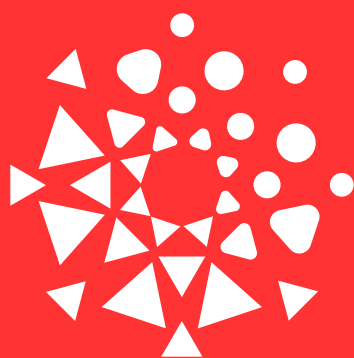


# A Reforma Administrativa do Governo Bolsonaro:

*construção, atores e linhas narrativas*

JULHO, 2021





Essa é uma publicação da iniciativa multiplataforma **Que Estado queremos?** – que além da produção de conteúdo, monitora diariamente as principais notícias sobre a Reforma Administrativa que são publicadas nos veículos de imprensa e nas redes sociais.

O monitoramento é disponibilizado no site [questadoqueremos.org](http://questadoqueremos.org), de segunda a sexta-feira. O presente relatório é uma análise panorâmica sobre os atores e as narrativas que incidem sobre a pauta, elaborada a partir deste acompanhamento sistemático.

## **Expediente**

Pesquisadora responsável e elaboração: Mariana Chaise

Edição: Gabriel Hoewell e Monica Rodrigues

Pesquisa e mapeamento: Fernanda Sarkis

Projeto gráfico e diagramação: Marcelo Coutinho

## **Equipe Que Estado queremos?**

Coordenação: Zabelê Comunicação - Monica Rodrigues e Gabriel Hoewell

Edição: Gabriel Hoewell

Redação: Ana Paula Amaral e Arthur Viana

Monitoramento: Mariana Chaise

Direção de arte: Marcelo Coutinho

Redes sociais: Arthur Viana, Maxwell Nunes e Christopher Vasconcelos

Site: Ricardo Carvalho

Marketing digital: Cezino Caldas

Videos: Ramiro Simch e Marcelo Coutinho

Locução: Larissa Mauro

Site: [queestadoqueremos.org](http://queestadoqueremos.org)

Facebook: [@queestadoqueremos](https://www.facebook.com/queestadoqueremos)

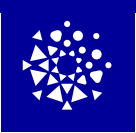
Instagram: [@queestadoqueremos](https://www.instagram.com/queestadoqueremos)

Twitter: [@qestadoqueremos](https://twitter.com/qestadoqueremos)



## Índice

- 05.** Construção da PEC 32/2020
- 07.** Antes da PEC 32/2020, havia propostas de Reforma Administrativa...
- 08.** Propostas de reforma do RH do Estado – Oliver Wyman
- 10.** A batalha da proposição da PEC 32/2020 no governo Bolsonaro
- 12.** A Reforma Administrativa vai a campo
- 15.** Os apoiadores da Reforma Administrativa
- 18.** A Reforma Administrativa e o debate na opinião pública
- 22.** Pautas aglutinadoras dos diversos críticos da PEC 32/2020
- 23.** Pautas exclusivas dos opositores da PEC 32/2020
- 24.** Referências bibliográficas

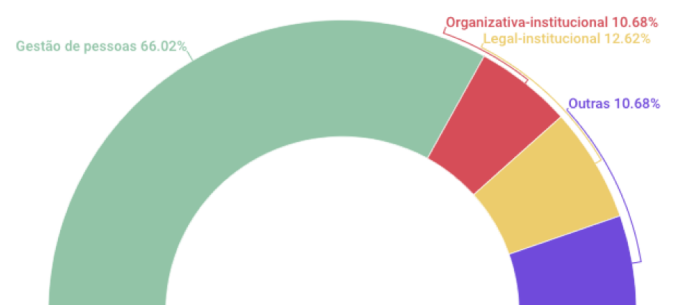


## Construção da PEC 32/2020

A Proposta de Emenda Constitucional 32/2020 foi elaborada no âmbito da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG) do Ministério da Economia, tendo sido apresentada ao Congresso pela Presidência da República em setembro de 2020. Enquanto uma proposta de Reforma Administrativa, seu desenho original afeta os servidores públicos civis dos três Poderes, englobando as três esferas federativas, com exceção dos chamados “membros dos poderes”: parlamentares, juízes e procuradores. Se considerarmos cada artigo, parágrafo ou alínea modificada pela PEC 32/2020 enquanto um “dispositivo”, verifica-se que a maior parte de seu conteúdo trata de propostas de regulamentação das relações entre o Estado e os servidores públicos, no caso, propostas de mudanças na gestão de pessoal do Estado brasileiro.

Para além dessa dimensão majoritária, existem – contudo – duas outras dimensões significativas de alterações constitucionais no texto entregue pelo Governo Federal. Em primeiro lugar, uma dimensão organizativa-institucional, relacionada a mudanças nas relações entre os

entes federados e entre a esfera pública e a esfera privada para o provimento de serviços públicos. Esse conjunto de dispositivos enquadra-se nos debates relativos à “descentralização administrativa” e à “subsidiariedade”, ideia esta que se contrapõe ao conceito concorrente de “complementariedade”, hoje constitucionalizado. Em segundo lugar, há uma dimensão legal-institucional, relacionada ao aumento do poder discricionário do Poder Executivo Federal, inclusive para a nomeação de cargos no setor público. Para além das três dimensões principais, outros dispositivos contidos na PEC visam alterações no Orçamento Público, na autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos da administração direta e indireta, entre outros aportes minoritários.



Reformas administrativas são políticas voltadas à melhoria no desempenho do aparato burocrático do Estado. Essa definição ampla, no



entanto, esconde que, qualquer que seja o desenho proposto para a reforma em questão, existem doutrinas, teorias pré-estabelecidas e valores normativos que estabelecem quais são (i) os problemas práticos a serem enfrentados, incluídos quais os dados que melhor os evidenciam; (ii) a ordenação de suas prioridades na agenda da reforma, abrindo espaço para a negociação quanto aos elementos percebidos como secundários; e (iii) os meios mais apropriados para a superação dos problemas tidos como relevantes. O cardápio, invariavelmente, é amplo, de modo que “Reforma Administrativa” não é uma política que possa ser compreendida abstratamente, sendo necessária atenção ao seu teor e, em particular, às motivações e cosmologias de seus principais atores.

A tese que melhor embasa o conteúdo substantivo da PEC 32/2020 está presente em estudo publicado em 2017 pelo Banco Mundial e, à época, amplamente debatido, o qual foi incorporado na Exposição de Motivos que acompanha a proposta do governo. O diagnóstico ali contido não é inédito, embora a publicação o tenha dado impulso. Segundo analistas do Banco Mundial, o gasto público no Brasil é engessado devido à rigidez constitucional de categorias

obrigatórias de despesas, como folha de pagamentos e previdência social. Havendo uma tendência estrutural de aumento destas rubricas, sobraria reduzida margem para a realização de despesas discricionárias – como as necessárias à formulação de novas políticas públicas –, ou para investimentos estatais. Sendo este o caso, entre outras medidas sugeridas, a massa salarial do funcionalismo deveria ser significativamente reduzida, seja aproximando a remuneração dos trabalhadores do setor público à praticada pelo setor privado, seja pautando quaisquer aumentos salariais por justificativas de teor meritocrático, as quais relacionadas ao produtivismo: ou seja, à relação entre o resultado do esforço por unidade de trabalho e o seu custo (Banco Mundial, 2017).

A tese é necessariamente fiscalista, além de apresentada de maneira a-histórica, ao não procurar explorar a raiz das diferenças entre o funcionalismo público no Brasil e nos países utilizados como parâmetro, examinando – na sequência – sua justiça ou sua necessidade. Atesta-se apenas sua existência em pontos específicos, ademais parciais, e já sob viés analítico negativo, sem a concorrência de uma análise formal, padrão em estudos comparativos. O



relatório está embasado em dados fornecidos pelo próprio Banco Mundial, pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento

Econômico (OCDE), os mesmos utilizados pela equipe econômica do governo Bolsonaro na fase preparatória para a proposição da PEC.

### **Antes da PEC 32/2020, havia propostas de Reforma Administrativa...**

O diagnóstico do Banco Mundial também informou outros atores que pautaram a Reforma Administrativa paralelamente ao Governo Federal. Voltada à análise de desempenho corporativo, a consultoria estadunidense Oliver Wyman – que no Brasil se especializou em empresas de telecomunicação e serviços financeiros – publicou ainda em 2019, antes da edição da proposta do governo Bolsonaro, um relatório sobre a necessidade de uma reforma no RH do Estado brasileiro, assinado pela economista Ana Carla Abraão, sócia da consultoria, juntamente com o economista Armínio Fraga e com o jurista Carlos Ari Sundfeld, três atores-chave no debate sobre a PEC 32/2020. A reforma do Estado, afinal, é tema de debate no país desde a edição da Constituição de 1988, opondo diferentes vertentes analíticas.

Segundo o relatório da Oliver Wyman, em vista de suas proporções e da condição de provedor de serviços a cargo do Estado brasileiro, um

aumento na produtividade do setor público se refletiria em um aumento geral da produtividade da Economia nacional, um argumento prioritário e que justificaria o interesse do mercado. Para logrã-lo, a proposta da consultoria segue exatamente as mesmas linhas do Banco Mundial, partindo do pressuposto teórico de que o corte de gastos é o único caminho possível, uma vez que o aumento das despesas no Brasil é um problema de ordem estrutural: ou seja, as despesas obrigatórias crescem vegetativamente. Para evidenciar que o gasto público seria alto no País, os autores buscaram demonstrar que servidores públicos brasileiros ganhariam mais que seus equivalentes no setor privado, devendo ter seus soldos – portanto – reduzidos. Também nesse objetivo, avaliações de desempenho do funcionalismo, as quais permitissem promoções baseadas em desempenho, deveriam ser constituídas e a estabilidade funcional, relativizada. Para evidenciar que o



gasto seria, além de alto, também ineficiente, argumentaram suplementarmente que haveria inadequação na entrega de serviços públicos à população brasileira (Oliver Wyman, 2019).

Para a redução dos gastos com o funcionalismo, a Oliver Wyman, detalhou propostas e diretrizes mais

claras e mais objetivas que as apresentadas pelo Banco Mundial. Em geral, argumentaram que o modelo de incentivos ao trabalhador do setor público estaria equivocado, gerando distorções na prestação do serviço, e que a introdução de novos instrumentos gerenciais seria necessária para a consecução de um serviço mais eficiente.

### Propostas de reforma do RH do Estado – Oliver Wyman

Medidas	Elementos sugeridos
Redesenho da estrutura institucional	<ul style="list-style-type: none"><li>• Redução ao mínimo no número de carreiras do Estado;</li><li>• Alinhamento dos salários iniciais aos equivalentes no setor privado; maior número de faixas salariais;</li><li>• Progressões e promoções baseadas em mérito exclusivamente, havendo vacância no cargo superior; proibição de promoções e progressões automáticas; redução de benefícios “injustificáveis”;</li><li>• Planejamento anterior à realização de novos concursos públicos, promoções ou distribuições de cargos;</li><li>• Introdução de avaliações anuais de desempenho absoluto e relativo a todos os servidores efetivos e em comissão, com adoção de curva forçada; avaliações realizadas por colegiado; <i>feedbacks</i> registrados em sistema; servidores mal avaliados seriam direcionados a programas de apoio; mau desempenho por três vezes consecutivos resultaria em demissão;</li><li>• Dispensa por processo avaliativo insatisfatório ou por falta grave;</li><li>• Redução dos processos administrativos disciplinares;</li></ul>
Revisão na contratação de cargos comissionados	<ul style="list-style-type: none"><li>• Restrição dos cargos comissionados a funções gerenciais ou de assessoramento;</li><li>• Estabelecimento em lei de critérios de elegibilidade mínimos relativos à qualificação e adequação ao cargo (capacidade técnica, reputação ilibada, experiência, capacidade funcional alinhada à função);</li></ul>
Revisão na contratação de terceirizados	<ul style="list-style-type: none"><li>• Centralização dos contratos de trabalho, sistematizando informações sobre quantidade, função e lotação de terceirizados;</li><li>• Estabelecimento de parâmetros de produtividade;</li></ul>





A preocupação central da proposta está em como desligar servidores estatutários que apresentem mau desempenho e em como identificar e recompensar aqueles de desempenho superior: busca-se – afinal – uma mudança na cultura institucional da burocracia pública a partir de sua aproximação aos parâmetros do mercado privado, partindo da ideia de que a eficiência é o resultado direto da competição entre os agentes, sendo a flexibilidade organizacional um pressuposto necessário. Esse modelo normativo – que busca compreender a esfera pública e seu funcionamento por meio dos princípios de mercado – é bastante conhecido nas teorias da administração pública (Kettl, 2001) e foi influente no Brasil ao longo dos anos 1990. Atualmente, há um entendimento concorrente de que o ajuste fiscal e a melhora da performance administrativa podem ser objetivos conflitantes de política pública (Paes de Paula, 2005).

Note-se que – embora não esteja explícito – a proposta de Reforma Administrativa da Oliver Wyman contempla a inclusão de todas as

categorias de servidores públicos. Ao citar a existência de benefícios “injustificáveis” presentes entre as garantias do funcionalismo, faz-se referência aos bônus de sucumbência pagos a procuradores, por exemplo. Um ponto dúbio da proposta, contudo, é a questão do instituto da estabilidade, o qual está sendo amplamente debatido no contexto da PEC 32/2020. Fala-se sobre a necessidade de “redução da extensão da estabilidade”. Há, contudo, uma compreensão de que não se deve partir de uma revisão constitucional para a promoção de um programa de reestruturação da gestão de pessoas, sendo a estabilidade uma garantia constitucionalizada. A sugestão da consultoria é a proposição de leis ordinárias ou complementares, as quais não dependem de maioria qualificada nem para sua aprovação, nem – posteriormente – para sua reformulação e atualização: também um princípio de flexibilidade; no caso, jurídico. Assim, a revisão da estabilidade pode não ser prioritária em relação a uma avaliação sistemática de desempenho dos servidores, desde que possibilitado seu afastamento.



## A batalha da proposição da PEC 32/2020 no Governo Bolsonaro

Ao passo que a proposta de Reforma Administrativa tenha sido apresentada pelo Presidente da República em setembro de 2020, em 2019 já estavam sendo debatidas versões para o texto. A responsável pela elaboração era a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG) do Ministério da Economia, que – à época – era comandada pelo economista Paulo Uebel. Durante sua fase de elaboração, a proposta teve aporte de outros órgãos, em particular, da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados (SEDDM), comandada então pelo empresário Salim Mattar. Ambos já deixaram seus cargos no governo, embora sigam atores importantes no debate sobre a Reforma Administrativa.

Uma minuta em particular, que data de fevereiro de 2020, circulou entre órgãos da administração federal.<sup>1</sup> Sua análise importa ao revelar a diferença entre o que os atores planejavam implementar e aquilo que foi efetivamente proposto

para apreciação pelo governo Bolsonaro. Um primeiro ponto relevante é que não está claro se desde o princípio se trabalhava com a não inclusão dos chamados “membros dos Poderes” no texto da Reforma Administrativa. Havia tanto uma previsão de alteração do artigo 14 da Constituição Federal, vedando a filiação e a atividade político-partidária a servidores públicos ocupantes de cargo exclusivo de Estado, incluídos textualmente membros do Ministério Público e do Poder Judiciário, como uma previsão de comitê consultivo único – a ser instalado em até dois anos após a entrada em vigor da Emenda Constitucional – para propor diretrizes de política remuneratória de agentes públicos, incluídos membros do Ministério Público e da Defensoria Pública. Finalmente, havia previsão de afastamento em caso de exercício de mandato eletivo, o que poderia afetar parlamentares e militares. Essa observação é pertinente uma vez que a não inclusão destas categorias será um primeiro ponto de desacordo entre aqueles que apoiam a Reforma Administrativa.

<sup>1</sup> Seu conteúdo pode ser acessado no site do Governo Federal: <https://bit.ly/3juAaEU>



Importa também observar que a segunda dimensão da PEC 32/2020 exposta, aquela que trata do instituto da subsidiariedade e da relação entre as esferas pública e privada no provimento de serviço, já constava na minuta de fevereiro, alterando o artigo 173 da Constituição Federal, de modo ainda mais contundente. Um primeiro dispositivo excluía a previsão constitucional de exploração direta da atividade econômica pelo Estado em caso de “relevante interesse coletivo”, mantendo apenas a autorização para ação econômica decorrente de “imperativos da segurança nacional”. Incluía, ainda, artigo prevendo a desestatização de todas as empresas públicas na data de entrada em vigor da Emenda Constitucional, caso o ente federado não ratificasse – mediante ato do Chefe do Poder Executivo – o interesse público em sua manutenção. Nesse caso, ficaria também vedado o aproveitamento dos ex-funcionários das estatais em quaisquer órgão ou setores administrativos, a não ser nas mesmas carreiras nas quais tenham sido anteriormente investidos. Ainda no tocante ao tema da subsidiariedade, considerou-se alterar o artigo 199, para que – excluindo-se o termo “complementar” – se permitisse a participação de instituições privadas no Sistema Único de Saúde (SUS) de modo irrestrito.

As modificações no artigo 173 tinham como objetivo reordenar o papel do Estado na Economia, restringindo suas possibilidades de atuação econômica e reconhecendo a primazia da iniciativa privada sobre a estatal. A inclusão da subsidiariedade na Carta de 1988 enquanto um princípio que orienta a administração pública também segue esse propósito. Essa dimensão específica da PEC 32/2020, majorada na minuta de fevereiro, resultou de aportes da SEDDM/ME. O Estado subsidiário, afinal, se define pelo seu tamanho diminuto e pela estrutura descentralizada de suas atividades; ademais, pelo prestígio dado à liberdade econômica e à livre concorrência, pelo impulso à privatização das entidades estatais, e – finalmente – pelo imperativo de agilidade na máquina pública, refletido na preferência pela implementação de modelos de administração gerencial (Bazilli and Montenegro, 2003). Todas estas orientações estão em consonância com objetivos explicitados pela SEDDM/ME e pela própria figura de Salim Mattar.

É possível argumentar que a minuta de fevereiro era ainda mais fiscalista e, enquanto uma Reforma Administrativa, mais severa que a PEC



32/2020. Além dos dispositivos já citados, a minuta previa a dispensa de processo administrativo disciplinar para fins de perda do cargo público no caso de não assiduidade, a perda do cargo público com a obsolescência da atribuição, a aquisição da estabilidade apenas após sete anos em efetivo exercício do cargo no caso das carreiras típicas de Estado e o estabelecimento de um número máximo de Ministérios, de cargos e de órgãos ligados ao Presidente da

República dentro do texto constitucional. Salim Mattar e Paulo Uebel deixaram seus cargos na equipe econômica do ministro Paulo Guedes em agosto de 2020, antes – portanto – da edição da PEC 32/2020, a qual mais branda. Ambos argumentaram dificuldade em implementar as medidas para as quais foram convidados a integrar o governo: as privatizações – no caso de Mattar – e a Reforma Administrativa – no caso de Uebel.<sup>2</sup>

### **A Reforma Administrativa vai a campo**

O lançamento da PEC 32/2020, em setembro de 2020, causou alguma frustração entre os autores do relatório da consultoria Oliver Wyman, não apenas devido à demora do governo em pautar o debate, como em relação a alguns pontos específicos da proposta apresentada. Em termos conceituais, Ana Carla Abraão, Carlos Ari Sundfeld e Armínio Fraga acolheram o texto do governo Bolsonaro, principalmente devido aos dispositivos relativos ao fim de adicionais salariais, categorias de licenças e das promoções e

progressões por tempo de serviço; igualmente, acolheram os dispositivos prevendo avaliações de desempenho, os quais fazem eco ao núcleo do relatório produzido pelos atores. A extensão da PEC 32/2020, contudo, ao não abarcar os atuais servidores públicos e os “membros dos poderes”, foi considerada insuficiente para a consecução do impacto fiscal desejado. Ao mesmo tempo, a terceira dimensão da PEC 32/2020, aquela que diz respeito ao aumento do poder discricionário do Poder Executivo Federal, foi avaliada norma alheia ao

–

<sup>2</sup> Dois secretários de Guedes pedem demissão: Salim Mattar e Paulo Uebel em O Globo (11/08/2020).

Disponível em: <https://glo.bo/3y8uPqB>



tema da reforma. Nesse sentido, também a possibilidade de ampliação dos cargos de liderança e assessoramento foi vista com desconfiança. Cumpre destacar que aquilo que consideramos uma terceira dimensão da Reforma Administrativa do governo Bolsonaro entra em choque, em termos normativos, com o princípio da subsidiariedade – que nutre afã de descentralizar as responsabilidades públicas.<sup>3</sup> Destaca-se ainda que na minuta de fevereiro constava que uma lei complementar regularia o percentual máximo de cargos de liderança e assessoramento de livre nomeação, ponto que foi retirado da proposta com a edição da PEC 32/2020.

Outra contrariedade pontual foi o formato escolhido para implementar a Reforma Administrativa: uma emenda constitucional. No caso, a estabilidade e a indicação de quais categorias dela se beneficiariam não deveriam ser as preocupações

prioritária do governo, mas as avaliações de desempenho, que ora poderiam eliminar servidores incompetentes, independentemente das carreiras, ora mantê-los congelados em sua progressão funcional. Para tanto, seria suficiente um projeto de lei complementar, o qual – enquanto vantagens – não necessitaria de maioria qualificada para sua aprovação e permitiria posteriores reelaborações e atualizações de maneira célere. O ideal – inclusive – seria a própria desconstitucionalização das normas relativas ao RH público, o oposto do que propôs o governo Bolsonaro, emendando dispositivos constitucionais. Após a desconstitucionalização, o debate sobre administração pública se tornaria mais flexível. O cerne da preocupação desses atores, contudo, é que o vício implícito na edição de uma emenda – pela complexidade legislativa de sua aprovação – é justamente abrir espaço à negociação

–  
<sup>3</sup> Pegadinha: Ana Carla Abraão em O Estado de S. Paulo (15/09/2020). Disponível em: <https://bit.ly/3xoNij3> ; Como Pôncio Pilatos: Ana Carla Abraão em O Estado de S. Paulo (04/09/2020). Disponível em: <https://bit.ly/3qNachu> ; A reforma administrativa não pode constitucionalizar imoralidades no serviço público: Ana Carla Abraão em O Estado de S. Paulo. Disponível em: <https://bit.ly/3hp6hD1> ; A reforma Administrativa na visão de Ana Carla Abraão: Ana Carla Abraão em Virtú. Disponível em: <https://bit.ly/2TiQlul> ; Reforma administrativa para todos os servidores: Ana Carla Abraão em Virtú. Disponível em: <https://bit.ly/3hoUipg>



de exceções, favorecendo corporações fortes e aguando suplementarmente uma reforma que já vinha rala.<sup>4</sup>

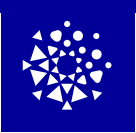
Com a tramitação da PEC 32/2020, determinadas categorias de servidores públicos – de fato – tem atuado pela sua exclusão das normas relativas à gestão de pessoal no bojo da PEC 32/2020. Entre essas categorias, algumas identificadas com a base eleitoral do governo Bolsonaro, como policiais e bombeiros. A partir deste momento, alguns atores, destacadamente Ana Carla Abraão, passaram a levantar a tese de que o ideal seria abandonar a tramitação da PEC 32/2020 e aguardar a proposição de uma reorganização da administração pública brasileira por um próximo governo – com sorte, sem os vícios da atual proposta.<sup>5</sup>

Nesse mesmo contexto, Paulo Uebel – o ex-secretário da SEDGG/ME – e Marina Helena Santos – ex-diretora do Programa de Desestatização da SEDDM/ME –, ambos ligados ao Partido Novo, retornam ao debate público. Uebel, em particular, estava afastado da discussão sobre a Reforma Administrativa desde que deixara o cargo no Governo Federal. Ambos assinaram e promoveram uma petição pública defendendo a aprovação da PEC 32/2020, embora também demandando a inclusão dos parlamentares e dos membros do Poder Judiciário, estendendo, portanto, seu escopo. De resto, todas as suas demandas seriam cumpridas pela aprovação integral da proposta do governo Bolsonaro.<sup>6</sup>

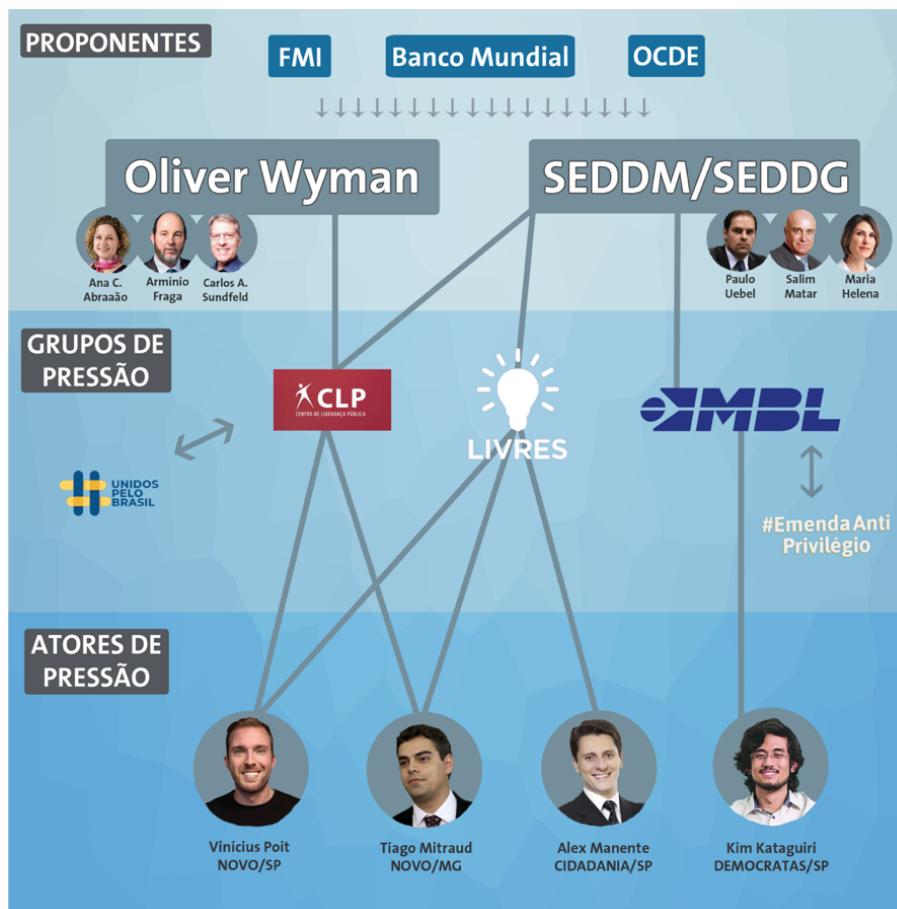
–  
<sup>4</sup> Como mexer na Constituição para melhorar o RH do Estado: Carlos Ari Sundfeld em Jota (22/06/2021). Disponível em: <https://bit.ly/36kVkvx> ; Lei de Improbidade e Reforma Administrativa: Carlos Ari Sundfeld em Virtú. Disponível em: <https://bit.ly/2UjtFKw>

<sup>5</sup> Reforma Administrativa para quem: Ana Carla Abraão, Armínio Fraga, Carlos Ari Sundfeld em O Estado de S. Paulo (01/05/2021). Disponível em: <https://bit.ly/3y8cqKC> ; Não é mais o momento de votar reformas constitucionais complexas: Marcos Mendes em Folha de S. Paulo (04/06/2021). Disponível em: <https://bit.ly/3yfraaA>

<sup>6</sup> Em entrevista, Paulo Uebel também comenta sobre a possibilidade de retomada de um dispositivo que constava na minuta de fevereiro: a vedação à filiação partidária de servidores públicos. Entrevista: “Os bons servidores querem a reforma administrativa”: Paulo Uebel em O Antagonista (12/06/2021). Disponível em: <https://bit.ly/3hoxCW2>



## Os apoiadores da Reforma Administrativa



Institutos e movimentos de viés liberal, do mesmo modo, se engajaram na defesa da PEC 32/2020, ainda que de maneira crítica, levantando sugestões de modificações pontuais logo após o lançamento da proposta pelo Governo Federal. Na mesma linha da Oliver Wyman e seus colaboradores e da dupla Paulo Uebel e Marina Helena, o ponto comum a todos esses espaços de pressão foi a demanda por uma Reforma Administrativa mais ampla: que incluísse tanto os denominados “membros dos poderes”, quanto os

atuais servidores públicos, de modo a amplificar e antecipar os efeitos fiscais a serem alcançados com a reorganização do RH brasileiro, segundo seus parâmetros. Esses institutos e movimentos estão, em grande medida, interligados: entre si, em relação à equipe do Ministério da Economia e às personalidades no bojo da Oliver Wyman, mesmo que apenas em inspiração. Utilizam, ademais, os mesmos dados e os mesmos estudos provenientes do Banco Mundial, além dos mesmos exemplos de países-membros da OCDE, embora de





maneira mais simplificada, para consumo imediato de seus argumentos. Suas prioridades táticas são similares, inclusive sua linguagem. Igualmente, possuem seus representantes no Congresso Nacional, os quais também se articulam, em especial no âmbito da Frente Parlamentar da Reforma Administrativa. Seu aspecto, afinal, é de rede, mesmo que eventualmente divirjam.

Entre tais institutos, o Centro de Liderança Pública (CLP) é um espaço de formação em capacitação e gestão voltado a servidores e gestores públicos. A economista Ana Carla Abraão – que assina o relatório da Oliver Wyman – compõe seu Conselho Executivo, e Salim Mattar – ex-secretário especial da SEDDM/ME – é seu associado. Logo do lançamento da PEC 32/2020, o CLP lançou uma nota técnica que, substantivamente, em nada se afastava do relatório da Oliver Wyman, e – em termos gerais – defendia a proposta do Governo Federal, se distanciando em apenas dois aspectos: na demanda pela inclusão dos atuais servidores e dos “membros dos poderes”, abarcados também os militares, e em uma

consideração específica de que a terceira dimensão da proposta, aquela que estabelece o aumento no poder discricionário do Presidente da República, seria excessiva (CLP, 2020). O CLP promoveu igualmente a coalizão Unidos pelo Brasil (UPB), uma plataforma com agendas que o centro julga prioritárias e que tramitam no Congresso Nacional, entre elas a Reforma Administrativa. Um dos idealizadores da plataforma, que agrega vários movimentos, é Carlos Ari Sundfeld. Entre seus associados está o Instituto Livres e o Movimento Brasil Livre (MBL).

O MBL, em específico, é ativo na temática da Reforma Administrativa pela via político-institucional, na medida em que o tema é pautado primariamente por um parlamentar que é seu integrante, o deputado federal Kim Kataguiri (DEM-SP), enquanto agenda própria. Em setembro de 2020, o deputado já havia prometido a proposição de emendas ao texto do governo, em um pacote de medidas que o MBL chamou de “Emenda Anti-privilégio”.<sup>7</sup> O pacote é composto por quatro emendas, de seguinte teor: (i) pela inclusão de todos os cargos típicos de Estado nas

–  
<sup>7</sup> Uma reforma republicana: Kim Kataguiri em MBL News (09/09/2020). Disponível em: <https://bit.ly/3qJh5Ar>





deliberações da PEC 32/2020, o que incluiria juízes, procuradores e parlamentares, os quais poderiam – ademais – ter suas jornadas e salários reduzidos;<sup>8</sup> (ii) pela unificação do gozo de férias anuais de 30 dias para todos os agentes públicos e pela vedação da percepção de verba remuneratória ou indenizatória de férias que ultrapassassem o período; (iii) pela possibilidade de que o Congresso Nacional discuta a Lei da Magistratura; (iv) pela previsão de que lei complementar disponha sobre as condições nas quais membros de carreiras típicas de Estado possam perder seus cargos. Excetuando esta última, todas as emendas foram protocoladas na comissão especial que debate a PEC/2020 na Câmara dos Deputados, após forte ação institucional e pública do deputado.

O Livres, que também possui representantes no Congresso Nacional, os quais compõem a chamada "Bancada Liberdade", é outra instituição que promove o desenvolvimento de lideranças e apoia publicamente a PEC 32/2020. Em sua nota técnica sobre a Reforma Administrativa, demandaram – para além da inclusão dos atuais servidores e dos “membros dos Poderes” na PEC 32/2020 –, restrições à participação político-eleitoral de membros de carreiras típicas de Estado, o fim de licença remunerada para servidores que concorram em eleições e a limitações dos poderes atribuídos ao Presidente da República por meio da proposta do Governo Federal (Livres, 2020).

–

<sup>8</sup> A alínea que veda a redução da jornada e da remuneração para cargos típicos de Estado não constava na minuta de fevereiro. Em junho de 2020, Supremo Tribunal Federal (STF) declarou inconstitucional um dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que permitia a redução de salários de servidores públicos para a adequação de despesas com pessoal. Na PEC 10/20, chamada “Orçamento de Guerra”, o Partido Novo incluiu por emenda a redução salarial no seu texto.



## A Reforma Administrativa e o debate na opinião pública

Quando a PEC 32/2020 ganhou vida, a partir de seu lançamento, o debate na opinião pública também emergiu, seja devido à ação daqueles que efetivamente se opuseram ao seu mérito, seja devido ao debate midiático em geral. O tema da Reforma Administrativa, contudo, não tem centralidade – por hora – na pauta dos principais jornais e revistas do País, os quais – entre as pautas econômicas – tem demonstrado preferência pela cobertura das privatizações e da Reforma Tributária. Talvez por esse motivo, nem ao menos a Reforma Administrativa é uma proposta conhecida pela população em geral: o tema era ignorado por 74% dos brasileiros na primeira quinzena de junho, já instalada a comissão especial destinada a debate-la.<sup>9</sup> Sobre as razões possíveis, o tema da tributação, por exemplo, embora labiríntico, tem efeitos mais visíveis e quantificáveis: intui-se – com algum grau de razoabilidade – quem serão os afetados pelos principais dispositivos, discutindo-se sua desejabilidade. Já o debate em torno da reforma da administração pública é mais abstrato,

principalmente ao preservar os atuais servidores, na medida em que ainda se discute um ponto anterior: quais serão os seus efeitos preponderantes e de que modo eles afetarão diferentes aspectos da vida social. O fim da estabilidade para cargos administrativos, exemplificando, terá como efeito o aumento da eficiência do servidor, pela via da competição entre pares, ou sua redução em relação aos objetivos primários do funcionário público, devido à possibilidade de sua captura por interesses privados? Até o momento, não foram muitos os especialistas e jornalistas que se arriscaram no tema, para além daqueles que repetem os mantras do gerencialismo. O foco dos críticos é justamente a demonstração destes efeitos negativos.

De qualquer modo, é possível afirmar que o debate público existente tem dado ênfase majoritariamente à primeira dimensão da PEC 32/2020, qual seja: ao tema da gestão de pessoas, que é também a temática preferencial do debate nos institutos e movimentos liberais e que caracteriza

–  
<sup>9</sup> XP/Ipespe: Reforma administrativa tem apoio de 7 entre 10 brasileiros que conhecem proposta: Valor Econômico (11/06/2021). Disponível em: <https://glo.bo/3yncnT9>

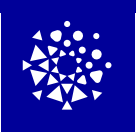


grande parte do texto da Emenda. As dimensões 02 e 03 aparecem de maneira muito eventual, sendo normalmente vistas como conteúdos “contrabandeados” para dentro do texto da Reforma Administrativa, como se a proposta do governo Bolsonaro não formasse um todo coerente, o que não é necessariamente verdadeiro, conforme já argumentado.<sup>10</sup> No relatório votado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), a primeira etapa da tramitação legislativa, dois dispositivos, cada qual relacionado a uma dessas dimensões, foram suprimidos do texto: o termo “subsidiariedade” deixou de ser um princípio da administração pública, conforme propunha nova redação do artigo 37 da Constituição Federal, e a possibilidade de que o Chefe do Poder Executivo extinguisse por decreto entidades da administração pública autárquica e fundacional também foi retirada. Subsistem, contudo, outros dispositivos, tanto que preveem um modelo subsidiário ao Estado em relação ao mercado privado, quanto que aumentam o poder discricionário

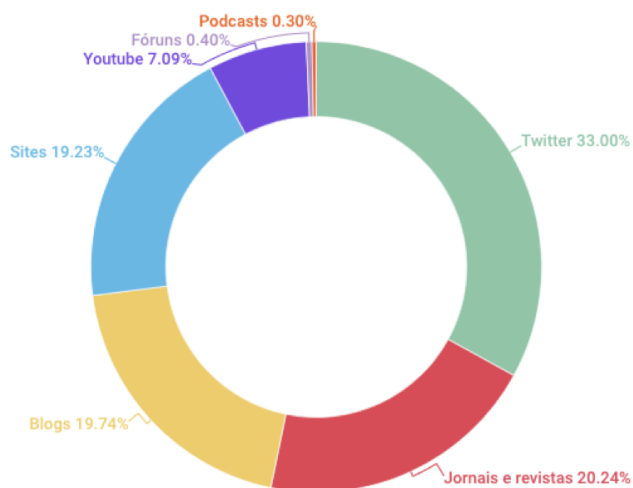
da Presidência da República a serem avaliados.

O debate relativo às duas dimensões marginalizadas da PEC 32/2020 pelos atores contrários à proposta do governo Bolsonaro guarda, portanto, uma vertente de crítica ainda pouco explorada, que aponta para diferentes motivações na proposição do tema, fugindo do discurso meritocrática dos institutos liberais. A crítica ao aumento do poder discricionário de entes públicos é uma agenda de possível aglutinação com os grupos liberais. Parte deste debate – porém – já está sendo abordado, embora acessoriamente, no tocante à ampliação dos cargos de liderança e assessoramento, principalmente na direção de indivíduos não concursados. Já o tema da subsidiariedade poderia ser compreendido como uma pauta essencialmente de defesa do serviço público, em oposição à possibilidade de sua precarização ou efetiva privatização, e que se descola da agenda liberal em geral. As pautas que são próprias de defesa do serviço

<sup>10</sup> Também é necessário ter-se em mente que esses dispositivos já constavam na minuta da reforma Administrativa que datava de fevereiro de 2020 e foram mantidas nas versões subsequentes, mesmo após o escrutínio de diversos órgãos da administração pública.



público deveriam ser abordadas estrategicamente, como um meio para demarcar um posicionamento próprio.



Sobre a evolução das menções à Reforma Administrativa, esta segue relacionada à tramitação da PEC 32/2020 e aos seus eventos mais significativos. Se considerarmos apenas o ano de 2021, antes do início das audiências públicas na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados não

havia volume significativo de referências ao projeto do governo. A partir do final do mês de abril, contudo, o tema da Reforma Administrativa tem sido pauta semanal nos jornais e revistas, em blogs assinados por intelectuais e por jornalistas, além de objeto de debate mais frequente nas redes sociais, em especial no Twitter. Já o depoimento dos irmãos Miranda na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre a Pandemia da Covid-19 foi um evento externo à PEC 32/2020 que gerou grande volume de menções ao tema, uma vez que um servidor estatutário da pasta da saúde denunciou pressões atípicas recebidas de superiores hierárquicos para compra de imunizantes. A tese levantada por muitos é que foi justamente a estabilidade funcional que garantiu a denúncia, ou seja, existiria uma correlação entre estabilidade e combate à corrupção.





Os principais eixos do debate sobre a Reforma Administrativa estão centrados em dois conceitos, cujos significados e cuja verificação encontram-se em disputa entre apoiadores e opositores da PEC 32/2020, em uma contenda retórica. Os conceitos são **justiça** e **eficiência**.

Quando articulado pelos apoiadores da PEC 32/2020, o conceito de eficiência aparece na crítica à atual estrutura do funcionalismo brasileiro e aos serviços ofertados, como no relatório da Oliver Wyman. Para embasar a eficiência enquanto uma demanda que justificaria a reforma, os apoiadores apresentam dados que indicam o “peso orçamentário” do servidor público no Brasil ou o resultado de métricas específicas de avaliação de desempenho, normalmente por categoria de servidores. Os conceitos adjacentes, neste caso, são mérito, racionalidade e modernidade, indicando que a eficiência seria pretensamente observável com base em informações quantificáveis. Quando articulado pelos opositores da PEC 32/2020, o conceito se associa à defesa da especificidade do serviço público, seja porque seu objetivo se relaciona ao bem-comum, seja porque maneja temáticas e informações sensíveis. Nesse sentido, os conceitos adjacentes

são impessoalidade (normalmente oposta a patrimonialismo) e independência funcional (normalmente oposta a clientelismo, aparelhamento ou fidelização), buscando sugerir que a eficiência no serviço público não pode e não deve ser avaliada pelas mesmas métricas usadas no setor privado, dado que não são setores homólogos em seus objetivos e em suas dinâmicas.

Já o conceito de justiça, quando articulado pelos apoiadores da PEC 32/2020, aparece na crítica à estrutura remuneratória, aos planos de carreira e aos benefícios dos servidores públicos brasileiros. Novamente, para embasá-la enquanto uma justificativa para a reforma, seus apoiadores apresentam dados salariais, embora sempre generalizantes ou simplesmente seletivos, ao não esclarecerem que a elite do funcionalismo não é afetada – por enquanto – pelo texto da PEC 32/2020, ou ao não darem conta da desigualdade remuneratória interna ao serviço público no País. O conceito adjacente, neste caso, é privilégio, construindo-se uma narrativa de que os servidores brasileiros em geral são uma “casta” que necessita ser rompida em benefício de toda a sociedade. Quando articulado pelos opositores da PEC 32/2020, justiça aparece como



uma reivindicação dos direitos adquiridos pelos servidores brasileiros, como no tocante ao debate sobre a inclusão ou a não inclusão dos atuais servidores públicos na reforma. Também, de modo difuso, aparece correlacionado à eficiência, no sentido de que apenas um serviço público que vise ao bem-comum e que seja ofertado de modo impessoal configura-se enquanto um serviço público “justo”. Novamente, o contraponto narrativo com os apoiadores da PEC 32/2020 é promovido. Uma terceira linha argumentativa ocorre quando os opositores se apoiam em dados semelhantes aos dos apoiadores para

demonstrar as disparidades internas ao serviço público brasileiro.

Até este momento, é possível indicar algumas críticas à proposta do governo Bolsonaro que configuram pautas aglutinadoras em relação aos movimentos liberais, os quais – como detalhado – apoiam a Reforma Administrativa, embora promovendo críticas pontuais à PEC 32/2020, sem prejuízo de sua aprovação. Também pautas que seriam próprias daqueles que rechaçam por completo o texto que tramita no Congresso Nacional, as quais – por motivos de construção de uma oposição genuína ao texto – deveriam ser mais bem exploradas.

### **Pautas aglutinadoras dos diversos críticos da PEC 32/2020**

- A inclusão dos chamados “membros dos poderes”, tanto juízes e membros do Ministério Público, quanto parlamentares e militares, no texto da PEC 32/2020. Essa é uma pauta que não pode ser ignorada, pois ela dá conta do argumento de que as disparidades internas ao serviço público não estão sendo observadas pela equipe econômica do governo Bolsonaro.

- Crítica à contratação de cargos em comissão para funções técnicas e gerências fora dos quadros do serviço público. Essa foi uma pauta que emergiu principalmente a partir de coluna da jornalista Miriam Leitão ao jornal O Globo.<sup>11</sup> Os eixos das críticas são os efeitos orçamentários de nomeações sem concurso, o aumento do poder discricionário do presidente

<sup>11</sup> Reformas para o projeto autoritário: Miriam Leitão em O Globo (22/06/2021).

Disponível em: <https://glo.bo/3jC6Egt>



e a possibilidade de aumento da corrupção no serviço público, a partir de seu aparelhamento por indivíduos descomprometidos com o bem-comum.

- Crítica ao aumento dos poderes discricionários da Presidência da República. No caso, à terceira dimensão da Reforma Administrativa,

concentrada na modificação do artigo 84 da Constituição Federal.

- Demanda por uma maior clareza nas regras para avaliação de desempenho. Além disso, de uma previsão sobre quem avaliará o desempenho dos contratados para os cargos de liderança e assessoramento. Outra vez cabe a temática da corrupção.

### **Pautas exclusivas dos opositores da PEC 32/2020**

- A defesa da estabilidade irrestrita, para todo o funcionalismo público. Existe a possibilidade de pautar a estabilidade enquanto uma garantia não apenas contra a corrupção (para a qual o caso dos irmãos Miranda é paradigmático), como para a prestação de um serviço público orientado pelo bem-comum, utilizando o eixo da eficiência – caro aos liberais – de uma forma que o associe à justiça, à coletividade e à qualidade dos serviços prestados.

- Crítica à segunda dimensão da Reforma Administrativa, concentrada

na criação de artigo 37-A na Constituição Federal, em defesa de um serviço público gratuito, universal e de qualidade, no qual interesses privatistas não preponderem sobre os princípios da impessoalidade e da moralidade constitucionalizados. Ademais, utilização desta segunda dimensão para contrariar a possibilidade de terceirização e precarização dos trabalhadores do Estado.

- Nesse mesmo eixo de precarização, crítica às contratações temporárias previstas pelo texto da PEC 32/2020.



## Referências bibliográficas

Banco Mundial. 2017. “Um Ajuste Justo: Análise Da Eficiência e Equidade Do Gasto Público No Brasil.”

Bazilli, Roberto Ribeiro, and Ludmila da Silva Bazilli Montenegro. 2003. Apontamentos sobre a Reforma Administrativa. 1a edição. São Paulo: Editora Unesp.

CLP, Centro de Liderança Pública. 2020. “Por Que Fazer Uma Reforma Administrativa?” Nota Técnica.

Kettl, Donald F. 2001. “A Revolução Global: Reforma Da Administração do Setor Público.” In Reforma Do Estado e Administração Pública Gerencia, by Luis Carlos Bresser-Pereira and Peter Spink, 4o edição. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Livres. 2020. “A Administração Pública Brasileira Precisa Recuperar os 20 Anos Perdidos.” Nota Técnica.

Oliver Wyman. 2019. “A Reforma Do RH Do Governo Federal.” Série Panorama Brasil.

Paes de Paula, Ana Paula. 2005. “Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social.” RAE - Revista de Administração de Empresas 45 (1).



**queestadoqueremos.org**