

REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL: PASSADO, PRESENTE E PERSPECTIVAS PARA O FUTURO FRENTE À PEC 32/2020

Administrative Reforms in Brazil: past, present, and future perspectives following PEC 32/2020

Reforma Administrativa en Brasil: pasado, presente y perspectivas para el futuro ante la PEC 32/2020

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar quantitativamente e qualitativamente a PEC 32/2020, apontando aspectos críticos de formulação e decisão. Primeiro, parte-se de uma revisão da literatura em reformas da administração pública e do resgate histórico de reformas na administração pública federal brasileira. A análise da PEC 32/2020 é feita em duas etapas: na primeira é realizada uma análise sistemática de conteúdo a partir da contagem de palavras e codificação destas de acordo com categorias de políticas de gestão pública e desenho de organizações programáticas. Na segunda parte, aprofunda-se a análise qualitativa das propostas de alteração de princípios constitucionais da administração pública e da gestão de pessoas (concurso, estabilidade, cargos em comissão e desempenho). Conclui-se que, por dedicar mais da metade (53%) do conteúdo total da PEC 32/2020, e 74% do seu conteúdo efetivo (dispositivos substantivos) para a regulamentação da relação de trabalho com o servidor público, a etiqueta que melhor representaria o seu conteúdo seria reforma do funcionalismo público, ao invés de reforma administrativa. Com relação aos novos princípios constitucionais, verifica-se redundância entre eles, especialmente ligados ao direito fundamental à boa governança. Por fim, reitera-se a atualidade e pertinência da discussão de modelos de concurso, estabilidade do servidor, cargos em comissão e desempenho funcional, desde que sintonizada com um entendimento ético e constitucional do servidor e do serviço público como um patrimônio da sociedade, incorporado ao ordenamento jurídico e respondendo continuamente às necessidades de bem-estar da população.

PALAVRAS-CHAVE: reforma administrativa, administração pública, PEC 32/2020, serviço público, reforma do Estado.

Leonardo Secchi ^{1,2}

leonardo.secchi@udesc.br

ORCID: 0000-0002-9073-0343

Ana Claudia Farranha ^{2,3}

anclaud@uol.com.br

ORCID: 0000-0002-1784-8695

Karina Furtado Rodrigues ^{2,4}

karinafrodriques@gmail.com

ORCID: 0000-0001-9330-6399

Sandro Trescastro Bergue ^{2,5}

sandro.bergue@gmail.com

ORCID: 0000-0002-1878-8479

Caio César Medeiros-Costa ^{2,6}

caiocosta@unb.br

ORCID: 0000-0002-7610-3706

¹ Universidade do Estado de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Administração - UDESC /PPGA.

² Sociedade Brasileira de Administração Pública - SBAP.

³ Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Direito, Mestrado Profissional em Direito - UnB / PPGD/ PMPD.

⁴ Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares - ECEME/ PPGCM.

⁵ Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - TCE/RS.

⁶ Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Administração - UnB /PPGA.

Artigo convidado

Editora científica: Alketa Peci, Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n83.82430>

ABSTRACT

The aim of this article is to analyze the Constitutional Amendment Proposal (PEC) 32/2020, both quantitatively and qualitatively. To undertake the analysis, first we review the literature on Public Administration reforms, while contextualizing the proposal accordingly in the Brazilian history of administrative reforms. Second, we undertake a two-step analysis of PEC 32/2020's contents: the first consists in a systematic content analysis based on word counting, according to categories of public management policies and design of programmatic organizations. The second step consists of the qualitative analysis of the proposed changes to the constitutional principles of Public Administration and human resources management (competition, stability, commission charges, and performance). The results of the analysis show that, by dedicating more than half (53%) of the total content and 74% of its effective content (substantive provisions) to work issues of public servants, the proposal (PEC 32/2020) would be better labelled as a "civil service reform," and not as an "administrative reform." Regarding the new proposed constitutional principles, there is redundancy between them, especially linked to the fundamental right to good governance. Finally, we reiterate the timeliness and relevance of the discussion about the hiring process of public employees, tenure and stability for employees, appointed positions, and performance evaluation, as long as they are aligned with the ethical and constitutional principles of public service as a societal value, institutionalized to the legal system and continuously responding to the population's welfare needs.

KEYWORDS: Administrative Reform, Public Administration, PEC 32/2020, Public Service, State Reform.

RESUMEN

El objetivo de este artículo es analizar cuantitativa y cualitativamente la Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC) 32/2020, señalando aspectos críticos de formulación y decisión. Primero, se presenta una revisión de la literatura sobre reformas en la administración pública y el rescate histórico de reformas en la Administración Pública federal brasileña. En segundo lugar, la PEC 32/2020 se analiza en dos etapas: en la primera, se realiza un análisis sistemático de contenido con base en el recuento de palabras y codificación según categorías de políticas de gestión pública y diseño de organizaciones programáticas. En la segunda parte, se profundiza en el análisis cualitativo de los cambios propuestos a los principios constitucionales de la Administración Pública y la gestión de personas (competencias, estabilidad, cargos designados y desempeño). Se concluye que, al dedicar más de la mitad (53%) de su contenido total, y el 74% de su contenido efectivo (disposiciones sustantivas), la propuesta PEC 32/2020 podría recibir la etiqueta de "reforma de relaciones laborales" en lugar de "reforma administrativa". En cuanto a los nuevos principios constitucionales, existe una redundancia entre ellos, especialmente vinculada al derecho fundamental a la buena gobernanza. Finalmente, se reiteran la oportunidad y relevancia de la discusión de los modelos de concurso público, estabilidad del servidor, funciones designados y evaluación de prestaciones, siempre que estén en sintonía con un entendimiento ético y constitucional del servidor y el servicio público como activo de la sociedad, incorporado al sistema legal y respondiendo continuamente a las necesidades de bienestar de la población.

PALABRAS CLAVE: Reforma Administrativa, Administración Pública, PEC 32/2020, Servicio Público, Reforma del Estado.

INTRODUÇÃO

Distintos foram os esforços empregados para entender os movimentos de reforma da administração pública ocorrida nos diferentes países ao redor do mundo. Desde a introdução dos processos formais para a seleção de servidores públicos na China no século 605 D.C (Chen, Chen, Liao, & Kuo,) passando pelas distintas reformas ocorridas nos anos 2000 no Brasil (Gomes & Lisboa, 2020), o mundo assistiu a uma série de iniciativas reformistas. Tão díspares quanto

esses processos de reforma, são os conceitos e elementos que caracterizam essas iniciativas, segundo a literatura de referência. Práticas e teorias diferem-se e apresentam pontos de convergência. Cabe aqui buscar entender os principais elementos e o porquê da existência deles.

Os aspectos principais que envolvem as reformas do Estado modificam-se ao longo dos anos, bem como as características que são incorporadas às chamadas ondas do pensamento reformador. As características domi-

nantes dessas ondas passam pela racionalidade e pelo planejamento para análise de custo-benefício -- percebido nas reformas ocorridas em meados dos anos 1960 até o fim dos anos 1970 -- e pela utilização de técnicas de negócios para garantir a eficiência até o final dos anos 1990, chegando recentemente a temas como governança, redes e parcerias público-privada (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Assim, diferentes são os caminhos para responder sobre o que é uma reforma da administração pública. Dentre os diferentes significados, o trazido por Pollitt e Bouckaert (2004) delimita que a reforma consiste em uma mudança deliberada das estruturas e dos processos das organizações do serviço público com o objetivo de fazê-las funcionar melhor. Conforme a literatura de referência, uma reforma da administração pública deve tocar transversalmente temas administrativos e de relacionamento entre Estado e sociedade que apontem para uma transição de paradigma/modelo (burocrático, gerencial, governança pública, etc.), a partir de um conjunto de doutrinas, justificativas e valores razoavelmente coerentes (Hood & Jackson, 1991; Barzelay, 2001).

As reformas não podem ser então entendidas como fim em si mesmas e caracterizam-se especificamente como sendo um meio para o atingir esses diferentes fins (Pollitt & Bouckaert, 2004), que se alteram à medida que a sociedade se complexifica e modifica suas preferências, tornando as reformas quase que um exercício premente de busca de adaptação do Estado a essas preferências.

Esse movimento também é percebido no

Brasil, cuja sucessão de reformas ganhou corpo a partir da década de 1930 do século XX chegando até os dias atuais. As reformas ocorridas no Brasil têm em comum a motivação explícita de melhorar a governabilidade e a capacidade das organizações públicas, buscando ampliar a racionalidade e a efetividade dessas organizações. Ao longo do tempo, esse perene movimento reformista recebeu diferentes nomes, como modernização administrativa, reforma do aparelho do Estado, reforma administrativa ou reforma do Estado (Fadul & Silva, 2008).

Recentemente, as reformas da administração pública ganharam mais um capítulo na história brasileira a partir da Proposta de Emenda à Constituição – PEC 32/2020, apresentada em setembro de 2020 pela equipe econômica do governo Bolsonaro e encaminhada para tramitação no Congresso. No âmbito do Congresso Nacional, há três frentes parlamentares cujos temas relacionam-se com a proposta da PEC 32/2020. São elas: Frente Parlamentar da Reforma Administrativa (a favor da reforma); Frente Parlamentar Mista do Serviço Público; e Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público, ambas contrárias à reforma proposta pelo governo.

O objetivo deste artigo é analisar quantitativamente e qualitativamente a PEC 32/2020 e apontar aspectos críticos de formulação e decisão.

Com o cumprimento desse objetivo, espera-se contribuir para a literatura que versa sobre as reformas administrativas, especificamente as ocorridas no Brasil (Gomes & Lisboa, 2020). Traz como contribuição adicional o foco da análise, que amplia a dis-

cussão acerca das modificações propostas sobre os princípios constitucionais e a gestão de pessoas, adicionando assim as discussões acerca dos desafios contemporâneos da relação entre Estado e burocracia no Brasil (Abrucio & Loureiro, 2018).

BREVE HISTÓRICO DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL

Para compreender o contexto da proposta contida na PEC 32/2020, é necessário traçar, ainda que brevemente, os marcos históricos de reformas administrativas no Brasil. A literatura de referência aponta quatro pontos de inflexão nesse sentido (Abrucio & Loureiro, 2018; Nunes, 2019). O primeiro marco ocorreu com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), já no primeiro governo de Getúlio Vargas, em 1930. O contexto de criação do DASP era o de uma burocracia federal de prevalência do patrimonialismo, baixo desempenho estatal e de políticas públicas da Primeira República.

As reformas promovidas por Vargas tinham o objetivo de expandir o papel do Estado em um projeto nacional-desenvolvimentista, com foco na criação de quadros burocráticos maiores, especializados e competentes para promover uma modernização econômica. Nesse ensejo, o DASP atuou como “órgão central do sistema de controle da administração pública brasileira e a peça-chave para a constituição de uma burocracia profissional, nos moldes weberianos” (Abrucio & Loureiro, 2018, p. 42).

Com o DASP, pela primeira vez no Brasil os princípios de universalismo, profissionalismo, com base em estruturas institucionais

bem delineadas, foram postos em prática na administração pública brasileira, constituindo-se a primeira reforma administrativa no país. Para além da sedimentação weberiana da burocracia brasileira, Vargas buscava também a produção de políticas públicas para o desenvolvimento, o que se deu em diálogo com o paradigma estadunidense de administração pública, que tinha a agenda do desenvolvimento como peça fundamental nas reformas de países em desenvolvimento (Abrucio & Loureiro, 2018; Farah, 2011).

Dentre as atribuições do DASP estavam a condução de concursos públicos, supervisão de processos de recursos humanos (como transferências, promoções e medidas disciplinares) e realização de cursos e treinamentos. Aproveitando-se da ainda centralizada gestão da máquina pública, Vargas também criou os “Daspinhos”, ou seja, os DASP estaduais, os quais, para além das melhorias burocráticas, também foram ferramenta autoritária do Estado Novo.

Vale ressaltar a importação do paradigma da “administração científica” no Brasil, cujo pilar é o da separação entre política e burocracia, no qual o ideal burocrata perpassa essencialmente a uma visão técnica de sua atuação, atrelada quase que exclusivamente à execução das políticas públicas de forma imparcial e apolítica (Abrucio & Loureiro; Farah, 2011). Nesse sentido, o DASP não foi capaz de anular a patronagem, contudo foi capaz de complexificar o aparato estatal e resguardar algum nível de insulamento da esfera política.

Ressalta-se o processo de crescente insulamento burocrático do Estado Novo, com a criação de diversas instituições – entre elas

Petrobras e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) –, o que não foi suficiente para blindar as burocracias de práticas clientelistas. Surge então um sistema de administração paralela nos governos de Vargas e Juscelino Kubitschek,

com o objetivo de manter um sistema com aberturas para o clientelismo e a disputa política, ao mesmo tempo que desenvolviam capacidades técnicas e um sistema meritocrático que ampliava as condições do Estado em entregar resultados e coordenar as ações estatais (Abrucio & Loureiro, 2018, p. 43)

O segundo marco histórico de reforma administrativa no Brasil ocorreu durante o regime militar, com o Decreto-Lei nº 200 de 1967, que consolidou um modelo tecnocrático-autoritário. O objetivo das reformas ainda era, em linhas gerais, o mesmo de Vargas: o nacional-desenvolvimentismo. Interessante notar que as duas primeiras tentativas de reforma administrativa no Brasil ocorreram em períodos autoritários de nossa história, com a diferença principal residindo no caráter inflacionado da ideia da prevalência da técnica sobre a política, o que, em termos práticos, significou dar ampliados poderes a instituições públicas de regular suas próprias áreas, tanto em termos de políticas quanto em termos de gestão de pessoas e salários, criando a noção de um Estado dentro do Estado, blindado dos anseios populares e sob o império dos tecnocratas pretensamente apolíticos (Abrucio & Loureiro, 2018).

O terceiro marco de reformas administrativas no Brasil foi a Constituição de 1988, que trouxe grandes mudanças aos paradigmas centralizadores das administrações

anteriores. O principal desafio posto à administração pública pela nova Constituição foi precisamente a grande descentralização das políticas públicas para Estados e municípios, tirando o protagonismo político do governo federal em esferas como meio ambiente, educação, saúde e segurança pública. Os avanços trazidos com essas reformas incluem adesão a termos já internacionalmente em voga, como participação e controle social; surgimento de regras favorecendo a profissionalização dos burocratas; universalização do concurso público; universalização de direitos; e constitucionalização de diversas políticas públicas (Abrucio & Loureiro, 2018).

É importante ter em vista que a década de 1980 foi marcada pela ascensão de políticas neoliberais, tanto por meio do Consenso de Washington, como da transição de um paradigma desenvolvimentista da administração pública para um voltado para a eficiência: a chamada Nova Gestão Pública (New Public Management), cuja proposta sugere a adoção de práticas e a lógica da gestão de empresas privadas na administração pública (Matias-Pereira, 2008).

As inovações decorrentes dessa mudança de paradigma constituem nosso quarto marco histórico de reformas, que ocorreram sob o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, encabeçadas pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), a partir de 1995, por meio do Plano Diretor de Reforma e Aparelho do Estado (PDRAE). Almejava-se “manter equilibradas as contas públicas e, ao mesmo tempo, elevar a capacidade da ação estatal” (Matias-Pereira, 2008, p. 75).

Com isso, a chamada Reforma Gerencial deixou como legados a Emenda Constitucional nº 19 de 1998; a reconstituição da burocracia no nível federal, prejudicada pelo governo civil anterior; reestruturação das carreiras dos servidores; criação de indicadores norteadores das ações de políticas públicas; rearranjos organizacionais visando à maior flexibilidade dos gestores, dentre outros (Abrucio, Loureiro, 2018).

Entretanto, mesmo com essas iniciativas, ainda permanecem diversas disfuncionalidades. Em concordância com as análises de Nunes (2019), a gramática política do clientelismo permeia as relações corporativistas e insuladas, enfraquecendo o universalismo de procedimentos da máquina pública. Para Abrucio & Loureiro (2018), as reformas do Plano Diretor nunca atingiram plena implementação no governo federal, tendo tido maior adesão por parte dos Estados da federação, como a utilização de organizações sociais para entrega de serviços públicos, por exemplo.

Contudo, as reformas do Plano Diretor nunca atingiram plena implementação no governo federal. Fato é que, entre 1998 e 2020, ano de apresentação da mais recente proposta de reforma administrativa, passaram-se mais de duas décadas em que processos amplos com esse objetivo deixaram de ser protagonizados pelo governo federal. Passaram também a ser tema político-administrativo de governos estaduais e municipais, além de modernizações administrativas nos demais Poderes, que elaboraram e implementaram diversas iniciativas inspiradas nos modelos da nova gestão pública, governança pública e a progressiva transformação digital das administrações públi-

cas (Cavalcante, 2018; Abrucio & Loureiro, 2018).

METODOLOGIA

Para quantificar a amplitude temática da PEC 32/2020, foi realizada uma análise sistemática de conteúdo (systematic content analysis - SCA), utilizando a referência de Hall e Wright (2008), em três fases: seleção do caso; codificação; análise quantitativa das codificações. Por ter somente objetivos exploratório-descritivos, este estudo adotou apenas estatística descritiva para análise do conteúdo da PEC 32/2020.

A SCA da PEC 32/2020 adotou três dimensões para categorização do conteúdo:

a) delimitações e formalidades legislativas: delimitações de abrangência, de aplicação, de fases da reforma, e formalidades acessórias, como transições, conexões, revogações;

b) disposições substantivas típicas de reforma administrativa, segundo Barzelay (2000) e Barzelay, Gaetani, Cortázar, & Cejudo (2003): gestão de pessoas, desenho organizacional, compras e contratos, orçamento e finanças, auditoria e controle, participação, privatização, mercantilização, descentralização, implementação interorganizacional;

c) outras disposições: todo o conteúdo substantivo pertinente à reforma do Estado e reforma administrativa, mas que não se enquadram na classificação do item b.

O conteúdo da PEC 32/2020 foi então cate-

gorizado em cada uma destas dimensões, a partir de processo indutivo sobre significado/função de cada artigo, inciso e parágrafo. Com base nesses parâmetros, foi feita a SCA com contagem de palavras no texto da PEC 32/2020, em seus dez artigos de proposta de modificação legislativa.

Com relação à análise qualitativa da PEC 32/2020, foram enfatizados quatro aspectos:

1) Ausências ou omissões da proposta de reforma, com base em manuais de análise/formulação de políticas públicas (Weimer & Vining, 1989; Bardach, 2009; Secchi, 2016, IPEA, 2018).

2) Nomes ou rótulos atribuídos à reforma pelos proponentes, com base na literatura e nomenclatura estabelecida na área de administração pública no Brasil e exterior (Frederickson, 1971; Pollitt & Bouckaert, 2004; Denhardt, 2012; Bresser-Pereira, 1996).

3) As dimensões teóricas no debate sobre direito à boa administração pública, com base em Solé 2020, Valle 2010 e Moreira Neto, 2014.

4) As dimensões de gestão de pessoas, com foco em concurso público, estabilidade e desempenho, cuja compreensão está baseada em Coelho & Menon (2018) e Barbosa (2006).

Ao final do artigo, é há uma análise geral sobre a atualidade e a pertinência de reformas administrativas para qualificação das políticas de gestão pública e dos modelos organizacionais no setor público, bem como

da proposta recente materializada na PEC 32/2020.

ANÁLISE SISTEMÁTICA DO CONTEÚDO DA PEC 32/2020

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC 32/2020) elaborada pela equipe do Ministério da Economia e enviada para o Congresso em setembro de 2020 é a peça central da chamada reforma administrativa do governo Bolsonaro. Sendo uma proposta de reforma administrativa, a PEC 32/2020 é apenas um elemento, embora central, para o estabelecimento de diretrizes a novas legislações ordinárias, que serão elaboradas e, em seqüências, avaliadas pelo Poder Legislativo. No texto de dez páginas da PEC, e na sua exposição de motivos de mais de dez páginas, ficam explicitadas as intenções de realização de uma reforma administrativa em fases, com projetos de leis complementares que darão operacionalização às diretrizes gerais, além do processo de implementação no seio da burocracia governamental.

A partir da SCA, fica evidenciado, de um ponto de vista quantitativo, que os formuladores da proposta PEC 32/2020 concentraram suas energias regulatórias sobre o funcionalismo público e o ciclo de gestão de pessoas na administração pública: recrutamento e seleção (concursos); carreira (vínculos, progressões, promoções); direitos trabalhistas (estabilidade, férias, incorporações, licença-capacitação, licença-prêmio, adicional por tempo de serviço, jornada/salário); treinamento e desenvolvimento de pessoal (licença-capacitação); e terminação de vínculo (exonerações, desligamentos, aposentadoria compulsória).

Quadro 1 - Dimensões, conteúdos e contagem de palavras da PEC 32/2020

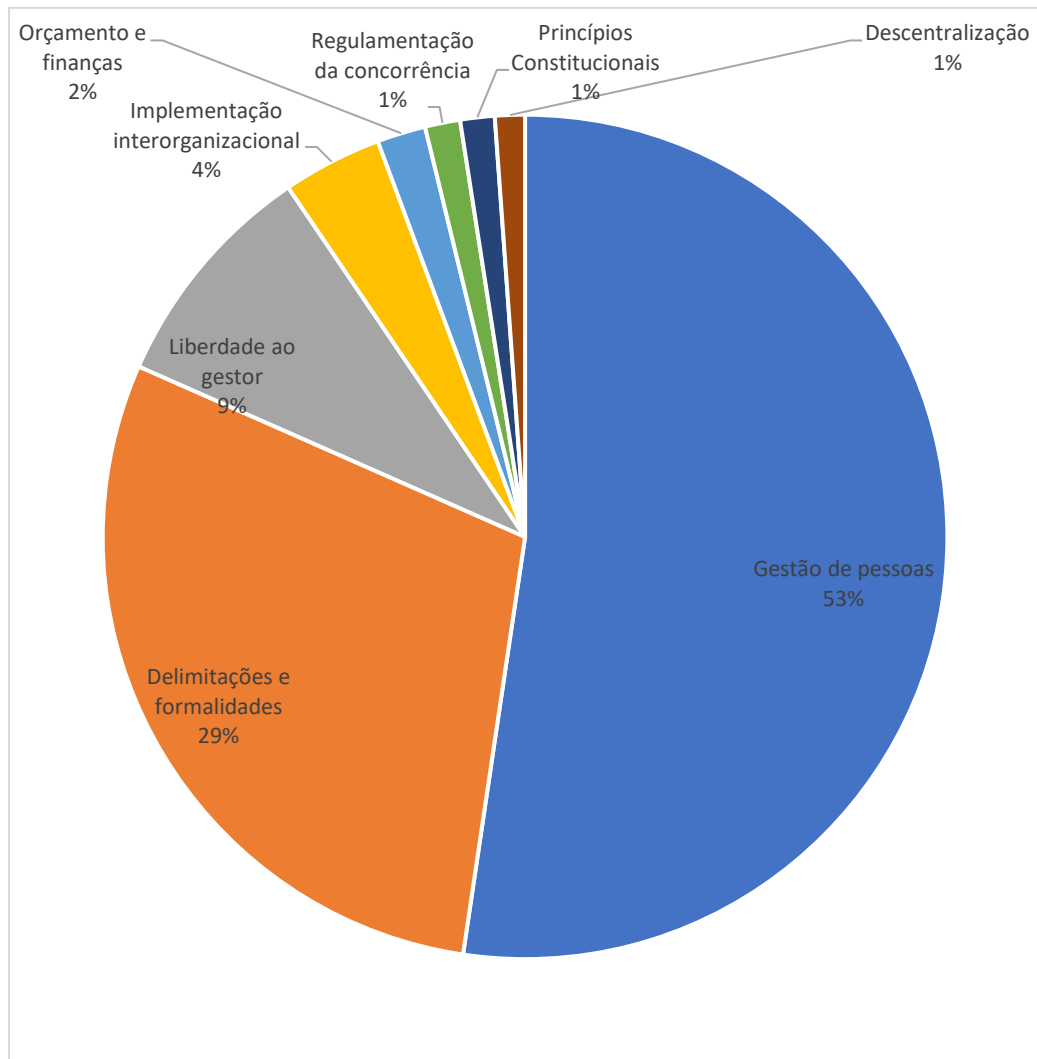
Dimensão	Conteúdo	Palavras
Delimitações e formalidades	Delimitação da abrangência da reforma (aplicação nos níveis federativos)	131
	Delimitação de aplicação (salvaguardas a servidores militares, ou a servidores do atual regime, ou a cargos típicos de Estado)	559
	Delimitações para as fases da reforma	235
	Formalidades (transições e conexões textuais, revogações)	97
Disposições substantivas típicas de reforma administrativa	Gestão de pessoas	1.828
	Desenho organizacional	0
	Compras e contratos	0
	Orçamento e finanças	65
	Auditoria e controle	0
	Participação	0
	Privatização	0
	Mercantilização	0
	Descentralização	40
Implementação interorganizacional	133	
Outras disposições	Princípios constitucionais	46
	Liberdade ao gestor	311
	Papel na regulamentação da concorrência de mercado	47
TOTAL		3.492

A PEC 32/2020 dedica mais da metade (53%) do conteúdo total e 74% do seu conteúdo efetivo (dispositivos substantivos) para a regulamentação da relação de trabalho com o servidor público.

São merecedores de destaque do resultado da SCA exposto no Quadro 1 a ausência de conteúdo de desenho organizacional, com-

pras e contratos, auditoria e controle, participação, privatização e mercantilização, além da baixa ênfase quantitativa para outras disposições típicas de reforma administrativa, quais sejam regulamentação de orçamento e finanças (65 palavras), descentralização (40 palavras) e implementação interorganizacional (133 palavras).

Figura 1 - Distribuição percentual do texto da PEC 32/2020 em Análise Sistemática de Conteúdo



A distribuição proporcional dos conteúdos da PEC constantes na Figura 1 deixa claro que, além de temas típicos de reforma administrativa, também pegaram carona nesse dispositivo outros assuntos de interesse transversal, quais sejam a proposta de ampliação de 5 para 13 princípios constitucionais da administração pública (Art. 37); aumento da discricionariedade do gestor em temas de criação; fusão, transformação ou extinção de cargos e entidades da administração autárquica ou fundacional (Art. 48 e Art. 84); e ampliação da aplicação dos contratos de gestão (§ 8º do Art. 37), além de

um item específico sobre o papel do Estado na regulamentação da concorrência de mercado § 6º do Art. 173). Completa este quadro quantitativo quase um terço (29%) de conteúdo dedicado a formalidades e delimitações sobre a abrangência da reforma (e seus impactos nos níveis federativos), salvaguardas para as carreiras militares, carreiras típicas de Estado (a serem definidas) e aos servidores públicos que ingressaram anteriormente na carreira.

A etiqueta que melhor representaria o conteúdo desta proposta seria de uma “reforma

do funcionalismo público”, ao invés de uma reforma administrativa. Como visto em Barzelay (2000) e Barzelay, Gaetani, Cortázar, & Cejudo (2003), uma reforma administrativa de amplo espectro deveria tocar uma série de políticas de gestão pública e de desenho de organização programática que não foram considerados na proposta de mudança legislativa ou que tocaram marginalmente alguns destes aspectos.

A PROPOSTA DE REFORMA ADMINISTRATIVA: OMISSÕES, NOMENCLATURAS, ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E DE GESTÃO DE PESSOAS

Com relação ao seu conteúdo qualitativo, destacam-se duas ausências na PEC 32/2020. Em primeiro lugar, faltou, na sua exposição de motivos ou na apresentação técnica, um diagnóstico detalhado do problema (ou problemas) de política de gestão pública que se buscava enfrentar face a uma evolução histórica e o própria *status quo* da administração pública brasileira. No diagnóstico de um problema público, busca-se estabelecer sua definição operativa, seu diagnóstico de contexto, sua amplitude, intensidade e tendência, além da definição de objetivos e escolha de um marco lógico ou teoria da mudança que fosse fundamental para a proposta, bem como dos parâmetros para sua futura avaliação de eficiência, eficácia e efetividade (Weimer & Vining, 1989; Bardach, 2009; Secchi, 2016; IPEA, 2018).

A segunda ausência é de base conceitual própria sobre administração pública e reformas administrativas. O campo disciplinar da administração pública já consolidou na literatura internacional referenciais próprios, definições, categorias e tipologias que fo-

ram visivelmente ignorados na PEC 32/2020 e suas subseqüentes apresentações pela equipe econômica. Esta ausência é relevante e sintomática, sendo equiparável a uma proposta de reformulação de política monetária que esquece de apontar os conhecimentos científicos fundantes da área de economia ou linhas de pensamento estabelecidas, em especial de política monetária.

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). Neste sentido, uma reforma administrativa deveria tocar em atividades e procedimentos nas 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 (Barzelay, 2001; Barzelay et al, 2003). Como visto, a proposta de reforma administrativa materializada na PEC 32/2020 demonstra-se bem mais restrita tematicamente do que o preconizado na literatura sobre reformas da administração pública, com evidente viés de revisão das relações de trabalho no serviço público.

Com relação ao nome dado pela equipe de governo, a proposta apresentada como “Reforma Administrativa”, no seu sentido amplo, adotou na sua exposição de motivos o nome “Novo Serviço Público”. Sabe-se da carga semântica e sentido que se dá na literatura internacional de administração pública aquilo que foi chamado de *New Public Service* (Novo Serviço Público), como uma abordagem de gestão e de desenho organizacional

de tradição humanista e de reforço democrático de administração interna e na relação entre governo e cidadãos (Denhardt, 2012).

Esta “etiqueta” foi utilizada de maneira descompromissada, tanto é que na apresentação da PEC 32/2020 pela equipe econômica para os meios de comunicação e para o público, foi adotado outro nome: “Nova Administração Pública” (Ministério da Economia, 2020). Por sua vez, a *New Public Administration* (Nova Administração Pública) foi um movimento acadêmico de tendência de esquerda dos Estados Unidos da década de 1960 e 1970 que pregava o humanismo organizacional, a equidade, a participação e o resgate da política dentro da administração, refutando a tradicional separação racional *Politics* e *Public Administration* (Marini, 1971; Frederickson, 1971; Denhardt, 2013).

O conteúdo da PEC 32/2020 não reflete em absoluto estes dois modelos (NSP ou NAP). A leitura do texto da PEC, seus valores explicitados na exposição e motivos de maneira a defender a eficiência, meritocracia, liberdade ao gestor são consoantes com outro modelo: *New Public Management*. Neste sentido, a atual proposta de reforma administrativa parece ser uma segunda carga de administração pública gerencial (versão brasileira da NPM), que teve como seu empreendedor de política pública no ambiente nacional o ex-ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, com a proposição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Plano Diretor da Reforma, 1995; Bresser-Pereira, 1996). A título comparativo, o PDRAE continha uma base intelectual própria de administração pública, com histórico, diag-

nóstico, objetivos, estratégia de transição, projetos e órgãos implementadores.

Do ponto de vista dos princípios constitucionais, a proposta inclui no artigo 37 os seguintes novos princípios: imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública e subsidiariedade. Segundo o texto proposto, esses princípios deverão juntar-se aos da administração pública já existentes no texto constitucional, a saber: impessoalidade, eficiência, publicidade, moralidade e legalidade. A exposição de motivos que acompanha a PEC 32/2020 justifica a incorporação de cada um dos princípios, destacando a necessidade de modernização do Estado e adequação às normativas existentes no marco da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Diante disso, cabe questionar: o que é um princípio em Direito? Por que ele incorpora o ordenamento constitucional? Por que esses 13 princípios? E em que medida a incorporação proposta se traduz em melhores práticas na administração pública?

Sobre princípios e direito, é possível afirmar que os primeiros se constituem em fonte sobre o segundo. Em outras palavras: é a partir dos princípios que se fundamenta um conjunto de direitos. Nesse caso, o princípio encarna a melhor versão do imperativo categórico kantiano. Funciona como um ideal a ser atingido e através do qual se garante o Direito. No tema específico do Direito Administrativo, é possível identificar cinco categorias de princípios que apresentam maior importância tanto do ponto de vista teórico quanto aplicativo. O autor aponta-as da seguinte forma: princípios fundamentais

(artigo 1o ao 4o da Constituição Federal); princípios gerais do Direito (contém as proposições básicas que se aplicam à integralidade do sistema jurídico, a saber: da juridicidade, da responsabilidade, da legitimidade, da igualdade, da publicidade, da realidade, da responsabilidade, da responsividade, da sindicabilidade, da sancionabilidade e da ponderação); princípios gerais do Direito Público (referem-se ao regramento jurídico da ação do Estado e seus delegados); princípios gerais do Direito Administrativo (princípios que regem a Administração Pública) (Moreira Neto, 2014).

Feita essa consideração, cabe compreender quais novos princípios estão sendo propostos pela PEC 32/2020 e os possíveis impactos que podem ter para os desafios que se colocam à administração pública contemporânea. Nesse sentido, a proposta apresenta nova redação para o caput do Art. 37, incluindo no texto os seguintes princípios: imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública e subsidiariedade. A mensagem 504/2020, que acompanha o texto, aponta que essa inclusão tem por finalidade tornar a gestão mais moderna e adequá-la a um conjunto de normas que estejam mais de acordo com as diretrizes de organismos internacionais, entre os quais se destaca a OCDE (PEC 32, 2020).

Merecem algumas considerações os argumentos apontados por Costa, Farranha, & Castioni (2020) acerca das propostas dos novos princípios a serem incorporados ao texto constitucional, no sentido de que é importante problematizar se o direito fundamental à boa administração não contém esse conjunto de princípios, que neste caso

seria redundante.

Para desenvolver algumas destas ideias, cabe definir o que é o direito à boa administração pública. Para tanto, nos apoiamos em dois trabalhos: Solé (2020) e Valle (2010). Ainda que essa temática suscite uma longa abordagem perpassando as noções da teoria política clássica (“o dever de um bom governo”) até o conceito de governança pública, cabe destacar que o direito à boa administração pública “vem associado a um conjunto de mudanças no entendimento tradicional da discricionariedade que não pode continuar sendo entendida como uma escolha entre diferentes normas jurídicas” (Solé, 2020, p. 25). Assim, é possível apontar que esse direito se liga à dimensão da discricionariedade, que ressalva não a liberdade do agente público, mas essa liberdade conectada com as tarefas de um Estado que responde a demandas por representação e participação (democracia), coordenação de atores e instituições (governança) e oferta de bens e serviços de qualidade. (Valle, 2010).

Essas considerações possibilitam aprofundar estudos sobre a PEC 32/2020, no que concerne à discussão dos princípios que a norteiam, considerando um cotejamento entre a proposta apresentada e as práticas na administração pública que já efetivam esses princípios, a partir da implementação do direito fundamental à boa administração pública, sendo esse mais abrangente e conectado com os desafios do século XXI para além da positivação de comandos cujo escopo pode gerar mais amarras do que promoção de medidas voltadas para a concretização destes desafios.

Avançando sobre o aspecto específico de

gestão de pessoas no setor público, ainda em sede constitucional, cabe fazer uma análise qualitativa sobre a função e forma legal de três conceitos relacionados à gestão de pessoas: concurso público, estabilidade e desempenho.

No texto da proposta, o concurso público encontra medida transformadora significativa, a saber, a previsão de um período de experiência para os casos de cargos com investidura de tempo indeterminado e cargos típicos de Estado, de um e dois anos, respectivamente. Universalizado para o acesso a cargos e empregos públicos por ocasião da Constituição de 1988, o concurso público é um instituto meritocrático que, embora consolidado na ordem jurídica e social como instrumento de promoção de justiça no acesso aos cargos e empregos públicos, tem constituído objeto de importantes reflexões sobre seu aperfeiçoamento (Coelho & Menon, 2018).

Em tese, a proposta de introdução de um período de experiência como fase do concurso traduz-se em um avanço potencialmente importante, cujos desdobramentos exigem atenção e profunda reflexão. Esta medida pretende substituir o estágio probatório, mas com ênfase na possibilidade de dispensa, parecendo compartilhar pressupostos valorativos com as mudanças visadas também nos institutos da estabilidade e da gestão do desempenho, a saber, uma meritocracia de coerção, que se opõe ao significado essencial de gestão. O exame que se impõe transcende a formalidade da lei e posterior regulamentação, tocando conteúdos éticos intrínsecos ao ser servidor público.

A administração pública brasileira é sufi-

cientemente normatizada para dar conta de instrumentos meritocráticos, os quais, por sua vez, não se sustentam pela carência de valores meritocráticos (Barbosa, 2006). Não se pode dizer que traços de elementos conformadores desses valores não existam, mas também é preciso reconhecer que convivem com outros valores tão ou mais contundentes como o patrimonialismo, o personalismo e o clientelismo, alguns dos traços culturais enraizados nas relações que moldam o Estado brasileiro e repercutem na administração pública.

Poucos institutos definem tão bem estes valores como os cargos em comissão. Não pela dimensão da confiança – importante para a composição de equipes diretivas alinhadas –, mas pelo seu uso desvirtuado. No particular, o texto da PEC 32/2020 reforça essa dimensão negativa, seja por pretender mudanças de nomenclatura, seja por seu conteúdo patrimonialista, o mesmo que se vem buscando extirpar da administração pública brasileira há quase um século.

Ilustra-se isso com a redação prevista para o parágrafo único do art. 41^a, no que se refere à vedação de “desligamento” de servidores investidos em cargos e empregos públicos por “motivação político-partidária”. A redação, tal como está, na melhor das hipóteses revela ingenuidade e desconhecimento do atual estágio da administração pública brasileira. Note-se que a restrição imposta a esta natureza de “motivação” exclui os servidores públicos designados para o exercício de atribuições de “liderança ou assessoramento”, o que significa reduzir e subordinar os conceitos de confiança e de qualificação técnica ao de alinhamento político-partidário. Eis uma expressão típica de apropriação do público

pelo particular, no caso, de uma perspectiva político-partidária.

As raízes patrimonialistas subjacentes ao texto que pretende introduzir um “novo serviço público” explicitam-se também na redação do parágrafo único do art. 4º da proposta, ao referir a “concessão” de cargo em comissão, fazendo ressurgir o senso de prebenda em um cenário de coronelismo gerencial. Em suma, é de se reconhecer que o texto contempla avanços importantes, ainda que questionável a sede constitucional de muitos. Caracteriza-se pela imposição de restrições, vedações e pelo esforço de homogeneizar diretrizes relacionadas à gestão de pessoas; mas é, principalmente, merecedor de profundo exame.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste texto foram apontados elementos que constituem os processos de reformas no Estado contemporâneo. Destacamos a trajetória das reformas no Brasil e mapeamos os principais temas que permeiam a proposta apresentada para alteração do texto constitucional.

Dentre os marcos de reforma no Brasil, pode-se citar a criação do DASP, em 1930; o Decreto-Lei nº 200 de 1967, do regime militar, que consolidou um modelo tecnocrático-autoritário de administração pública; a Constituição de 1988, que trouxe grandes mudanças aos paradigmas centralizadores das administrações anteriores; e, por último, a reforma encabeçada pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, por meio do Plano Diretor de Reforma e Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995 (Abrucio & Loureiro, 2018; Matias-Pereira, 2008; Nu-

nes, 2019; Cavalcante, 2018; Farah, 2011).

Um novo capítulo do histórico de reformas administrativas foi aberto com a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC 32/2020), elaborada pela equipe econômica do governo Bolsonaro e enviada ao Congresso em setembro de 2020. O objetivo deste artigo foi o de analisar quantitativamente e qualitativamente essa PEC e apontar aspectos críticos de formulação e decisão.

A partir de análise sistemática de conteúdo, foi possível aferir que a proposta apresentada dedica mais da metade (53%) do conteúdo total e 74% do seu conteúdo efetivo (dispositivos substantivos) para a regulamentação da relação de trabalho com o servidor público. Nesse caso, ao invés de usar casualmente as etiquetas de “Novo Serviço Público” ou de “Nova Administração Pública”, que possuem conotação específica na área de administração pública, a proposta poderia ser mais bem enquadrada como reforma do funcionalismo público. Embora importante, a área de gestão de pessoas é apenas um dos componentes de uma reforma administrativa de amplo espectro.

Sob essa perspectiva, é possível concluir que a produção de valor, seja pela prestação de serviços, seja pela disponibilização de bens públicos à sociedade, se dá por meio das pessoas e pelo fortalecimento da capacidade estatal de responder a sua missão constitucional de oferta de serviços à população. Sendo assim, o conteúdo da proposta reformadora não se reduz ao interesse do servidor público, mas se estende ao serviço público; portanto, interessa antes e mais ao cidadão.

Outro ponto a ser ressaltado refere-se aos novos princípios constitucionais, que somados aos vigentes, chegariam a 13, gerando redundâncias, especialmente aqueles ligados ao direito fundamental à boa governança.

Por fim, indica-se a atualidade e a pertinência da realização de reformas administrativas no Brasil, a partir da reformulação do marco regulatório em temas de gestão de pessoas, compras e contratos, orçamento e finanças públicas, desenho organizacional, participação cidadã, desburocratização, transformação digital e tantos outros temas.

A escolha política de enfatizar na PEC 32/2020 temas de gestão de pessoas, como os modelos de concurso, estabilidade do servidor, cargos em comissão e desempenho funcional deve estar sintonizada com um entendimento ético e constitucional do servidor e do serviço público como um patrimônio da sociedade, incorporado ao ordenamento jurídico e respondendo continuamente às necessidades de bem-estar da população.

REFERÊNCIAS

Abrucio, F. L., & Loureiro, M. R. (2018). Burocracia e ordem democrática: Desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: Pires, R., Lotta, G., & Oliveira, V. E. (Orgs.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: Interseções analíticas*. Brasília: IPEA.

Barbosa, L. (2006). *Igualdade e meritocracia: A ética do desempenho nas sociedades modernas*. Rio de Janeiro: FGV Editora.

Bardach, E., & Patashnik, E. M. (2019). A

practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving. Washington: CQ press.

Barzelay, M. (2001). *The new public management: Improving research and policy dialogue*. New York: Univ of California Press.

Barzelay, M., Gaetani, F., Velarde, J. C. C., & Cejudo, G. (2003). Research on public management policy change in the Latin America region: A conceptual framework and methodological guide. *International public management review*, 4(1), 20-42.

Bresser-Pereira, L. C. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1). doi:10.21874/rsp.v47i1.702

Cavalcante, P. (Org.). (2019). *Inovação e Políticas Públicas: Superando o mito da ideia*. Brasília: IPEA, 427 p.

Chen, C. A., Chen, D. Y., Liao, Z. P., & Kuo, M. F. (2020). Winnowing out high-PSM candidates: The adverse selection effect of competitive public service exams. *International Public Management Journal*, 23(4), 443-464. doi:10.1080/10967494.2019.1658663

Coelho, F. S., & Menon, I. O. (2018). A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro? Um ensaio a partir das (dis) funções do processo de recrutamento e seleção—os concursos públicos. *Revista do Serviço Público*, 69, 151-180. doi:10.21874/rsp.v69i0.3497

Costa, F. L., Farranha, A. C., & Castioni, R. (2020, setembro 05). Muito barulho por nada ou breves considerações sobre a nova pro-

posta de Reforma Administrativa. Estadão (Blog Gestão, Política e Sociedade). Recuperado de <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/muito-barulho-por-nadaou-breves-consideracoes-sobre-a-nova-proposta-de-reforma-administrativa/>.

Denhardt, R. B. (2012). *Teorias da administração pública*. São Paulo: Cengage Learning.

Fadul, E. M., & Silva, L. P. (2008). Retomando o debate sobre a Reforma do Estado e a Nova Administração Pública. *Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*. Rio de Janeiro: Anpad.

Farah, M. F. S. (2011). Administração pública e políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 45(3), 813-836. doi:10.1590/S0034-76122011000300011

Frederickson, H. G. (1971). Toward a new public administration, in Marini, F. (org.) *Toward a new public administration: The Minnowbrook perspective*. San Francisco: Chandler, pp. 309-331.

Gomes, R. C., & Lisboa, E. D. F. (2020). Public management reform in Brazil (2002-2019). *Public Management Review*, 1-9. doi: 10.1080/14719037.2020.1752037

Hall, M. A., & Wright, R. F. (2008). Systematic content analysis of judicial opinions. *Calif. L. Rev.*, 96, 63.

Hood, C., & Jackson, M. W. (1991). *Administrative argument*. USA: Dartmouth Publishing Group.

Instituto de Pesquisa Aplicada [IPEA]. (2018). *Avaliação de políticas públicas: Guia prático de análise ex ante*, Vol. 1, Brasília: IPEA.

Matias-Pereira, J. (2008). Administração pública comparada: Uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. *Rev. Adm. Pública*, 42(1) 61-82. doi:10.1590/S0034-76122008000100004

Ministério da Economia. (2020). *Nova Administração Pública*. Recuperado de <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020/setembro/nova-administracao-publica.pdf/view>.

Moreira Neto, D. F. (2014). *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.

Nunes, E. (2019). *A gramática política do Brasil: Clientelismo e insulamento burocrático*. Garamond.

Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. (1995). Brasília: Câmara da Reforma do Estado. Recuperado de <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press, USA.

Proposta de emenda constitucional nº 32, de 3 de setembro de 2020 [PEC 32] (2020). Brasília: Câmara dos Deputados. Recuperado de <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262083>.

Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 43(2), 347-369. doi:10.1590/S0034-76122009000200004

Secchi, L. (2016). *Análise de políticas públicas: Diagnósticos de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning.

Solé, J. P. (2020). *La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena administración mediante el estándar jurídico de di-*

ligencia debida, La Cátedra de Democracia y Derechos Humanos. Alcalá de Henares (Madrid) p. 1-262.

Valle, V. R. L. (2010). *Direito fundamental à boa administração e governança: Democratizando a função administrativa* (Tese de pós-doutorado, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro).

Weimer, D. L., & Vining, A. R. (1989). *Policy analysis: Concept and practice*. Upper Saddle River. N.J.: Prentice Hall.