

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO
RAPHAEL DE OLIVEIRA FAYER**

REFORMA ADMINISTRATIVA E A PRECARIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

**Juiz de Fora
2021**

RAPHAEL DE OLIVEIRA FAYER

REFORMA ADMINISTRATIVA E A PRECARIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

Artigo apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel, na área de Direito Administrativo, sob orientação da Prof.^a Dr.^a Luciana Gaspar Melquíades Duarte.

**Juiz de Fora
2021**

FOLHA DE APROVAÇÃO

RAPHAEL DE OLIVEIRA FAYER

REFORMA ADMINISTRATIVA E A PRECARIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

Artigo apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel, na área de Direito Administrativo, submetido à Banca Examinadora composta pelos membros:

Orientadora: Professora Doutora Luciana Gaspar Melquíades Duarte
Universidade Federal de Juiz de Fora

Professora Doutora Elizabete Rosa de Mello
Universidade Federal de Juiz de Fora

Professor Doutor Frederico Augusto d'Ávila Riani
Universidade Federal de Juiz de Fora

PARECER DA BANCA:

() APROVADO

() REPROVADO

Juiz de Fora, 16 de março de 2021

SUMÁRIO: 1 INTRODUÇÃO. 2 CONCEITO DE POLITICAS DE AUSTERIDADE. 2.1 Adoção de Políticas de Austeridade. 2.2 Fatores de Austeridade. 2.3 Políticas de Austeridade e a Reforma Administrativa. 3 REFORMA ADMINISTRATIVA. 3.1 Modelos de Administração Pública e Reformas Administrativas. 3.2 Reforma Gerencial de 1988. 3.2.1 Origem da Reforma Gerencial de 1988. 3.2.2 Dimensões da Reforma Administrativa de 1988. 3.2.3 Viés Ideológico da Reforma Administrativa de 1988. 4 PROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL nº 32/2020. 4.1 Fundamentos Sócio-políticos e Econômicos da PEC nº 32/2020. 4.2 Aspectos Legais da PEC nº 32/2020: introdução: Alcances, Fases e Efeitos. 4.2.1 Alteração do Alicerce Princiológico. 4.2.2 Novas Formas de Vínculos dos Servidores Públicos. 4.2.3 Estabilidade e Avaliação de Desempenho. REFERÊNCIAS.

REFORMA ADMINISTRATIVA E A PRECARIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

Raphael de Oliveira Fayer *

RESUMO

O presente artigo analisa o Projeto de Reforma Administrativa apresentado pelo Governo Federal por meio da Proposta de Emenda Constitucional nº 32 (BRASIL, 2020). Esta reforma, sobretudo em virtude das alterações que intenta no direito à estabilidade, nas formas de vínculo com a Administração Pública, na avaliação de desempenho, nos princípios administrativos e com a criação das carreiras típicas de Estado, tende a produzir grande desestímulo na busca pelas funções públicas por profissionais qualificados. Por consequência, tende a impactar negativamente a prestação dos serviços públicos aos cidadãos pelo Estado. O marco teórico adotado, do economista e cientista político Mark Blyth, tem caráter denunciatório das políticas econômicas de austeridade e de redução do Estado implementadas em diversos países. A metodologia de pesquisa empregada no artigo foi a comparativa, a partir da qual foram analisadas as reformas administrativas até então implementadas no Brasil, os dados econômicos e sócio-políticos da Administração Pública, além da comparação entre o atual regime dos servidores públicos e as alterações propostas, concluindo que a PEC nº 32 (BRASIL, 2020) tem a potencialidade de ocasionar intensa precarização dos serviços públicos e, assim, um grande retrocesso social no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: reforma administrativa; regime jurídico dos servidores públicos; prestação do serviço público; precarização.

ABSTRACT

This article analyzes the Administrative Reform Project presented by the Federal Government through Constitutional Amendment Proposal nº 32 (BRASIL, 2020). This reform, mainly due to the changes that it intends in the right to stability, in the forms of connection with the Public Administration, in the performance evaluation, in the administrative principles and with the creation of the typical State careers, tends to produce great discouragement in the search for the public functions by qualified professionals. Consequently, it tends to negatively impact the provision of public services to citizens by the State. The theoretical framework adopted, by economist and political scientist Mark Blyth, has a denunciation character of the economic policies of austerity and reduction of the State implemented in several countries. The research methodology used in the article was comparative, from which the administrative reforms implemented in Brazil, the economic and socio-political data of the Public Administration were analyzed, in addition to the comparison between the current regime of public servants and the changes proposals, concluding that PEC nº 32 (BRASIL, 2020) has the potential to cause intense precariousness of public services and, thus, a great social setback in Brazil.

KEYWORDS: administrative reform; legal regime for public servants; provision of public service; precariousness.

* Aluno de Graduação em Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo referenciou-se teoricamente na concepção de Blyth (2017) sobre austeridade como uma ideia perigosa. Em sua obra, o autor oferece uma análise detalhada das políticas econômicas de diminuição do Estado adotadas em diversos países e em diversos recortes históricos, suas consequências e repercussões sociais.

A revisão de literatura empregada abrangeu artigos do Ex-Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, de 1995 a 1998, Bresser Pereira (BRESSER PEREIRA, 1996, 1998, 2000, 2017), que, devido a sua participação e contribuição direta na reforma administrativa gerencial de 1998, promoveu um vasto estudo a respeito das peculiaridades que envolvem uma reforma de estado, seus vieses sociais e econômicos

O artigo se propõe a analisar a Proposta de Emenda Constitucional nº 32 (BRASIL, 2020), conhecida popularmente como reforma administrativa, submetida pelo Governo Federal ao Congresso Nacional, a fim de constatar se as alterações propostas podem promover a precarização da prestação dos serviços públicos pelo Estado.

Por meio de uma metodologia comparativa, foi realizado o cruzamento de dados de estudos apresentados por organizações nacionais e internacionais a respeito da situação atual serviço público brasileiro em relação às contas públicas e à qualidade da prestação dos serviços públicos.

Os principais pontos da Proposta de Emenda Constitucional nº 32 (BRASIL, 2020) que foram abordados nesta pesquisa foram a inclusão de princípios administrativos, as novas formas de vínculo junto à Administração, a limitação do instituto da estabilidade a determinados cargos, a avaliação de desempenho e, por fim, a definição de carreiras típicas de Estado.

2 CONCEITO DE POLÍTICAS DE AUSTERIDADE:

Políticas de austeridade são medidas adotadas pelo Estado, no âmbito econômico, que visam, em tese, enfrentar as crises financeiras e estimular o crescimento da economia (BLYTH, 2017).

Contudo, os reflexos dessas políticas econômicas incidem de forma a repercutirem no tecido social, impactando a vida das pessoas. Por isso, afirma-se que a implantação de políticas de austeridade acarreta problemas sociopolíticos distributivos e não apenas problemas

puramente econômicos, uma vez que gera reflexos danosos em diversas camadas da sociedade, notadamente, nas camadas mais pobres (BLYTH, 2017).

As políticas de austeridade são caracterizadas pela concepção de enfrentamento às crises financeiras mediante adoção, pelo Estado, de um papel central na recuperação e na retomada econômica, a partir de cortes nas contas públicas e, portanto, nos serviços públicos, com a finalidade de sanar a dívida pública e injetar recursos no mercado, para restabelecer a confiança dos investidores e reaquecer a economia (BLYTH, 2017).

A implementação de políticas de austeridade, qual seja, por meio de cortes nas contas públicas, justificada no enfrentamento às crises de mercado e no estímulo ao crescimento econômico, são desarrazoadas e repercutem de forma estritamente negativa nas camadas mais pobres, provocando desequilíbrio nas relações sociais.

Adoção de Políticas de austeridade

Em 2008, diante da drástica crise financeira internacional, que gerou impactos em todo o mundo, de forma semelhante ao que ocorre, atualmente, no Brasil, alguns países europeus, como Portugal, Espanha, Itália, Irlanda, além dos Estados Unidos, entre outras nações, compraram a ideia neoliberal de austeridade e implementaram duros pacotes de redução da máquina pública e de investimentos sociais, a fim de manter a oxigenação da dívida pública e estimular a economia (BLYTH, 2017).

Todavia, o efeito foi o diverso do pretendido, já que as economias, na verdade, contraíram-se e a dívida aumentou, ao invés de diminuir. Tais políticas, de forma equivocada, possuem algo em comum: a crença de que cortar o orçamento do Estado promoverá o crescimento econômico. Um dos fundamentos que amparam essas políticas é a de que uma das principais razões das crises é a demasiada dívida pública, promovida e acumulada pelo Estado (BLYTH, 2017).

Contudo, Blyth (2017) aponta que, apesar de ser comprada e saldada pelo Estado, a dívida é produzida e mantida, a bem da verdade, pelo mercado, principalmente pelos bancos, como no caso dos Estados Unidos. Nas palavras do economista, a implementação de políticas de austeridade não funciona, caso se entenda que funcionar significa reduzir a dívida e promover o crescimento (BLYTH, 2017).

Na prática, essa falácia produzida pelo mercado resulta em que os mais pobres suportem a crise, uma vez que, logicamente, são aqueles que mais precisam do Estado, são aqueles que

mais necessitam da prestação dos serviços públicos. O caminho, portanto, não pode ser aquele em que a crise é socializada, enquanto os lucros do mercado são privatizados (BLYTH, 2017).

Diminuir o Estado, portanto, por meio de cortes no orçamento público e, conseqüentemente, na redução da prestação dos serviços públicos, como implementado nos últimos anos em diversas nações, apenas reforçará a desigualdade e a manutenção da crise do Estado (BLYTH, 2017).

A implementação de duros pacotes de redução da máquina estatal e de investimentos sociais por parte do Estado, com a finalidade de manter a oxigenação da dívida pública e estimular a economia, ao passo que sustenta a falácia orquestrada pelo mercado de divisão de prejuízos e privatização dos lucros, intenta contra a prestação de direitos sociais mínimos aos cidadãos, gerando agudas rupturas no tecido social, com conseqüências negativas e irreparáveis aos mais pobres, os quais dependem, intrinsecamente, da prestação dos serviços públicos para a manutenção da sobrevivência.

Fatores de austeridade

Apesar das evidências empíricas apontarem para a ineficiência da aplicabilidade de medidas econômicas baseadas na ideia de austeridade, dois fatores a sustentam: um de ordem psicológica e outro de ordem política (BLYTH, 2017).

O fator de ordem psicológica é facilmente percebido a partir do imaginário presente na academia, na mídia, nas relações familiares e no cotidiano social, entre outros. É amplamente difundido nesses meios uma falsa crença de que as contas públicas são semelhantes às contas particulares, ou seja, que diante das dívidas é preciso, tão somente, cortar os gastos e reajustar os eixos (BLYTH, 2017).

Contudo, não se difunde, de igual modo, que gerir as contas públicas em nada se assemelha a gerir as contas particulares; isso porque, o Estado, pode, por exemplo, produzir sua própria moeda, criar ou reduzir impostos, controlar taxas de juros, impor limites ao mercado, investir em obras públicas para retomada do emprego e do crescimento econômico, entre outras medidas (BLYTH, 2017).

O fator de ordem psicológica, portanto, concretiza-se por meio da falsa ideia de que diminuir o Estado e enxugar as contas públicas promove o crescimento econômico. Em contextos de crise econômica, aquilo que é bom para o Estado, para os agentes financeiros e para os núcleos familiares, ou seja, poupar, não é bom para todos, caso, ao mesmo tempo,

busquem adotar a mesma medida. Isso porque, nesse cenário, não há outra consequência econômica senão a retração da economia (BLYTH, 2017).

Por sua vez, o fator de ordem política econômica que ampara a ideia de austeridade é baseado, sobretudo, na proteção dos interesses financeiros das elites em detrimento dos interesses coletivos. Isso porque a diminuição do Estado e o enxugamento de investimentos em políticas públicas só afligem a mais pobre parcela da população e visa, tão somente, oxigenar a saúde financeira das camadas rentistas (BLYTH, 2017).

Todavia, até mesmo quando o emprego de políticas de austeridade não beneficia o topo da pirâmide econômica, não os afeta do mesmo modo que afeta a base da pirâmide, uma vez que essa última é, intrinsecamente, dependente das políticas públicas (BLYTH, 2017).

O fator de ordem política econômica, portanto, traduz-se na busca de oxigenação das contas das elites por meio da redução das contas públicas, por meio da intensificação do conflito distributivo, em detrimento da garantia mínima de direitos à maioria da população.

Nesses contextos é maior a aceitação de cortes pelo Estado nos serviços públicos, do que, por exemplo, a criação ou aumento de impostos, ainda mais quando, como visto, a ideia de austeridade é tida como virtuosa (BLYTH, 2017).

Os fatores de austeridade, tanto o político quanto o psicológico, contribuem, de fato, para o emprego de políticas econômicas de diminuição do Estado, uma vez que limitam a resistência da sociedade ao criar um imaginário social de que enxugar as contas públicas e adotar políticas econômicas de interesse de mercado, promoverá o crescimento econômico, ainda que empiricamente as experiências de outros países de cortes em investimentos públicos demonstrem o caminho inverso, qual seja, de retração da economia.

Políticas de austeridade e a reforma administrativa

Nos últimos anos, as reformas implementadas pelo governo brasileiro são de diminuição da máquina estatal e de cortes em investimentos públicos. O projeto de diminuição do Estado e redução de gastos públicos é latente, perceptível e amplamente defendido pelas bases governistas. O argumento central em defesa dessas medidas é restabelecer a confiança dos investidores e reaquecer a economia.

Nesse sentido, observou-se, a Emenda Constitucional nº 95 (BRASIL, 2016), popularmente conhecida como Emenda Constitucional do Teto de Gastos Públicos. Esta emenda instituiu um novo regime fiscal, limitando, por vinte anos, as despesas e investimentos públicos aos valores gastos com os mesmos no ano anterior mediante correção apenas pela

inflação, significou, na prática, o congelamento dos investimentos públicos em áreas essenciais, como saúde e educação, além de limitar, por exemplo, o cumprimento do compromisso global assumido pelo Brasil perante a Organização das Nações Unidas de implementar os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), quais sejam, erradicação da pobreza, redução das desigualdades, desenvolver padrões sustentáveis de produção e de consumo, crescimento econômico inclusivo, entre outros. Desse modo, a Reforma Administrativa (BRASIL, 2020) em curso, portanto, é apenas mais um passo nesse sentido, qual seja, o de implementação de políticas de austeridade.

3 REFORMA ADMINISTRATIVA

No cotidiano da Administração Pública são recorrentes as mudanças de organograma e os aperfeiçoamentos de gestão. Essas alterações, no entanto, decorrem da necessidade, cada vez mais constante, de adaptação do administrador público frente às inovações. Este é um trabalho essencial a ser realizado; contudo, não pode ser confundido com uma Reforma Administrativa (BRESSER PEREIRA, 2000).

Isso porque as Reformas Administrativas devem ser compreendidas como aquelas que, de fato, alteram, substancialmente o funcionamento do aparelho estatal, ao promover alterações no texto constitucional, na própria estrutura da Administração. São oriundas de um processo histórico complexo, de avanços e retrocessos institucionais. No entanto, a deturpação da expressão “Reforma Administrativa” por agentes políticos é corriqueira e possui como objetivo angariar apoio às mudanças que pretendem realizar na estrutura do Estado (BRESSER PEREIRA, 2000).

Nos tópicos seguintes serão abordados, de forma detalhada, os modelos de administração pública e de reformas administrativas existentes no Brasil, os contornos, as dimensões e o viés ideológico neoliberal da Reforma Gerencial (BRASIL, 1998).

Modelos de administração pública e reformas administrativas

São três os modelos de Administração Pública presentes na história do Brasil, quais sejam, o patrimonialista, o burocrático e o gerencial (BRESSER PEREIRA, 2000).

O primeiro modelo é típico de Monarquias. Figurou como arquétipo de Administração Pública desde a gênese da organização política brasileira até o ano de 1930, quando da implementação da reforma burocrática, no governo getulista. É marcado pela ausência do interesse público como finalidade na atuação da administração, pela confusão entre a coisa pública e a privada e pelas práticas clientelistas (BRESSER PEREIRA, 2000).

O segundo modelo foi influenciado pela teoria da administração burocrática de Weber, sendo o modelo de Administração Pública acolhido de 1930 até a reforma gerencial de 1998. Cabe salientar que as alterações legislativas ocorridas durante a Ditadura Militar, por exemplo, o Decreto Lei nº 200 (BRASIL,1967), podem ser entendidas como um ensaio de desburocratização e de descentralização, mas não como uma reforma administrativa (BRESSER PEREIRA, 1996).

Ainda sobre o segundo modelo, este é marcado pela forte oposição ao patrimonialismo, na medida em que instituiu a separação entre a coisa pública e a privada (BRESSER PEREIRA, 1996). Tem, ainda, como características, a dominação racional-legal, o universalismo de procedimentos, presentes em normas administrativas rígidas e, por fim, o serviço civil profissional, baseado no princípio do mérito profissional (BRESSER PEREIRA, 2000).

O terceiro modelo, atualmente adotado no Brasil, é o gerencial. Desde sua implantação pela Emenda Constitucional nº 19 (BRASIL,1998), contrapôs-se aos modelos de Administração patrimonialista e burocrático (BRESSER PEREIRA, 1996).

Por sua vez, o modelo de Administração gerencial foi inspirado nas estratégias de gestão de empresas privadas; por isso, com a finalidade de cumprir seus objetivos, valeu-se da adoção do princípio da eficiência como alicerce (BRESSER PEREIRA, 2017). Destaca-se, ainda, como marcos desse modelo, a descentralização e a desburocratização.

Apesar dos três modelos de administração pública destacados, houve, de fato, apenas duas reformas administrativas, a reforma burocrática de 1930 e a reforma gerencial de 1998 (BRESSER PEREIRA, 1996), haja vista que o modelo patrimonialista figurou como arquétipo de Administração Pública.

Da reforma gerencial de 1998

As razões que embasaram a Reforma Administrativa Gerencial de 1998 são oriundas de diversos espectros: sociais, políticos e econômicos.

Durante a transição democrática, em 1985, sobrevieram atos administrativos que resgataram o burocratismo e o populismo de décadas anteriores, que, em nada contribuíram

para reformulação da Administração Pública, a qual enfrentava, ainda, duas dificuldades que se arrastavam de anos anteriores e se somavam ao ambiente instável, a crise fiscal e a ineficiência do aparelho estatal (BRESSER PEREIRA, 1996).

Além disso, com o advento da promulgação da Constituição (BRASIL,1988), houve um aprofundamento da burocratização e do patrimonialismo como resposta ao clientelismo praticado no Regime anterior, o Regime Militar, além da expansão dos direitos sociais, que sobrepujaram ainda mais a prestação positiva de direitos sociais pelo Estado (BRESSER PEREIRA, 1996).

Já no plano econômico internacional, houve uma redefinição no papel do Estado. O fenômeno da globalização fez com que o Estado não mais interviesse na economia como o protetor da competição internacional, mas como o facilitador e o estimulador do mercado. A intervenção estatal, nesse cenário, contudo, continua sendo necessária, como bem explica Bresser Pereira (1996), mas para corrigir desequilíbrios competitivos e, principalmente, capacitar os agentes econômicos para competirem no mercado.

Desta forma, as origens da Reforma Administrativa ocorrida em 1988 advêm de uma conjuntura complexa, que, em síntese, remonta da crise do Estado vivenciada na década de 1980 e do fenômeno da globalização que, juntos, impuseram uma reestruturação da máquina pública e da sua atuação (BRESSER PEREIRA, 1996).

Dimensões da reforma administrativa de 1998

As dimensões correspondem aos níveis da estrutura administrativa que as medidas de reestruturação advindas da reforma administrativa gerencial devem, em regra, atingir.

As dimensões são a “institucional-legal”, a “cultural” e a “dimensão gestão”. A primeira indicava a modificação da Constituição, das leis em sentido amplo. A segunda dimensão indicava a transição, qual seja, a superação da cultura patrimonialista para a cultura gerencial. Por fim, a última dimensão teria o fito de colocar em prática as ideias gerenciais, na busca da eficiência na prestação dos serviços (BRESSER PEREIRA, 1996).

Em síntese, a reforma de 1998 alcançou êxito nas três dimensões. Todavia, na “dimensão gestão”, os avanços foram apenas iniciados, necessitando de constante manutenção até sua efetiva implementação (BRESSER PEREIRA, 2000).

Viés ideológico da reforma administrativa de 1998

O papel que o Estado assumiu nos planos econômico e social da reforma administrativa gerencial é derivado do recorte histórico no qual se inseriu. Após a 2ª Guerra Mundial, ocorreram três eventos essenciais que embasaram esse contexto: o surgimento do Estado Social, a hegemonia do capitalismo neoliberal e a implementação de reformas gerenciais em outros países (BRESSER PEREIRA, 1996).

A globalização, fruto do capitalismo neoliberal da década de 90, idealizava a mínima intervenção do Estado na economia e a garantia mínima de direitos sociais, além de implicar reformas administrativas gerenciais nos países desenvolvidos (BRESSER PEREIRA, 1996).

A reforma de 1998 teria significado uma resistência a essa diminuição do Estado Social ideologizado pelo neoliberalismo, uma vez que buscou a eficiência na prestação dos serviços públicos, legitimando a prestação positiva de direitos sociais mínimos pelo Estado. Portanto, não haveria que se falar em uma Reforma Gerencial de viés neoliberal (BRESSER PEREIRA, 2017).

Todavia, em dissonância ao discurso de legitimação do Estado Social promovido pela reforma do estado de 1998, nota-se, no seu âmago, a implementação de políticas de caráter neoliberal, como, por exemplo, a descentralização administrativa, a abertura do mercado interno para o capital estrangeiro por meio das privatizações, a adoção de uma lógica organizacional empresarial aplicada à administração pública por meio do princípio da eficiência e a redução dos direitos dos servidores públicos.

Portanto, é certo que a reforma gerencial de 1988, apesar do discurso, adotou um viés neoliberal no tocante ao papel desempenhado pelo Estado nos planos econômico e social, ao buscar a mínima intervenção do Estado na economia, ao garantir a prestação de direitos sociais mínimos, como apontado por Bresser-Pereira (1998), e por adotar reformulações administrativas estruturais em contrassenso ao discurso de legitimação e aprofundamento de um Estado Social.

Em todos esses aspectos, a Reforma Gerencial de 1998 se assemelha, ideologicamente, a atual Proposta de Reforma Administrativa do Governo Federal (BRASIL, 2020).

4 REFORMA ADMINISTRATIVA: PEC Nº 32 DE 2020

A Proposta de Emenda Constitucional nº 32 (BRASIL, 2020), popularmente conhecida como reforma administrativa do governo Bolsonaro visa promover profundas alterações no arcabouço legal que rege os servidores públicos e toda a estrutura da Administração Pública.

Essas mudanças, conforme extrai-se da Exposição de Motivos nº 47, do Ministro de Estado da Economia, anexa a Proposta de Emenda Constitucional nº 32 (BRASIL, 2020), buscam a implementação de um novo modelo de serviço público, moderno, ágil, eficiente e com a responsabilidade de garantir condições orçamentárias e financeiras para a existência do Estado.

No tocante a responsabilidade de garantir condições orçamentárias e financeiras para a existência do Estado, apesar da busca do equilíbrio entre os gastos do setor público e os demais recursos do Estado ser uma matéria intrinsecamente ligada ao objeto da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000), a qual disciplina as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, até o momento, o Governo não abordou os aspectos legais de comunicabilidade entre os diplomas legais.

A presente pesquisa, por escolha metodológica, com a finalidade de analisar de forma clara o projeto de reforma administrativa, suas pretensões de modernização do serviço público e da administração, além dos impactos na prestação dos serviços públicos aos cidadãos, realizará o estudo dos fundamentos sócio-políticos e econômicos separadamente dos aspectos legais que embasam a Proposta de Emenda Constitucional nº 32 (BRASIL, 2020).

Fundamentos sócio-políticos e econômicos da PEC nº 32 (BRASIL, 2020)

A lógica governista que serviu de base para a formulação do projeto legislativo da reforma administrativa é evidente quando se analisa o discurso presente na Exposição de Motivos nº 47 que integra a Proposta de Emenda Constitucional nº 32 (BRASIL, 2020), qual seja, o de que a estrutura do Estado representa um elevado gasto público e, ainda assim, a prestação do serviço público não alcança uma qualidade satisfatória. Assim, mereceria a implementação de um novo modelo que tenha como objetivo conciliar a oxigenação das contas públicas e a prestação de um serviço público moderno, ágil e eficiente. Um dos principais entraves apontados pelo Governo que geram todo esse descompasso na Administração é a sua complexa estrutura e inflexibilidade.

Ainda de acordo com a Exposição de Motivos nº 47 (BRASIL, 2020), a Reforma Administrativa tem como princípios basilares: o foco em servir; a valorização das pessoas; agilidade e inovação; e, por fim, a eficiência e a racionalidade, que, em síntese, significa alcançar melhores resultados, em menos tempo e menos custo.

Esses princípios serão a base para se alcançar os objetivos orientadores da Proposta de Emenda Constitucional nº 32 (BRASIL, 2020), quais sejam: modernizar o Estado; aproximar o serviço público da realidade do país e, por último, garantir melhores condições orçamentária e financeira. Importante destacar que a base justificadora dessa reforma é idêntica à que justificou a reforma gerencial, em 1998, o equilíbrio fiscal, a modernização e, principalmente, a eficiência.

Essa agenda reformista em que o Brasil se insere é resultado, por um lado, de uma pressão latente do mercado internacional, que observa o Brasil como um país que possui um excelente potencial para investimentos, e, de outro lado, de uma pressão crescente do mercado interno.

Nessa linha de interesses internacionais voltados para o Brasil, o Banco Mundial (2018) apresentou um estudo no qual afirma que há uma excelente janela de oportunidade para a realização de uma profunda reforma administrativa no país.

A oportunidade é o expressivo número de servidores públicos que vão se aposentar nos próximos anos, permitindo uma adequação da legislação aos servidores ingressantes, que irão substituir aqueles que se aposentaram, podendo gerar uma economia a curto e médio prazo.

No âmbito do serviço público federal, conforme estudo apresentado pelo Banco Mundial (2018), por exemplo, estima-se que, no ano de 2030, pouco menos de uma década, um quarto da folha de pagamento do Governo Federal será destinado a contraprestação salarial de servidores que ainda serão contratados. Nesse sentido, a adequação legislativa necessária para gerar uma economia nos gastos com os servidores, na faixa de bilhões de reais, como indica o Banco Mundial (2018), inclui salários menos atrativos e progressão de carreira dificultada, entre outras medidas.

O estudo, intitulado “Gestão de Pessoas e Folhas de Pagamentos no Setor Público Brasileiro: O que os dados dizem?” (2018) indica que, se a Reforma Administrativa for realizada da forma correta, ou seja, se tornar a administração mais flexível, a progressão de cargos mais rigorosa, adequar as carreiras públicas a uma lógica de mercado, utilizar com racionalidade o material humano, promovendo a competitividade e, assim, estimulando a produtividade e a eficiência, poderá gerar ganhos fiscais significativos para o Governo Federal e para os Estados.

Outros dados apontados no estudo do Banco Mundial (2018) representam, segundo a instituição, uma grande dificuldade para a oxigenação das contas públicas e para o alcance de maior eficiência nos serviços públicos prestados.

Aponta o Banco Mundial (2018) que o Estado gasta cerca de 10% do PIB com o pagamento de salários e vencimentos de servidores públicos ativos, tendo como base de dados o ano de 2018. Além disso, somando-se despesas dos regimes próprios de previdência, 15% do Produto Interno Bruto são gastos com o pagamento de servidores ativos e inativos, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional.

Numa perspectiva comparativa, segundo o estudo do Banco Mundial (2018), o gasto do setor público brasileiro com folha de pagamentos é elevado para os padrões internacionais. Outro dado apontado que merece destaque é o de que a relação entre o número de funcionários públicos e a população brasileira, que está na casa dos 5,6%, é mais alta do que a média dos países da América Latina, que está em torno de 4,4%.

Quando se analisam os números do Governo Federal, separadamente dos Estaduais, o Banco Mundial (2018) aponta que o Governo Federal conta com 12% dos servidores públicos brasileiros e arca com 25% do total gasto com os servidores públicos do país, o que indica altos salários no setor público federal. Conforme aponta o Banco Mundial (2018), os gastos com pessoal pela União correspondem à sua segunda maior despesa.

Quando se analisa a situação dos Estados brasileiros, a situação é ainda mais crítica. Vinte e sete dos estados brasileiros já apresentaram atraso no pagamento de servidores, conforme o relatório apresentado do Banco Mundial (2018). Essa situação reflete o fato de que cerca de metade desses entes comprometem mais de 60% da sua receita corrente líquida com despesas de pessoal.

Por outro lado, há um estudo intitulado “Reforma Administrativa do Governo Federal: Contornos, Mitos e Alternativas” (2019), de uma Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público, composta por entidades públicas, como por exemplo, pela Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (FONACATE), pela Associação Brasileira de Economistas pela Democracia (ABED), pela Associação Brasileira de Juristas pela Democracia (ABDJ), entre outras, que apresenta um contraponto sólido à visão de oportunidade apontada pelo Banco Mundial (2018) e pelas justificativas socioeconômicas do Governo Federal, baseados em dados.

O estudo “Reforma Administrativa do Governo Federal: Contornos, Mitos e Alternativas” (2019), aponta, inicialmente, dois dados interessantes sobre o tamanho do Estado brasileiro para desconstruir o imaginário de que a máquina pública está inchada. Em comparação com países que formam o núcleo da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), mesmo pontuando que nesses países, nos últimos anos,

as políticas de bem-estar social foram reduzidas, o Brasil tributa a população e emprega servidores públicos, em contraste com a população ocupada, menos que a média internacional.

Em 2015, por exemplo, a tributação bruta, nos três níveis de governo, alcançou 35,6% do Produto Interno Bruto, enquanto os países da OCDE alcançaram 42,4%. No mesmo ano, em 2015, a relação de servidores públicos em contraste com a população ocupada nos países da OCDE teve uma média de 21,3%, contra 12,1% no Brasil.

Além disso, como apontado no estudo do Banco Mundial (2018), a relação entre o número de servidores públicos e a população no Brasil está na casa dos 5,6%, ou seja, mais alta do que a média dos países da América Latina, que está na casa de 4,4%. Todavia, o próprio Banco Central (2018) também aponta o dado de que, quando comparado com os países da OCDE, a relação entre número de servidores públicos e população, o Brasil fica para trás, uma vez que o percentual dos países que compõem o eixo alcança a casa dos 9,5%, ou seja, o percentual brasileiro é muito inferior.

Outro ponto debatido diz respeito ao crescimento no número de servidores públicos nos últimos anos, conforme aponta o estudo da Frente Parlamentar (2019), baseado em dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, a recomposição de pessoal no setor público, desde 2000, foi apenas o suficiente para repor o número de servidores ativos da década de 90.

Conforme o estudo apresentado da Frente Parlamentar (2019), quando se analisa do ponto de vista quantitativo, por exemplo, o número de servidores federais em 2018 (seiscentos e cinquenta e cinco mil), é inferior ao quantitativo de servidores federais em 1991. Quando se analisa, do ponto de vista qualitativo - o que, em nenhum momento do estudo do Banco Mundial (2018) foi feito - os ganhos em produtividade e qualidade pelo setor público com a admissão de novos servidores foram evidentes, uma vez que, em comparativo com os servidores da década de 90, os recém contratados possuem maior escolaridade, são mais íntimos às novas tecnologias, foram contratados por concursos públicos cada vez mais exigentes e competitivos, além de terem vínculo estatutário, com estabilidade e autonomia na realização do trabalho, sem vínculos precários, trazendo gradativas ao desempenho institucional.

Um dado em particular, apontado pelo Banco Mundial (2018), que chama, à primeira vista, muita atenção, é o de que o gasto com servidores pela União corresponderia a sua segunda maior despesa. Contudo, como se verá, esse dado é indevido e descontextualizado, conforme o relatório da Frente Parlamentar (2019). É indevido, de um lado, porque aglutina servidores militares, ativos, inativos, civis, entre outros, no mesmo bojo. Descontextualizado porque não se especifica que é a segunda maior despesa primária, isto é, desconsidera o volume de juros da dívida pública.

Analisando os dados de 2018, quando se considera os valores da dívida pública, as despesas com pessoal caíram para terceiro lugar no ranking de gastos da União. O regime geral da previdência social, em primeiro lugar, conta com R\$ 586 bilhões. Os juros nominais, em segundo lugar, contam com R\$ 310 bilhões e, por último, em terceiro, o gasto com pessoal e encargos sociais, com R\$ 298 bilhões.

Outros dois pontos apontados pelo Governo na Exposição de Motivos nº 47 (BRASIL, 2020) e pelo Banco Mundial (2018) dizem respeito à complexidade e à inflexibilidade da Administração Pública, as quais seriam responsáveis por um baixo desempenho e pela ineficiência dos serviços prestados. Quando se fala em maior flexibilização da Administração Pública, diz-se, obrigatoriamente, no relaxamento do direito de estabilidade e no modelo de contratação e progressão de carreiras, que serão abordados, especificamente, no próximo tópico.

Como bem apontado no estudo da Frente Parlamentar (2019), o argumento de complexidade e de inflexibilidade da Administração Pública diz respeito à retórica de ineficiência na prestação dos serviços públicos. Assim, é pensamento comum que, no Brasil, entrega-se pouco à população enquanto tributa-se demasiadamente. Essa informação seduz, ainda mais quando usada como comparação com países mais desenvolvidos. Um contraste interessante é quando se observa o Brasil e a Suécia, país que é recorrentemente usado como parâmetro comparativo. Contudo, não se diz que o país de origem nórdica possui uma carga tributária 40% maior que a brasileira, além de contar, *per capita*, com 4,5 vezes mais recurso por habitante.

O estudo da Frente Parlamentar (2019) arguiu, também, a necessidade constante de aproximar a lógica da prestação de serviços privados à lógica da prestação de serviços públicos, sem realizar qualquer ressalva com aquilo que as diferencia, o que seja, de que o serviço público não busca lucro. Assim, a atuação do Estado deve sempre buscar mais do que prestar o serviço público, mas prestá-lo da melhor forma possível. Contudo, dificuldades estruturais impõem limites, problemas que não foram apontados pelo Governo, nem pela pesquisa do Banco Mundial, como a diminuição na relação servidor e crescimento populacional, nas últimas décadas. Em 1998, no âmbito federal, o contingente de servidores era de 912.739 na ativa, contra 1.174.945 em 2018, ou seja, um crescimento de apenas 28% no número de servidores, enquanto a população, no mesmo período cresceu em 45%.

Além do exponencial crescimento populacional, a Constituição (BRASIL, 1988) trouxe consigo a implementação de diversos direitos sociais, como acesso amplo à saúde, educação, entre outros, que são prestados, desde então, pela mesma estrutura pública. Por exemplo, como

apontado no estudo da Frente Parlamentar (2019), a previdência pública, que contava com 18,9 milhões de beneficiários em 2002, passou para 30,3 milhões em 2018. O benefício de prestação continuada saltou de 2,3 milhões para 4,6 milhões no mesmo período. Os procedimentos ambulatoriais do SUS chegaram a 3,8 bilhões em 2013, contra 1,8 bilhão em 2002. As matrículas na educação profissional de nível médio saltaram de 279 mil em 2002, para 1,8 milhão em 2018.

Aspectos normativos da PEC nº 32 de 2020: introdução: alcances, fases e efeitos

A Proposta de Emenda Constitucional nº 32 (BRASIL, 2020), submetida pelo Governo Federal ao Congresso Nacional, visa a implementação de um novo modelo de serviço público, que promoverá mudanças desde o tratamento jurídico dispensado aos servidores públicos até a estrutura da Administração Pública.

As alterações propostas alcançarão os servidores de todas as esferas da federação, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em todos os níveis de poder, Executivo, Legislativo e Judiciário. Se aprovada, só estenderá seus efeitos aos futuros ingressantes no serviço público, sendo garantidos aos antigos servidores os direitos já contemplados.

Contudo, um ponto chama atenção, qual seja, parlamentares, juízes, desembargadores, ministros de tribunais superiores, promotores de justiça, procuradores e militares, não serão incluídos pela Reforma Administrativa. Segundo noticiado na Agência do Senado (2020), o Governo justificou que, se propusesse tais alterações aos regimes jurídicos desses agentes públicos, estaria incidindo em vício de iniciativa, por pertencerem a outros Poderes.

A reforma administrativa será proposta e aprovada em partes, o que é uma técnica legislativa utilizada com frequência pelo Governo, em matérias de alta complexidade e de abrangente impacto social.

Segundo previsto no portal da Agência do Senado (2020), o plano apresentado é de que a reforma administrativa contará, na primeira fase, com a implementação de um novo regime de vínculos, alteração organizacional da administração pública e com o fim imediato de alguns benefícios. Na segunda fase, serão apresentados ao Congresso Nacional para aprovação projetos de Lei Complementar para regular a gestão de desempenho dos servidores públicos, diretrizes de carreiras e cargos, funções e gratificações. E, por último, será apresentado um projeto de Lei Complementar que terá como fito tratar dos direitos e deveres, da estrutura

remuneratória e da organização de carreiras do novo serviço público que está sendo implementado.

A presente pesquisa tem como objetivo a análise das mudanças trazidas nessa primeira fase de reforma administrativa, ou seja, a análise dos principais institutos jurídicos alterados e as principais inovações legislativas contidas no bojo da Proposta de Emenda Constitucional nº 32 (BRASIL, 2020) que são a inclusão de princípios orientadores da atuação da Administração Pública, as novas formas de vínculo, a estabilidade, as avaliações de desempenho, além da criação da figura dos cargos típicos de Estado.

Alteração do alicerce principiológico

A Proposta de Emenda Constitucional nº 32 (BRASIL, 2020), em seu artigo 1º, *caput*, traz alterações nos princípios constitucionais orientadores da atuação da Administração Pública, previstos no artigo 37 da Constituição (BRASIL, 1988).

O atual artigo 37 da Constituição (BRASIL, 1988) possui a seguinte redação:

Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]

O artigo 1º da Proposta de Emenda Constitucional nº 32 (BRASIL, 2020) propõe a redação constitucional a seguir:

Art. 1º A administração pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública, eficiência e subsidiariedade [...]

Nota-se a proposta da inclusão dos princípios da imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública e da subsidiariedade à redação original.

A partir de uma abordagem comparativa, verifica-se que princípios como o da transparência, o da imparcialidade e o da responsabilidade já encontram correspondência em princípios atualmente previstos na Constituição (BRASIL, 1988), respectivamente, aos princípios da publicidade, da impessoalidade e da legalidade.

Essa inclusão de princípios que já encontram correspondentes é redundante, como apontado na Nota Explicativa n. 5.394, de autoria da Consultoria Legislativa do Senado (2020), possuindo, tão somente, escopo retórico-legitimador. A Nota Explicativa (2020) ainda aponta que os princípios da boa governança e da inovação seriam derivados do princípio da eficiência, o que não produziria riscos.

Todavia, como apontado na Nota Explicativa (2020), a inclusão de princípios como o da subsidiariedade, da unidade e da coordenação exige cautela. Isso porque, apesar de instituídos por emenda constitucional, seu conteúdo será consolidado posteriormente, pela doutrina e pela jurisprudência, gerando um risco desnecessário acerca de futura aplicabilidade pela Administração Pública. Destaca-se que os princípios são utilizados, até mesmo, no controle de constitucionalidade.

Nesse sentido, por exemplo, a inclusão do princípio da subsidiariedade traz um demasiado risco de mínima intervenção do Estado em virtude de seu caráter neoliberal. Na Exposição de Motivos nº 47, que acompanha o corpo normativo da Proposta de Emenda Constitucional nº 32 (BRASIL, 2020), expôs o Governo, de forma superficial, o sentido que se pretende empregar ao princípio em comento; veja-se:

O princípio da subsidiariedade está associado com a valorização do indivíduo e das instâncias mais próximas a ele, prestigiando sua autonomia e sua liberdade. Tal princípio, historicamente consolidado, visa a garantir que as questões sociais sejam sempre resolvidas de maneira mais próxima ao indivíduo-comunidade, e só subsidiariamente pelos entes de maior abrangência, ressaltando, no âmbito da Administração pública, o caráter do federalismo.

O real sentido que a base governista visa empregar ao princípio da subsidiariedade não é transparente. Demonstra um intuito de se transferir a resolutividade de questões sociais para o cidadão e para a sociedade, ou seja, para a esfera privada, reservando um caráter subsidiário para a intervenção estatal. Diante disso, nota-se um flagrante conflito entre o princípio da legalidade e da subsidiariedade, pois, enquanto o primeiro elenca o dever de atuar da Administração diante previsão legal, o segundo exige a Administração de sua atuação.

Conclui-se que a inclusão de princípios sem uma base jurídica sólida e com cautela poderá gerar desde insegurança jurídica até, amparadas pelo ordenamento jurídico, omissões violadoras de direitos fundamentais por parte do Estado.

Novas formas de vínculo

No artigo 1º da Proposta de Emenda Constitucional nº 32 (BRASIL, 2020) é proposta a seguinte nova redação para a Constituição (BRASIL, 1988): “Art. 1º. Os cargos, os vínculos e os empregos públicos são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei.”

O inciso I do artigo 37 da Constituição (BRASIL, 1988) tem a seguinte redação:

Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei.

Note-se que houve a supressão da categoria “funções públicas” no corpo legal da reforma administrativa, que foi substituída por "vínculos". A figura dos “cargos” e “empregos públicos” foi mantida.

As novas formas de vínculos, que serão incluídos como categorias de contratação do funcionalismo público, estão previstos nos incisos I a V do artigo 39-A da Emenda (BRASIL, 2020). Eis o dispositivo:

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.

Para compreender cada nova categoria e suas repercussões na prestação dos serviços públicos, é necessária uma análise detida de cada uma. A primeira forma de vínculo, o de experiência, previsto no inciso I do artigo 39-A da Proposta de Emenda Constitucional nº 32 (BRASIL, 2020), será, apenas, uma etapa do concurso público de outros cargos e vínculos.

O vínculo de experiência só existirá nas hipóteses de contratação de vínculo com prazo indeterminado e de cargos típicos de Estado, por serem os únicos que irão contar com aprovação prévia em concurso, conforme previsto, respectivamente, nas alíneas “a” e “b” do inciso I do

artigo 37 da Proposta de Emenda Constitucional nº 32 (BRASIL, 2020). Importante destacar que, para provimento de empregos públicos, será mantida a necessidade de concurso prévio.

Interessante crítica quanto ao vínculo de experiência é presente na Nota Informativa do Senado (2020), da Consultoria Legislativa do Senado Federal. Questiona-se, na Nota Informativa (2020), quais serão, de fato, as funções que os servidores em vínculo de experiência poderão exercer. Poderão gerar obrigações? Constituir direitos? Terão autonomia necessária para exercer o *munus* público, mesmo em período de teste, uma vez que, enquanto não cumprirem o período de experiência com desempenho satisfatório e estiverem dentro do quantitativo previsto, não gozarão de estabilidade?

Nesse ponto, destaca-se que, nos moldes atuais da Proposta de Emenda Constitucional nº 32 (BRASIL, 2020), só terão direito à estabilidade os servidores vinculados a cargos típicos de Estado, conforme *caput* do artigo 41:

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.

Portanto, os futuros servidores, ainda que nomeados, por exemplo, na modalidade de vínculo por prazo indeterminado, não contarão com o direito à estabilidade.

Noutro giro, há o vínculo por prazo determinado, previsto no inciso II do artigo 39-A da Proposta de Emenda Constitucional nº 32 (BRASIL, 2020). Conforme expresso no §2º do seu artigo 39, essa modalidade de vínculo servirá para o atendimento de serviços temporários e eventuais; note-se:

Art. 39 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

[...]

§ 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.

Importante notar que as hipóteses de contratação por tempo determinado são muito amplas, o que pode abrir margem de interpretação para o uso indevido do vínculo. Além disso, nota-se, também, que não é preciso concurso para essa modalidade de contratação, apenas processo seletivo simplificado, o que demonstra, mais uma vez, que esse tipo de vínculo pode ser desvirtuado, dando margem a um aparelhamento do Estado por agentes políticos. O processo seletivo simplificado, no texto da Proposta de Emenda Constitucional nº 32 (BRASIL, 2020), é previsto no inciso IV do §8º do artigo 37.

Noutro giro, há a inclusão dos cargos por prazo indeterminado e os cargos típicos de Estado. Ambos dependerão de concurso público, além de outros requisitos, que são provas de títulos, período mínimo de experiência com bom desempenho e estarem entre os melhores avaliados dentro do número de vagas.

O primeiro, previsto no inciso II-A do artigo 37, será utilizado para atividades técnicas, administrativas ou especializadas, de necessidade contínua, mas que não sejam típicas de Estado. O contorno crítico que estabelece é pela ausência do direito à estabilidade também para essa categoria de servidores que, diferentemente daqueles contratados por prazo determinado, terão, via de regra, um vínculo contínuo, mas, ainda sim, precarizado, pela insegurança na realização do serviço sem a segurança da estabilidade que o *munus* público exige.

O segundo, previsto no inciso II do artigo 37, será restrito àqueles servidores que tenham como atribuição o desempenho de atividades que são próprias do Estado, conforme bem explicitado na Nota Informativa (2020). Contudo, como a Proposta de Emenda Constitucional nº 32 (BRASIL, 2020) não traz o enquadramento de quais servidores se encaixam nesses moldes, a definição ficará para outra fase da Reforma Administrativa. Essa abertura poderá gerar pressões de algumas classes do serviço público para se enquadrarem em cargos típicos, favorecendo *lobbies* e tráfico de influência entre a Administração e as forças políticas, como bem aponta a Nota informativa (2020). Isso porque, como visto, será a única categoria que contará com o direito à estabilidade.

Já os cargos de liderança e assessoramento, previstos no inciso V do artigo 37 da Proposta de Emenda Constitucional nº (BRASIL, 2020), serão destinados às atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas, sem a necessidade de concurso público. Entende-se, a partir da leitura do artigo 4º do Projeto de Emenda Constitucional n. 32 (BRASIL, 2020), que os cargos de liderança e assessoramento vêm para substituir, gradativamente, as atuais funções de confiança e os cargos em comissão; veja-se:

As funções de confiança, os cargos em comissão e as gratificações de caráter não permanente existentes na data de entrada em vigor desta Emenda à Constituição serão gradualmente substituídos pelos cargos de liderança e assessoramento a que se refere o art. 37, caput, inciso V, da Constituição, nos termos de ato do Chefe de cada Poder.

A Constituição (BRASIL, 1988), inciso V, do seu artigo 37, prevê, contudo, que as funções de confiança e os cargos comissionados destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, enquanto a Proposta de Emenda Constitucional nº 32 (BRASIL, 2020) destina aos cargos de liderança e assessoramento atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas.

Além disso, a Proposta de Emenda Constitucional nº 32 (BRASIL, 2020), em sua redação, suprime a regra de que as funções de confiança serão exercidas, exclusivamente, por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão por servidores de carreira.

Dessa forma, estará autorizado, na Constituição (BRASIL, 1988), que cargos de liderança sejam destinados a atribuições meramente técnicas. Como bem apontado na Nota Informativa (2020), se, atualmente, já ocorrem desvios no provimento dos atuais cargos de direção, chefia e assessoramento, poderá causar ainda mais desvios a autorização constitucional que permite maior abertura de admissão para os novos cargos, sem requisitos mínimos pré-estabelecidos.

A previsão de concurso público apenas para cargos típicos de Estado e para vínculos por prazo indeterminado, poderá comprometer a eficiência na prestação de serviços públicos à sociedade, uma vez que é requisito indispensável para a manutenção da qualidade na seleção de novos servidores e para a isonomia durante o processo entre os participantes.

Por fim, conclui-se que, a flexibilização pretendida pelo Governo, por meio da Proposta de Emenda Constitucional nº 32 (BRASIL, 2020), em relação a criação de novas modalidades de cargos e vínculos, sem estabilidade, sem a necessidade prévia da realização de concurso público para ingresso em alguns casos, poderá ensejar a precarização dos serviços públicos prestados à sociedade, na medida em afeta diretamente na qualidade dos serviços públicos.

É certo que a confirmação da ocorrência dessas consequências dependerá de pesquisas empíricas futuras; contudo, considerando as premissas teóricas que foram apresentadas, é possível vislumbrar a elevada potencialidade de ocorrência de tais desdobramentos sociais.

A Proposta de Emenda Constitucional nº 32 (BRASIL, 2020) propõe uma drástica alteração no direito à estabilidade dos servidores públicos, atualmente consagrado no *caput* do artigo 41 da Constituição (BRASIL, 1988). Eis o teor do dispositivo vigente: “Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.”

A nova redação proposta pela Proposta de Emenda Constitucional nº 32 (BRASIL, 2020) diz o seguinte: “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.”

Nota-se que, a partir da Proposta de Emenda Constitucional nº 32 (BRASIL, 2020), o direito à estabilidade só será estendido aos servidores de cargos típicos de Estado. Todavia, como visto, não há, por enquanto, nessa primeira fase, a qualificação do que virão a ser considerados servidores de cargos típicos de Estado.

Isso constitui um ponto que requer atenção, devido a insegurança em relação a quais servidores ocuparão essa condição. Segundo consta no portal da Agência do Senado (2020), os servidores que se enquadram aos cargos típicos de Estado são aqueles que exercem atividades exclusivamente públicas e que são finalísticas, indispensáveis para a existência ou representação do Estado, que compõem o núcleo duro do Estado.

O que se infere disso é que, notadamente, poucas categorias de servidores serão enquadradas nessa condição. Dessa forma, todos os demais servidores públicos não farão jus ao direito à estabilidade, ou seja, a maioria dos futuros servidores, salvo aqueles que já houverem ingressado no serviço público anteriormente à reforma administrativa.

Ocorre que a estabilidade do servidor no cargo para o qual ingressou via concurso público é uma prerrogativa que busca a proteção do servidor contra o arbítrio político indevido, como bem apontado no estudo Reforma Administrativa do Governo Federal: Contornos, Mitos e Alternativas (2020). A estabilidade, assim, visa, antes de tudo, o interesse público, ao garantir a imparcialidade e a autonomia profissional na prestação do serviço público pelo servidor. Nessa linha de raciocínio, os mais afetados com a mitigação do direito à estabilidade não são apenas os servidores públicos, mas também toda a população, que carece de sua prestação.

É importante destacar que, na reforma gerencial de 1998, o direito à estabilidade também foi alvo de mecanismos que visavam flexibilizar sua amplitude, sob o argumento da eficiência e da modernização dos serviços públicos, assim como atualmente se pretende.

Contudo, de modo acertado e não radical, foi prevista, na Emenda Constitucional nº 19 (BRASIL, 1998), a possibilidade de demissão do servidor por baixo desempenho, mas desde que assegurada a ampla defesa, além de outras possibilidades, como em virtude de sentença judicial transitada em julgado. Como resultado, têm-se os incisos do §1º do artigo 41 da Constituição (BRASIL,1988). Veja-se:

Art. 41 São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

[...]

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

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

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

Na contramão do texto da Constituição (BRASIL, 1988), a Proposta de Emenda Constitucional nº 32 (BRASIL, 2020) propõe, além da limitação do direito à estabilidade somente aos servidores de cargos típicos de Estado, também uma flexibilização incisiva nas hipóteses de perda do cargo para eles.

Dessa forma, explica-se, aqueles servidores que forem enquadrados na categorização de carreiras típicas, com o direito à estabilidade, sofrerão, da mesma forma que os demais servidores não contemplados por ela, a afetação de sua autonomia profissional. Segue alteração proposta para as hipóteses de perda do cargo:

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;

III - mediante avaliação periódica de desempenho, na forma da lei, assegurada a ampla defesa.

Antes de qualquer análise, faz-se a observação de que a hipótese de desligamento prevista no inciso II do §1º do artigo 41 da Constituição (BRASIL,1988), qual seja, mediante

processo administrativo, assegurada ampla defesa, será mantida na reforma administrativa. A precarização, contudo, é notória quando se constata que, a partir da aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 32 (BRASIL, 2020), será possível perda do cargo público em razão de decisão proferida apenas por órgão judicial colegiado e que, a avaliação de desempenho, que anteriormente deveria ser regulada por lei complementar, poderá, então, ser regulada por lei ordinária.

Os argumentos justificadores trazidos na exposição de motivos nº 47 da Proposta de Emenda Constitucional nº 32 (BRASIL, 2020) são, basicamente, de que o instituto da estabilidade gera uma inflexibilidade da máquina administrativa em relação a questões econômicas e de que constitui uma imunidade para aqueles servidores que não possuem bons rendimentos.

Todavia, conclui-se que estes argumentos que buscam justificar a extinção, para alguns, e a flexibilização do direito a estabilidade para outras espécies de servidores públicos sob o pretexto de necessidade de redução dos gastos públicos não podem prosperar. A Emenda Constitucional nº 19 (BRASIL, 1998) deu nova redação ao artigo 169 da Constituição (BRASIL, 1988), permitindo a exoneração de servidores estáveis, quando excedidos os limites para despesas com pessoal previstos em lei complementar, de maneira que a contenção de despesas públicas mediante imprescindível exoneração de servidores públicos já é atualmente possível. Além disso, o arcabouço jurídico brasileiro conta com diversas penalidades administrativas, como a demissão, a cassação, entre outros meios jurídicos eficazes, para coibir a desídia e o baixo desempenho na prestação dos serviços pelo servidor público. São exemplos a Lei nº 8.429 (BRASIL, 1992), o Decreto nº 1.171 (BRASIL, 1994) e a Lei nº 12.813 (BRASIL, 2013), além de inúmeras outras, em todos os níveis do Estado.

REFERÊNCIAS

BLYTH, Mark. **A História de uma ideia perigosa**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. [S. l.], v. 47, n. 1, p. 07 - 40, 2015. DOI: 10.21874/rsp.v47i1.702. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702>. Acesso em: 5 mar. 2021.

BRESSER PEREIRA, L. C. Una reforma para tornar viables las políticas sociales. **Intervención en el seminario “Los Nuevos Mecanismos Institucionales: Estado, Mercado y Sociedad Civil”**, patrocinado pela Universidad de San Martín y el BID, Buenos Aires, 8 y 9 de mayo, de 1998. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=4732>. Acesso em: 5 mar. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**. V. 34, n. 4, p. 7 a 26, 1 jan. 2000. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6289#:~:text=A%20reforma%20gerencial%20do%20Estado%20de%201995%20faz%20distin%C3%A7%C3%A3o%20entre,p or%20organiza%C3%A7%C3%B5es%20p%C3%ABlicas%20n%C3%A3o%2Destatais..> Acesso em: 5 mar. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma gerencial e legitimação do estado social**. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2017, vol.51, n.1, pp.147-156. ISSN 1982-3134. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122017000100147&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 5 mar. 2021

BANCO MUNDIAL. **Gestão de pessoas e folha de pagamentos no setor público brasileiro: O que os dados dizem?** Brasil, 2019. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/449951570645821631/pdf/Gest%C3%A3o-de-Pessoas-e-Folha-de-Pagamentos-no-Setor-P%C3%Ablico-Brasileiro-o-Que-Os-Dados-Dizem.pdf>. Acesso em 05 de mar 2021.

Reforma Administrativa do Governo Federal: contornos, mitos e alternativas. Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público – 1ª ed. - Brasília: FONACATE, 2019. Disponível em: <https://sintufejuf.org.br/wp-content/uploads/2020/01/Reforma-Administrativa-do-Governo-Federal-celular-contornos-mitos-e-alternativas-Frente-em-Defesa-do-Servi%C3%A7o-P%C3%ABlico-2019-10.pdf>. Acesso em: 05 de mar. 2021.

Nota Informativa nº 5.394, de 2020. Referente à STC nº 2020-09803, do Senador [...] sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020, “PEC da Reforma Administrativa”. Disponível em: <https://www.anfp.org.br/wp-content/uploads/2020/10/RA-NI-5394-2020-SENADO-FEDERAL.pdf>. Acessado em: 05 de mar. 2021.

Agência Senado. Veja os principais pontos da reforma administrativa proposta pelo governo. Da Redação. Brasília: Senado Federal, 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/09/08/veja-os-principais-pontos-da-reforma-administrativa-proposta-pelo-governo>. Acesso em: 05 de mar. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 26 fev. 2021.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional nº 32, de 2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília, DF: Poder Executivo. Disponível em: amara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083. Acesso em: 05 mar. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 05 mar. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.

Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 05 mar. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 05 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 23 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13467.htm. Acesso em: 05 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm. Acesso em: 05 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 05 mar. 2021.

BRASIL. Decreto nº 1171, de 22 de junho de 1994. Dispõe sobre o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm. Acesso em: 05 mar. 2021

BRASIL. Decreto nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 05 mar 2021