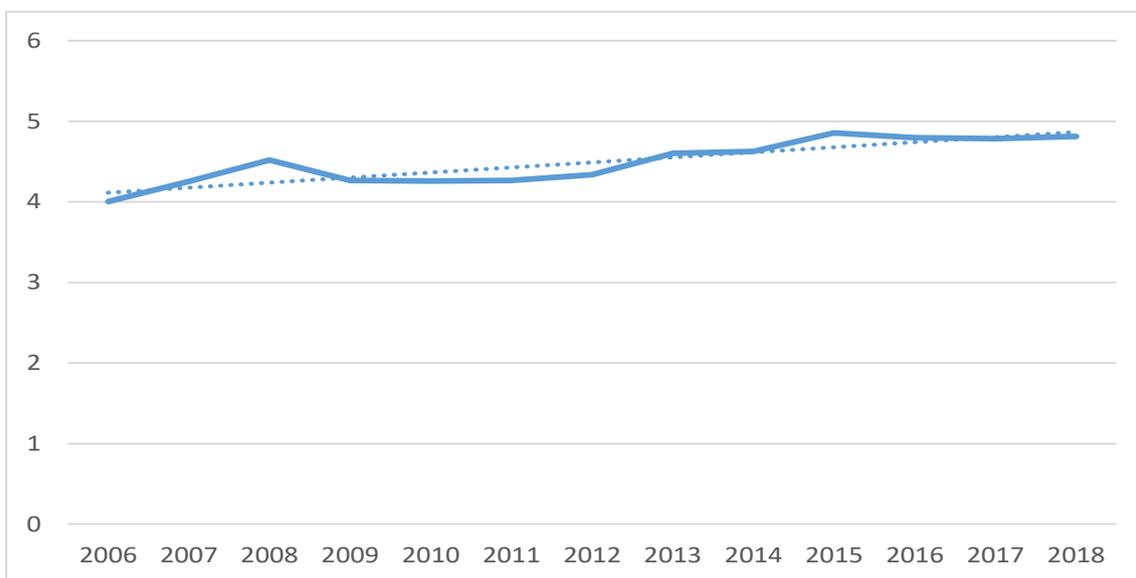


Fonte: Fundo Monetário Internacional, 2020.

Como se verifica pela figura 8 acima, o Brasil não está também fora da curva em termos de gastos a nível estadual. De fato, esse valor se situava em

cerca de 4,8% do PIB em 2018. Assim, vale verificar qual a dinâmica recente desse nível de despesas.

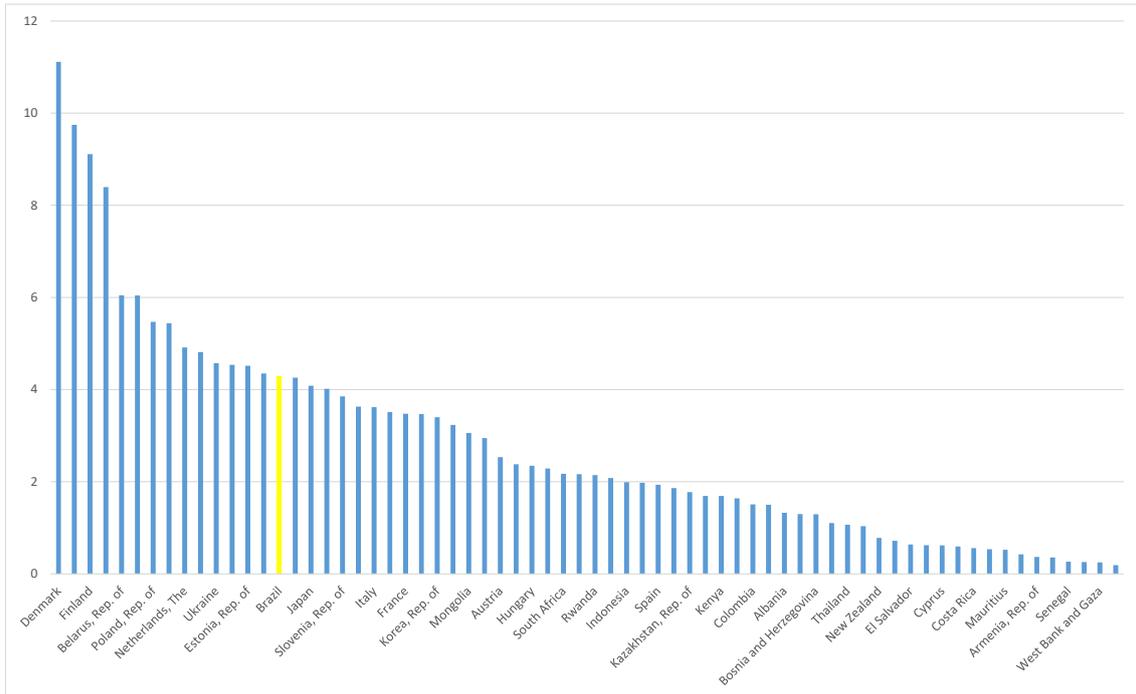
**Figura 9 – Despesas com servidores públicos do Governo a nível Estadual do Brasil (% do PIB), 2006-2018**



Fonte: Fundo Monetário Internacional, 2020.

Como se observa a partir na Figura 9 acima, entre 2006 e 2018 as despesas a nível estadual passaram de 4 para 4,8% do PIB. Não obstante, a média do período foi de 4,49% do PIB. Considerando o hiato negativo como no caso federal, esse valor para 2018 seria de 4,57% do PIB. Assim, vale averiguar qual o valor das despesas com servidores também a nível local (municipal, no caso brasileiro).

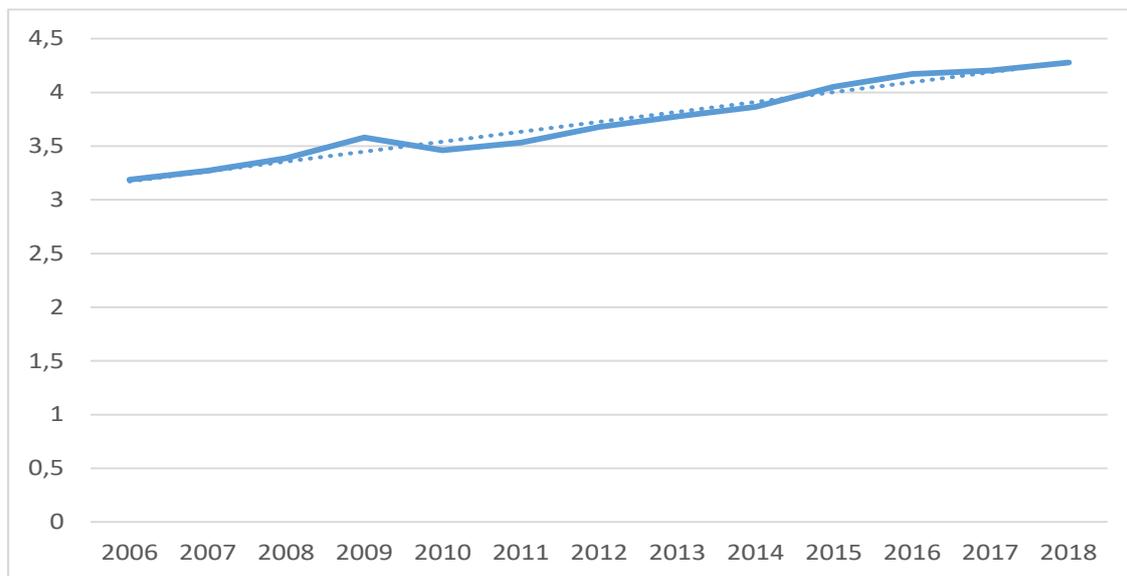
**Figura 10 – Despesas com servidores públicos do Governo a nível Local (% do PIB), 2018**



Fonte: Fundo Monetário Internacional, 2020.

Como se vê pela Figura 10 acima, tampouco no caso com despesas locais o Brasil se encontra tão fora da curva, com 4,27% do PIB em 2018, ainda mais considerando que o país tem dimensões continentais e, com isso, tem características diferentes de países menores os quais não necessitam de despesas tão descentralizadas.

**Figura 11– Despesas com servidores públicos do Governo a nível Municipal do Brasil (% do PIB), 2006-2018**



Fonte: Fundo Monetário Internacional, 2020.

Já ao observar a dinâmica dessa despesa ao longo de 2006 e 2018, verifica-se que passou de 3,18 para 4,28% do PIB. A média no período foi de 3,72%, e mesmo considerando o hiato negativo do PIB, a despesa a nível municipal no Brasil foi de 4%. Logo, percebe-se que enquanto há estabilidade nas despesas federais com pessoal, as despesas estadual e municipal cresceram. De fato, em relação a 2006, cresceram 0,8 p.p. e 1 p.p., respectivamente.

No entanto, cabe ressaltar que dentre os civis do Poder Executivo federal, 66% são do Ministério da Saúde e da Educação (Ministério da Economia, 2020). Nos municípios, 40% correspondem a profissionais da saúde ou da educação, sejam professores, médicos ou enfermeiros; e algo parecido ocorre na esfera estadual, sendo que se forem adicionados os servidores relacionados à segurança, seriam cerca de 60% dos servidores (Jaloretto e Ohana, 2020). Portanto, grande parte desse avanço nas despesas com pessoal nos estados e municípios foi para aumentar a oferta de serviços de saúde, educação e segurança demandados pela sociedade.

Em suma, a abordagem adotada pelo governo federal parte de premissas equivocadas, quais seja, que temos serviços públicos pouco qualificados de

forma homogênea, que temos muitos servidores e que temos uma despesa elevada com pessoal. Nossos serviços públicos estão em linha com o esperado dado nosso nível de desenvolvimento e possibilidade de investimento. Por outro lado, temos relativamente poucos servidores, com grande qualificação relativamente à média geral populacional. E, por mais que sejam difíceis comparações de gastos com pessoal, a depender do tamanho de cada país, da quantidade de níveis federativos e das responsabilidades constitucionais ou legais de cada um em termos de serviços públicos oferecidos, o país não parece estar fora da curva se comparadas as despesas por nível federativo.

Ainda assim, como o foco da reforma parece ser a questão fiscal, a PEC 32 deveria versar sobre a questão da violação do teto remuneratório; as vantagens de juízes e procuradores, como os dois meses de férias por ano (sem contar os os períodos de recesso em julho e no final do ano). Ademais, não há um demonstrativo do que seria economizado e de que forma. Outro ponto que em nada a Reforma contribui é para a Gestão de Processos na Administração Pública. Sua implementação poderia reduzir o tempo e os custos de emissão de documentos oficiais (Hesson, 2017; Ongaro, 2004).

## **7 – RESUMO DAS CONCLUSÕES E PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO DA PEC 32/2020**

A PEC 32 deveria ser uma reforma administrativa que alcançasse a gestão de pessoas (para incrementar a produtividade e promover a meritocracia); a estrutura organizacional; a transparência e controle (inclusive na relação entre setor público e organizações não estatais) - a exemplo do caso da reforma administrativa realizada no Brasil em 1995 e na Turquia nos anos 2000 -; ea redução custo administrativo. Ao contrário, parece focar na questão puramente fiscal, tal como no caso as experiências dos países europeus analisadas na seção 4, sem detalhar os problemas verificados na administração pública e sequer apontar outros objetivos senão possíveis economias em determinado número de anos.

Um dos problemas da reforma é que acaba sendo vazia, uma vez que deixa para regulamentar o essencial posteriormente – como a definição de quais serão as carreiras típicas de Estado, os critérios de avaliação de desempenho e as novas formas de acesso ao serviço público. Além dos casos como da política

remuneratória e de benefícios percebidos pelos servidores, regras para a ocupação de cargos de liderança e assessoramento, progressão e promoção funcionais que serão tratados por projeto de lei complementar.

Outro ponto crucial é que a reforma proposta deixa de fora as maiores fontes de distorções no serviço público, quais sejam, militares, juízes e membros do Ministério Público e parlamentares. No caso dos militares, parece que até obterão ganhos com essa reforma, uma vez que poderão acumular determinados cargos (docência e empregos na saúde, sob certas condições), o que foi colocado mais explicitamente no novo texto. Surgiu um argumento de que seria inconstitucional que o Poder Executivo arbitrasse regras para membros de outros Poderes. No entanto, a reforma do Judiciário promulgada em 2004 foi feita a partir de uma PEC apresentada pelo então deputado Hélio Bicudo, com adendos inclusive do Executivo com vistas a ampliar as funções da Justiça Federal. Em 2005, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e declarou a inexistência de qualquer “vício formal” na proposta apresentada por outros Poderes que não o Judiciário (Turtelli, 2020).

Ainda, a reforma cria novos meios de acesso ao serviço público e tende a reduzir fortemente os cargos em que haverá estabilidade. Os concursos públicos e a estabilidade são avanços da CF de 1988. Os concursos são processos seletivos democráticos, transparentes, comprovam a qualificação e conhecimento de maneira impessoal (rompendo a prática de indicações, nepotismo, trocas eleitorais, etc.). A estabilidade busca dar mais liberdade para os concursados para atuarem tecnicamente, sem a necessidade de consentir com todas as práticas de seus superiores. E já existe a possibilidade de demissão dos servidores, sendo que desde 2003 foram demitidos cerca de 7766 servidores federais (Cucolo, 2020), sendo 566 em 2018, por exemplo. Esse número não está distante de outros países (levando em conta a quantidade de servidores), como é o caso do Canadá, em que houve uma média de 130 demissões ao ano entre 2005 e 2015 (Thompson, 2018). Logo, deve-se questionar se são desejáveis servidores públicos ou “servidores políticos” para compor o Estado brasileiro e atuar nas políticas públicas diversas.

As novas formas de concurso são ainda pouco claras e podem trazer prejuízo à atratividade do setor público e, logo, à qualificação dos quadros. A

perda de estabilidade para parte dos servidores cria uma classe mais prestigiada do que a outra. Esses dois pontos não condizem com a necessidade de criar um clima organizacional mais saudável. Outro problema é que a reforma daria maiores poderes à presidência realizar mudanças organizacionais, podendo extinguir carreiras e organizações, o que não faz sentido nem em termos de gestão.

A reforma propõe também a criação dos “cargos de liderança e assessoramento”, em detrimento dos DAS e FCPE, algo na linha contrária à feita até hoje, tentando dar estabilidade e incrementar a profissionalização das atividades de Estado. Ainda, o acesso transparente e meritocrático a cargos também faz parte de um bom clima organizacional, o que tende a piorar com essa medida. Outra questão, a PEC 32 abre possibilidade para acumulação de cargos para carreiras menos prestigiadas, o que aumenta a possibilidade de interferências privadas e conflitos de interesse para esses cargos, e reduz para carreiras de Estado sem transição – além de permitir acumulação para militares.

A PEC 32, ao mesmo tempo, parece influenciar no nível de intervenção estatal, reduzindo-lhe, o que não cabe na matéria. Por fim, parece que a proposta inclui a ideia de modificação do Estado de bem estar social proposto pela Constituição de 1988. Para isso, é necessária a construção de uma burocracia estatal qualificada e prestigiada, o que parece ser o contrário do intuito da PEC 32.

Adicionalmente, há a questão do sequenciamento de reformas e o momento certo para cada uma delas. A PEC 32 acaba por deixar em segundo planos outras reformas mais relevantes, ainda mais para o atual momento. São os casos, por exemplo, da necessária reforma fiscal do país para que seja restaurado o crescimento econômico e a sustentabilidade da dívida pública (Ferreira Filho e Oreiro, 2020), e da reforma tributária que pode auxiliar na retomada do crescimento tão premente ao Brasil (Domingues e Cardoso, 2020). Ainda, defensores da reforma indicam como positiva a flexibilidade para ajustar o gasto com pessoal em períodos de agravamento da situação fiscal, ou seja, normalmente em períodos recessivos. Assim, seria mais uma medida pró-cíclica quando seriam adicionadas mais pessoas (antes servidores públicos) no desemprego ou que tiveram sua renda diminuída – para não dizer do efeito

expectacional no consumo dos servidores e de suas famílias, os quais no mínimo são postergados com tanta insegurança no horizonte. Portanto, é mais uma medida na direção contrária do que o Brasil precisa, que seria incentivos para a alavancar o PIB.

Sobre esse ponto, o governo tem ressaltado que os atuais servidores não seriam atingidos pela PEC 32. De toda forma, é sempre válido lembrar que os servidores já foram atingidos por reformas que dão contribuição para o lado fiscal do governo, seja pela reforma da previdência que aumentou as alíquotas de contribuição, seja pela recente Lei Complementar 723, que determinou o congelamento de salários, carreiras e concursos até dezembro de 2021 para o conjunto do funcionalismo público em todos os níveis federativos, o que na prática significa redução real de salários (pela inflação do período) e até mesmo nominal (pela perda na remuneração líquida com as alíquotas previdenciárias maiores).

Podem ser adicionadas ainda outras medidas preparadas pelo governo, como as PECs 186, 187 e 188, que têm o objetivo de redefinir o Estado, ao contrário no disposto na CF de 1988, para manter o teto de gastos. Sob o argumento da crise fiscal (que já dura seis anos, e pode se tornar permanente, caso o crescimento do PIB se mantenha em níveis menores do que 2% a.a.), seriam reduzidas despesas sociais, despesas com servidores e serviços públicos, e seriam extintos fundos que amparam políticas públicas, tal como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). A PEC 186, além de vetar reajustes de salários e concursos públicos como a LC 723, determina a redução de jornada de trabalho e de salários do funcionalismo público em 25% a partir de alguns gatilhos (no caso da União, o descumprimento da anacrônica Regra de Ouro). Isso mesmo com evidências internacionais (OCDE, 2016) de que o congelamento de salários é uma medida mais usual (cerca de 67% dos países) para tratar de questões fiscais ligadas a pessoal, enquanto que a demissão e a redução salarial são menos comuns (28%). Por outro lado, a PEC 188 define a dívida pública como âncora fiscal, apesar de suas limitações como instrumento fiscal, notadamente se não acompanhadas de outros controles de fluxo.

Fora tudo isso, o governo federal parte de premissas equivocadas, uma vez que o país não tem serviços públicos pouco qualificados dada sua renda per

capita, nem tem servidores em excesso e tampouco se gasta muito com pessoal para cada nível federativo. Ainda, o prêmio salarial percebido pelo setor público é comum em outros países, algo para atrair pessoal mais qualificado.

Finalmente, cabe concluir que a pandemia de COVID-19 acabou referendando a CF de 1988, uma vez que a independência dos servidores públicos se mostrou extremamente relevante no combate aos efeitos da doença. Caso não houvesse uma estrutura de serviços públicos gratuitos, como o Sistema Único de Saúde (SUS), ou um banco público que permitiu que se fizesse rapidamente o auxílio emergencial, dentre outros, a situação sanitária e econômica do país estariam em condições ainda piores. Isso para não falar dos bons serviços prestados com o objetivo da estabilidade bancária e financeira (Banco Central); no sistema de arrecadação tributária (Receita Federal); no gerenciamento da dívida pública e do sistema de pagamentos do setor público (Tesouro Nacional); no combate à corrupção (Ministério Público e Polícia Federal); dentre outros, e que esses resultados estão em risco, caso seja feita uma reforma administrativa mal desenhada, às pressas e com foco exclusivo no fiscal. Portanto, não cabe uma regressão a práticas anteriores à CF de 1988, que causavam a ineficiência do setor público. Pode-se pensar numa reforma administrativa, mas que contemple pontos ausentes nesta PEC 32, e que dialogue também com os próprios servidores públicos, estes cientes das necessidades de aprimoramentos que o setor público necessita. Uma reforma que não parta do princípio que os servidores sejam “parasitas” ou “inimigos” já seria um bom ponto de partida.

Por fim, cabem sugestões para uma reforma administrativa mais coerente e que de fato tenha como objetivo o aprimoramento do Estado brasileiro, e não sua redução. Sob o aspecto fiscal que, como comentamos, não deve ser o ponto principal de qualquer reforma administrativa (e que os servidores já contribuíram e estão contribuindo de diversas maneiras, como com a reforma da previdência e o congelamento de salários em termos nominais, inclusive), poderiam ser feitos as seguintes mudanças: (i) regulamentação do teto remuneratório para todos os

poderes, e para civis e militares<sup>14</sup>; (ii) a redefinição da estrutura de determinadas carreiras, com uma redução de 10 a 20% no salário inicial, com alongamento do período de progressão; (iii) a extinção de carreiras que já sofrem da terceirização; (iv) a redução dos limites de despesas com pessoal para estados e municípios em 5 p.p.; (v) a aplicação do inciso XXIII, no item 5.5 da seção 5, para todos os servidores e membros de todos os poderes; (vi) aplicação de um teto para o aumento com gastos com pessoal em termos reais, para todos os poderes, e de maneira transparente (conforme sugerido por Ferreira Filho e Oreiro, 2020), ainda que isto não seja algo estritamente de uma reforma administrativa, mas comporia um escopo de regras fiscais; (vii) incluir a gestão de processos mais digitalizada nos tópicos da reforma administrativa, dando mais eficiência e diminuindo custos, como referido ao longo do texto; (viii) ainda, algo fora do escopo da reforma administrativa, realizar uma reforma no poder judiciário para reduzir a judicialização nas disputas entre os diversos agentes; feito isso, será possível reduzir a estrutura do judiciário de despesas com pessoal para níveis mais próximos de experiências internacionais.

Sob o aspecto da gestão de pessoal: (i) a reestruturação de carreiras, comentada anteriormente na parte fiscal; (ii) a criação de mais cargos de FCPE, em detrimento de DAS, principalmente de níveis 1 e 2, os quais podem servir para premiar os servidores mais eficientes e proativos, funcionando como mecanismo de gestão e de motivação; (iii) a regulamentação da avaliação de pessoal, a qual já existe em diversas carreiras, mas que não é algo homogêneo no setor público, entre os poderes, e nem entre os diferentes entes federativos; (iv) continuar aprimorando os processos de seleção de cargos de função, balizados por questões técnicas, como capacidade (titulação) e experiência no respectivo assunto; (v) a ampliação no número de anos para o servidor adquirir estabilidade (por exemplo, seis anos).

Sob o aspecto de clima organizacional: (i) fomentar a capacitação, talvez por meio das escolas de governo, dos gestores no tocante ao trato com os subordinados, sabendo que, como vimos no texto, recompensas verbais são

---

<sup>14</sup> O teto seria transparente e definido como limite para todo tipo de remuneração ou qualquer benefício advindo do setor público – no máximo, excetuando-se uma função de confiança e um jeton, que são responsabilidades adicionais a cada cargo público; e também a questão de férias e 13º salário.

mais motivadoras do que financeiras, por vezes, para empregados no setor público; (ii) aprimorar os órgãos encarregados de fazerem a comunicação oficial dos entes, uma vez que tratar funcionários como “parasitas” ou “inimigos” acaba sendo uma prática contraproducente para a eficiência e a motivação dos servidores.

Sob o aspecto de transparência e controle: (i) aplicar a transparência na remuneração dos servidores tal como feito no executivo para todas as carreiras e poderes; (ii) harmonizar as regras do que seria considerado despesa com pessoal para serem utilizadas de maneira efetiva e igual por todos os entes da federação, por exemplo, incluindo inativos e terceirizados no limite.

Assim, verifica-se que várias sugestões são intervenções infraconstitucionais, não necessitando de PEC. Além disso, a grande maioria delas poderia ser aplicada para todos, inclusive os servidores atuais, e para todos os poderes. Seriam modificações mais pertinentes e mais efetivas do que aquelas da PEC 32, na linha da profissionalização do setor público e retirando excessos antes presentes dos servidores públicos, sendo mais transparente e mais justa, se realmente aplicadas a todos – sejam juízes, procuradores, militares e afins.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.**

ANDERSEN, L.; BOYE, S.; LAURSEN, R. Building support? The importance of verbal rewards for employee perceptions of governance initiatives. **International Public Management Journal**, 2017.

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo** – análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Volume I, 2017.

BANCO MUNDIAL. **PPP (current international \$)**. Disponível em: <data.worldbank.org>. Acesso em: 7 Julho de 2020, 2019.

BELRHITI, Z.; VAN DAMME, W.; BELALIA, A.; MARCHAL, B. Does public service motivation matter in Moroccan public hospitals? A multiple embedded case study. **Int J Equity Health**, 18(1):160, 2019.

BLINDER, A. S. Wage discrimination: reduced form and structural variables. **Journal of Human Resources**, v. 8, n. 4, p. 436-455, 1973.

BRIERLEY, S. Unprincipled Principals: Co-opted Bureaucrats and Corruption in Ghana. **American Journal of Political Science**, 2020.

BRESSER-PEREIRA, L.C Managerial Reform and Legitimation of the Social State. **Revista de Administração Pública**, 51(1), 2017.

BRYSON, J; CROSBY, B.; BLOOMBERG, L. Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. **Public Administration Review**, 74(4), 445–456, 2014.

BUSHEE, B. The influence of institutional investors on myopic R&D investment behavior. **The Accounting Review**, vol. 73, no. 3, 1998.

CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM**. IPEA: Texto para Discussão 2319, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números – 2020**. Brasília, Departamento de Pesquisas Judiciárias, 2020.

CUCOLO, E. **Nenhum dos 7.766 servidores expulsos desde 2003 saiu por mau desempenho**. Folha de S. Paulo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/01/nenhum-dos-7766-servidores-expulsos-desde-2003-saiu-por-mau-desempenho.shtml>>; acesso em 6 de outubro de 2020.

DA ROS, Luciano. O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória, **Newsletter Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil**, Curitiba, v. 2, n.9, 2015.

DE ALMEIDA, A. T. C.; VIEIRA, F. S.; DE SÁ, E.B. Os efeitos do acesso a medicamentos por meio do Programa Farmácia Popular sobre a saúde de portadores de doenças crônicas não transmissíveis. In: **CMAP 2016 a 2018: Estudos e Propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais**, p.28, 2018.

DENHARDT, J.; DENHARDT, R. **The new public service: serving, not steering**. M. E. Sharpe Press, 2002.

DOMINGUES, E.; CARDOSO, D. **Simulações dos impactos macroeconômicos, setoriais e distributivos da PEC 45/2019**. Nota Técnica, Centro de Cidadania Fiscal, 2020.

DYBCZAK, K; GARCIA-ESCRIBANO, M. Fiscal Implications of Government Wage Bill Spending. **IMF Working Paper**, Janeiro, 2019.

FABRINI, F. **Com estoque alto de processos, Brasil gasta 1,5% do PIB com Judiciário**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/amp/mercado/2020/10/com-estoque-alto-de-processos-brasil-gasta-15-do-pib-com-judiciario.shtml>>. Acesso em: 6 de outubro de 2020. Folha de São Paulo, 2020.

FERREIRA FILHO, H.; OREIRO, J. **Entre narrativas e fatos sobre a questão fiscal: por um novo teto de gastos – partes 1 e 2**. Brasil Debate. Disponível em: <<https://brasildebate.com.br/entre-narrativas-e-fatos-sobre-a-questao-fiscal-por-um-novo-teto-de-gastos-parte-1/>>; acesso em 6 de outubro de 2020.

FERREIRA FILHO, H.; FLEXA, R.; PALMEIRA, L. **Governança pública no âmbito de programas fiscais voltados para entes subnacionais: os casos do PNAFM e do PROFISCO**. Submetido à publicação, 2020.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Government Finance Statistics Manual 2001 (GFSM 2001)**. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/>>. Acesso em 2 de outubro de 2020, 2001.

GARCIA-ESCRIBANO, M.; LIU, C. **Expenditure Assessment Tool (EAT)**. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 2017.

HESSON, M. Business process reengineering in UAE public sector: A naturalization and residency case study. **Business Process Management Journal**, Vol. 13 No. 5, pp. 707-727, 2007.

HOMBERG, F.; MCCARTHY, D.; TABVUMA, V. A Meta-Analysis of the Relationship between Public Service Motivation and Job Satisfaction. **Public Administration Review**, 75(5), 711–722, 2015.

HOOD, C; LODGE, M. *The Politics of Public Service Bargains: Reward, competency, loyalty and blame*. Oxford University Press: Oxford, 2006.

JALORETTO, J.; Ohana, F. **Reforma do estado ou ideologia contra o serviço público**: o caso dos servidores federais. Disponível em: <<http://corecondf.org.br/reforma-do-estado-ou-ideologia-contra-o-servico-publico-o-caso-dos-servidores-federais/>>; acesso em 6 de outubro de 2020.

LOPEZ, F.; GUEDES, E. **Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017)**. IPEA, Texto para discussão 2579, 2020.

KLINE, A; ARISTIGUETA, M.P. Comparative Public Performance Management Systems In FARAZMAND, A (Ed.). **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy and Governance**. Springer: Berlim, 2017.

MARGLIN, S. A Idade de Ouro do Capitalismo: um réquiem inspirado por Keynes In: AMADEO, E.J. (Org). **John Maynard Keynes: Cinquenta Anos da Teoria Geral**. INPES/IPEA: Rio de Janeiro, 1989.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração Pública Comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Revista de Administração Pública**, 42(1), 2008.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Painel Estatístico De Pessoal (PEP)**, 2020. Disponível em: <<https://www.painel.pep.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 6 de outubro de 2020.

MISHIMA, K. A Big Bang for Japanese Mandarins? The Civil Service Reform of 2014. **International Journal of Public Administration**, 2017.

OAXACA, R. Male-female wage differentials in urban labor markets. **International Economics Review**, v. 14. n. 3, p. 693-709, 1973.

OREIRO, J.L. Pós-Pandemia: **Como Retomar o Crescimento Mantendo a Dívida Pública Sustentável?** Brasil Debate. Disponível em <https://brasildebate.com.br/pos-pandemia-como-retomar-o-crescimento-mantendo-a-divida-publica-sustentavel/>. Acesso em 13 de outubro de 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Engaging public employees for a high-performing civil service**. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2016.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Education at a glance 2020**. OECD Indicators, 2020.

ONGARO, E. Process management in the public sector: the experience of one-stop shops in Italy. **International Journal of Public Sector Management**, Vol. 17 No. 1, pp. 81-107, 2004.

PALIOVA, I; MCNOWN, R.; NÜLLE, G. **Multiple dimensions of Human Development Index and public social spending for sustainable development**. International Monetary Fund, Working Paper no. 19/204, 2019.

PERRY, J. L.; HONDEGHEM, A.; & WISE, L. R. Revisiting the Motivational Bases of Public Service: Twenty Years of Research and an Agenda for the Future. **Public Administration Review**, 70(5), 2010.

PETERS, B. **The future of governing**: four emerging models. Lawrence: University Press of Kansas, 1996.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform**: a comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state. UK: Oxford University Press, 2011.

RANDMA-LIIV, T; KICKERT, W. The Impact of the Fiscal Crisis on Public Administration: Comparison of 14 European Countries. **Journal of Comparative Policy Analysis**, 2016.

RIBEIRO, L.M; PEREIRA, J.R; BENEDICTO, G.C. As Reformas da Administração Pública Brasileira: uma contextualização do seu cenário, dos entraves e das novas perspectivas. **Anais do XXXVII Encontro da ANPAD**, Rio de Janeiro, 2013.

RODRIK, D. Understanding Economic Policy Reform. **Journal of Economic Literature**, 34(1), 1996.

SOZEN, S. (2012). Recent Administrative Reforms in Turkey: A Preliminary Assessment. **International Journal of Business and Social Science**, Vol. 3, n.2.

TEORELL, Jan; DAHLBERG, Stefan; HOLMBERG, Sören; ROTHSTEIN, Bo; PACHON, Natalia Alvarado; AXELSSON, Sofia. **The Quality of Government**

**Standard Dataset**, version Jan20. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute, <<http://www.qog.pol.gu.se>>, 2020.

THOMPSON, E. **Number of government employees fired for misconduct, incompetence sees sharp increase**. CBC, 2018. Disponível em: <<https://www.cbc.ca/news/politics/government-fired-misconduct-incompetence-1.4746602>>; acesso em 6 de outubro de 2020.

TURTELLI, C. **Deputados querem cortar benefícios de juízes, procuradores e promotores em reforma administrativa**. O Estado de S. Paulo. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,emendas-de-deputados-incluem-juizes-procuradores-e-parlamentares-em-reforma-administrativa,70003443214>>; acesso em 6 de outubro de 2020.

UNITED STATES GOVERNMENT (USG). **Policy and Supporting Positions**. United States Senate, Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, 2016.

VAN LOON, N.; KJELDSSEN, A. M.; ANDERSEN, L. B.; VANDENABEELE, W.; LEISINK, P. Only When the Societal Impact Potential Is High? A Panel Study of the Relationship Between Public Service Motivation and Perceived Performance. **Review of Public Personnel Administration**, 38(2), 139–166, 2016.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 4. ed. Brasília, DF: Editora UnB, 1920/2014.

WEIBEL, A.; ROST, K.; OSTERLOH, M. Pay for Performance in the Public Sector - Benefits and (Hidden) Costs. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 20(2), 387–412, 2009.

WENZEL, A.; KRAUSE, T.; VOGEL, D. Making Performance Pay Work: The Impact of Transparency, Participation, and Fairness on Controlling Perception and Intrinsic Motivation. **Review of Public Personnel Administration**, 2017.

XU, R.; SUN, Q.; SI, W. (2015) The Third Wave of Public Administration: The New Public Governance. **Canadian Social Science**, 11(7): 11-21, 2015.