

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO
E PESQUISA – IDP
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – EDAP
GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

RAIMUNDO NONATO PEREIRA DE SOUZA

**REFORMA ADMINISTRATIVA: DA REFORMA DO APARELHO DO
ESTADO DA DÉCADA DE 1990 À PROPOSTA DE REFORMA DOS
DIAS ATUAIS**

**BRASÍLIA
JUNHO 2021**

RAIMUNDO NONATO PEREIRA DE SOUZA

**REFORMA ADMINISTRATIVA: DA REFORMA DO APARELHO DO
ESTADO DA DÉCADA DE 1990 À PROPOSTA DE REFORMA DOS
DIAS ATUAIS**

Trabalho apresentado à banca examinadora como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública pela Escola de Direito e Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – EDAP/IDP.

Orientador: Prof. Alex Cavalcante Alves.

**BRASÍLIA
JUNHO 2021**

RAIMUNDO NONATO PEREIRA DE SOUZA

REFORMA ADMINISTRATIVA: DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO DA DÉCADA DE 1990 À PROPOSTA DE REFORMA DOS DIAS ATUAIS

Trabalho apresentado à banca examinadora como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública pela Escola de Direito e Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – EDAP/IDP.

Orientador: Prof. Alex Cavalcante Alves.

Brasília - DF, 22 de junho de 2021

Prof. Alex Cavalcante Alves

Professor Orientador

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e
Pesquisa – IDP

Prof. Felipe Portel Bezerra

Membro da Banca Examinadora Instituto Brasileiro de Ensino,
Desenvolvimento e
Pesquisa – IDP

Prof. Rodrigo Mota Narcizo

Membro da Banca Examinadora

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa –
IDP

REFORMA ADMINISTRATIVA: DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO DA DÉCADA DE 1990 À TENTATIVA DE REFORMA DOS DIAS ATUAIS

Raimundo Nonato Pereira de Souza

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Metodologia 3. Noções sobre Reforma Administrativa; 4. Histórico de Reformas Administrativas no Brasil; 5. Contexto que antecedeu a Reforma Administrativa da década de 1990; 6. Modelo e resultados da Reforma Administrativa da década de 1990; 7. Contexto da proposta de Reforma atual; 8. Teor da proposta de Reforma atual; 9. Comparação da Reforma Administrativa da década de 1990 com a proposta de Reforma atual; 10. Reflexões sobre a Reforma Administrativa 11. Conclusão

RESUMO

O presente artigo estuda e faz uma comparação entre a Reforma Administrativa da década de 1990 e a tentativa de Reforma Administrativa dos dias atuais. O objetivo principal deste trabalho é verificar se a Reforma atual tem condições de ser mais efetiva, e de trazer melhores resultados para o serviço público que a Reforma apresentada nos anos 90. Este trabalho tentará fortalecer o debate acerca do assunto, contrastando os conceitos que a literatura traz às ações e declarações do governo brasileiro, principalmente na visão de Bresser Pereira, um dos formuladores da reforma iniciada em 1995, e como os estudiosos enxergam as mudanças alcançadas com tais reformas, além de verificar se a reforma atual se mostra mais estruturada para alcançar as metas a que se propõe.

Palavras-chave: Reforma Administrativa; Serviço Público; Burocracia Pública; Administração Pública.

ABSTRACT

This article studies and makes a comparison between the administrative reforms of the 1990s and the attempt of administrative reform of current days. The main objective of this work is to verify if the current reform has conditions to be more effective, and to bring better results to the public service than the reform presented in the 90s. This work will try to strengthen the debate on the subject, in contrast with the concepts that the

literature brings to the actions and statements of the Brazilian government, mainly in the view of Bresser Pereira, one of the formulators of the reform started in 1995, and how scholars see the changes achieved with such reforms, besides verify whether the current reform is more structured to achieve the goals it proposes.

Keywords: Administrative Reform; Public Service; Public Bureaucracy; Public Administration.

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1: Despesa com pessoal civil ativo do executivo federal.....	17
Imagem 2: Percentual de servidores por situação	18
Imagem 3: Possibilidades de desligamento.....	45

1. INTRODUÇÃO

O tema Reforma Administrativa tem sido protagonista da agenda governamental do governo atual. Diante de um cenário de crise econômica que teve seu agravamento com a crise sanitária do novo coronavírus, comprometendo ainda mais a situação fiscal brasileira, foi fortalecido o discurso de que o governo deve reformular a máquina pública. Este contexto difícil para a situação fiscal em razão da folha de pagamento já assombra os Estados, que, há algum tempo, enfrentam o desafio de se enquadrar nos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Destarte uma Reforma Administrativa é uma das principais alternativas buscadas pelo governo para equilibrar as contas públicas.

No sentido amplo, uma reforma administrativa corresponde a um “conjunto de inovações em políticas públicas de gestão e no desenho de organizações programáticas” (SECCHI, 2009, p. 364). As reformas têm o intuito de tornar o serviço público mais eficiente seja em termos econômicos, tendo em vista que a burocracia pública representa um gasto expressivo para os cofres públicos, ou em termos de qualidade do fornecimento dos serviços públicos. Vive-se no Brasil uma conjuntura de intenção de reforma, a fim de reduzir o peso do Estado e buscando mais eficiência, que é um dos princípios constitucionais da Administração Pública. Diante disso, este trabalho visa contribuir para verificar se a reforma atual tem condições de ser mais efetiva, e de trazer melhores resultados para o serviço público

Perante a perspectiva atual, onde são reforçadas as cobranças da população para a melhoria do serviço público, um cenário que se assemelha ao que antecedeu a Reforma do Aparelho do Estado na década de 1990, e defronte a manifestações governamentais no sentido de ser necessário tornar mais eficiente a máquina pública, a presente pesquisa busca averiguar se a reforma atual tem condições de alcançar seus objetivos, tendo como referência a reforma introduzida na década de 1990.

Pretende-se analisar a proposta de reforma atual e tentar verificar se ela poderia ser uma evolução, corrigindo algumas falhas ou ela tem potencial para regredir em relação a alguns aspectos quando comparada à reforma da década de 1990, seja em questões de motivação dos servidores públicos ou em termos de democratização do acesso aos serviços públicos.

2. METODOLOGIA

Para a realização desse estudo foi adotado como procedimento metodológico a pesquisa qualitativa de caráter bibliográfico, com abordagem exploratória. De acordo

com Antônio Carlos Gil, a pesquisa exploratória tem como objetivo “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. (...) têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições” (GIL, 2002, p. 41).

O delineamento dessa pesquisa deu-se por meio procedimento técnico da pesquisa bibliográfica, que segundo Antônio Carlos Gil é aquele procedimento que tem como “base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (GIL, 2002, p. 44). Por ter somente objetivos exploratório-descritivos, este estudo adotou apenas estatística descritiva para análise do conteúdo da proposta da Reforma Administrativa atual.

Para efetivar estudo foram utilizados principalmente artigos acadêmicos, reflexões de Bresser Pereira, e o texto da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 32/2020 que estava em tramitação nas datas setembro de 2020 à 24 de maio de 2021, que são objetos de pesquisa além de trazer como base outros autores e estudiosos que são pertinentes para o tema Reforma Administrativa, para se responder à questão principal desse estudo que é: a Reforma Administrativa atual tem condições de ser mais efetiva e trazer melhores resultados para a população brasileira que a Reforma Administrativa dos anos de 1990?

Assim após se estudar ambas as reformas (a efetuada e a proposta) e compará-las, bem como analisar posicionamentos de conceituados autores, buscar-se-á apontar a percepção após a pesquisa elaborada, bem como apontar uma intervenção como contribuição empírica para a área estudada.

3. NOÇÕES SOBRE REFORMA ADMINISTRATIVA

Segundo o dicionário Aurélio, reformar significa dar melhor forma a algo. Torres (2004) define Reforma Administrativa como um conjunto de ações que modificam a estrutura, a função e o sistema de um governo para aumentar a eficiência administrativa e a produtividade em busca de compatibilizar as estruturas administrativas com o planejamento estatal. A Reforma Administrativa pode ser confundida com a Reforma burocrática porém as duas são distintas, enquanto a Reforma Burocrática reformula a relação de poder entre o estado e indivíduos visando a simplificação administrativa e o crescimento econômico (desburocratização), a Reforma Administrativa é um conjunto de políticas com propósito de atingir a eficiência administrativa, aumentando a produtividade, racionalizando as estruturas administrativas de recrutamento, de

seleção, dentre outros (FADUL, SOUZA, 2005 p. 1).

Bresser-Pereira, em seu artigo “Burocracia Pública e Reforma Gerencial na Encruzilhada do Desenvolvimento do Brasil”, afirma que:

“A burocracia pública sempre foi responsável pela administração de um componente fundamental do Estado: a organização do Estado ou o aparelho do Estado ou a administração pública. Nesses termos, ela está dentro do Estado.” (BRESSER-PEREIRA, 2007 p.19).

A burocracia pública se confunde com a administração burocrática de Max Weber, e apesar de comumente se confundir com o Estado, os dois não são a mesma coisa. Burocracia Pública é uma classe profissional que está dentro do Estado, a Reforma Administrativa tenta melhorar a administração desta classe, para tornar as ações da burocracia mais eficientes, e assim melhorar o desempenho da atividade estatal.

A Reforma Administrativa é um processo que busca dar maior governança à ações do Estado para se chegar a eficiência. Tania Margarete Mezzomo Keinert afirma que a Reforma altera o âmago do estado para se criar condições da prática democrática, seja alterações na organização do poder, ou alterações na cultura social que acarretem mudanças nas atitudes dos servidores e população. Keinert traz ainda a seguinte definição de Reforma Administrativa:

“A reforma administrativa passa a ser entendida, assim, como um processo político-educacional permanente, e não apenas como um evento isolado. Ela objetiva transformar as condições de trabalho com vistas à redução de custos, à maximização dos resultados e à democratização das relações entre os participantes organizacionais e entre estes e seus interlocutores externos (KEINERT, 1993).

Para Elvira Fadul e Antônio Ricardo de Souza, as Reformas Administrativas são precedidas por ações que buscam dar maior capacidade gerencial e aumentar a governabilidade e governança no aparelho estatal. Além disso, reformas trazem nova legislação para regular novas técnicas de trabalho e também para reestruturação da máquina pública, buscando a modernização administrativa (FADUL, SOUZA, 2005 p. 2).

4. HISTÓRICO DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL

Vários governantes buscaram realizar alterações na estrutura administrativa durante seu período de governo. Nesse sentido, nesta etapa do trabalho iremos tratar dos mais importantes para a evolução da máquina pública brasileira.

A Administração Pública desde a era colonial até meados da década de 1930 era uma administração patrimonial, não havendo distinção clara entre o bem público e o privado. O modelo patrimonialista é caracterizado pela ausência da observância de diversos princípios considerados fundamentais na atualidade para o funcionamento do aparato estatal.

Os primeiros aspectos de Reforma Administrativa surgiram na década de 1930, no governo de Getúlio Vargas, que desejava implantar uma administração tendo como modelo países mais desenvolvidos, uma Reforma modernizadora inspirada em modelo burocrático weberiano.

Dessa Reforma surgiu o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), que era o líder da Reforma ou de grande parte da Reforma, executou suas principais ações em áreas como administração de pessoal de materiais e administração orçamentária, promovendo a centralização da gestão pública.

“O DASP foi criado pelo Decreto-lei nº 579, de 30-07-1938. Absorveu o Conselho Federal do Serviço Público Civil, criado pela Lei nº. 284, de 28-10-1936, que também aprovou o primeiro plano geral de classificação de cargos”. (WAHRLICH, 1974. p. 38)

No final do período Vargas, os problemas de desempenho do Estado deram origem à necessidade de novas Reformas. No período pós-Vargas, houve a criação de Comissões e a realização de estudos visando a simplificação administrativa e otimização da estrutura estatal, sem, entretanto, a adoção de reformas expressivas. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado aponta algumas das ações de destaque nesse sentido que foram adotadas no governo JK.

“Na própria área da reforma administrativa esta última prática foi adotada, por exemplo, no Governo JK, com a criação de comissões especiais, como a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, objetivando a realização de estudos para simplificação dos processos administrativos e reformas ministeriais, e a Comissão de Simplificação Burocrática, que visava à elaboração de projetos direcionados para reformas globais e descentralização de serviços.” (BRASIL, 1995. p.19)

Com a edição do Decreto-Lei 200, de 1967, deu-se um grande passo para

modernização da máquina pública, por meio do esforço para se desburocratizar e descentralizar as ações governamentais, além de incentivar o treinamento de pessoal.

Beatriz Wahrlich relata que, o governo brasileiro, durante aquele período do regime militar, foi direcionando os esforços na desburocratização e desestatização. Foi criado o Ministério Extraordinário de Desburocratização, a primeira tentativa oficial de direcionar as atividades da Administração Pública para o atendimento das demandas dos cidadãos. Hélio Beltrão, que havia participado ativamente da Reforma em 1967, foi designado como Ministro da Desburocratização do governo Figueiredo.

Beltrão define seu Programa Nacional de Desburocratização (PrND) como ferramenta para “retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado”. As atuações do programa estavam na simplificação de procedimentos, eliminação de informações desnecessárias, privatizações, com o governo atuando por meio de fomento e apoio, e a promoção da eficiência (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Houve, entretanto, algumas consequências inesperadas e indesejáveis: a contratação de funcionários celetistas sem concurso público facilitou a sobrevivência do patrimonialismo, e a estratégia do regime militar, que não se preocupou com a formação de administradores públicos de alto nível, contratando-os por intermédio das empresas estatais, enfraqueceram o núcleo estratégico do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 16).

Os efeitos das Reformas foram positivos uma vez que elas modernizaram alguns aspectos e promoveram vários avanços para a Administração Pública brasileira, apesar de, segundo Bresser-Pereira, as Reformas terem sido utilizadas mais com a função de corte de gastos e, segundo ele deveriam ter ido além. Bresser-Pereira afirma ainda que o aumento da eficiência da burocracia pública e o fato de ela se encontra melhor preparada podem ser atribuídos ao método de seleção e ao processo de responsabilização previstos no modelo gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 44).

5. CONTEXTO QUE ANTECEDEU A REFORMA ADMINISTRATIVA DA DÉCADA DE 1990

A Reforma Administrativa da década de 1990 tomou como base experiências de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, principalmente o Reino Unido. A Reforma da década de 1990 foi impulsionada também

por uma crise no Estado que começara devido ao aumento da dívida externa, com a poupança pública brasileira passando a ficar negativa, somada a uma crise de governança. "O Estado, que deveria ser agente de desenvolvimento, passou a ser seu obstáculo" (BRESSER-PEREIRA, 1998 p. 55).

A crise do Estado se iniciara no contexto mundial desde o final da década de 1970, com a crise do Petróleo, e na década de 1990 o debate acerca da crise do Estado se tornou pauta da agenda política mundial, a ponto de 1997 ter sido objeto do documento "World Development Report of 1997, The State in a Change World", produzido pelo Banco Mundial (PICARELLI, 2007, p. 125).

Os Estados estavam endividados, e então a doutrina sobre Reforma Administrativa propunha a promoção do ajuste fiscal, a liberalização do comércio, a privatização e a desregulamentação em termos de atuação do Estado, em prol de mais agilidade do serviço público. Essa corrente neoliberal se tornou bastante forte na época, porém se tornara claro, de acordo com Bresser-Pereira, que o Estado mínimo no qual caberia apenas o dever de garantir o direito da propriedade, deixando ao mercado a coordenação econômica era irrealista. Todavia, a crise nos Estados evitada por países do Leste e Sudeste Asiático levava à crença da necessidade de se reformar o Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998 p. 22 e 23)

O governo federal promoveu estudos para extrair diagnóstico da administração pública brasileira. Esse estudo foi conduzido pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE. No que diz respeito à gestão de pessoas, o material apontou que havia um crescimento das despesas com pessoal no contexto de crise fiscal, grande impacto das despesas com servidores inativos e com ele o crescimento do curso da folha, o que levava à insustentabilidade do sistema previdenciário da época, carecendo assim também de uma reforma previdenciária. O estudo também apontava que a Administração Pública apresentava desequilíbrios paradoxais, com cargos de alta gerência sub remunerados em relação ao setor privado e cargos de natureza operacional com remuneração muito acima do mercado privado.

Sobre o contexto da Reforma, Alex Cavalcante Aves aponta:

"A constatação das imperfeições do modelo burocrático co pavimentou os caminhos para a adoção do modelo gerencial. A segunda metade da década de 1990 foi o momento em que a Administração Pública brasileira deu passos firmes para a adoção do modelo. De acordo com o texto do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, a reconstrução do aparelho do Estado em bases gerenciais deveria considerar "a necessidade de equacionar as assimetrias decorrentes da

persistência de aspectos patrimonialistas na administração contemporânea, bem como dos excessos formais e anacronismos do modelo burocrático co tradicional” (ALVES, 2017, p.532).

Dessa maneira, com a situação vivida pela máquina pública na época, o Presidente Fernando Henrique Cardoso e tendo o Ministro Bresser Pereira à frente elaboraram e buscaram implementar o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

6. MODELO E RESULTADOS DA REFORMA ADMINISTRATIVA DA DÉCADA DE 1990

A Reforma Administrativa teve seu marco legal implementado através da aprovação da Emenda Constitucional 19, de 1998, todavia as ações reformistas foram desencadeadas principalmente com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que serviu como base para os projetos de Emendas Constitucionais e leis que alteravam as regras sobre a máquina pública.

O Ministério da Reforma do Aparelho do Estado apontava que a Reforma Administrativa tinha como um dos principais objetivos a implantação do modelo gerencial e a melhoria da qualidade do serviço público, em um contexto de ajuste fiscal, descentralizando as atividades.

A Reforma Administrativa da década de 1990 trouxe várias mudanças para a Administração Pública motivadas pelo gerencialismo. Entre os principais pontos destacam-se mudanças nas regras de estabilidade: com a Emenda Constitucional 19, de 1998, o período exigido para obtenção da estabilidade passou a ser de três anos, e o principal ponto nesse eixo é que antes dessa Emenda o servidor público estável só perderia o cargo por ter cometido falta grave, faltas estas definidas em lei, e depois do processo administrativo apurado. Com a Reforma Administrativa, mediante a emenda constitucional o servidor pode perder o cargo por desempenho insuficiente, e se esperava a edição de uma lei complementar para regulamentar a demissão por baixo desempenho, o que não ocorreu até o momento.

Em uma análise sobre a Emenda Constitucional 19, de 1998, Christine Oliveira Peter da Silva aponta sobre o teto remuneratório e sobre os subsídios:

De acordo com a nova redação do art. 37, XI da CF/88 ninguém poderá receber mais, em espécie, do que o que recebem os Ministros do Supremo Tribunal Federal. Conforme já é sabido de todos, os vencimentos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, após as modificações introduzidas pela Emenda nº 19/98, passaram a ser chamados de subsídios, desaparecendo com isso a série de itens que constavam dos contracheques desses (e de todos os outros) magistrados brasileiros, como forma de tentar eliminar as distorções existentes e fazê-los receber um ganho digno e correspondente às suas altas funções. (SILVA, 1999)

Além desses pontos tem-se como alterações advindas da Reforma Administrativa, a limitação da criação de cargos comissionados, o fim da obrigatoriedade da adesão do regime jurídico único, que passou a ser decisão de cada ente federativo, e também se adotou o princípio da eficiência como princípio que rege a Administração Pública. Carvalho Filho destaca:

“A EC nº 19/98, que guindou ao plano constitucional as regras relativas ao projeto de reforma do Estado, acrescentou, ao caput do art. 37, outro princípio: o da eficiência (denominado de ‘qualidade do serviço prestado’ no projeto de Emenda). Com a inclusão, pretendeu o Governo conferir direitos aos usuários dos diversos serviços prestados pela Administração ou por seus delegados e estabelecer obrigações efetivas aos prestadores.” (CARVALHO FILHO, 2012, p. 29)

Alem dos marcos regulatórios que alteram a administração da Burocracia Pública temos fatos que ocorreram com a reforma do Estado na mesma época em que se implantava a Reforma Administrativa. Com a reforma do Estado temos uma mudança na forma de prestação do serviço público, e alteração nas competências do Estado, o Brasil então de Estado provedor passa a buscar implementar a visão de Estado regulador, e assim criam-se as correntes de privatização, publicização e terceirização do serviço público, todas estratégias do Estado para aumentar sua governança e governabilidade, e assim alcançar melhores resultados, o que é o foco da Reforma Gerencial do Estado. Sobre essas correntes gerenciais, Ana Paula Leal Correa Alencar e Paula dos Santos Rocha em seu estudo “O Desmonte do Direito Após a Reforma” conceituam os termos privatização, publicização e terceirização:

Publicização é um processo de transformar uma organização de direito privado, em pública não – estatal, onde a gestão dos serviços e atividades consideradas não – exclusivas do Estados são gerenciadas

por uma parcela da sociedade civil organizada deixando o Estado não mais como executor, mas como regulador. A privatização ocorre quando o governo vende empresas estatais para a iniciativa privada, ou seja, transforma uma instituição Estatal em privada, os governos tendem a explicar esse processo como uma forma de se desfazer de uma empresa Estatal quando a mesma não gera lucros ou quando a mesma causa prejuízo aos orçamentos do Estado, porém o que se nota é a perda da propriedade pública e implementação da ideologia de que, o que é público não pode gerar lucros. Terceirização é o processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio. No seio do Estado, onde se realizam as atividades exclusivas do mesmo, a clara distinção entre secretarias formuladoras de políticas públicas, agências executivas e agências reguladoras, autônomas, implica a criação ou redefinição da instituição. (ALENCAR; DOS SANTOS ROCHA, 2008, p. 8)

As ações de privatização destinavam-se a reduzir o tamanho da máquina pública com relação a estruturas administrativas e cargos públicos, uma vez que os serviços deixam de ser prestados diretamente pela administração pública com a terceirização, há o incentivo para que mão de obra terceirizada seja contratada para desempenhar atividades não exclusivas de Estado dentro do serviço público, reduzindo a necessidade do ingresso de servidores públicos de carreira para atividades operacionais.

Destacam-se importantes legados desta Reforma, principalmente com a Emenda Constitucional 19, de 1998, como a introdução do princípio da eficiência que norteia as atividades do serviço público. Somada à manutenção do concurso público como forma de ingresso, pode-se dizer que sua combinação contribuiu para a profissionalização da Burocracia Pública.

Sob a ótica do ajuste fiscal advindo da Reforma Administrativa que redigiu um novo texto para o art. 169 da Constituição Federal de 1988, prevendo vedação de criação de cargos públicos, conforme previsto no texto original, mas também a vedação a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, que passaram a apenas poderem ser feitas com dotação orçamentária e autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Com essa determinação a Reforma deu maior força para LDO e incentivou o planejamento. Além disso, deu-se maior incentivo a criação da lei complementar que estabeleceria os limites de despesa com pessoal, a Reforma trouxe previsão de redução de cargos comissionados e funções de confiança podendo chegar até em exoneração caso os órgãos não obedecessem os limites.

Decorrente dessa necessidade de ajuste Fiscal, em 2000 foi publicada a Lei

Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, que tem como foco o equilíbrio fiscal contínuo, e traz conceitos de responsabilidade e transparência para as ações dos gestores públicos. Como se pode verificar da lição de Marcos Yamada Nakaguma e Siegfried Bender:

“A Lei de Responsabilidade Fiscal, por sua vez, constituiu um marco institucional importante para as finanças públicas nacionais, contribuindo para o controle do endividamento e para a melhoria da qualidade do gasto público. Do lado das receitas, a Lei de Responsabilidade Fiscal implicou redução das receitas de capital e das operações de crédito, elevando, por outro lado, a arrecadação tributária. Desta maneira, contribuiu para que o financiamento dos Estados seja feito de maneira mais sustentável no longo prazo. Entre as despesas, os resultados indicaram que a Lei de Responsabilidade Fiscal diminuiu as despesas de custeio, em razão dos limites impostos para o gasto com pessoal, e as despesas de capital, em decorrência da limitação dos fluxos de empréstimo para os Estados” (NAKAGUMA E BENDER, 2006 p. 393).

A nova perspectiva de prestação de serviços, tendo o cidadão como cliente, além da adoção do princípio da transparência, contribuiu com a melhoria e possibilitou a Accountability, isso levou o serviço público a outro patamar na cidadania. A esse respeito, o professor Alex Cavalcante Alves destaca:

“O orçamento participativo, que ganhou destaque como iniciativa experimental na cidade de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, e foi difundido como boa prática nas Administrações Municipais pelo Brasil ao longo da década de 1990, ganhou previsão na legislação federal, ainda que com enfoque local, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), e do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) Já no final da primeira e no início da segunda década de 2000, são marcantes a edição do Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, que institui a Carta de Serviços ao Cidadão, e da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação” (ALVES, 2017 P.534).

Segundo Fernando Abrucio, a Reforma Administrativa trouxe avanços a continuação e o aperfeiçoamento da *civil service reform*, e também uma reorganização administrativa do governo federal, com destaque para a melhoria substancial das informações da administração pública e o fortalecimento das carreiras de Estado, pois houve aumento nos concursos e na capacitação feita pela ENAP, que foi revitalizada e o ideal meritocrático contido no chamado modelo weberiano não foi abandonado e sim

melhorado (ABRUCIO, 2007, p. 71).

No que concerne aos servidores públicos, como legado da Reforma Administrativa, criou-se a cultura de foco nos resultados e também houve a internalização do princípio da eficiência, o que contribuiu para tornar o serviço público um ambiente de trabalho com maior senso de dever por parte da burocracia pública.

“A reforma administrativa trouxe ao servidor público o Status de agente percursor das mudanças no ambiente factual e sem o comprometimento pessoal destes funcionários públicos não haveria a efetivação destas transformações e estabelecimento de uma nova ordem no setor público que prima pela eficiência nos serviços prestados à população a partir dos recursos disponíveis. A partir desta nova roupagem administrativa em que houve uma readequação da ótica do funcionário público frente no exercício de suas funções, e que o princípio da eficiência, fez nascer no agente público um olhar mais criterioso no tocante ao compromisso do Estado diante das demandas advindas da sociedade. O servidor público passou de mero cumpridor de tarefas para parte de uma engrenagem estatal comprometida com resultados com ênfase na eficiência que exige melhor uso do tempo e dos recursos disponíveis.” (GAUDÊNCIO FILHO; BASTOS; GOUVEIA. 2020, p. 24)

Dessa forma pode-se notar que a Reforma do Aparelho do Estado iniciada em 1995 teve alguns aspectos que levaram à melhora do serviço público, pois trouxe visões futuristas, e instituiu marcos para uma maior eficiência, assim como também conseguiu exercer de certa forma algum controle nas finanças públicas, em especial nas contas de pessoal. A Reforma Administrativa teve reflexos positivos no serviço público, todavia, alguns autores consideram que a Reforma tenha fracassado em parte, devido à descontinuidade do controle dos processos de implementação da Reforma, a falta de cooperação de atores importantes como por exemplo Casa Civil, o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento e Orçamento em setores da política, da burocracia e da mídia que entendiam a Reforma como ato exclusivamente voltado para redução do gasto com pessoal e controle dos gastos da máquina pública (REZENDE, 2002, p. 132).

7. CONTEXTO DA PROPOSTA DE REFORMA ATUAL

A Reforma Administrativa atual está sendo motivada devido ao grau de

insustentabilidade do serviço público. O Governo Federal assegura que o gasto é muito alto com relação à qualidade de serviços públicos, segundo dados apresentados pelo Ministério da Economia. De acordo com esse levantamento, atualmente a Máquina Pública brasileira gasta com despesas de pessoal 13,7% do Produto Interno Bruto-PIB, isso em todos os níveis da federação.

Segundo documento sobre a nova administração pública, produzido pelo Ministério da Economia, o governo federal está com o orçamento de 2021 engessado, pois 93,7% do gasto do governo federal é com despesas obrigatórias, restando apenas 6,3 para despesas não obrigatórias. O documento também apresenta que a folha de pagamento de servidores federais cresceu 145% nos últimos 12 anos, de 2008 a 2019, e saltou de 44,8 bilhões para 109,8 bilhões. A imagem a seguir mostra a evolução do gasto com pessoal:

DESPESA COM PESSOAL CIVIL ATIVO DO EXECUTIVO FEDERAL.

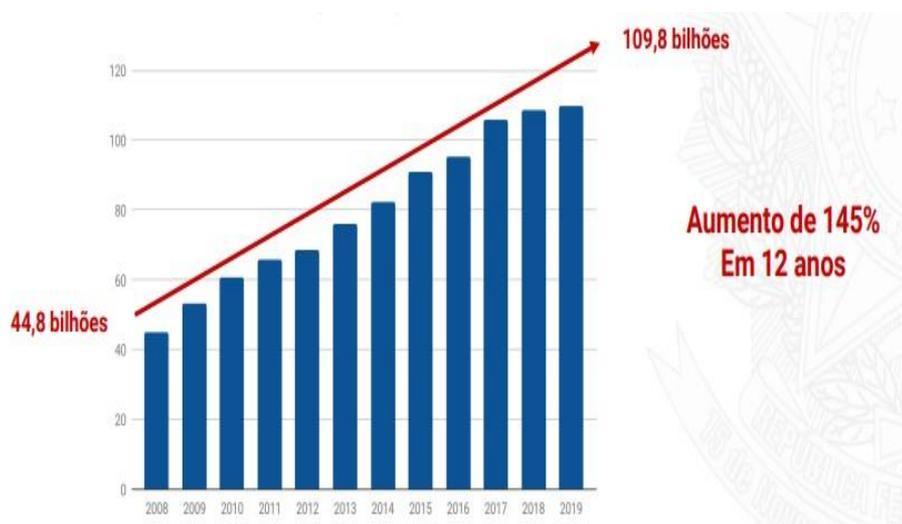


Imagem 1. Fonte : Ministério da Economia 2020.

Por isso, o cenário é considerado insustentável, uma vez que isso compromete o investimento público. Segundo o estudo do Ministério da Economia, os elevados gastos com servidores podem levar à perda da capacidade de investimento e também à falta de recursos para manter a prestação de serviços básicos (BRASIL, 2020).

O problema aumenta, pois, além alto custo individual com alta quantidade percentual de funcionários inativos, conforme gráfico do Ministério da Economia:

PERCENTUAL DE SERVIDORES POR SITUAÇÃO

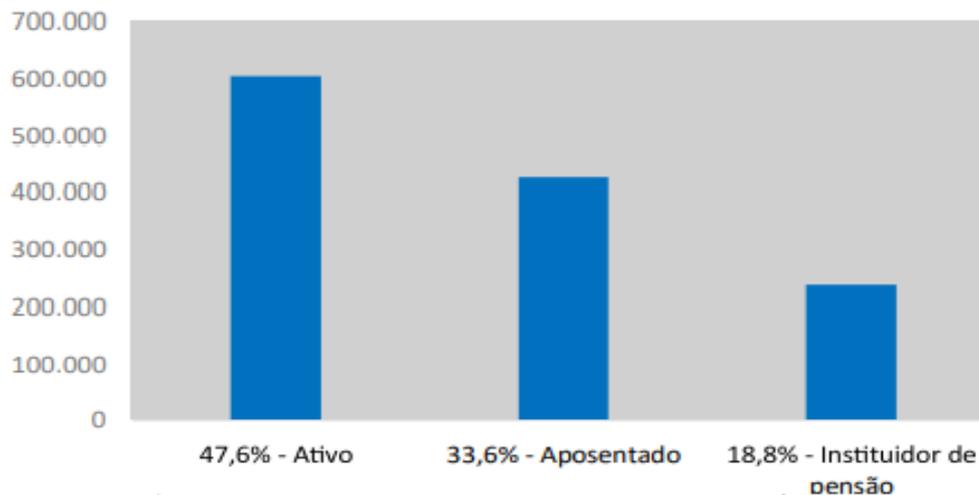


Imagem 2. Fonte: Ministério da Economia.

As declarações por parte de frentes do governo são de que a Reforma Administrativa é necessária e que ela trará a sustentabilidade ao setor público. O então presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, em um debate acerca da Reforma Administrativa, declarou que os impostos pagos pelos cidadãos alimentam o serviço público brasileiro, que chega à população com pouca qualidade. O ministro da Economia, Paulo Guedes, no mesmo evento, que debatia a necessidade da Reforma Administrativa, afirmou que a economia com corte de gastos no serviço público ao longo prazo chegaria a 3 bilhões de reais (UOL, 2020).

Acredita-se que o problema atual no quadro de pessoal seria que ele combina alto custo individual com alta quantidade percentual de funcionários inativos. Os 605 mil funcionários ativos representam menos da metade do total de servidores; os aposentados representam 427.010, e os pensionistas, 238.895. O gasto com pessoal ativo alcança R\$ 166,2 bilhões. Já o gasto com inativos, inclusive reformas e pensões, correspondem a R\$ 140 bilhões, e cerca de R\$ 6,8 bilhões decorrem de sentenças judiciais (BRASIL, 2020).

8. TEOR DA PROPOSTA DE REFORMA ATUAL

Visando implementar a Reforma Administrativa, o Governo Federal apresentou, em setembro de 2020, a Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 32, de 2020, que pretende alterar uma série de pontos da Constituição Federal de 1988 relativos à Administração Pública.

A PEC 32 não é um caso isolado, na atuação do governo. Desde o início de 2019 temos algumas medidas que já caminhavam no sentido da Reforma do Estado, em proporções menores. Cite-se como exemplo, em 2019, a edição do Decreto 10.185/2019, que extinguiu 14.277 cargos vagos na Administração e impossibilitou a

abertura de novos concursos para alguns desses cargos, e previu a extinção de outros 13.384 cargos que vierem a vagar. Em fevereiro de 2020, o governo editou a Medida Provisória nº 922/2020, que concedia ao governo a possibilidade de contratar temporariamente em diversos setores, prescindindo da contratação permanente. A medida perdeu efeito por não ter sido apreciada pelo Congresso Nacional.

No texto de encaminhamento da Reforma ao Congresso Nacional o Governo federal apresenta como uma das justificativas para implementação da PEC nº 32 de 2020 a seguinte afirmação:

“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.” (BRASIL, 2020).

A Proposta de Emenda Constitucional que trata da Reforma Administrativa propõe diversas alterações na Administração Pública, começando com a substituição do Regime Jurídico Único, que agora pela proposta será desmembrado em 5 novos vínculos públicos: Vínculo de Experiência; Cargos típicos de Estado; Cargos com vínculo por prazo indeterminado; Vínculos por prazo determinado; Cargos de liderança e assessoramento. Esse regime de novos vínculos será aplicado aos novos integrantes do serviço público e excluirá os membros de Poder, como parlamentares, juízes, desembargadores, ministros de tribunais superiores, promotores e procuradores.

O vínculo por experiência será quando o indivíduo aprovado em concurso que não será mais nomeado no cargo diretamente após a aprovação, mas sim investido em um vínculo de experiência, que seria uma das etapas do concurso público. Ao final do período de experiência, que será de dois anos, para os candidatos à cargos típicos de Estado e um ano para os vínculos por prazo indeterminado e prazo determinado, que os candidatos serão nomeados para seus devidos cargos.

Os cargos típicos de Estado serão vínculo mais semelhante com o que temos atualmente na máquina pública, será alcançada estabilidade após 2 anos no vínculo de experiência, para o exercício de atribuições estratégicas de Estado. Os cargos com vínculos por prazo indeterminado serão para ingressantes do serviço público que passaram em prova de concurso e após o prazo do vínculo de experiência, se aprovado o indivíduo ingressará no serviço público sem estabilidade por prazo indeterminado.

Os cargos de comissão e funções de confiança passam a serem denominados de cargos de liderança e assessoramento. A PEC prevê que os cargos de liderança e assessoramento poderão ser destinados à atribuições estratégicas, gerenciais ou

técnicas, e com isso substituiria os cargos comissionados, que podem ser ocupados por servidores de carreira ou quadros externos ao serviço público, e funções de confiança, que devem ser ocupadas por servidores efetivos, conforme legislação atual que prevê quantitativo mínimo para ocupação de servidores efetivos nas funções e cargos comissionados na Administração Pública.

O texto da PEC proíbe a acumulação remunerada de cargos públicos ressalvada a compatibilidade de horários e aplicação do teto de remuneração, permitindo somente acumulação os exercícios de docência ou atividade de profissionais da Saúde quando houver compatibilidade de horário. O texto traz a vedação de concessão de férias superiores a 30 dias por ano a qualquer servidor público ou empregado da administração direta, autárquica ou fundacional.

O novo inciso XVII do artigo 37 previsto na PEC veda aumentos com efeitos retroativos; concessão de licença-prêmio assiduidade outras licenças decorrentes de tempo de serviço; e a redução de jornada de trabalho sem redução da remuneração, exceto se for em razão de limitação de saúde.

A PEC em seu novo texto traz o §8º do artigo 37, que pretende ampliar a autonomia de órgão de entidade por meio de contrato gestão ou desempenho, mesmo já sendo previsto na EC 19/1998 e já regulamentado pela Lei 13.934 de 2019. Outro ponto que é tratado na autonomia dos órgãos é com inciso V do art. 37 que confere aos órgãos um grau de liberdade em relação aos regimes de compras e contratações, que desobrigaria a vinculação à lei de licitações, e no inciso VI prevê a possibilidade de gestão autônoma sobre as receitas próprias não sujeita às normas orçamentárias e financeiras.

Com exceção do artigo 37-A, há uma previsão que os entes da federação possam em forma de lei firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicas e privadas para execução de serviços públicos.

A nova redação do artigo 39 terá artigos para tratar do regime jurídico dos servidores. Nesse tema, a proposta de emenda põe fim ao regime jurídico único, e propõe a criação de uma lei complementar que disporá sobre as regras do regime jurídico dos servidores e que disporá também sobre os regimes dos vínculos propostos.

A Proposta de Emenda Constitucional prevê a exclusão do § 2º do artigo 39, o qual estabelece que União e Estados manterão escolas de governo, e prevê ainda que a participação nos cursos é um dos requisitos para promoção.

A PEC, ao tratar da estabilidade dos futuros servidores públicos, pretende modificar a forma de demissão dos servidores, que agora poderão ser exonerados em razão de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, ainda

que caiba recurso, assim não será necessário o esgotamento recursal para a perda do cargo. A proposta manteve a perda de cargo por processo administrativo garantida a ampla defesa e contraditório. E a PEC trouxe a previsão de demissão devido ao mau desempenho na avaliação periódica de desempenho. Como visto neste trabalho, tal previsão surgiu com a Reforma Administrativa da década de 1998, mas a diferença é que na Reforma passada a previsão que esse tipo de demissão por baixo desempenho seria regulamentada por Lei Complementar, e na Reforma atual a previsão é que essa possibilidade de demissão seja regulamentada por Lei Ordinária. Passados 22 anos da Emenda Constitucional 19/1998, ainda não foi editada Lei Complementar tratando do assunto, embora haja projetos em tramitação. A tabela divulgada pelo Ministério da Economia na Apresentação da PEC nº 32/2020, exemplifica:

POSSIBILIDADES DE DESLIGAMENTO

Motivos	Servidores atuais após a PEC	Cargo típico de Estado	Demais futuros servidores*
Sentença Judicial	✓	✓	✓
Infração disciplinar	✓	✓	✓
Desempenho insuficiente	Necessita regulamentação	Necessita regulamentação	Necessita regulamentação
Outras hipóteses previstas em lei	✗	✗	✓
Decisão arbitrária	✗	✗	✗

Imagem 3. Fonte Ministério da Economia.

Na parte de estrutura organizacional o novo texto do artigo 84 trará mudanças nas competências do Presidente da República, que passa então a ter uma autonomia maior e poderá decidir a organização de Ministérios e órgãos quando não houver aumento de despesa, criação ou extinção de cargos, deixando o Congresso Nacional de ser competente por essa atividade, além da possibilidade de se extinguir, transformar ou fundir entidades da administração autárquica e fundacional. O presidente poderá transformar cargos públicos efetivos vagos, além de cargos de Ministro e cargos e funções de confiança e gratificações de caráter não permanente, por decreto, desde que mantida a natureza do vínculo do cargo.

A proposta de Reforma atual de modo geral tem como uma das principais vertentes a autonomia federativa para se implementar a exigência do planejamento global, avaliação de desempenho, proibição de promoções automáticas. A Reforma

propõe-se a diminuir o número de carreiras. Para corrigir as distorções de remuneração do setor público pretende-se também alinhar o salário de início de carreira do setor público com o setor privado. A proposta também acrescenta os princípios da imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública e subsidiariedade, para integrarem os princípios constitucionais que regem a Administração Pública brasileira.

9. COMPARAÇÃO DA REFORMA ADMINISTRATIVA DA DÉCADA DE 1990 COM A PROPOSTA DE REFORMA ATUAL

Para se fazer uma análise comparativa entre a Reforma do Aparelho do Estado da década de 1990 e a proposta de Reforma Administrativa atual, precisamos comparar também a motivação dessas reformas e o cenário em que foram propostas. Ambas foram propostas em cenários de crise ou pós crise, e ambas foram motivadas pelo elevado gasto com folha de pagamento de servidores, sendo revelado pelo grau de participação da folha de pagamento em relação percentual no PIB com número considerado alto pelos governantes.

Entre as diferenças do cenário temos que a Reforma da década de 1990 foi fruto também de uma corrente mundial na qual se tentava implementar o gerencialismo nos governos dos países, e atualmente já se tem esse modelo incorporado em alguma medida à Administração Pública brasileira.

Tratando de fatos semelhantes entre as Reformas, temos que ambas procuram descentralizar as atividades e assim reduzir o tamanho do Estado, estão focadas na eficiência do serviço público prestado ao cidadão, alteram o regime jurídico sobre os cargos e carreiras do Estado, procuram reduzir número de benefícios, e estipulam maneiras de reter gasto com pessoal, seja instituindo teto salarial ou redução de acúmulo de benefícios por parte de servidores.

Como semelhança temos também que as duas Reformas apresentam um viés de redução do tamanho do Estado, isto porque os proponentes seguiam uma linha de prestigiar mais a eficiência do mercado no momento da formulação da reforma, como por exemplo na década de 90 a corrente liberal que se espalhou mundo afora devido à crise do Estado de Bem-Estar Social influenciou a reforma da época assim como a Reforma atual, em contexto onde é notório que o Presidente Jair Bolsonaro e o Ministro Paulo Guedes acreditam nos benefícios de se conceder maior protagonismo ao setor

privado.

A Reforma atual não muda radicalmente as estruturas administrativas, mas traz algumas mudanças importantes. Pode-se dizer que ela seria uma Reforma para continuar os trabalhos iniciados na década de 1990, como pode ser constatado no fato de as duas Reformas tratarem da perda de estabilidade em decorrência de mau desempenho. A Reforma atual tenta novamente levantar essa questão, porém, tenta facilitar a ação mudando a forma que deve ser tratada a regulamentação de lei complementar para lei ordinária, uma vez que o quórum para aprovar lei ordinária é de maioria simples, enquanto a Lei Complementar exige o apoio da maioria absoluta dos parlamentares.

Tratando de mudança cultural e social, ambas Reformas trazem a introdução de princípios para nortearem as ações do serviço público, enquanto a Reforma da década de 1990 trouxe o princípio da eficiência, a proposta de Reforma atual traz os princípios da imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública e subsidiariedade. Os referidos princípios na verdade não são inovações, pois o princípio da imparcialidade estaria atrelado ao da impessoalidade que já faz partes dos princípios constitucionais; os princípios da inovação, coordenação, unidade e boa governança, seriam ações associadas ao princípio da eficiência; e o da transparência se assemelha ao da publicidade. Já o princípio da subsidiariedade, este sim altera de forma substantiva a atuação governamental, pois seria marca expressa no sentido de conferir maior protagonismo ao setor privado.

A reforma atual trata a motivação dos servidores da máquina pública de uma forma diferente da que foi tratada na reforma de 1990. De um lado tem-se a reforma de Bresser Pereira, na qual tentava se criar um ambiente para as pessoas se sentissem atraídas para prestar o serviço público, pois a intenção era de que os melhores profissionais ingressassem no serviço público, e tratava de dar incentivos para os servidores se motivassem e quisessem dar seu melhor. Já a proposta de Reforma atual trata a essa motivação de forma diferente, ainda utilizando o modelo de recompensas e punições, mas a Reforma atual acredita que o desempenho se dá pela "falta de incentivos" ao servidor de se superar, devido à progressão automática e também à estabilidade.

Enquanto a Reforma de 1990 tentava oferecer incentivos de carreira de certa forma agradáveis para os servidores, a reforma atual utilizar um discurso mais restritivo em termos de direitos. Enquanto a proposta de Reforma Administrativa atual utiliza a teoria X de Douglas McGregor, a reforma do Aparelho do Estado da década de 1990 utilizava a teoria Y do mesmo autor.

“A teoria x e a teoria y foram criadas por Doug McGregor, apresentam duas visões distintas do ser humano, uma negativa descrita como teoria x e uma positiva descrita na teoria y. A teoria x descreve a visão pessimista dos executivos em relação aos seus funcionários, pois segundo eles os funcionários não gostam de trabalhar. Segundo McGregor eles evitam o trabalho e para realizá-lo precisam ser ameaçados punidos e controlados e não demonstram na ambição por novos cargos, preferidos a segurança do atual. A teoria y descreve a visão otimista que trouxe contrasta com a teoria x, de que os trabalhadores podem considerar seu trabalho algo natural que ele pratica, como descanso e divertimento. Segundo ela as pessoas apresentam auto-controle, quando estão comprometidas e aprendem a buscar aceitar responsabilidade pois todos são capazes de tomar decisões” (DE MORAIS; 2010, p. 17).

Apesar de tratar a motivação de com conceito igual, mas de forma diferente, tem-se uma semelhança entre a reforma de 90 e atual, onde ambas tem um viés de caráter econômico, visando principalmente ao corte de gastos. Outro ponto em que temos similitude é que ambas reformas deixam de lado a alta burocracia, o que pode tornar a reforma incoerente e ineficaz, uma vez que ambas pretendiam combater certos privilégios indevidos e diminuir o custo da folha de pagamento.

E como as reformas tratam da motivação de forma diferente, elas tratam de alguns pontos de forma diferente, pois a reforma da década de 1990 previa a valorização do servidor e estabeleceu mecanismos para fortalecimento de carreiras, além de criar incentivos para que o servidor se interessasse em alcançar a promoção funcional, a proposta de reforma atual tenta dificultar a promoção, que segundo o governo seria concedida indiscriminadamente.

A reforma da década de 1990 promoveu a terceirização, mas queria que a máquina pública estivesse com servidores que fossem altamente qualificados, com fortificação da cultura do serviço público para atrair as pessoas mais competentes para ingressar na Administração pública, e continuar melhorando essas competências, o que ficou evidente com a constituição da obrigatoriedade da União, Estados e do Distrito Federal em manter escolas de governo para aperfeiçoamento.

Como pontos de similaridade entre as reformas, temos que a reforma de 1990 tenta diminuir um pouco o poder da burocracia assim como a reforma atual, a disparidade de tratamento se dá no sentido de que, enquanto a reforma de Bresser Pereira prevê a burocracia mais autônoma, a reforma atual tenta diminuir um pouco isso, como por exemplo na previsão do Poder Executivo organizar a estrutura da administração pública desde que não haja aumento no volume das despesas, o que pode levar ao enfraquecimento de algumas atividades.

10. REFLEXÕES SOBRE A REFORMA ADMINISTRATIVA

Analisando-se a proposta de Reforma Administrativa atual, entende-se que ela tem chances de trazer benefícios à sociedade se aprovada, uma vez que tem como objetivo contribuir com a redução do gasto público, aumentar o nível de investimento e a eficiência do serviço público. Todavia, a proposta de Reforma Administrativa atual peca ao não estabelecer os incentivos para a construção de uma carreira no setor público, bem como em deixar diversos instrumentos apenas com uma previsão genérica, dependendo de legislação posterior para sua implantação.

Assim como o Professor Uadi Lammêgo Bulos aponta em seu estudo sobre a Reforma Administrativa da década de 1990, de que as reformas falham devido à crença de que se reformular Constituição irá fazer com que a Administração Pública, se transforme e deixe seus males para trás (BULOS, 1998, p. 73). Dessa forma, a proposta de reforma atual acaba por reproduzir esse pensamento, o que pode demonstrar que não venha a alcançar todo o sucesso almejado.

“O último motivo pelo qual as reformas administrativas fracassam se assenta na crença de que reformas constitucionais possuem o condão de sanar os males da Administração Pública. Pensar desse modo, porém, é cometer exagero, porque mudanças formais, contínuas e simultâneas, visando renovar a fisionomia geral do Estado brasileiro, não operam, a princípio, efeitos imediatos, haja vista o fato de dependerem de atos legislativos e administrativos para fazê-las figurar entre as regras vivas” (BULOS, 1998, p. 73).

O foco na economicidade também pode ser um dos pontos que levem a reforma atual a não prosperar. Ao lançar quase que todas as suas fichas no alto custo da folha e na insustentabilidade do cenário atual, o governo acaba deixando de trazer argumentos teóricos mais robustos para justificá-la. Apesar de ser um elemento importante, é necessário recordar que há outros fatores que são importantes para se alcançar a eficiência pública como o da desburocratização, medidas de incentivo a inovação e melhoria na gestão de projetos/processos da Administração Pública.

Com a proposta de Reforma Administrativa atual, a atratividade do serviço público pode ser prejudicada, fazendo com que a ideia de que os melhores profissionais tenham interesse em ingressar na Administração Pública seja descontinuada.

Sobre os novos vínculos do serviço público, a ideia é inovadora e parece benéfica a depender de como se desdobrar e do que será considerado carreira de Estado, para

que não se deixe que apenas determinadas carreiras “tomem conta” da agenda. O vínculo de experiência em especial é uma interessante inovação, pois aumenta a precisão do processo seletivo, todavia seria melhor se esse vínculo fosse etapa de ingresso, uma espécie de ambientação no serviço público para os novos ingressantes, e nessa etapa seria possível se fazer a análise do perfil do candidato visando sua melhor alocação.

A proposta atual, ao retirar a obrigatoriedade de os entes terem uma escola de governo, pode acarretar em uma incúria com a educação e aperfeiçoamento dos servidores públicos; essa ação pode afetar a eficiência uma vez que as escolas de governo assumem um papel preponderante na profissionalização da máquina pública.

Com a flexibilização para os órgãos gastarem suas receitas próprias sem a obrigatoriedade de se obedecer a lei de licitações e leis orçamentárias, poderão ser abertas portas para a corrupção, e isso poderá ferir ainda o princípio da legalidade, além de que as leis orçamentárias, em especial a LDO, servem como instrumento de planejamento para alcançar melhor os resultados esperados pela administração pública.

No que diz respeito a uma das principais mudanças dessa proposta atual, que é a mudança dos vínculos empregatícios, pode-se notar que a ideia de um vínculo passível de demissão é possível, e pode ser bom desde que esse tipo de vínculo seja destinado a cargos com atividades rotineiras, e não para carreiras de Estado de fato, além de que esse regime poderia substituir a terceirização, caso se verificasse economia ao não ter mais a empresa intermediadora.

A retirada de estabilidade muitas carreiras como incentivo para que o pessoal se motive a prestar melhores serviços, pode ser prejudicial para o serviço público e para a sociedade, uma vez que algumas atividades e agendas podem ser prejudicadas com maior facilidade. E a intenção da estabilidade concedida a servidores públicos é justamente no sentido de que eles tenham autonomia para exercer as suas atividades e não cederem a pressão políticas por medo de perder seus cargos, essa possibilidade de interferência na atuação dos servidores pode ser aguçada nos níveis municipais e estaduais, por isso a forma de se perder a estabilidade tem que ser estudada e tratada de forma séria para não acarretar numa possibilidade de perseguição à servidores.

A retirada da obrigatoriedade de ocupação mínima dos cargos em comissões ou funções de confiança poderá fazer das nomeações desses cargos uma volta da figura do patrimonialíssimo, fazendo desses cargos uma prebenda, e a valorização de pessoas interno será prejudicada fazendo com que o rendimento caia uma vez que a qualidade de vida no trabalho diminui.

A reforma atual trata da sustentabilidade financeira de forma primordial para a

uma boa prestação de serviços públicos, todavia ao deixar que órgãos tratem de receitas próprias com maior autonomia traz uma contradição a intenção de se melhorar a situação fiscal ao abrir mão de receitas, outro ponto que a Proposta de reforma atual se descuida é em proibir alguns benefícios e não trazer essa aplicação para carreiras de patamares mais elevados, o que faz com que a intenção de economizar seja colocada em dúvida.

11. CONCLUSÃO

Ao se estudar o modelo da Proposta de Reforma atual, pode se notar que ela não se difere muito do que se era planejado por Bresser Pereira na Reforma Administrativa de 1995, desta forma a PEC remete muito à mudança na forma de gestão de pessoal, enquanto entende-se que deveria tocar mais em outras áreas-meio, em gestão de pessoas, desenho organizacional, orçamento e finanças, compras públicas, auditoria e controle, além de temas que envolvem o desenho programático como descentralização, privatização, mercantilização, participação cidadã e implementações interorganizacionais (SECCHI, 2020,p.10).

Desta forma por seguir uma linha de raciocínio da Reforma de 1995, não é possível afirmar se a proposta de reforma atual terá condições de ser mais benéfica à população, tendo em vista que a reforma de 1995 apresentou benefícios concretos, e que é difícil dissociar os possíveis benefícios caso a PEC 32/2020 seja aprovada dos benefícios da reforma anterior. Todavia se o desdobramento da PEC trazer maior análise sobre a complexidade do serviço público e seus macrodesafios, ela poderá ser de grande contribuição para a sociedade brasileira bem como para a evolução da Administração Pública.

Outro ponto que deve ser destacado é o da competência discricionária dada ao Chefe do Poder Executivo para gerir a administração interna, o que pode ocorrer de forma benéfica para a população em termos de redução da burocracia, mas dá abertura para que algumas atividades sejam prejudicadas, uma vez que a preponderância da ingerência política ainda pode ser encontrada na Administração Pública nos dias atuais.

Destarte, para a Reforma atual seria mais efetiva se em sua aplicação os formuladores das leis e normas seguintes a PEC, trouxessem temas principalmente ligados a área de gestão de pessoas, como exemplo, um modelo prático de avaliação de desempenho, além da necessidade de se analisar todos os órgãos e se fazer um mapeamento de processos, atividades, gestão de pessoas e dimensionar a força de trabalho necessária e também mapear a competências necessárias. Isso fará com que

a seleção e gestão dos novos ingressantes no serviço públicos não se sintam perdidos, os gestores saberão como avaliar seus subordinados. Isso se coaduna com a afirmação de Alex Cavalcante Alves de que falta, em alguns cargos, uma mensagem inicial dizendo o que se espera do servidor e de suas funções: "não é razoável que o servidor ingresse numa função pública sem saber exatamente qual o papel da instituição e o seu papel dentro dela" (ALVES, 2017, p. 239)

Além do mapeamento de pessoal, a linha de inovação e tornar o Governo mais digital, prestando serviços públicos utilizando cada vez mais a tecnologia da informação ao seu favor pode ajudar na eficiência da prestação dos serviços públicos.

Se a proposta de Reforma na sua implementação trouxer mais estudos, seja na área orçamentária ou na área de gestão de pessoas, e utilizar de métodos apontados pela literatura ela poderá ser uma reforma de grande alcance e que trará muitos resultados benéficos para a população, desde que se deixe o viés economicista e que os formuladores entendam que redução de custos por si só não torna a máquina pública mais eficiente.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de administração pública*, v. 41, n. SPE, p. 67-86, 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122007000700005&script=sci_arttext. Acesso em: 26 out. 2020.

ALVES, Alex Cavalcante. A profissionalização do serviço público na vigência da Constituição Federal de 1988. *BDA – Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo: NDJ, ano 33, n. 6, p. 530-546, jun. 2017. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/2418>. Acesso em : 11 jun. 2020

AMARAL, Luciana. REFORMA ADMINISTRATIVA Propostas mudam regras para o funcionalismo público. *Uol*, [S. l.], p. ., 9 set. 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/09/09/maia-diz-que-produtividade-nao-e-palavra-que-existe-no-servico-publico.htm>. Acesso em: 8 nov. 2020.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição 32/2020. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262083>. Acesso em: 15. nov. 2020.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma. do Aparelho do Estado (PDRAE). Brasília. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado-MARE, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2020.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova: Revista de cultura e política*, n. 45, p. 49-95, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000300004&lng=en&nrm=iso Acesso em: 08 nov. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e reforma gerencial na encruzilhada do desenvolvimento do Brasil. *Rio de Janeiro*, p. 7-20, 4 jul. 2000. Disponível em: <http://bresserpereira.sitepessoal.com/documento/91>. Acesso em: 26 jul. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. *Letras*, v. 222, p. 259, 2001. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Burocracia pública e reforma gerencial. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 58, p. 29-48, 2020. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/5228>. Acesso em: 11 maio. 2021.

BULOS, Uadi Lammêgo. Reforma administrativa (primeiras impressões). Revista de direito administrativo, v. 214, p. 69-98, 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47267/45372>. Acesso em: 11 maio. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DE MORAES, Viviane Thaiz Miranda; CEREJA, Carlos. Motivação 2.0. Disponível em: http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/b001707.pdf. Acesso em: 11 maio. 2021.

FADUL, Elvira; SOUZA, Antonio Ricardo de. Políticas de reformas da administração pública brasileira: uma compreensão a partir de seus mapas conceituais. XXIX ENANPAD, Brasília/DF, 2005.

GAUDÊNCIO FILHO, Pedro; BASTOS, Ana Cláudia Néri; GOUVEIA, Alessandra Batista de Mattos. A reforma administrativa estatal e os efeitos do princípio da eficiência na vida laboral dos servidores públicos. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, v. 6, n. 9, p. 16-16, 2020. Disponível em: <https://periodicorease.emnuvens.com.br/rease/article/view/145>. Acesso em: 26 out. 2020.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa - 4ª ed. – Atlas. São Paulo, 2002.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. Reforma administrativa nos anos 90: o caso da prefeitura municipal de São Paulo. Rev. adm. empres., São Paulo, v. 33, n. 4, p. 66-81, ago. 1993. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901993000400007&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 08 nov. 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Nova Administração. Apresentação sobre os principais pontos da Reforma Administrativa. [S. l.], 2020.

NAKAGUMA, Marcos Yamada; BENDER, Siegfried. A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos

Estados (1986-2002). *Economia aplicada*, v. 10, n. 3, p. 377-397, 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-80502006000300005&script=sci_arttext. Acesso em: 26 out. 2020.

PICARELLI, Marcelo Simões Pires. Burocracia e Estado Capitalista Notas sobre a Reforma (Administrativa) de Estado. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito-PPGDir. /UFRGS*, v. 6, n. 7 e 8, Disponível em: 2007<https://www.seer.ufrgs.br/ppgdir/article/viewFile/51946/31994>. Acesso em: 08 nov. 2020.

REZENDE, Flávio da Cunha. Por que reformas administrativas falham? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 50, p. 123-142, 2002. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092002000300008&script=sci_arttext. Acesso em: 26 out. 2020.

SECCHI, Leonardo. Organizational models and public management reforms. *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 2, p. 347, 2009. Disponível em: <https://www.proquest.com/openview/baa9f757e34dabe4e40b71253106d818/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2035113>. Acesso em: 11 jun. 2021.

SECCHI, Leonardo et al. Reforma Administrativa no Brasil: Passado, Presente e Perspectivas para o Futuro frente à PEC 32/2020. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 26, n. 83, 2021. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/82430>. Acesso em: 11 jun. 2021.

SILVA, Christine Oliveira Peter. A reforma administrativa e a emenda nº 19/98: uma análise panorâmica. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 1, n. 1, 1999. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/download/34/27> . Acesso em: 26 out. 2020.

SILVESTRE, Carlos Antônio. A reforma administrativa do plano real e o contrato de gestão. 2014. Disponível em: https://dspace.stm.jus.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/56348/Monografia_Atividade_VII_Versao_Final.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 26 out. 2020.

WAHRLICH, Beatriz Marques de Sousa. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, v. 8, n. 2, p. 27-75, 1974.