



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA



FELIPE GRAVENA DIAS

**Reforma administrativa no Brasil:
experiências e perspectivas**

CAMPINAS
2022

FELIPE GRAVENA DIAS

**Reforma administrativa no Brasil:
experiências e perspectivas**

Monografia apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Alexandre Zanchetta Borghi

CAMPINAS
2022

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Economia
Luana Araujo de Lima - CRB 8/9706

D543r Dias, Felipe Gravena, 1988-
Reforma administrativa no Brasil : experiências e perspectivas / Felipe Gravena Dias. – Campinas, SP : [s.n.], 2022.

Orientador: Roberto Alexandre Zanchetta Borghi.
Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Reforma administrativa. 2. Setor público. 3. Serviço público. 4. Administração pública. I. Borghi, Roberto Alexandre Zanchetta, 1986-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Informações adicionais, complementares

Título em outro idioma: Administrative reform in Brazil: experiences and perspectives

Palavras-chave em inglês:

Civil service reform

Public sector

Civil service

Public administration

Titulação: Bacharel em Ciências Econômicas

Banca examinadora:

Roberto Alexandre Zanchetta Borghi [Orientador]

Guilherme Santos Mello

Data de entrega do trabalho definitivo: 06-07-2022

FELIPE GRAVENA DIAS

Reforma administrativa no Brasil:

experiências e perspectivas

Monografia apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Data de aprovação: 06/07/2022

Banca Examinadora

Prof. Dr. Roberto Alexandre Zanchetta Borghi – Presidente da banca
Universidade Estadual de Campinas

Prof. Dr. Guilherme Santos Mello – Docente convidado
Universidade Estadual de Campinas

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Estadual de Campinas, pela oportunidade de concluir um curso de graduação em uma instituição pública de excelência. Também agradeço aos professores e funcionários do Instituto de Economia, que propiciaram uma formação de grande valor para o meu desenvolvimento pessoal, acadêmico e profissional.

Agradeço especialmente ao professor Roberto Borghi, pela orientação deste trabalho, essencial para o melhor direcionamento e desenvolvimento da pesquisa, e ao professor Guilherme Mello, pela participação e comentários na banca de defesa da monografia.

Agradeço aos colegas do curso de Ciências Econômicas, por todos os anos de convivência, conversas e aprendizados. Agradeço, por fim, à minha família, aos amigos e a todos que, de alguma forma, contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho.

RESUMO

DIAS, Felipe Gravena. **Reforma administrativa no Brasil:** experiências e perspectivas. Orientador: Prof. Dr. Roberto Alexandre Zanchetta Borghi. Ano: 2022. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2022.

O presente trabalho tem o objetivo de, sob uma perspectiva histórica, enfatizar o debate contemporâneo sobre reforma administrativa no Brasil. A primeira reforma administrativa foi estruturada na década de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas, que estabeleceu um modelo burocrático para a administração pública. A criação do regime estatutário e do concurso público visava o afastamento do patrimonialismo e do clientelismo no setor público. Essa reforma tinha o objetivo de colocar o Estado na posição de indutor do desenvolvimento econômico e social, amparado por um quadro qualificado de servidores públicos. Durante a década de 1960, a reforma administrativa se distanciou do modelo burocrático e reforçou o papel interventor do Estado através de um modelo descentralizado e flexível, com a primazia da administração indireta. A partir da década de 1980, as crises fiscais lançaram nova luz sob a administração pública, que passou a ser vista como grande, rígida e incompatível com a sustentabilidade dos gastos públicos. Sob influência internacional, a reforma administrativa da década de 1990 reorganizou o papel do Estado no país e inseriu práticas de gestão privadas no interior do setor público, com flexibilizações e terceirizações, sob a justificativa de possibilitar ao país o uso eficiente de seus recursos, demandados pela Constituição Federal de 1988. A crise econômica iniciada em 2015 foi seguida por uma agenda de reformas constitucionais a partir de 2016, durante os governos Michel Temer e Jair Bolsonaro. A reforma administrativa voltou à discussão em 2020, na Proposta de Emenda à Constituição nº 32, acenando para o peso fiscal da administração pública no orçamento, amparada por uma nova visão de Estado. Conclui-se neste trabalho que a nova reforma administrativa tem por objetivo a implementação de medidas que não puderam ser efetivadas durante a década de 1990, visando a flexibilização do regime estatutário e atribuindo ao Estado um papel subsidiário na prestação de serviços públicos.

Palavras-chave: reforma administrativa; setor público; serviço público; administração pública.

ABSTRACT

DIAS, Felipe Gravena. **Administrative reform in Brazil:** experiences and perspectives. Guiding Professor: Prof. Dr. Roberto Alexandre Zanchetta Borghi. Year: 2022. Monography (Bachelor of Economic Sciences) – Institute of Economics, University of Campinas, Campinas, 2022.

The present work aims to, from a historical perspective, emphasize the contemporary debate on administrative reform in Brazil. The first administrative reform was structured in the 1930s, during the government of Getúlio Vargas, which established a bureaucratic model for public administration. The creation of the statutory regime and the public tender aimed at moving away from patrimonialism and clientelism in the public sector. This reform had the objective of placing the State in the position of inducer of economic and social development, supported by a qualified staff of public servants. During the 1960s, administrative reform distanced itself from the bureaucratic model and reinforced the intervening role of the State through a decentralized and flexible model, with the primacy of indirect administration. From the 1980s onwards, fiscal crises shed new light on public administration, which came to be seen as large, rigid and incompatible with the sustainability of public spending. Under international influence, the administrative reform of the 1990s reorganized the role of the State in the country and inserted private management practices within the public sector, with flexibility and outsourcing, under the justification of enabling the country to efficiently use its resources, demanded by the Federal Constitution of 1988. The economic crisis that started in 2015 was followed by an agenda of constitutional reforms starting in 2016, during the Michel Temer and Jair Bolsonaro governments. Administrative reform returned to the discussion in 2020, in the Proposed Amendment to the Constitution nº 32, pointing to the fiscal weight of the public administration in the budget, supported by a new vision of the State. It is concluded in this work that the new administrative reform aims to implement measures that could not be implemented during the 1990s, aiming at making the statutory regime more flexible and attributing a subsidiary role to the State in the provision of public services.

Keywords: civil service reform; public sector; civil service; public administration.

Sumário

INTRODUÇÃO	9
1 HISTÓRICO E FORMAÇÃO DAS BASES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	12
1.1 OS PRIMEIROS ESFORÇOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA NOS ANOS 1930.....	13
1.2 O REGIME MILITAR E A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE 1967.....	19
1.3 REFORMAS PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO E A CONSTITUIÇÃO DE 1988	22
1.4 CONSIDERAÇÕES DO CAPÍTULO	26
2 A REFORMA ADMINISTRATIVA NO AJUSTE FISCAL	28
2.1 O CONTEXTO INTERNACIONAL: A NOVA GESTÃO PÚBLICA.....	28
2.2 A REFORMA GERENCIAL DE 1995	32
2.3 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	40
2.4 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NOS GOVERNOS LULA E DILMA.....	45
2.5 CONSIDERAÇÕES DO CAPÍTULO	53
3 PEC 32/2020 E UMA NOVA REFORMA ADMINISTRATIVA.....	55
3.1 CRISE E O RETORNO DE UMA AGENDA DE AUSTERIDADE	56
3.2 PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32 DE 2020.....	59
3.2.1 <i>Projeto original</i>	60
3.2.2 <i>Texto substitutivo</i>	64
3.3 A REFORMA ADMINISTRATIVA EM DEBATE.....	69
3.3.1 <i>O tamanho do emprego público no Brasil</i>	70
3.3.2 <i>Folha de pagamento e salários</i>	73
3.3.3 <i>Cargos, carreiras e estabilidade</i>	78
3.3.4 <i>Perspectivas para reformas administrativas no Brasil</i>	83
3.4 CONSIDERAÇÕES DO CAPÍTULO	86
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	89
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	92

Introdução

O presente trabalho tem por objetivo realizar um estudo analítico da experiência histórica brasileira em um processo frequentemente denominado de reforma administrativa. Esse processo é, em geral, desencadeado pelos governos com propostas de mudanças na estrutura administrativa do setor público, com o objetivo de melhorar a eficiência, a produtividade e a estrutura de recursos humanos do Estado. Trata-se de um processo alavancado, geralmente, por períodos de crises políticas, institucionais e econômicas que colocam em questão os modelos de desenvolvimento e o redimensionamento do aparato estatal no país (FADUL; SOUZA, 2005).

Nessa direção, a literatura a respeito do tema identifica quatro momentos de destaque na história republicana brasileira (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018): (1) a reforma administrativa nos anos 1930, que criou as bases de uma burocracia moderna e racional sob um viés centralizador; (2) a reforma administrativa de 1967, que enfatizou a primazia da administração indireta por meio de empresas públicas, autarquias e fundações; (3) a Constituição Federal de 1988, que ampliou a oferta de serviços públicos e estabeleceu garantias funcionais de estabilidade, regime jurídico único e a universalização dos concursos públicos; (4) e a reforma administrativa de 1995, que buscou introduzir mecanismos privados de administração no setor público, promovendo a flexibilização da ação estatal. Essas reformas administrativas, provocadas por diferentes agendas em momentos históricos distintos, resultaram em um amplo conjunto de modificações acerca das diretrizes e da forma de atuação da administração pública no país (ABRUCIO, 2020).

Em setembro de 2020, o governo federal apresentou uma nova Proposta de Emenda à Constituição (PEC): a PEC 32/2020, também denominada de reforma administrativa, que modifica disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa do Estado. O diagnóstico do Ministério da Economia aponta que há excesso de gastos com pessoal na esfera pública, não refletindo na qualidade do serviço prestado à sociedade, o que torna imperativo a realização da reforma para que, no futuro, o nível de despesas obrigatórias diminua, possibilitando o aumento de investimentos públicos no país (BRASIL, 2020). As principais medidas propostas pelo governo tratam de aspectos relacionados à política de pessoal da administração pública direta e indireta da União, Estados e Municípios, e visam principalmente a flexibilização de estabilidade funcional, a criação de novos vínculos de contratação no setor público e a subsidiariedade do Estado na prestação de serviços públicos.

(BRASIL, 2020). O debate público em torno da reforma administrativa está predominantemente circunscrito a medidas fiscais, especificamente ao peso da folha de pagamento dos servidores no orçamento público. No entanto, trata-se de um tema com dimensão multifacetada, com amplos impactos sobre a organização da administração pública e sua relação com a sociedade (SANTOS, 1997).

Nesse sentido, enquanto as primeiras reformas administrativas ocorridas no Brasil tratavam de estabelecer e expandir as bases materiais de uma administração pública voltada a uma participação ativa do Estado no processo de desenvolvimento econômico e social, a partir da década de 1990 buscou-se reverter o crescimento do Estado em termos de gastos públicos e de servidores, com o predomínio da subsidiariedade e da publicização na prestação de serviços públicos. Portanto, o foco específico deste trabalho é verificar as premissas da PEC 32 de 2020 sob a luz da experiência da reforma administrativa da segunda metade da década de 1990, dentro de um contexto de transformação do papel do Estado. Dadas as suas premissas, a nova proposta de reforma administrativa brasileira faz parte de uma agenda econômica semelhante àquela articulada na metade dos anos 1990. Com as condições sociais e econômicas precárias do país, um novo redimensionamento do aparelho do Estado por meio de alterações na sua estrutura administrativa é uma escolha política de resultados que ainda não podem ser mensurados, no entanto, um olhar retrospectivo sobre a trajetória das reformas administrativas no Brasil, os seus pressupostos e resultados, pode se revelar um instrumento útil para se compreender as diferentes visões acerca do papel do Estado dentro do contexto das reformas da administração pública no país e as suas possíveis perspectivas futuras.

O trabalho está estruturado em três capítulos. No primeiro capítulo, trata-se brevemente da primeira experiência de reforma administrativa no Brasil, durante a década de 1930, a partir da posse de Getúlio Vargas (1930-1945) e a reestruturação do aparelho estatal, passando pela segunda experiência de reforma com o Decreto nº 200 de 1967, as mudanças promovidas na administração pública pela Constituição Federal de 1988 e as tentativas de reformas pós-redemocratização.

O segundo capítulo trata sobre a reforma gerencial de 1995, no contexto do ajuste fiscal do setor público, durante os governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Serão discutidos os princípios norteadores da reforma, os principais resultados e o legado dessa reforma na estrutura da administração pública brasileira. Complementando o

capítulo, será discutida a Lei de Responsabilidade Fiscal e principais medidas relacionadas à administração pública durante os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016).

O terceiro capítulo discutirá a PEC 32/2020 da nova reforma administrativa, apresentada pelo governo Jair Bolsonaro (2019-). Serão apresentadas as principais medidas propostas pelo governo federal e os argumentos contrários e a favor da reforma no âmbito do debate público. Ao longo da discussão, serão apresentados dados quantitativos para contribuir e qualificar os argumentos a respeito da reforma e da situação do funcionalismo público no Brasil. As perspectivas do serviço público serão abordadas, também, à luz da transformação tecnológica que ganhou força no contexto da pandemia de 2020.

1 Histórico e formação das bases da administração pública brasileira

Neste capítulo, será apresentado o processo de formação de uma burocracia racional na administração pública brasileira, iniciado na década de 1930, durante os governos de Getúlio Vargas, passando pela experiência de descentralização administrativa durante os governos militares, às tentativas de desburocratização durante a crise da dívida na década de 1980 e aos novos dispositivos da administração pública na Constituição Federal de 1988. O capítulo está estruturado em quatro subcapítulos.

No primeiro subcapítulo, serão apresentadas as transformações da administração pública brasileira na década de 1930, que estão intimamente associadas à transição de uma sociedade agrária para uma sociedade urbana, que demandava maior oferta de serviços públicos e aos esforços de construção de uma política de desenvolvimento industrial, liderada pelo Estado, baseada na substituição de importações. Para cumprir esse objetivo, o poder público necessitava de um aparato racional-legal centralizado, impessoal, hierárquico, baseado em um sólido sistema de mérito. Foi a primeira tentativa de reforma administrativa no país, com vistas a superar o patrimonialismo no aparelho do Estado e delimitar de modo claro o limite entre o bem público e o bem privado (SOUZA, 1994).

No segundo subcapítulo, será analisada a reforma administrativa do regime militar (1964-1985), no contexto de uma política nacional-desenvolvimentista de viés autoritário. A reforma administrativa, com o Decreto-Lei nº 200/67, deslocou-se para uma política de descentralização das atividades da administração direta, por meio de empresas públicas e de economia mista, autarquias e fundações com ampla autonomia administrativa, de modo a expandir a participação do Estado em diversos setores econômicos e sociais (MARCELINO, 1987). A flexibilização administrativa surgiu como contraposição à burocracia dos anos 1930. A crise do modelo econômico brasileiro a partir do final da década de 1970 impôs uma série de medidas legais visando à desburocratização da administração pública.

No terceiro subcapítulo, verifica-se que, a partir de 1988, a nova Constituição Federal delegou ao poder público a responsabilidade de atuar em diversas áreas do campo social, ampliando os direitos de cidadania por meio do acesso aos serviços públicos de saúde, educação, cultura e esportes. A Constituição provocou uma reorganização da administração pública, se distanciou do modelo administrativo adotado no regime militar, estabeleceu o regime jurídico único, a estabilidade, o concurso público e preconizou a descentralização dos

serviços públicos por meio da municipalização (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018). Já no início da década de 1990, surgiram as primeiras tentativas formais, sob a influência internacional do Consenso de Washington, de redução do tamanho do Estado e um enxugamento da máquina pública. No quarto subcapítulo, as considerações sobre o período analisado.

1.1 Os primeiros esforços de reforma administrativa nos anos 1930

No período da República Velha, conforme analisado por Faoro (1998) e Nunes (1997), a administração pública brasileira era marcada pelo patrimonialismo e por práticas clientelistas na distribuição de cargos públicos, servindo o Estado e sua organização administrativa aos interesses privados das oligarquias agrárias regionais. O serviço público conferia-lhes prestígio, influência, poder e riqueza, além de ser uma ferramenta essencial para a manutenção do continuísmo político, a exemplo do que se observou na “política dos governadores” durante a República Velha, a partir do governo de Campos Sales (1898-1902).

Segundo Souza (1994, p. 2), o controle da administração pública garantia “emprego para os protegidos políticos [...] entre os membros do partido vitorioso. Numa espécie de efeito de retorno, tais práticas garantiam o sucesso eleitoral para a elite que as controlava”. Ademais, no contexto de uma economia monocultora voltada à exportação de café, o emprego público era uma das raras possibilidades de ascensão social para a nascente classe média urbana do período, reforçando o poder dos grupos dominantes, que utilizavam os cargos públicos como moeda de troca em favor de apoio político e social (SOUZA, 1994).

A configuração descentralizada do Estado brasileiro em termos políticos e administrativos, direitos de cidadania limitados a uma parte pequena da população, além do forte direcionamento econômico voltado à exportação de produtos primários, reduziam o emprego público a poucas funções e em quantidade reduzida, geralmente relacionadas à coleta de impostos, segurança, justiça e apoio às atividades exportadoras. As famílias tradicionais, que detinham o poder político, o controle da grande lavoura e das finanças, forneciam os recursos humanos para o alto escalão das forças armadas, diplomacia e alta burocracia. Como a maior parte dos brasileiros estava no campo, a pressão por serviços públicos era baixa, e mesmo nas maiores cidades os serviços do poder público estavam restritos às oligarquias regionais (CARVALHO FILHO, 2002). O governo federal, com atuação limitada e concentrada nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, comandava a administração das finanças nacionais, a política exterior e a manutenção dos serviços do Distrito Federal (LAMBERT, 1970).

Os primeiros esforços reformistas com vistas para a administração pública ocorreram a partir da década de 1930, com o estabelecimento do Governo Provisório (1930-1934) liderado por Getúlio Vargas, que encerrou o período da República Velha (1889-1930). A crise econômica de 1929 e os crescentes conflitos políticos internos entre as oligarquias permitiram que o movimento liderado por Getúlio Vargas, em outubro de 1930, rompesse a velha estrutura da política dos governadores, alterando o direcionamento político e econômico do Estado brasileiro. O objetivo inicial do novo governo era implementar uma série de reformas institucionais no país. A administração pública se tornaria o principal agente do desenvolvimento econômico brasileiro (SANTOS, 1997). Ao assumir o Governo Provisório em 3 de novembro de 1930, Vargas, em seu discurso de posse, diagnosticou o principal problema administrativo do Estado:

Começamos por desmontar a máquina do filhotismo parasitário, com toda a sua descendência espúria. Para o exercício das funções públicas, não deve mais prevalecer o critério puramente político. Confiemo-las aos homens capazes e de reconhecida idoneidade moral. A vocação burocrática e a caça ao emprego público, em um país de imensas possibilidades - verdadeiro campo aberto a todas as iniciativas do trabalho - não se justificam. Esse, com o caciquismo eleitoral, são males que têm de ser combatidos tenazmente. (BRASIL, 1930).

As primeiras medidas foram no sentido de fortalecer a organização administrativa federal em áreas sociais. Nesse sentido, foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública e o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Ainda em 1930, iniciaram-se as primeiras tentativas de racionalização administrativa visando o aumento de eficiência e maior economia do erário público. A criação da Comissão Permanente de Padronização, em 1930, e da Comissão Central de Compras, em 1931, objetivavam a padronização e sistematização de normas e procedimentos de rotina (WAHRLICH, 1984).

Dados os amplos poderes do Governo Provisório, que acumulava as funções do Executivo e do Legislativo até 1934, seguiram-se inúmeras medidas alterando a estrutura administrativa do Estado por meio de leis, decretos e portarias visando a criação, extinção e transferência de órgãos e cargos públicos. Wahrlich (1975, p. 12) aponta que “não havia ainda uma ideia central norteadora da reforma [...] a qual se processava simultânea e intensamente por toda a administração, e sob os critérios mais variados”.

O resultado de todas essas medidas foi consolidado na nova Constituição Federal, promulgada em 1934, a primeira a conferir um título específico ao funcionalismo público civil. Dois mecanismos foram criados na carta constitucional, em uma tentativa de superar os velhos instrumentos patrimonialistas da administração pública brasileira: a garantia de

estabilidade aos trabalhadores do serviço público, que só poderiam perder a função em razão de processo judicial ou administrativo, assegurada ampla defesa, e a instituição do concurso como meio exclusivo de acesso aos cargos públicos de carreira (SANTOS, 1997).

A construção da reforma administrativa segue em linha com o movimento de reorganização do papel do Estado brasileiro, que passou a interferir de modo incisivo no campo econômico e social, visando um projeto nacional-desenvolvimentista com forte viés industrializante (BRESSER-PEREIRA, 1996). Como consequência, também cresciam as atribuições do serviço público, que se expandia em áreas da educação, saúde e previdência. Para amparar este projeto, era necessário um corpo burocrático eficiente e qualificado. Em 28 de outubro de 1936, foi aprovada a Lei nº 284, conhecida como “Lei do Reajustamento”, que definiu o primeiro plano de classificação de cargos e salários pelo sistema de mérito, previu regras para a profissionalização do serviço público e criou o Conselho Federal do Serviço Público Civil, “um órgão central de pessoal, a que caberia supervisionar o ingresso no serviço público civil mediante concurso” (LAMBERT, 1970, p. 141).

Com a instauração do Estado Novo (1937-1945), o Conselho Federal do Serviço Público Civil foi extinto. Para substituí-lo, foi criado, em 1938, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Previsto na Constituição de 1937, o DASP era um órgão central de competência normativa e fiscalizadora que respondia diretamente ao chefe do Executivo Federal, com amplos poderes sobre todas as diretrizes da administração pública. O novo órgão atuava no campo de “pessoal, material, orçamento, organização e métodos” (WAHRLICH, 1984, p. 50).

Além disso, também era atribuição do DASP a realização de cursos e treinamentos visando a maior qualificação e profissionalização do corpo burocrático do Estado. Amparado pelo Decreto-Lei nº 776, de 7 de outubro de 1938, o DASP conduziu o envio de servidores ao exterior, notadamente aos Estados Unidos, para “sua especialização e aperfeiçoamento em assuntos concernentes ao serviço público” (BRASIL, 1938). Toda a política de administração de pessoal foi compilada, posteriormente, no Decreto-Lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939, que estabeleceu o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, o primeiro a ser criado no Brasil.

De acordo com Carvalho Filho (2002), a reforma do serviço público atingiu também os níveis estaduais e municipais de governo, que buscaram adaptar as novas diretrizes do funcionalismo civil federal às condições locais. No âmbito estadual, existiam os “daspinhos”,

unidades administrativas sob controle do Governo Federal que respondiam diretamente ao Presidente da República, reforçando o caráter centralizador do Estado Novo.

Wahrlich (1984) aponta que a institucionalização de um modelo competitivo de acesso ao cargo público via concurso, a adoção de um sistema de mérito, o treinamento sistemático e a legislação específica voltada ao funcionalismo ajudaram a melhorar a qualidade do corpo de funcionários do Estado. A autora destaca que, para além do mero campo administrativo, o DASP cooperou no “estabelecimento de uma série de órgãos reguladores (conselhos, comissões e institutos), nas áreas econômica e social [...] armando-se assim o núcleo estrutural do desenvolvimento econômico e social, depois grandemente expandido” (WAHRLICH, 1984, p. 50).

Nessa linha, Abrucio e Loureiro (2018) argumentam que a estrutura administrativa do Estado brasileiro criada pela reforma de Vargas “criou uma burocracia voltada ao desenvolvimento, institucionalmente ligada ao mérito e ao universalismo, sendo a primeira capaz de produzir políticas públicas em maior escala”. Esse corpo técnico do Estado teve papel relevante na construção dos mais diversos instrumentos que balizaram a construção de um setor público voltado à prestação de serviços nas mais diversas áreas, além de dar suporte a diversos aspectos da nascente política industrial (BIASOTO, 1995).

No entanto, ainda que a reforma administrativa do governo Vargas tenha avançado em muitos aspectos institucionais que serviram de base para o serviço público profissional no Brasil, ela não logrou êxito em superar os velhos problemas enraizados na administração do Estado. Conforme observam Abrucio e Loureiro (2018), a reforma gerou um sistema em que conviveram, ao mesmo tempo, a velha patronagem e o paradigma daspiano voltado ao mérito, à impessoalidade, à racionalidade e à eficiência. Dentro do sistema político brasileiro, grupos tradicionais se opuseram e resistiram à reforma, buscando a manutenção do *status quo*. Como o apoio das velhas elites era essencial para a manutenção da nova situação, o governo Vargas fazia vistas grossas às muitas nomeações que ainda continuavam a ocorrer no setor público por meio de vínculos pessoais (SANTOS, 1997). Lambert (1970, p. 142) aponta que os “cargos de direção, intermediária e superior, bem como as funções de chefia e de assessoramento, continuaram a ser preenchidos por livre escolha”, sem depender de concurso público.

Entre outros problemas, estava a própria atuação do DASP. O caráter autoritário do Estado Novo permitiu que Vargas utilizasse o órgão como seu instrumento de domínio

pessoal. Dotado de amplos poderes, o DASP ganhou ares de um superministério não oficial, intervindo em outros órgãos de modo não técnico, o que gerava antipatia entre setores do próprio governo devido à sua constante interferência e decisões inflexíveis (LAMBERT, 1970). Por estar muito associado à imagem de Vargas, após o processo de redemocratização, a partir de agosto de 1945, o DASP foi descaracterizado e perdeu a maioria de suas funções¹ até ser extinto definitivamente na década de 1980.

Com o fim do Estado Novo, a reforma administrativa foi parcialmente deixada de lado. De acordo com Wahrlich (1984), nos governos que se sucederam até o início da década de 1960, as alterações na administração pública foram conduzidas de modo rotineiro, com pequenos ajustamentos e sem muita importância. A política de profissionalização do funcionalismo mediante concurso público foi praticamente abandonada e seguiram-se algumas medidas visando flexibilizações dentro do setor público, notadamente no vínculo de contratação.

A princípio, o Decreto-Lei nº 8.079, de 11 de outubro de 1945, alterou o artigo 7 da Consolidação da Lei do Trabalho (CLT), permitindo o contrato de trabalho pelo regime celetista na administração pública direta, indireta e autárquica. A nova Constituição Federal de 1946, no artigo 23 das disposições transitórias, permitia que todos os funcionários interinos da União, dos Estados e Municípios, com pelo menos cinco anos de exercício, fossem automaticamente efetivados (BRASIL, 1946). Isso possibilitou aos denominados “extranumerários”, servidores que já atuavam na administração pública e nomeados sem concurso, efetivarem sua condição funcional dentro do Estado. Segundo Dias (1969), esses servidores extranumerários respondiam por cerca de 63% do contingente de trabalhadores do setor público em 1943. A Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, criada no segundo governo Vargas (1951-1954), atualizou o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, expandindo seu alcance aos servidores extranumerários.

Com relação aos entes subnacionais, o alcance da reforma foi limitado de tal modo que, já na década de 1970, a maioria das cidades e estados nem sequer realizava concursos para admissão ao quadro de pessoal ou possuía um estatuto legal para os seus servidores (CARVALHO FILHO, 2002). De acordo com Souza (1994), apesar dos esforços da reforma,

¹ No período posterior, o DASP perdeu seu caráter centralizador e tornou-se um órgão de assessoria em questões relacionadas à administração pública, além de ser responsável pela realização de concursos públicos na esfera federal. Foi extinto por força do Decreto nº 93.211, de 3 de setembro de 1986.

na década de 1960 apenas 12% dos servidores públicos do país tinham sido contratados mediante concurso. Dias (1969) aponta que, entre 1938 e 1965, o DASP contabilizou 609 concursos públicos realizados. Os índices de abstenções e reprovações eram altos. 42% dos candidatos inscritos compareceram às provas e apenas 9% foram aprovados, o que representava pouco mais de 83 mil pessoas em um intervalo de 27 anos (DIAS, 1969).

Durante o governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), foram criadas duas comissões visando o aumento de eficiência administrativa: a Comissão de Simplificação Burocrática (COSB), que entre outras medidas propunha a descentralização de serviços públicos, e a Comissão de Estudos Administrativos (CEPA), para assessorar o Congresso em assuntos pertinentes a uma reforma administrativa. Ainda que essas comissões tivessem pouco impacto prático, elas colocaram em questão o problema da rigidez da administração direta e, diante de um projeto nacional de desenvolvimento, tornava-se necessário a “reorganização geral dos serviços públicos para o cumprimento de metas ambiciosas em termos de prazos e resultados” (MARCELINO, 1987, p. 107).

Durante o governo João Goulart (1961-1964), no contexto das “reformas de base”, houve uma nova tentativa de reforma administrativa. Ela foi sistematizada no Decreto nº 51.705, de 14 de fevereiro de 1963, que criou o cargo de Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa. Ao novo Ministro, o Deputado Federal Ernani Amaral Peixoto, caberia coordenar a atuação reformista, cujo objetivo seria “modernizar e tecnificar o sistema de órgãos integrantes do Poder Executivo da União, com o propósito expreso de transformá-lo em poderoso propulsor do desenvolvimento econômico nacional” (BRASIL, 1963). Para isso, foi criada, em 1963, a Comissão Amaral Peixoto, responsável por identificar os gargalos e propor soluções para a melhoria da administração pública.

A Comissão apresentou, ao final de 1963, projetos que visavam a uma reorganização ampla da administração pública com um viés descentralizante, o fortalecimento do sistema do mérito, novas normas de aquisição e fornecimento de materiais e a organização administrativa do Distrito Federal (WAHRLICH, 1984). Em razão das condições políticas do país e da ruptura institucional em 1964, nenhum projeto da Comissão Amaral Peixoto obteve aprovação no Congresso. No entanto, conforme explica Santos (1997, p. 38), esses projetos “viriam a ser posteriormente aproveitados [...] dentro de uma nova perspectiva: a da ‘descentralização administrativa’ e a flexibilização gerencial por meio da administração indireta.”

1.2 O regime militar e a descentralização administrativa de 1967

A partir da instauração do regime militar (1964-1985), a reforma administrativa voltou a ter um papel de maior destaque nos planos do governo federal, no contexto do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). Nesse sentido, em outubro de 1964, o governo Castelo Branco (1964-1967) criou a Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa (COMESTRA), “incumbida do exame dos projetos já elaborados e preparo de outros considerados essenciais à obtenção de rendimento e produtividade da Administração Federal” (BRASIL, 1964). Sob a condução do ministro Roberto Campos, o documento que abriu os estudos da COMESTRA estabelecia que

[...] a filosofia básica da reforma é desconcentrar a autoridade executiva, através de uma vigorosa política de descentralização, capaz de restituir aos órgãos centrais sua função diretora, orientadora e normativa, e transferir aos órgãos locais - que estão em contato direto com o público e com os problemas - a autoridade necessária à solução de questões da administração ordinária (DIAS, 1969, p. 12).

A COMESTRA baseou grande parte dos seus estudos nos projetos realizados pela Comissão Amaral Peixoto, e em menor medida aos estudos do COSB e da CEPa, e visava contornar a centralização excessiva da administração pública nos órgãos de cúpula e a ausência de coordenação nas ações do governo. Partia-se da premissa de que, desde o final da década de 1950 existia no setor público o problema das duas administrações: a administração direta, burocrática e rígida, e a administração indireta, tecnocrática e flexível. Do ponto de vista do governo, a administração indireta seria mais adequada à busca pelo desenvolvimento econômico, além de se contrapor ideologicamente à administração político-burocrática tradicional, a qual os militares procuravam combater por meio de um viés "moralizador" (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018). Após quase três anos de estudos, o projeto da comissão foi transformado no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

O Decreto-Lei nº 200 partia de cinco princípios fundamentais: Planejamento, Coordenação, Descentralização, Delegação de Competência e Controle. Com a primazia da administração indireta, multiplicaram-se fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias. Enquanto as fundações² estavam associadas a serviços sociais e científicos, as empresas públicas e sociedades de economia mista dariam prosseguimento ao projeto de industrialização por substituição de importações iniciado nos anos 1930. Biasoto

² O Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada (IPEA) é fruto do Decreto nº 200, estabelecido como fundação, com a finalidade de “elaborar estudos, pesquisas e análises requeridos pela programação econômico-social de interesse imediato do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e, quando se impuser, os dos demais Ministérios” (BRASIL, 1967).

(1995) explica que, com o novo enquadramento jurídico posto pelo Decreto nº 200, esses órgãos descentralizados passaram a ter acesso a crédito interno e externo, fora dos limites impostos pelo Congresso, permitindo um maior nível de gastos e endividamento. De acordo com Diniz e Lima Júnior (1986), o número de empresas públicas, empresas de economia mista, fundações e autarquias passou de 50 na década de 1950 para 440 no início da década de 1980. Para Marcelino (1987), consolidava-se um modelo de

‘administração para o desenvolvimento’, voltado para a expansão da intervenção do Estado na vida econômica e social e para a descentralização das atividades do setor público, tendo como premissas básicas a substituição de funcionários estatutários por celetistas [...] e da criação de entidades da Administração descentralizada para a realização da intervenção econômica do Estado (MARCELINO, 1987, p. 107).

A Constituição Federal outorgada em janeiro de 1967, um mês antes do Decreto nº 200, antecipou alguns aspectos a respeito do funcionalismo público. Apesar de o novo governo apregoar a necessidade de fortalecimento do sistema do mérito, um mecanismo no artigo 177 garantiu estabilidade a todos os servidores que possuíam, à época, pelo menos cinco anos de serviço público, independente de aprovação em concurso ou do regime de contratação, a exemplo do que ocorreu com a Constituição de 1946. Além disso, o artigo 104 permitia que os servidores admitidos temporariamente ou contratados para funções de natureza técnica ou especializada fossem regidos pelas diretrizes da CLT, assentando a coexistência de dois regimes de trabalho na administração pública. A CLT conferia maior flexibilidade de contratação e foi amplamente utilizada, especialmente nos órgãos da administração indireta, que se expandiram fortemente a partir da década de 1960. Já nos anos 1980, de acordo com Marcelino (1989), o contrato celetista representava cerca de 80% dos vínculos de servidores públicos federais.

A política de descentralização administrativa, no entanto, não estava imune aos conhecidos problemas relacionados à política de seleção de recursos humanos. A expansão de órgãos da administração indireta gerou a necessidade de contratação de muitos servidores, mas em razão da autonomia desses órgãos com relação a sua política de contratação de pessoal, raramente se realizavam concursos públicos para os provimentos de cargos. Guerzoni (2007, p. 272) observa que “praticamente a totalidade dos servidores admitidos pelas fundações [...] entrou no serviço público, na melhor das hipóteses, por um processo seletivo simplificado, no qual não esteve presente o pressuposto da impessoalidade [...]”. Não existiam mecanismos de controle que pudessem verificar a aplicabilidade do sistema de mérito na seleção dos cargos e empregos públicos.

Um dos motivos para esse descontrole estava relacionado ao descompasso entre as duas administrações públicas. Enquanto a administração indireta se expandia rapidamente, a administração direta caía cada vez mais na obsolescência, enclausurada pelo caráter autoritário do governo militar. Ademais, Biasoto (1995, p. 9) explica que a descentralização gerou uma fragmentação de interesses da burocracia brasileira, pois elas “passaram a perder a noção de conjunto do projeto para o País para se apegarem a interesses localizados”, em estreita relação com agentes privados. A alta burocracia sobreviveu em “ilhas de excelência” dentro do setor público, no que se chamou de “insulamento burocrático”, definido por Cavalcante et al (2018, p. 59) como “fenômeno no qual a burocracia possui um alto grau de independência em relação aos controles político ou social”. Bresser-Pereira (1996) argumenta que um dos principais problemas da reforma administrativa de 1967 foi

não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. O núcleo estratégico do Estado foi, assim, enfraquecido indevidamente por uma estratégia oportunista do regime militar, que, em vez de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível selecionados por concursos públicos, preferiu contratar os escalões superiores da administração por meio das empresas estatais (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.272-273).

O enfraquecimento da administração central permitiu uma proliferação descontrolada de órgãos estatais no âmbito da administração indireta de tal modo que, ao final da década de 1970, “os governos já não conseguiam minimamente direcionar a ação de algumas estatais, o que levou à criação de uma secretaria destinada a controlá-las [...]” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 44-45).

A crise econômica internacional causada pelo choque do petróleo, em 1973, encerrou o período intitulado como “milagre econômico” brasileiro. A resposta do governo militar à crise do petróleo foi sistematizada no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), este financiado através de crédito externo para investimentos em infraestrutura, com expressiva participação de empresas estatais, que se endividaram em dólar. A segunda crise do petróleo em 1979 e o choque de juros do *Federal Reserve* no mesmo ano deu início à crise da dívida externa brasileira, que se arrastou durante toda a década de 1980 (CARNEIRO, 2002). Nesse cenário de crise, uma nova visão sobre o papel da administração pública e do Estado ganhou espaço na agenda do governo brasileiro, que buscou maneiras de controlar e limitar a continuidade da expansão dos órgãos indiretos no âmbito estatal, já no final da década de 1970 (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

Foi nesse contexto que o Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979, foi criado. Tratava-se de uma norma que instituiu o Programa Nacional de Desburocratização e tinha como objetivo impedir a criação de novos órgãos estatais (empresas públicas, de economia mista, fundações ou autarquias) descentralizados e melhorar o atendimento ao cidadão, reduzindo procedimentos considerados redundantes na prestação de serviços públicos. De acordo com Wahrlich (1984, p. 53), o programa de desburocratização “[...] carrega um impulso social e político que não existiu no passado [...] e difere de programas anteriores de reforma administrativa devido a sua forte orientação para o usuário do serviço público”.

Na década de 1980, já sob o contexto da crise da dívida externa, o Decreto nº 86.215, de 18 de julho de 1981, estabelecia as normas para a privatização de empresas sob o controle do Governo Federal, visando “o fortalecimento do sistema de livre empresa, a consolidação da grande empresa privada nacional, a contenção da criação indiscriminada de empresas estatais e, quando recomendável, a transferência do seu controle para o setor privado” (BRASIL, 1981).

1.3 Reformas pós-redemocratização e a Constituição de 1988

Com o fim do regime militar e a transição para os governos civis a partir de 1985, foram propostas algumas medidas de reformas administrativas. Buscava-se conciliar a redução dos gastos públicos em razão da crise da dívida e reestruturar a administração central, enfraquecida nos governos militares. No governo José Sarney (1985-1990), criou-se o Ministério Extraordinário para Assuntos de Administração e a Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa, em 1986. Eram três os objetivos desta reforma: racionalização administrativa, formulação da política de recursos humanos e contenção dos gastos públicos (SANTOS, 1997).

No campo da racionalização administrativa, o propósito retomava os ideais da desburocratização datados do início da década de 1980, por meio de mudanças em normas e procedimentos de rotina, alterações nos processos de aquisição de materiais e maior celeridade nos processos gerais do serviço público, com foco na melhoria da prestação de serviços ao cidadão. A formulação de uma política de recursos humanos resgatou a discussão a respeito do estabelecimento de um regime jurídico único para os servidores, o acesso ao cargo público exclusivamente mediante concurso público e a estabilidade funcional. Essas discussões não resultaram em normas imediatas, no entanto a maioria das suas proposições foi incorporada, posteriormente, na Constituição de 1988.

Como resultado imediato, em 1986 foi criada a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), com a missão de “planejar, promover, coordenar e avaliar as atividades de formação, aperfeiçoamento e profissionalização do pessoal civil de nível superior da Administração Federal” (BRASIL, 1986). Em 1989, foi criado o Cadastro Nacional do Pessoal Civil, que originou o Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE). O SIAPE unificou a folha de pagamento dos servidores públicos federais, além de possibilitar a sistematização de relatórios estatísticos do quadro de pessoal, garantindo um maior controle e planejamento da política de recursos humanos.

Com a promulgação da Constituição de 1988, buscou-se na universalização dos direitos da cidadania a garantia de acesso aos serviços públicos para todos os brasileiros, de modo a formar um Estado de bem-estar social. O papel do Estado foi ampliado em diversos setores por meio da implementação de políticas públicas no âmbito da saúde, educação, cultura, seguridade social, esportes e meio ambiente. Do ponto de vista da organização administrativa, a nova carta constitucional trouxe a maioria das medidas já discutidas em 1986: a instituição do regime jurídico único, a estabilidade funcional para os servidores e a exclusividade do concurso público como meio de acesso ao cargo público. No entanto, o artigo 14 recorria a uma prática comum no passado, um mecanismo que permitiu o ganho de estabilidade funcional para cerca de 90 mil servidores, especialmente aqueles contratados sem concurso público durante o regime militar³:

Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público (BRASIL, 1988).

A respeito da distribuição de competências entre as administrações públicas, Abrucio e Loureiro (2018, p.46) observam que “a nova ordem constitucional tornou preferencial a implementação descentralizada das políticas públicas, especialmente por meio de sua municipalização”. A expansão e reorganização das atribuições públicas entre os níveis de governo refletiram, desde então, no crescimento expressivo do serviço público municipal, favorecido também pela própria expansão das cidades. Após 1980, foram criados 1.579 novos Municípios e o total de servidores públicos municipais aumentou de 1,7 milhão em 1986 para 6,5 milhões em 2017 (IPEA, 2021).

³ Trem da alegria dá estabilidade a 90 mil servidores. Jornal de Brasília, Brasília, nº 4762, p. 3, 30/06/1988. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/121414>.

Nesse contexto, a organização do Estado brasileiro em um pacto federativo, que promoveu a descentralização de atribuições na prestação de serviços, não previu, no entanto, as contrapartidas financeiras para sustentar essa divisão. Isso gerou problemas, do ponto de vista dos entes subnacionais, na capacidade de atender as responsabilidades constitucionais impostas pela nova carta. O aumento das atribuições de Estados e Municípios na prestação de serviços de saúde, segurança e educação, não foi acompanhado da respectiva arrecadação destinada a suprir essas demandas (ABRUCIO, 2005).

No artigo 24 das disposições transitórias da Constituição Federal de 1988, ficou estabelecido o prazo de dezoito meses, contados a partir da data da promulgação da nova carta, para que os três níveis de governo realizassem as reformas administrativas e definissem as diretrizes referentes à administração e remuneração de pessoal nos moldes da nova Constituição. No entanto, esse prazo nunca foi efetivamente cumprido.

Quando assumiu o Presidente Fernando Collor (1990-1992), ainda em um contexto de crise inflacionária e de tentativas de estabilização de preços, o governo estava alinhado aos princípios do Consenso de Washington, um conjunto de dez políticas⁴ que ganharam destaque no final da década de 1980, associadas a privatizações, desregulamentações e ajustes macroeconômicos em países em desenvolvimento (WILLIAMSON, 1990). Todas essas medidas estavam inseridas no escopo de uma suposta “modernização do Estado”, que tinha o objetivo de aproximar o setor público das práticas de gestão da iniciativa privada. Essa orientação, conhecida como *New Public Management*, estava na pauta da agenda internacional de gestão pública, e ganhou força após sucessivas reformas administrativas realizadas na década de 1980 em países do hemisfério norte (HOOD, 1991). O governo Collor propunha para a administração pública um amplo plano de redução de pessoal e demissões. Com respaldo popular, o então candidato a Presidente da República utilizava, já na sua campanha eleitoral, a “caça aos marajás”, supostos servidores públicos improdutivos e com altos salários, como um dos objetivos do governo. A meta inicial de curto prazo visava demitir 360 mil servidores. Estima-se que essa política resultou na demissão de cerca de 112 mil servidores celetistas não estáveis (SANTOS, 1997).

⁴ As dez medidas do Consenso de Washington são: 1) disciplina fiscal; 2) redirecionamento do gasto público; 3) reforma tributária; 4) liberalização financeira; 5) adoção de uma taxa de câmbio única e competitiva; 6) liberalização do comércio; 7) eliminação de barreiras ao investimento estrangeiro direto; 8) privatização de empresas estatais; 9) desregulamentação dos mercados; e 10) assegurar direitos de propriedade (WILLIAMSON, 1990).

Por outro lado, o governo Collor, por meio da Lei nº 8.112, de 11 dezembro de 1990, sancionou o novo Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União, formalizando o regime jurídico único preconizado pela Constituição Federal de 1988. Isso possibilitou que os servidores celetistas aderissem a esse novo regime. No entanto, a migração de milhares de funcionários para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) obrigou a União a pagar aposentadorias integrais a servidores que nunca haviam contribuído ao RPPS⁵ (GUERZONI, 2007).

Houve, ainda, uma tentativa do governo, através da Proposta de Emenda Constitucional nº 59 de 1991, de limitar a estabilidade dos servidores aos “cargos típicos de Estado”, definidos como segurança pública, diplomacia, defensorias públicas, controles interno e externo, tributação, arrecadação e fiscalização de tributos. Para os demais cargos, a estabilidade apenas seria adquirida após dez anos de efetivo exercício. O projeto não caminhou e o *impeachment* de Collor em 1992 encerrou abruptamente seu projeto de reforma administrativa. A tentativa de reforma administrativa no governo Collor é fortemente criticada na literatura da administração pública brasileira, que a aponta como um dano sem precedentes em diversos aspectos da organização do Estado. Segundo Fadul e Souza (2005, p. 8):

Um aspecto interessante e singular que destoa dos demais esforços reformistas diz respeito ao período do governo Collor de Melo. Neste governo, a política de modernização administrativa tinha como principal pressuposto a desconstrução do setor público através de uma política de desmoralização e de “ataques” à administração pública e ao funcionalismo público. Tal desconstrução se efetivou a partir de ações político-administrativas como o enxugamento da máquina pública, demissão de funcionários públicos, extinção de cargos, funções e órgãos públicos culminando com a perda de capacidade gerencial e da capacidade de formulação de políticas públicas (FADUL; SOUZA, 2005, p. 8).

Durante o governo Itamar Franco (1992-1994), buscou-se reparar os danos do período Collor. A Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994, concedeu anistia aos servidores públicos civis que, entre 16 de março de 1990 e 30 de setembro de 1992, foram exonerados por medidas que violaram dispositivo constitucional ou legal, por terem realizado movimentos grevistas ou por perseguição política. A lei, no entanto, concedia anistia apenas a servidores efetivos ou que estavam em cargo permanente à época da exoneração. Nesse período, também foi publicada a lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que permitia a contratação de pessoal por tempo determinado, desde que cumprindo as condições pré-estabelecidas na legislação, como em casos de calamidade pública.

⁵ Guerzoni (2007) estima que, no período de um ano que se seguiu à vigência do novo estatuto, cerca de 50 mil servidores se aposentaram. Destes, 90% nunca haviam contribuído ao RPPS.

1.4 Considerações do capítulo

Neste capítulo, foram expostas as principais características das reformas administrativas brasileiras ocorridas no século XX. Durante a década de 1930, o enfrentamento ao patrimonialismo e a necessidade de um setor público articulado às políticas de desenvolvimento econômico deflagraram um movimento que estabeleceu o modelo de administração burocrática no corpo do Estado brasileiro. As ações implementadas promoveram, dentro de certos limites, a profissionalização da administração pública no país, sobretudo pela adoção do concurso público, da capacitação e formação de recursos humanos, do universalismo de procedimentos e da consolidação do regime estatutário. Houve um esforço de organização das estruturas e do funcionamento do corpo administrativo do Estado. Essa reorganização do aparato público permitiu o avanço do planejamento econômico, essencial para a efetivação de projetos governamentais que visavam o avanço da política industrial e a criação de mecanismos de amparo social. O Estado brasileiro assumiu, a partir de então, um papel de indutor do desenvolvimento econômico no país.

Durante o regime militar, o Estado continuou a liderar o processo de desenvolvimento e aumentou sua capacidade de intervenção na vida econômica e social, no entanto, a crença tecnocrática dos militares criou incentivos para a expansão de um setor público composto por empresas estatais, fundações e autarquias, esvaziando a importância do servidor público de carreira, do concurso público e do regime estatutário. O avanço da administração indireta durante o regime autoritário aumentou a complexidade e heterogeneidade da organização administrativa e da atuação estatal no país, em uma tentativa de superar a administração burocrática dos anos 30, considerada ineficiente para a tarefa de atuar, de modo articulado, em amplas frentes, seja no planejamento estratégico, na projeção de soluções, na implementação de projetos, e no direcionamento da política econômica. As flexibilizações e descentralizações do período promoveram “ilhas de excelência” dentro do setor público, nas agências autônomas e empresas estatais, enquanto a administração central se enfraqueceu. A expansão da intervenção estatal durante o regime militar deu sinais de arrefecimento ao final da década de 1970, quando a base de recursos financeiros do Estado se tornou insuficiente perante o endividamento externo. Essa situação pavimentou o caminho para uma nova agenda de reformas do Estado em geral e do serviço público em particular, dessa vez voltada à desburocratização e a redução da participação do setor público na economia.

As novas práticas adotadas pelas reformas administrativas, seja nos anos 30 ou nos anos 60, foram paulatinamente difundidas pelo interior da administração pública, mas não eliminaram as práticas consolidadas pelo patrimonialismo, que passaram a conviver conjuntamente aos novos paradigmas. A Constituição de 1988, do ponto de vista da administração pública, buscou corrigir a heterogeneidade do serviço público, estabelecendo o regime jurídico único, a valorização do regime estatutário, a estabilidade funcional e o concurso público. Nesse sentido, o arcabouço constitucional de 1988 promoveu a expansão do serviço público e da contratação de servidores, pois carregava um projeto de desenvolvimento amplo para o país, focado nas políticas sociais e na participação popular. A partir de então, verifica-se uma aparente contradição entre as demandas estipuladas pela nova carta com a agenda internacional de reformas que passaram a orbitar as agendas dos governos brasileiros, orientadas para a redução da intervenção do Estado na economia, dada a situação de precariedade fiscal e crise inflacionária da década de 1980 e início de 1990.

2 A reforma administrativa no ajuste fiscal

A partir do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), a reforma administrativa seguiu uma direção em consonância com o ajuste fiscal, a flexibilização da ação estatal, a terceirização e a adoção de práticas de gestão privadas no setor público. Em resposta à chamada “crise do Estado”, a nova reforma estava alinhada a um amplo movimento internacional de reformas do setor público, iniciado no final da década de 1970 no Reino Unido e difundido a países desenvolvidos e em desenvolvimento, conhecido como Nova Gestão Pública.

O primeiro subcapítulo irá abordar, sucintamente, as principais premissas dessa corrente teórica. No segundo subcapítulo, será apresentada a reforma administrativa de 1995, também conhecida como reforma gerencial, com o seu diagnóstico da administração pública, seus objetivos e os principais resultados obtidos na Emenda Constitucional nº 19/1998. O terceiro subcapítulo apresenta a Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada em 2000, que teve grande impacto sobre o controle das despesas públicas, especialmente a partir da limitação de despesas com o pagamento de servidores públicos. No quarto subcapítulo, serão apresentadas as principais diretrizes da administração pública nos governos de Lula e Dilma (2003-2016), marcadas por continuidades e descontinuidades em relação ao governo anterior. No quinto subcapítulo, as considerações sobre o período analisado.

2.1 O contexto internacional: a Nova Gestão Pública

Em meados dos anos 1970, os altos níveis de inflação, desemprego e baixo crescimento econômico encerraram o período chamado de “era de ouro do capitalismo” nas grandes economias desenvolvidas do hemisfério norte. A mudança político-ideológica no mundo ocidental foi confirmada pela eleição de governos conservadores, cujos maiores expoentes foram Margareth Thatcher, em 1979, no Reino Unido, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, em 1980. Para responder a esse cenário de estagflação, os países desenvolvidos adotaram, em geral, estratégias que incluíam não apenas mudanças na política econômica, mas também algum tipo de reforma na administração pública e nas funções do Estado (CAVALCANTE, 2019).

Os legisladores das grandes economias ocidentais, amparados por instituições multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial, alegavam que o Estado havia se

tornado demasiadamente grande, sobrecarregado e insustentável financeiramente, representando um esgotamento do modelo do estado de bem-estar social do pós-guerra (COSTA, 2016). Assim, no período que se seguiu ao final da década de 1970, houve um amplo movimento de reformas administrativas, disseminado principalmente em países desenvolvidos, com o objetivo de redimensionar o papel e o funcionamento do Estado (CAVALCANTE, 2019).

Na década de 1990, as diretrizes que nortearam essas reformas foram consolidadas em uma nova matriz teórica denominada Nova Gestão Pública (*New Public Management*). Este conceito foi introduzido por Christopher Hood (1991) para se referir às doutrinas administrativas orientadas para o mercado e adotadas na maioria dos países da OCDE durante as décadas de 1980 e 1990, com destaque para o caso do Reino Unido⁶, o principal expoente dessas práticas. Hood (1991) identifica quatro tendências que pavimentaram o caminho da Nova Gestão Pública, a partir do final da década de 1970: (1) tentativas de desacelerar ou reverter o crescimento do governo em termos de gastos públicos e com pessoal; (2) privatizações e “quase privatizações”, com ênfase na subsidiariedade na prestação de serviços públicos; (3) o desenvolvimento da automação na produção e distribuição de serviços públicos, por meio da tecnologia de informação; (4) o desenvolvimento de uma agenda internacional de cooperação intergovernamental, com foco em questões gerais sobre a gestão do setor público.

Hood (1991) reuniu sete preceitos que aparecem na maioria das discussões intelectuais sobre a Nova Gestão Pública. Uma grande parte dos países do mundo desenvolvido, argumenta o autor, foi exposta à maioria dessas doutrinas a partir da década de 1980, ainda que nem todos os elementos estivessem igualmente presentes em todos os casos. As sete doutrinas e suas respectivas justificativas teóricas são as seguintes, de acordo com Hood (1991):

(1) Gestão profissional no setor público. Isso implica ampla liberdade para os gestores públicos (“*free to manage*”). A justificativa para isso é que a prestação de contas (*accountability*) requer uma atribuição clara das responsabilidades;

⁶ O governo de Margaret Thatcher (1979-1990), hostil a um setor público em constante expansão devido às políticas do *welfare state*, trouxe mudanças radicais na estrutura econômica e social do Reino Unido na década de 1980. A ideia de que o setor privado tinha maior capacidade de obter ganhos de eficiência levou à implementação de um vasto programa de privatizações, incluindo a privatização de serviços públicos, transportes e telecomunicações. Apenas nos primeiros quatro anos de governo, houve uma redução de aproximadamente cem mil servidores públicos britânicos (DALINGWATER, 2015).

(2) Padrões e medidas explícitas de desempenho. Isso requer que metas e indicadores de desempenho sejam claramente definidos, de preferência por métodos quantitativos. A justificativa para isso é que a prestação de contas requer uma definição clara dos objetivos e a eficiência, por sua vez, requer uma análise rigorosa dos objetivos;

(3) Ênfase no controle dos resultados. Os recursos são alocados às áreas de acordo com o desempenho medido, devido à necessidade de enfatizar os resultados e não os procedimentos;

(4) Desagregação de unidades no setor público. Significa a divisão de grandes órgãos em “unidades corporativas” menores, operando com orçamentos descentralizados. A justificativa para isso é a necessidade de criar unidades gerenciáveis e obter vantagens de eficiência;

(5) Maior concorrência no setor público. Isso requer uma mudança de contratos e procedimentos de licitação pública. A justificativa para este ponto é ter a rivalidade dentro do setor público como a chave para reduzir custos e obter melhores padrões de desempenho;

(6) Ênfase nas práticas de gestão do setor privado. Isso envolve um afastamento do “estilo militar” de serviço público, conferindo maior flexibilidade na contratação e no sistema de remuneração por desempenho. Isso é justificado pela necessidade de se utilizar as comprovadas e bem-sucedidas ferramentas de gestão do setor privado no setor público;

(7) Maior disciplina e parcimônia na utilização dos recursos públicos. Isso envolve cortar custos diretos, aumentar a disciplina de trabalho dos servidores públicos e resistir às pressões sindicais. Esse ponto é justificado pela necessidade de se verificar as demandas de recursos do setor público e “fazer mais com menos”.

As bases teóricas da Nova Gestão Pública são frutos de um processo de longa duração e estão associadas às ideias que ganharam espaço nos meios acadêmicos ocidentais desde a década de 1950, e que deram origem à Nova Economia Institucional, ou neoinstitucionalismo (COSTA, 2016). As teorias decorrentes do neoinstitucionalismo têm implicações nítidas para a reestruturação do setor público. Muitas das críticas à administração pública tradicional e muitas reformas para “modernizar” o setor público derivam de pressupostos e argumentos da teoria da escolha pública, da teoria do problema da agência e teoria dos custos de transação, inserindo novos desenvolvimentos na abordagem do setor público no âmbito dessas teorias (COSTA, 2016).

Tratava-se de assumir a existência não apenas de falhas de mercado, mas também de falhas de governo (OLIVEIRA, 2009). A teoria da escolha pública assume que os burocratas, políticos e demais agentes públicos são motivados principalmente pelo interesse próprio, sua utilidade pessoal, isto é, para além do interesse público e do bem-estar da sociedade. Dotados de posições privilegiadas inerentes a sua posição, estes agentes públicos buscam maximizar sua utilidade por meio de aumentos no orçamento, o que resulta em salários mais altos, prestígio social, poder político e facilidades no local de trabalho (NISKANEN, 1971). Esse problema é exacerbado pela ausência de estruturas e processos organizacionais apropriados no setor público, ou seja, ausência de forças de mercado efetivas, o que resulta em estruturas monopolistas nos mercados de serviços públicos, ausência de indicadores válidos de desempenho organizacional e aumento do tamanho de muitos órgãos estatais (NISKANEN, 1971). Conforme observa Oliveira (2009, p. 56), o “objetivo, portanto, é estabelecer limites para a ação pública, considerando indispensável contar com respaldo de uma teoria que trate das instituições e das alternativas de governo”.

A teoria da agência (ou conflito de agência) parte do pressuposto de que, em uma determinada situação de tomada de decisão, existe uma assimetria de informação entre o contratante (agente) e o provedor (principal) de um bem ou serviço. No setor público, conforme aponta Costa (p. 89, 2016) “o desafio proposto pela teoria é desenhar instituições que estructurem essas relações, de sorte que favoreça o bom funcionamento da democracia, do Estado e da economia, reduzindo os custos de transação”. Przeworski (1998) aponta a existência de três tipos de conflitos de agência que devem ser consideradas no setor público: entre o Estado e os agentes econômicos privados (via regulação), entre cidadãos e políticos (via representação) e entre os políticos eleitos e a burocracia (via *accountability*). Nesse sentido, North (1990) enfatiza que a existência de instituições reduz a incerteza nas trocas entre o agente e o principal, que surgem porque os seres humanos sempre possuem informações incompletas. É nesse ponto que as instituições ajudam a gerenciar as demandas e reduzir os custos de transações dos agentes econômicos.

A Nova Gestão Pública emergiu, portanto, como um modelo alternativo ao paradigma tradicional da administração pública burocrática, criticou a rigidez organizacional, a falta de *accountability* no setor público, a centralização na tomada de decisão e a concentração do poder funcional. Nessa perspectiva, Costa (2016) aponta que os cidadãos devem ser tratados como consumidores, atores econômicos orientados para a maximização de seu próprio interesse individual, enquanto as organizações públicas atuam como entes privados na

competição por recursos e clientes. Organizações multilaterais como o FMI e o Banco Mundial promoveram a importação das novas estratégias de gestão pública para países em desenvolvimento a partir da década de 1990. Em 1991, o FMI publicou um artigo intitulado “*Governance and the Development Process*”, que apontava medidas para o monitoramento do desempenho de órgãos e funcionários públicos, além da criação de um sistema eficaz e politicamente autônomo dedicado a corrigir abusos e ineficiências burocráticas (FMI, 1991). Em 1992, o Banco Mundial emitiu um relatório denominado “*Governance and Development*”, que promoveu medidas para países em desenvolvimento, visando um Estado menor, equipado com uma burocracia profissional e responsável, que pudesse fornecer um ambiente favorável para o crescimento liderado pelo setor privado (BANCO MUNDIAL, 1992). Em 1995, a OCDE lançou o relatório “*Governance in Transition*”, dedicado à reforma do setor público, enfatizando as suas contribuições para mudanças nas estruturas e administração do Estado nos países membros da organização (OCDE, 1995). No Brasil, a Nova Gestão Pública influenciou diversos aspectos da reforma gerencial realizada em 1995.

2.2 A Reforma Gerencial de 1995

O Brasil enfrentava na década de 1980 e início de 1990 uma conjuntura macroeconômica adversa. Uma sucessão de planos econômicos nos anos 1980 não tiveram sucesso em reverter a espiral da crise inflacionária e o país encontrava-se em um cenário de hiperinflação. Essa situação, no entanto, foi contornada a partir da implementação do Plano Real durante o governo Itamar Franco (1992-1994).

Os formuladores do Plano Real apontaram o déficit público como fator determinante para o processo inflacionário. A solução duradoura para esse problema só poderia ser alcançada por meio de mudanças no regime fiscal do país, visando um ajuste permanente, possibilitando, desse modo, a geração de superávit primário para o equilíbrio das contas públicas. Lopreato (2015, p. 11) aponta que “o Plano Real alçou a reorganização do setor público à posição de pedra angular da estabilização e defendeu a busca do equilíbrio definitivo das contas públicas”.

No primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), sob responsabilidade do Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira. O objetivo desse Ministério era promover uma série de adequações constitucionais na administração e na previdência pública, de modo a compatibilizá-las a um ajuste fiscal prolongado.

O MARE elaborou, em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Nesse documento, estavam expostos os diagnósticos, os objetivos e as diretrizes para a administração pública brasileira. A justificativa fundamental para a reforma se apresentava como uma resposta à “crise do Estado”, no contexto da globalização da economia mundial. A crise do Estado tinha três dimensões: a crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e do aumento do déficit público, o esgotamento da capacidade de intervenção estatal, representado pelo declínio da estratégia de substituição de importações, e a rigidez da administração pública burocrática (BRASIL, 1995).

Com a nova reforma, a administração pública seria envolvida por um conjunto moderno de práticas, organizações e métodos que permitiriam uma readequação do papel do Estado no país, ao mesmo tempo em que contribuiriam para o controle fiscal e os avanços institucionais necessários para cumprir as obrigações sociais firmadas na carta constitucional de 1988. Isso implicava a coordenação de um novo modelo de desenvolvimento, no qual o Estado não mais assumiria um papel de protagonista, mas “complementar ao mercado na coordenação da economia e na busca da redução das desigualdades sociais” (BRASIL, 1995, p. 44).

Nesse sentido, o Plano Diretor apontava a existência de três formas distintas de administração pública: administração patrimonialista, em que o Estado é visto como uma extensão do poder soberano e não há claros limites entre o público e o privado; administração burocrática, em que impera um aparato racional-legal dominado pelo formalismo, pela hierarquia e pelo detalhismo; e administração gerencial, que emergiu no contexto do desenvolvimento tecnológico e da globalização do século XX, com ênfase no aumento da eficiência e na melhora da prestação de serviços públicos voltada para ao cidadão, além do desenvolvimento de uma cultura gerencial nos órgãos públicos, com vistas à redução de custos.

O Plano Diretor apresentava a administração gerencial como resultado de um processo evolutivo, fruto do próprio desenvolvimento do Estado⁷. A administração burocrática surgiu

⁷ Ao comentar sobre essa interpretação evolutiva da administração pública, Bresser-Pereira (apud LEITE, 2014) esclarece: “Penso assim porque eu tenho uma formação marxista importante, e empreendi a lógica da história com Marx, o materialismo histórico, que, entendido amplamente, é uma coisa fascinante. Eu aprendi que a Reforma Gerencial é uma coisa que ocorre quase inevitavelmente em um país que se torna social-democrático ou que cria um Estado do bem-estar social. E um Estado se torna um Estado do bem-estar social quando se torna democrático, porque os grandes serviços sociais do Estado se tornam uma demanda dos eleitores. No meu entendimento, depois que um país consegue fazer sua revolução capitalista, mais cedo ou mais tarde ele será

para conter o ímpeto do patrimonialismo, mas era incapaz de gerir um Estado cujo campo de atuação se estendeu para as mais diversas áreas sociais, pois trabalhava para si própria e para o controle interno, focada em questões de procedimento. A experiência com a reforma administrativa de 1967 conferiu ao Estado brasileiro, em certa medida, alguns princípios gerenciais modernos que permitiram a descentralização e uma maior autonomia de órgãos públicos indiretos, mas estes princípios foram interrompidos pelo que se chamou de “retrocesso burocrático” na Constituição de 1988 (BRASIL, 1995). Tornava-se imperativo, portanto, realizar mudanças na Constituição para viabilizar esse novo modelo de gestão do Estado. Bresser-Pereira (1996, p. 274-275), ao abordar o capítulo sobre a administração pública na Constituição de 1988, argumenta que

[...] a Constituição irá sacramentar os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma administração pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda a prioridade será dada à administração direta ao invés da indireta. A Constituição de 1988 ignorou completamente as novas orientações da administração pública. Os constituintes e, mais amplamente, a sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível falta de capacidade de ver o novo [...] Não perceberam que as formas mais descentralizadas e flexíveis de administração, que o Decreto-Lei 200 havia consagrado, eram uma resposta à necessidade de o Estado administrar com eficiência as empresas e os serviços sociais (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 274-275).

O Plano Diretor focalizava os principais pontos considerados problemáticos na estrutura da administração pública após a Constituição de 1988, e que deveriam ser corrigidos com a reforma gerencial:

(1) o regime jurídico único para todos os servidores públicos civis da administração pública no âmbito da União, Estados e Municípios gerou distorções funcionais, pois igualou sob o mesmo estatuto legal carreiras cujas responsabilidades e poderes diferiam substancialmente, além de encarecer o custo da máquina administrativa. Adicionalmente, a rigidez do regime estatutário inibiu a concessão das gratificações por mérito, além de ter reduzido a amplitude salarial dentro da maioria das carreiras, desmotivando os servidores, pois estes atingiam o topo da carreira em um espaço muito curto de tempo;

(2) a estabilidade funcional, criada para proteger o Estado de arbitrariedades políticas, teve seu propósito desvirtuado e se tornou um instrumento de proteção rígida aos próprios

democrático. A democracia brasileira é estável, consolidada, porque ela foi feita depois que o Brasil terminou sua revolução capitalista. Quando você tem uma sociedade democrática, o Estado tende necessariamente a se tornar um Estado do bem-estar social” (BRESSER-PEREIRA, apud LEITE, 2014, p. 1068).

servidores, dificultando a disciplina de trabalho em casos de funcionários relapsos ou que cometiam excessos;

(3) um sistema de concursos públicos muito rígido, sem a possibilidade de o Estado lançar mão de outras formas de seleção mais flexíveis, como processos seletivos simplificados;

(4) a autonomia dos órgãos indiretos foi desmantelada com a extensão de regras gerais para toda a administração pública;

(5) o sistema de aposentadoria com proventos integrais para servidores e seus pensionistas, sem correlação com tempo de serviço ou contribuição, seria insustentável do ponto de vista fiscal, dada a tendência de o número de servidores inativos superar o número de ativos, o que implicaria o aumento do déficit público para pagamentos de aposentadorias e pensões.

De acordo com o Plano Diretor, o resultado desse “retrocesso burocrático” após 1988 foi o encarecimento dos gastos com pessoal e um enorme aumento da ineficiência na prestação dos serviços públicos. Em termos absolutos, o número de servidores civis da União havia caído de 1,44 milhão em 1989 para 1,19 milhão em 1995, mas o gasto médio com pessoal relativo ao PIB sofreu um aumento, representando 3,14% no período de 1988 a 1994, contra um gasto médio de 2,89% no período de 1980 a 1987 (BRASIL, 1995).

Isso significava que não havia um problema de excesso de servidores nos quadros União, mas uma concentração em determinadas áreas, com muitos servidores desnecessários, em detrimento de outras, geralmente na ponta dos serviços de saúde e educação, que sofriam com falta de funcionários. Nesse sentido, o Plano Diretor apontava que havia, além disso, uma distorção elevada nos níveis de salários dentro do setor público, com algumas carreiras (judiciário, área econômica) bem remuneradas, enquanto os demais cargos, em geral de nível superior, eram mal pagos, inclusive em relação ao setor privado. Por outro lado, os cargos federais de menor qualificação tinham uma remuneração superior àquelas pagas na iniciativa privada (BRASIL, 1995).

Além das questões observadas na estrutura de recursos humanos, o Plano Diretor também passa por uma transformação organizacional do setor público. O documento partia de uma concepção que dividia o aparelho do Estado em quatro setores, classificados conforme a natureza de suas atividades:

(1) o núcleo estratégico: responsável pela formulação de leis e políticas públicas, além do planejamento estratégico.

(2) as atividades exclusivas do Estado: a coleta de impostos, regulamentações, diplomacia, segurança pública, fiscalização sanitária, seguridade social básica;

(3) os serviços não-exclusivos: atividades prestadas pelo Estado, mas fornecidas também pelo setor privado;

(4) a produção de bens e serviços para o mercado: empresas públicas e sociedades de economia mista.

Para cada setor, há uma forma associada de propriedade e de administração, que pode ser burocrática, gerencial ou uma combinação das duas. As formas de propriedade são divididas em três: a propriedade estatal, a propriedade privada e a propriedade pública não-estatal. Esta última forma de propriedade, esclarece Bresser-Pereira (1996 p. 286), “não deve ser estatal porque não envolve o uso do poder de Estado. E não deve ser privada porque pressupõe transferências do Estado. Deve ser pública para justificar os subsídios recebidos do Estado”.

O núcleo estratégico deve estar associado à forma de propriedade estatal, dada a natureza de suas atividades. A administração deve ser gerencial com elementos da administração burocrática, em razão da necessidade de um planejamento rigoroso e efetivo de políticas públicas. As atividades exclusivas de Estado também devem estar associadas à forma de propriedade estatal, contudo a administração deve ser gerencial com ênfase nos resultados prestados ao cidadão. Nesse sentido, as autarquias e fundações que possuem poder de Estado seriam transformadas em agências autônomas, administradas por meio de um contrato de gestão, sujeito a indicadores de desempenho.

Os serviços não-exclusivos do Estado devem estar associados preferencialmente à forma de propriedade pública não-estatal e ao tipo de administração gerencial com foco no cidadão. No que diz respeito às atividades não-exclusivas do Estado, haveria um processo de “publicização”, isto é, a transferência de atividades que não emanam do poder específico de Estado para sua realização, mas devem ser por ele subsidiados, como serviços de saúde, educação, cultura e pesquisa científica, para entidades de direito privado sem fins lucrativos, definidas como Organizações Sociais (OS). Essas entidades seriam autorizadas a firmar contratos de gestão com o poder público e seriam por ele subsidiadas, com dotação

orçamentária específica. Isso garantiria, de acordo com o Plano Diretor, maior autonomia, capacidade de gerenciamento, melhor prestação de serviços ao cidadão-cliente, além de possibilitar maior controle, participação e fiscalização da sociedade civil sobre a prestação de serviços públicos (BRASIL, 1995). O deslocamento desses serviços para as OS reduziria a necessidade de contratação de servidores públicos, diminuindo o nível de despesas obrigatórias, em consonância com o ajuste fiscal.

As atividades de produção de bens e serviços para o mercado devem estar associadas à forma de propriedade privada e administração gerencial. Para essas atividades, o Plano Diretor daria continuidade ao processo de privatização de empresas públicas, iniciado no começo da década de 1990. Como contrapartida, haveria um fortalecimento das agências reguladoras, especialmente no caso de privatizações de monopólios naturais. O Quadro 1 organiza os objetivos da reorganização das atribuições do setor público nos quatro setores, com suas respectivas formas de propriedade e administração.

Quadro 1 - Classificação dos setores do Estado por forma de propriedade e administração

Setor	Forma de propriedade	Forma de administração
Núcleo estratégico: Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	Estatual	Gerencial e Burocrática
Atividades exclusivas: Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	Estatual	Gerencial
Serviços não-exclusivos: Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Público não-estatal (via publicização)	Gerencial
Produção de bens e serviços para o mercado: Empresas Estatais: Telebrás, Vale do Rio Doce	Privada (via privatização)	Gerencial

Fonte: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. MARE. Brasil, 1995. Adaptado.

Desta forma, o Plano Diretor defendia mudanças de caráter institucional, legal e cultural, tendo em vista uma nova cultura administrativa no setor público. O arcabouço constitucional da reforma foi organizado na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 173, de 1995, que continha as principais propostas de mudanças na estrutura da administração

pública brasileira, baseadas nas diretrizes do Plano Diretor. Após três anos de trâmite no Congresso Nacional, foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 4 de junho de 1998. As principais mudanças estão listadas a seguir (BRASIL, 1998):

(1) Adicionou ao artigo 37 da Constituição o princípio da eficiência na administração pública;

(2) Fixou um teto de vencimentos único, limitado pelo subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, para cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em cada nível de governo, dos detentores de mandato eletivo e agentes políticos;

(3) Revogou a equiparação de vencimentos para cargos equivalentes no âmbito dos três Poderes e nos três níveis de governo;

(4) Incentivou a participação do usuário na administração pública no que concerne à prestação dos serviços públicos em geral (criação de ouvidorias), ao acesso a registros administrativos de governo, e na representação contra arbitrariedades e abusos de poder na administração pública;

(5) Extinguiu a obrigatoriedade do regime jurídico único⁸, o que permitiu o retorno do regime celetista para cargos da administração pública na União, Estados e Municípios;

(6) Obrigou os três Poderes a publicar anualmente os valores dos subsídios e da remuneração dos cargos e empregos públicos;

(7) O período de estágio probatório dos servidores, condição para adquirir a estabilidade, passou de dois para três anos, e possibilitou a exoneração do servidor público mediante avaliação periódica de desempenho, a ser estabelecida por lei complementar posterior⁹;

⁸ Em 2000, a extinção do regime jurídico único foi alvo de Ação Direta de Inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal, que em 2007 concedeu liminar suspendendo a contratação de servidores da administração pública federal, das autarquias e das fundações públicas pelo regime celetista. Na prática, retomou o regime jurídico único na esfera federal (BRASIL, 2007). O julgamento estava suspenso no STF desde 2007, foi retomado em 2021 e mais uma vez suspenso neste mesmo ano.

⁹ O projeto de lei complementar nº 248/98, que disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável, encontra-se parado no Congresso Nacional.

(8) Estabeleceu um limite, anteriormente definido na lei complementar nº 82 de 27 de março de 1995¹⁰, para despesas com folha de pagamento de servidores ativos e inativos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Condição qualquer aumento de despesa com pessoal a uma prévia dotação orçamentária ou autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias. Para o cumprimento dos limites, estabeleceu como medidas a redução em 20% do número de servidores comissionados e a exoneração de servidores não estáveis, e, em último caso, a exoneração de servidores estáveis, estes com indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço. No caso de descumprimento desses limites pelos entes subnacionais, o repasse de verbas federais seria suspenso até a adequação das despesas.

Além da EC nº 19 de 1998, a reforma administrativa gerou uma série de legislações infraconstitucionais que criaram as Agências Reguladoras e as Organizações Sociais. Também foi aprovada a EC nº 20, de 15 de dezembro de 1998, que versava sobre mudanças na previdência social, com dispositivos que também afetaram os servidores públicos: aposentadoria compulsória aos 70 anos, proibição de aposentadorias e pensões com valores superiores ao do último vencimento na ativa, estipulação de idade e tempo de contribuição mínimos para aposentadoria e proibição de acúmulo de aposentadorias sob o mesmo regime previdenciário, ressalvados os casos de cargos acumuláveis definidos pela lei.

O escopo das Organizações Sociais foi definido pela lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. O Poder Executivo poderia delegar a entidades privadas e sem fins lucrativos a prestação de serviços públicos nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, meio ambiente, cultura e saúde. A lei previu, ainda, a criação do Programa Nacional de Publicização, para nortear as diretrizes de qualificação, por parte do poder público, das Organizações Sociais.

A reforma gerencial foi classificada pelo governo como inovadora e com objetivos audaciosos, mas não passou imune a questionamentos no debate público. No que se refere à crítica geral ao Plano Diretor, Cavalcante (2017) observa que existia uma relativa contradição entre o seu objetivo e a sua aplicação. O próprio documento do governo procurava se afastar do termo “neoliberal” para definir o norte da reforma. No entanto, as soluções apresentadas caminhavam para uma direção de privatizações e diminuição da participação direta do Estado

¹⁰ De acordo com a lei complementar nº 82/95, também chamada de Lei Camata, o limite de gastos com pessoal foi fixado em 60% da receita corrente líquida, válido para a União, Estados, Municípios e o Distrito Federal.

na prestação de serviços públicos, principalmente em áreas sociais, na contramão do que previa a Constituição Federal de 1988. Isso era visto por críticos com desconfiança, diante do problema de subdesenvolvimento econômico e social do país. É o que argumenta Costa (2000, p. 69-70):

O tom privatizante da reforma do Estado implementada pelo governo FHC é evidente. O Estado deve "subsidiar" a área social, especialmente a educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Num país com grave problema de desigualdade social na apropriação da riqueza e da renda, o Estado que se propõe a atuar subsidiando a área social, necessariamente assume um caráter conservador e limitado [...] O Estado, no Brasil, recusa o seu papel de regulador social, abrindo mão das prerrogativas de ser um instrumento necessário para a construção de uma sociedade mais igualitária. Assume que o mercado é o meio mais eficiente para prover aos indivíduos as suas condições sociais de existência (COSTA, 2000, p. 69-70).

Em termos de resultados, a exemplo de outras reformas administrativas, nem todas as proposições da reforma gerencial foram aplicadas conforme se esperava no Plano Diretor. Há uma série de legislações e normas que nunca foram efetivamente regulamentadas, como o desligamento por insuficiência de desempenho e medidas mais efetivas de avaliação funcional, outras possibilitaram interpretações jurídicas que vão de encontro ao propósito original, como o cumprimento do teto salarial constitucional. Algumas proposições foram derrotadas no Congresso Nacional, como a limitação da estabilidade funcional às carreiras típicas de Estado.

As Organizações Sociais, que tinham um grande papel a ser cumprido nos planos do governo federal, não tiveram o alcance estipulado pelo Plano Diretor. De acordo com Abrucio (2019), no âmbito federal, elas se concentraram em poucos setores, com destaque para a ciência e tecnologia. Por outro lado, nos Estados e Municípios, as OS tiveram mais espaço, especialmente nas áreas de prestação de serviços de saúde (hospitais, ambulatórios) e cultura (museus, teatros, casas de cultura).

2.3 A Lei de Responsabilidade Fiscal

Após a aprovação da reforma administrativa, o tema das contas públicas seguiu como parte fundamental da agenda do governo federal. No segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), dentro do contexto do tripé macroeconômico (câmbio flutuante, superávit primário e metas de inflação), essa agenda envolveu a preocupação com a sustentabilidade dos gastos públicos dos governos, o que resultou na aprovação da lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Essa legislação, prevista no artigo 163 da Constituição de 1988, estabelece as

diretrizes de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal nos três níveis de governo (BRASIL, 2000). Segundo Nunes e Nunes (2002), a Lei de Responsabilidade Fiscal deu luz ao planejamento na condução da política fiscal e disciplinou os gestores públicos no trato das contas do Estado, criando um importante instrumento de *accountability* no setor público:

O planejamento é um alicerce da Lei de Responsabilidade Fiscal; quem planeja tem melhores condições de cumprir os demais dispositivos. O conceito de responsabilidade fiscal está intrinsecamente relacionado à noção de prudência na gestão das finanças públicas ao longo do tempo; à ideia de que não é correto, da parte do gestor público, contrair compromissos superiores à capacidade de pagamento, e que se o fizer, tal opção deverá refletir uma opção consciente da sociedade (NUNES E NUNES, 2002, p. 18-19).

A LRF preza pela garantia do equilíbrio nas contas públicas. Para atingir esse objetivo, a lei determina o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, chamadas de metas fiscais, com limites e condições para a renúncia fiscal e de despesas com pessoal. Também impõe medidas relativas à seguridade social, dívida pública, operações de crédito, concessão de garantias e inscrição em restos a pagar (BRASIL, 2000). A lei obriga, aos órgãos públicos, a divulgação quadrimestral de um Relatório de Gestão Fiscal, contendo todas as informações a respeito de despesas com pessoal, dívidas consolidadas, concessão de garantias, operações de créditos, montante de disponibilidade de caixa no último dia do ano e inscrições em restos a pagar.

No que concerne ao setor administrativo do Estado, a LRF dá grande ênfase aos gastos com folha de pagamento dos servidores públicos ativos, inativos e pensionistas. O nível de abrangência das despesas com pessoal é amplo, atingindo, inclusive, mão de obra terceirizada, classificada como “Outras Despesas de Pessoal”. A exemplo do que já havia sido estabelecido pela Lei Camata, a despesa total com pessoal, em cada ente da Federação, não pode exceder os percentuais da respectiva receita corrente líquida¹¹ (RCL). De acordo com o artigo 20 da LRF, para a União foi determinado o limite de 50% da RCL, para os Estados e Municípios, 60% da RCL. Dentro desses limites, a LRF também estipulou valores máximos de repartição de despesa com pessoal, dentro dos Poderes e dos níveis de governo, conforme exposto na Tabela 1. Se a despesa com pessoal ultrapassar 90% do limite da RCL, os Tribunais de Contas

¹¹ A receita corrente líquida é composta pelo somatório das receitas tributárias, de contribuições, receitas patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços e transferências correntes. Deste valor, são deduzidas as transferências constitucionais (valores repassados pela União aos Estados e Municípios), a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira (BRASIL, 2000).

devem notificar aos respectivos órgãos ou Poderes o limite de alerta, conforme determinado pelo artigo 59 da LRF (BRASIL, 2000).

Tabela 1. Limites de despesas com pessoal em percentual da RCL

Nível de governo	Poder	Limite da RCL (%)		
		Alerta	Prudencial	Máximo
União	Executivo	34,11	36,01	37,90
	Distrito Federal e Ex-Territórios	2,70	2,85	3,00
	Judiciário	5,40	5,70	6,00
	Legislativo e Tribunal de Contas da União	2,25	2,38	2,50
	Ministério Público da União	0,54	0,57	0,60
Estados	Executivo	44,10	46,55	49,00
	Judiciário	5,40	5,70	6,00
	Legislativo e Tribunal de Contas do Estado	2,70	2,85	3,00
	Ministério Público Estadual	1,80	1,90	2,00
Municípios	Executivo	48,60	51,30	54,00
	Legislativo e Tribunal de Contas Municipal	5,40	5,70	6,00

Fonte: Lei Complementar nº 101/2000. Brasil, 2000. Elaboração própria.

O artigo 22 da LRF fixou um limite prudencial, representando 95% do limite máximo da RCL. Se esse limite for ultrapassado, alguns mecanismos da lei são ativados, de modo a inibir o aumento dos gastos. Nesse caso, são vedados ao Poder ou órgão: aumentos, reajustes ou adequações de vencimentos para servidores, ressalvados aqueles casos resultantes de determinações judiciais; contratação de hora extra; criação de novos cargos ou empregos públicos; admissão de pessoal, ressalvados os casos de reposição por aposentadoria ou falecimento, nas áreas de educação, saúde e segurança (BRASIL, 2000).

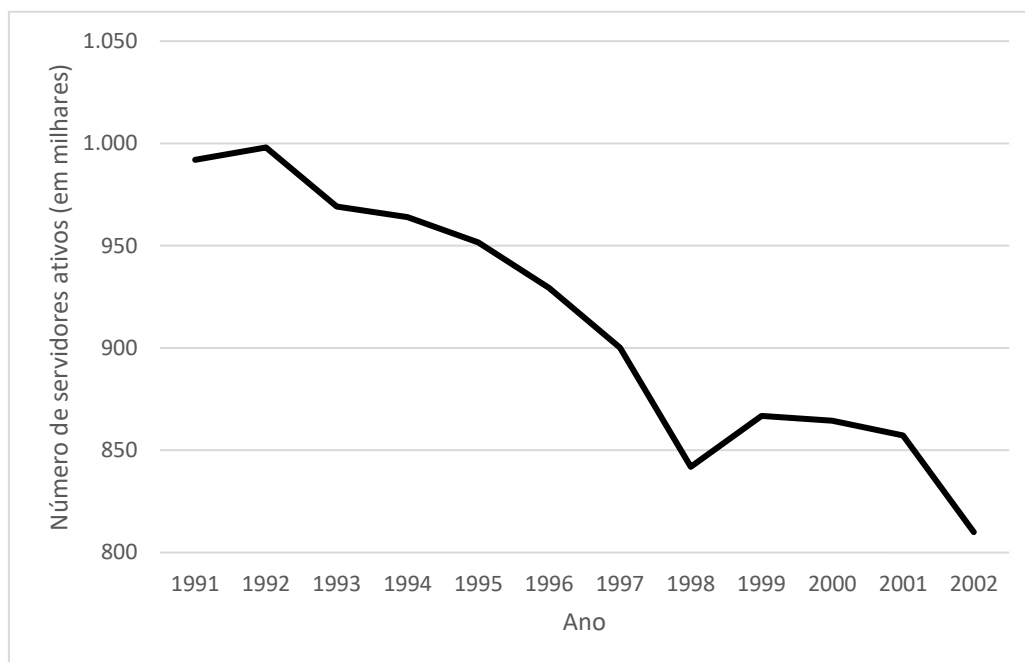
No caso de rompimento, por parte do Poder ou órgão, do limite máximo estipulado pelo artigo 20 da LRF, podem ser tomadas as seguintes providências: extinção de cargos e funções, com redução de salários; redução temporária da jornada de trabalho, com vencimentos proporcionais. Também fica impedido o Poder ou órgão de receber transferências voluntárias ou obter garantia, direta ou indireta, de outro ente (BRASIL, 2000). Além dessas novas medidas, os dispositivos adicionados pela EC 19/98 no artigo 169 da Constituição seguem válidos para os casos de descumprimento dos limites fiscais com folha de pagamento.

Os dispositivos introduzidos pela LRF também foram alvos de críticas, especialmente dos entes subnacionais. Representantes dos Estados e Municípios argumentavam que a lei desrespeitava o pacto federativo ao conceder maior poder decisório à União na questão das finanças públicas, negando os preceitos federalistas estabelecidos na Constituição de 1988. No caso dos Estados, Lopreato (2004, p. 11) argumenta que o “redesenho das relações de poder envolvendo as esferas de governo [...] deu força à gestão macroeconômica e retirou do poder estadual a possibilidade de negar a política fiscal restritiva”.

No caso do setor administrativo do Estado, a LRF tornou-se um mecanismo central de controle sobre as despesas com pessoal, balizando políticas de contratação e manejo dos servidores públicos. Conforme observam Nunes e Nunes (2002), a partir da promulgação da Lei Camata em 1995, a maioria dos Estados tomou providências relativas ao ajustamento dos gastos com pessoal. Em 1995, os autores apontam que vinte e três Estados não cumpriam o limite de 60% da RCL, mas em 1998 esse número passou para dezesseis. No âmbito do governo federal, a proporção da despesa com pessoal passou de 54,5% da RCL em 1995 para 32% em 2002, no final do segundo governo FHC (BRASIL, 2017). O adequamento do governo federal aos limites da LRF, porém, está relacionado à perda de pessoal no âmbito do Poder Executivo (BRASIL, 2017).

A orientação fiscalista e as políticas de contenção do gasto público durante os anos 1990 impactaram negativamente no número de servidores públicos federais ativos. As perspectivas de reformas administrativa e previdenciária provocaram uma corrida por aposentadorias, sem a devida reposição de quadros (BRASIL, 2017). O Gráfico 1 ilustra a tendência do período para os servidores ativos do Poder Executivo federal. Em 1991, o número de servidores federais (civis e militares) ativos era de 991.996. Após uma década, esse número caiu para 809.975, uma redução de aproximadamente 18,34%. Por outro lado, o número de servidores federais aposentados no período aumentou em 48%, passando de 348.630 em 1991 para 516.192 em 2002. Nos outros Poderes, o quadro era diferente. O número de servidores ativos do Judiciário federal aumentou cerca de 26,57% de 1995 até 2002, passando de 64.561 para 81.716 servidores, enquanto o Legislativo federal teve uma variação positiva de 17,8% no mesmo período, de 17.402 para 20.501 servidores. Nas empresas públicas e de economia mista, em razão das privatizações, a queda nos quadros de pessoal foi expressiva. Houve uma redução de 23.272 empregados públicos no período de 1991 a 2002 (BRASIL, 2017).

Gráfico 1. Servidores públicos ativos do Executivo Federal, 1991-2002.



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal. Brasil, 2017. Elaboração própria.

Além das aposentadorias, a restrição de concursos públicos prejudicava a reposição de cargos vagos no Poder Executivo federal. Para efeito de comparação, em 1995, no primeiro ano do governo FHC, 19 mil servidores federais foram admitidos via concurso público. A partir de 1996, o número caiu substancialmente, para 9 mil, passando para 7 mil em 1998, 1,5 mil em 2000 e apenas 30 servidores em 2002 (BRASIL, 2017). Outras medidas como planos de demissão voluntária, privatizações de empresas estatais, terceirizações e contratações temporárias também acentuam a diminuição de vínculos no setor público federal do período (MATTOS, 2011).

O mesmo não ocorria nos Estados e Municípios. Após a Constituição de 1988, ficou sob a responsabilidade dos entes subnacionais a prestação de serviços sociais de saúde e educação básica, atendendo a um objetivo de descentralização de competências dentro dos níveis de governo. Para ofertar esses serviços de modo adequado, houve uma grande demanda por pessoal, o que fez das cidades os maiores empregadores de servidores públicos no país a partir do início dos anos 2000, superando os Estados e o governo federal. O número de servidores municipais saltou de 2 milhões em 1990 para 3,7 milhões em 2002, um aumento de 85%. Nos Estados, o número de servidores teve um crescimento de 15% no período, de 2,6 milhões em 1990 para 3 milhões em 2002 (IPEA, 2021).

2.4 Administração pública nos governos Lula e Dilma

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), houve uma série de continuidades no que diz respeito à agenda do governo anterior, assim como algumas mudanças de trajetória, em especial no que tange a política de contratação de servidores e a retomada de concursos públicos. Não houve proposta de uma nova reforma administrativa, mas mudanças incrementais que buscavam solucionar o que se chamava de “déficit institucional” em áreas estratégicas do governo federal. O plano de gestão pública do governo Lula, denominado “Gestão Pública para um Brasil de Todos”, definia déficit institucional como o “resultado de um processo histórico [...], que produziu um Estado incompleto, cujas lacunas vão sendo progressivamente preenchidas pelo ‘não-Estado’ — desde o crime organizado, que afronta a cidadania, ao mercado, que ignora a equidade” (BRASIL, p. 9, 2003).

Ainda que a crítica a ausência do Estado seja explícita, o documento não nega os preceitos da reforma gerencialista do governo anterior. A superação do déficit institucional, de acordo com o plano, passava também por uma transformação administrativa na atuação do Estado, reforçando nas instituições públicas o “caráter de impessoalidade e universalismo de procedimentos, em contraposição ao caráter patrimonialista historicamente presente na cultura nacional, manifestado em práticas de captura do interesse público por interesses privados” (BRASIL, p. 9, 2003). O plano de gestão também estava pautado na melhoria de três pontos fundamentais: (1) governança, definida como a capacidade do Estado de implementar e escolher políticas públicas adequadas; (2) eficiência, entendido como fazer mais e melhor com os recursos disponíveis, dada a restrição fiscal e escassez de recursos; (3) transparência e participação, que permite ao cidadão participar e se informar, através de canais adequados, das políticas de governo (BRASIL, 2003).

Assim, está claro que havia uma certa ambiguidade no governo Lula a respeito da administração pública. De acordo com Silva (2009), há avanço nos contratos de gestão com as OSs e Agências Reguladoras, a política de gestão é fixada em torno dos limites fiscais e o cidadão está no foco da prestação de serviços públicos. Por outro lado, medidas como a reposição de servidores, a suspensão de privatizações e a retomada do planejamento econômico buscam se distanciar da gestão anterior.

Uma das primeiras medidas do governo Lula foi obter a aprovação, no Congresso Nacional, da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, que alterou diversos

dispositivos previdenciários do setor público, complementando a reforma da previdência iniciada no governo FHC. Entre as mudanças mais importantes está o fim da aposentadoria integral para servidores que ingressaram no serviço público após 2003, equiparando os vencimentos máximos do Regime Próprio de Previdência ao teto do Regime Geral de Previdência.

A Emenda 41 também criou subtetos salariais para o funcionalismo público, separados por nível de Poder e governo. No âmbito dos Poderes Executivos estaduais e municipais, o subteto é limitado pela remuneração de governadores e prefeitos, respectivamente. Nos Legislativos estaduais, o limite é o subsídio dos deputados estaduais, enquanto no Judiciário, Ministério Público, Procuradorias e Defensorias, o limite salarial foi fixado em 90,25% do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2003).

Ainda a respeito do teto salarial do setor público, a Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, excluiu dos limites remuneratórios os pagamentos de verbas de caráter indenizatório¹². A EC 47/2005 também facultou aos Estados e ao Distrito Federal fixar como teto remuneratório, em seu âmbito, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a 90,25% do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, com exceção dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores (MOGIONI, 2019).

Com o Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, o governo federal lançou o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública). Ele unificou dois programas de desburocratização anteriores, o Programa Nacional de Desburocratização, estabelecido no final da década de 1970, e o Comitê Interministerial de Desburocratização, criado no início do ano 2000. O Gespública tinha um claro viés gerencialista para a administração pública, em consonância com a agenda de reforma administrativa do governo FHC. De acordo com o artigo 2º do Decreto, o programa seria responsável por formular e implementar “medidas integradas em agenda de transformações da gestão, [...] à consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão e à aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais” (BRASIL, 2005).

Apesar de ser um programa do governo federal, podiam participar, voluntariamente, instituições públicas ou privadas. Esperava-se, assim, a disseminação de modernas práticas de

¹² De acordo com Moron (2019, p. 253), “verbas indenizatórias têm o caráter de ressarcimento de gastos efetuados em razão do exercício do cargo, sendo auferidos de forma eventual e transitória”.

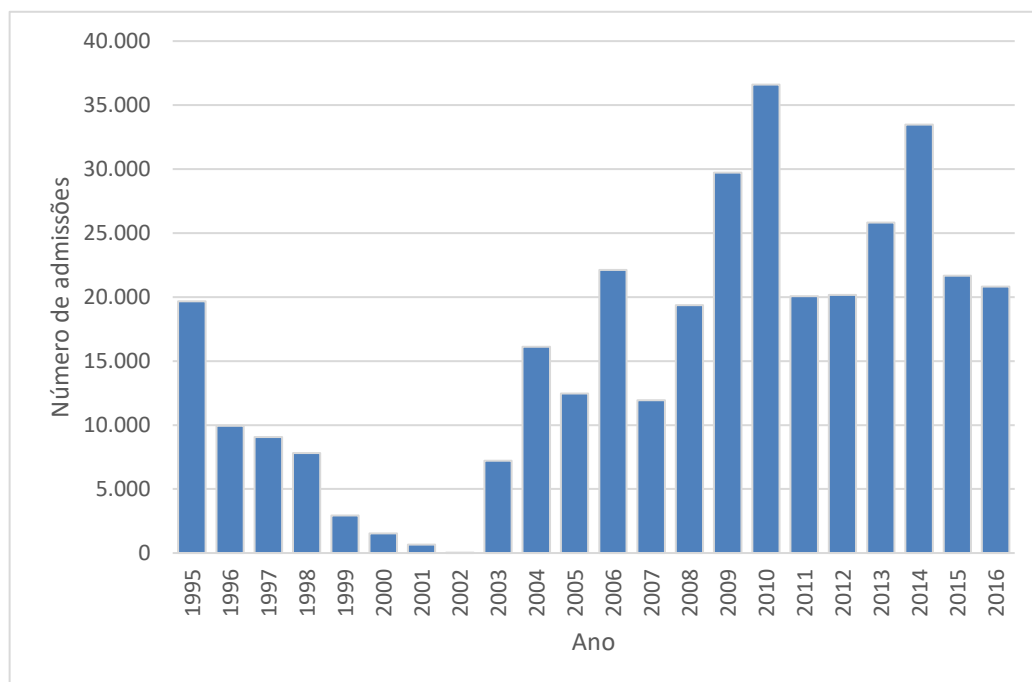
gestão e assessoria técnica para simplificação e desburocratização de processos nos mais diversos órgãos públicos do país, nos três níveis de Poder e governo. Quando o programa foi extinto¹³, em 2017, cerca de 1.200 órgãos públicos participavam do programa, desde empresas estatais e de economia mista, autarquias, universidades estaduais e federais, prefeituras, governos estaduais, comandos militares, assembleias legislativas, câmaras de vereadores e tribunais regionais (MARTINS, 2018).

O principal ponto de descontinuidade em relação ao governo anterior está na política de recursos humanos do setor público. A expansão da agenda governamental e do repertório das políticas públicas foi ao encontro de uma política ativa de concursos públicos e de contratação de pessoal. O ingresso de servidores era uma das formas de fortalecer o Estado e os órgãos públicos, ampliando a capacidade de ação do setor público e reduzindo o déficit institucional em um país de dimensões continentais, com amplas desigualdades regionais e sociais. A partir de 2004, as condições favoráveis para o governo federal tanto no cenário interno, com inflação controlada, aumento de receitas e a geração de sucessivos superávits primários, como no cenário externo, com a valorização dos preços das *commodities* e o avanço das exportações brasileiras, permitiram a retomada dos concursos públicos e admissões de servidores, respeitando os limites impostos pela LRF.

O Gráfico 2 mostra a evolução do ingresso no serviço público federal a partir de 1995. Após um período de queda que perdurou até 2002, houve um avanço significativo na contratação de pessoal. O total acumulado de 2003 até 2016 é de 297 mil servidores federais admitidos via concurso público. Entretanto, apesar do número expressivo de admissões, o quantitativo de servidores ativos do Poder Executivo federal só superou os níveis de 1991 em 2011, quando atingiu a marca de 999.661 servidores federais ativos, um indicativo da defasagem do quadro de pessoal no governo federal, acumulada desde o início dos anos 1990 (BRASIL, 2017). O Poder Judiciário federal manteve sua expansão no período, passando de 83.117 servidores ativos em 2003 para 111.438 em 2015. O Legislativo federal teve um crescimento modesto, de 23.36 em 2003 para 24.896 em 2015. Nas empresas de economia mista e estatais, houve um acréscimo de 41.004 empregados públicos até 2015, um aumento aproximado de 156,21% comparado ao nível de 2002 (BRASIL, 2017). Portanto, todos os estratos do funcionalismo público federal apresentaram crescimento do quadro de pessoal no período dos governos Lula e Dilma.

¹³ Por força do Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, que estabeleceu novas normas de simplificação no Poder Executivo federal.

Gráfico 2. Ingresso de servidores públicos federais, 1995-2016.



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal. Brasil, 2017. Elaboração própria.

O aumento da arrecadação permitiu que as transferências constitucionais da União¹⁴ a Estados, Municípios e ao Distrito Federal atingissem patamares elevados. Isso beneficiou os entes subnacionais, notadamente os Municípios, que mantiveram uma política de contratação de servidores ao longo de todo o período do governo Lula e início do governo Dilma Rousseff (2011-2016). As transferências constitucionais da União tiveram um ganho real de 82% no período de 2002 até 2016, passando de R\$ 103 bilhões em 2002 para R\$ 291 bilhões em 2016¹⁵ (BRASIL, 2022b). Desde o pacto federativo em 1988, as transferências intergovernamentais são a principal fonte de financiamento dos Municípios (CARNEIRO; BRASIL, 2014).

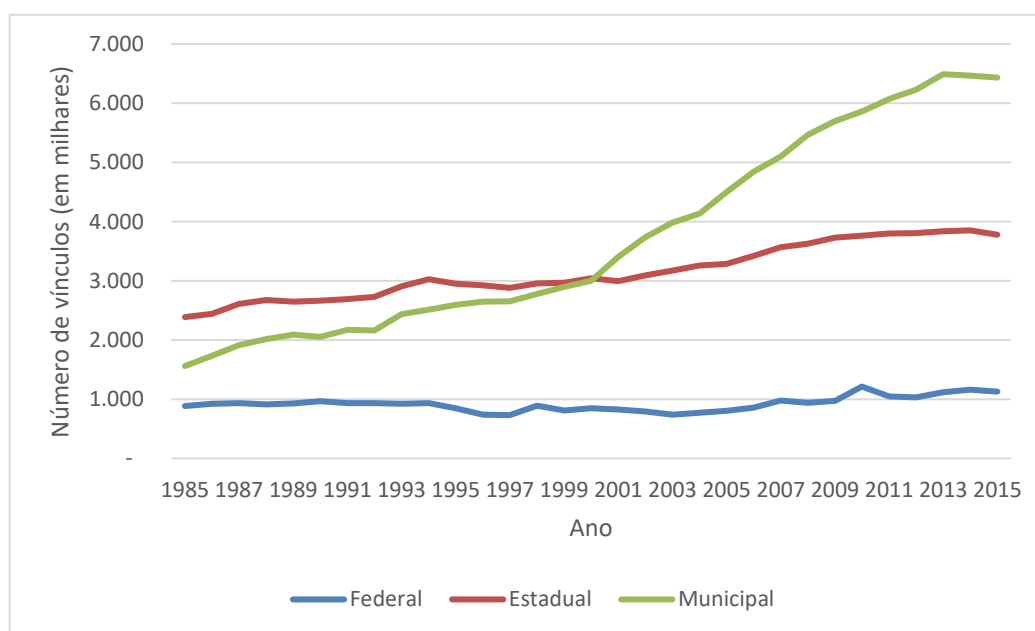
O Gráfico 3 mostra a evolução dos vínculos no setor público federal, estadual e municipal de 1985 até 2016. Percebe-se o aumento expressivo dos números de servidores municipais, que passaram de 1,5 milhão em 1985 para 6,3 milhões em 2016. Nos Estados, o crescimento foi de 2,3 milhões para 3,7 milhões. No período, os vínculos municipais

¹⁴ Previstas na Constituição de 1988, as transferências são realizadas através da repartição financeira de recursos da União oriundos de fundos, entre os quais estão: Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados - FPEX; Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB (BRASIL, 1988).

¹⁵ Valores ajustados pelo IPCA para janeiro de 2022.

criaram a uma taxa média de 4,6% ao ano, enquanto os vínculos estaduais tiveram um crescimento médio de 1,46% ao ano. Os vínculos federais tiveram uma trajetória estável, com a retomada de um leve crescimento a partir de 2003, quando teve início a recuperação de quadros do governo central. O crescimento médio de servidores federais foi de 1,23% ao ano, no período (IPEA, 2021).

Gráfico 3. Evolução do número de vínculos no setor público por nível de governo. 1995-2016.



Fonte: IPEA. Brasil, 2021. Elaboração própria.

A evolução do perfil ocupacional no setor público municipal entre 2003 e 2016 demonstra que as contratações nesse período estão concentradas nas áreas de educação básica e saúde. A Tabela 2 lista as dez ocupações que mais cresceram em números absolutos no serviço público municipal de 2003 a 2016. As ocupações estão classificadas de acordo com a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), com dados extraídos da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2003 a 2016.

Tabela 2. Ocupações que mais cresceram em números absolutos no setor público municipal, 2003-2016.

Ocupação	Variação absoluta (2003-2016)
Professores de nível médio na educação infantil e no ensino fundamental	246.499
Professores de nível superior na educação infantil e no ensino fundamental	218.630
Trabalhadores dos serviços de saúde	185.373

Trabalhadores nos serviços de administração, conservação e manutenção	139.541
Escriturários em geral, agentes, assistentes e auxiliares administrativos	136.362
Técnicos da ciência da saúde humana	109.923
Profissionais da medicina	100.985
Trabalhadores nos serviços de proteção e segurança	87.008
Condutores de veículos e operadores de equipamentos	49.839
Técnicos de inspeção, fiscalização e coordenação administrativa	39.227

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Elaboração própria.

Como se nota, as ocupações ligadas à saúde e educação ocupam os maiores espaços na lista, reflexo da maior necessidade, por parte das cidades, de prestar serviços nessas áreas após a descentralização de responsabilidades na Constituição de 1988. Considerando as dez ocupações com mais admissões, 30% são da área da saúde, 30% são da educação e as demais estão relacionadas a manutenção, limpeza, serviços operacionais e administrativos (40%).

Nos Estados, a situação não difere muito dos Municípios. A Tabela 3 aponta as dez ocupações que mais cresceram em números absolutos entre 2003 e 2016. A maioria das contratações no período se deu para cargos da educação, como professores para o ensino médio e inspetores de alunos, além de trabalhadores da área da saúde e segurança pública.

Tabela 3. Ocupações que mais cresceram em números absolutos no setor público estadual, 2003-2016.

Ocupação	Variação absoluta (2003-2016)
Professores do ensino médio	60.876
Inspetores de alunos e afins	48.505
Técnicos das ciências administrativas	40.401
Trabalhadores nos serviços de proteção e segurança	37.582
Trabalhadores dos serviços de saúde	34.148
Profissionais de organização e administração de empresas e afins	21.561
Outros professores de ensino não classificados anteriormente	17.239
Técnicos da ciência da saúde humana	17.089
Advogados do Poder Judiciário e da segurança pública	9.538
Advogados, procuradores, tabeliães e afins	7.155

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Elaboração própria.

A Tabela 4 traz os dados referentes às dez ocupações que mais cresceram em números absolutos no governo federal entre 2003 e 2016. Destacam-se os profissionais do setor administrativo e profissionais de nível superior na educação e saúde, além de servidores do Poder Judiciário, e de profissões ligadas à tecnologia da informação. O número de contratações de professores de ensino superior é um indicativo de políticas educacionais que expandiram o número de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e de Instituições Federais de ensino superior¹⁶ (MATTOS, 2011).

Tabela 4. Ocupações que mais cresceram em números absolutos no setor público federal, 2003-2016.

Ocupação	Variação absoluta (2003-2016)
Escriturários em geral, agentes, assistentes e auxiliares administrativos	50.130
Professores do ensino superior	37.937
Técnicos das ciências administrativas	27.793
Professores do ensino médio	22.895
Profissionais da medicina	21.199
Profissionais de organização e administração de empresas e afins	19.311
Professores de nível superior na educação infantil e no ensino fundamental	18.956
Advogados, procuradores, tabeliães e afins	8.075
Profissionais da informática	7.792
Trabalhadores dos serviços de saúde	7.672

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Elaboração própria.

Ao observarmos o perfil ocupacional e a expressiva expansão do emprego público no período de 2003 a 2016, temos um claro indicativo do aumento da capacidade de intervenção do Estado no campo das políticas sociais. A criação de programas de transferência de renda, tão característicos do período, implicava em criar condições efetivas para as famílias carentes terem acesso aos serviços públicos básicos, como saúde, educação e assistência social (CARNEIRO; BRASIL, 2021). De fato, programas de transferência de renda como o Bolsa-Escola, criado no final do governo FHC, exigiam que os seus beneficiários provassem a matrícula e frequência escolar dos filhos para terem direito ao recebimento do benefício. O programa Bolsa Família, criado em 2004, foi além e condicionou o recebimento do benefício ao “exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à

¹⁶ Por exemplo, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI, criado em 2007.

frequência escolar de 85%” (BRASIL, 2004). De acordo com dados do governo federal, o número de famílias beneficiadas pelo Bolsa Família saltou de 3,6 milhões em 2004 para 14,6 milhões em 2021 (BRASIL, 2022a). A evolução do perfil ocupacional do setor público no período aparenta ser condizente com o aumento da demanda por serviços públicos básicos de uma parcela relevante da população brasileira, e contribuiu para ampliar o sistema de proteção social, melhorando os índices de extrema pobreza e de desigualdades sociais no país (CARNEIRO; BRASIL, 2021).

Além do foco na política de pessoal e da expansão do serviço público, o período Lula-Dilma (2003-2016) teve grande ênfase na ampliação dos mecanismos de transparência na administração pública, participação social e controle do Estado. Em 2003, no início do governo Lula, foi criada a Controladoria Geral da União (CGU), cujo objetivo é atuar na defesa do patrimônio público e no incremento da transparência da gestão de órgãos federais. Em 2004, foi lançado, sob responsabilidade da CGU, o Portal da Transparência, visando facilitar o acesso e fiscalização social sobre o uso dos recursos públicos. Alguns anos mais tarde, em 2011, já no governo Dilma, foi sancionada a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), com o objetivo de incentivar uma cultura de transparência ativa do Estado brasileiro perante o cidadão (PESSOA, 2015). Ainda nesse campo, o Brasil foi um dos países cofundadores do *Open Government Partnership* (Parceria para Governo Aberto) em 2011, uma iniciativa multilateral que promove a transparência pública, as práticas de prevenção e combate à corrupção, o acesso à informação, a gestão de recursos públicos, a participação da sociedade civil e a governança digital (OGP, 2011).

No governo Dilma Rousseff (2011-2016), não houve uma proposta articulada de reforma administrativa, mas um processo de continuidade de programas de reestruturação do aparelho de Estado (PESSOA, 2015). Desse modo, Dilma seguiu o caminho adotado pelo governo Lula no que se refere à profissionalização da administração pública, com prioridade na nomeação de servidores de carreira, ampliação de mecanismos de participação popular e transparência pública. Oliveira (2019) aponta que, durante boa parte do governo Dilma, o ambiente político-institucional era desfavorável a mudanças mais profundas na estrutura do Estado, principalmente em razão dos protestos de junho de 2013 e pelo início da Operação Lava Jato. A partir de 2014, a economia brasileira começou a desacelerar e o país entrou em uma sucessão de crises de ordem social, política e econômica.

2.5 Considerações do capítulo

Conforme apresentado no capítulo, houve uma mudança na agenda política e econômica em escala mundial a partir da década de 1980. A dimensão e a própria natureza da atividade do setor público foram temas relevantes do debate político e econômico internacional ao longo do século XX. Esse debate foi acompanhado por mudanças na política global em razão de uma série de crises que provocaram o esgotamento do modelo de *welfare state* em meados da década de 1970. A estrutura e as práticas do setor público foram vistas como impedimentos à eficiência econômica, levando ao surgimento de um paradigma alternativo que enfatizava práticas de gestão privada no setor público, a Nova Gestão Pública. Nos países desenvolvidos, a expansão da atividade do setor público foi substituída por políticas destinadas a garantir a sua contração em relação ao setor privado.

No Brasil, a estabilização de preços após o Plano Real deu luz ao ônus financeiro gerado pela Constituição de 1988, que passa a ser responsabilizada pela rigidez do orçamento público. Esse aparente dilema entre a Constituição e o ajuste fiscal prolongado permeou toda a década de 1990. Desse modo, argumentava-se que, sem novas reformas estruturais, a carta constitucional sujeitaria o país a novas crises econômicas de ordem fiscal. O setor público brasileiro e sua administração foram considerados extremamente rígidos e burocráticos frente aos padrões internacionais. A reforma administrativa do governo FHC seguiu a agenda internacional do gerencialismo e realizou uma série de modificações no interior do setor público, flexibilizando a ação estatal e reforçando valores de mercado na estrutura organizacional da administração pública. A estabilidade dos servidores públicos foi questionada, mas não foi suprimida com a reforma, o regime jurídico único, por outro lado, foi extinto e abriu passagem para contratações mais flexíveis no âmbito da administração pública. Uma série de medidas de caráter limitante buscou controlar o impacto fiscal da folha de pagamentos dos servidores públicos, como o teto salarial e a proibição de equiparação de salários entre diferentes órgãos públicos. A proposta objetivava, também, reduzir o número de servidores, ao transferir atividades do setor público que poderiam ser livremente providas na iniciativa privada, pela publicização. Esperava-se um ganho na qualidade e eficiência dos serviços, que deveriam ser orientados para o cliente-cidadão por meio de controle social. As legislações infraconstitucionais regulamentaram algumas entidades do terceiro setor, como as Organizações Sociais, que seriam responsáveis por assumir a prestação de serviços públicos. A privatização de estatais como a Telebrás e a Vale do Rio Doce teve como contrapartida a criação de Agências Reguladoras, para assegurar a capacidade regulatória do Estado sobre

esses novos mercados. Os contratos de gestão com as Agências definiriam os indicadores de desempenho a serem cumpridos. Na esteira do ajuste, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal sancionou um conjunto de medidas visando a previsibilidade e limitação do gasto público.

Apesar da construção desse arcabouço gerencialista e fiscalista na década de 1990, os governos Lula e Dilma realizaram uma escolha política que permitiu a expansão do serviço público e da contratação de servidores, beneficiados por um cenário fiscal favorável, dentro de um contexto de fortalecimento da capacidade de intervenção do Estado em políticas sociais, especificamente nos programas de transferência de renda. No entanto, o modelo gerencialista na administração pública não foi abandonado, quando, na verdade, foi reforçado por diversas normas sancionadas nos governos petistas, no que se refere a procedimentos de desburocratização e no fomento de mecanismos de transparência e participação do cidadão na gestão pública.

3 PEC 32/2020 e uma nova reforma administrativa

A crise econômica que acompanha o Brasil desde 2015, seguida pelo processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff e a ascensão de uma agenda econômica de austeridade fiscal na imagem do presidente Michel Temer, provocou uma mudança na concepção do papel do Estado no país, pavimentando o caminho para uma nova reforma administrativa, conduzida pelo governo Jair Bolsonaro em 2020, consolidada na Proposta de Emenda à Constituição nº 32. O debate público em torno da PEC 32 tem grande ênfase no âmbito fiscal, em razão de um possível excesso de gastos com servidores no orçamento público, um diagnóstico que ganhou força na crise, amparado pela grande imprensa especializada, órgãos internacionais, instituições financeiras e autoridades do governo. O objetivo deste capítulo, portanto, será discutir a nova proposta de reforma administrativa em um contexto de retomada da agenda liberalizante dos anos 1990. Para isso, pretende-se uma apresentação de argumentos contrários e a favor da reforma, amparados por dados quantitativos sobre as características e impactos fiscais dos servidores públicos no país. Em seguida, será apresentada uma reflexão a respeito das perspectivas de reformas administrativas para o serviço público.

No primeiro subcapítulo, será realizada uma breve contextualização da crise multidimensional ocorrida durante e após o segundo governo Dilma Rousseff, seguida pelo avanço de uma agenda liberalizante durante o governo Michel Temer, que promoveu reformas estruturais de caráter fiscal, e de que modo essas medidas podem afetar o setor administrativo do Estado. No segundo subcapítulo, será apresentada a Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020, com as principais diretrizes de uma nova reforma administrativa proposta pelo governo Jair Bolsonaro. No terceiro subcapítulo, será apresentado o debate a respeito da atual reforma, em um exercício comparativo com as reformas liberalizantes da década de 1990, com o objetivo de qualificar as discussões a respeito do tema, auxiliar na compreensão e na identificação de tendências de continuidade, expansão ou ruptura dentro do contexto dessas reformas. Além disso, serão discutidas as perspectivas do serviço público brasileiro, em um cenário de rápida transformação tecnológica imposta pela pandemia. Também será realizada uma análise de dados quantitativos obtidos no Atlas do Estado Brasileiro, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e de relatórios pertinentes ao tema, a respeito da situação do funcionalismo público no Brasil. No quarto subcapítulo, as considerações.

3.1 Crise e o retorno de uma agenda de austeridade

Em 2015, o Brasil encerrou um período de mais de uma década de crescimento econômico quase contínuo. A queda de 3,5% no Produto Interno Bruto (PIB) refletiu no forte aumento do desemprego, no aumento da taxa de inflação e na deterioração do orçamento fiscal. Ainda em 2014, o resultado primário do setor público foi negativo pela primeira vez desde 2001, início da série histórica formulada pelo Banco Central (BRASIL, 2022b). De acordo com Rossi e Mello (2021), a recessão do período pós-2015 pode ser considerada a maior crise da história brasileira em termos de contração de renda. Os autores apontam que, no segundo governo Dilma, optou-se por uma política econômica de austeridade, visando corrigir desequilíbrios nas contas públicas. Para isso, o governo lançou mão de algumas políticas que provocaram choques de ordem fiscal, cambial, monetária e de preços administrados. No âmbito fiscal, as despesas primárias do governo federal foram reduzidas em 2,9%. O índice de inflação dos preços monitorados teve um aumento de 18% em 2015, resultado de uma mudança abrupta na administração desses preços. A mudança da política cambial, com menos intervenção do Banco Central no mercado, contribuiu para a desvalorização do real, que perdeu mais de 50% do valor frente ao dólar. No campo da política monetária, a taxa SELIC foi elevada para 14,25% ao ano (ROSSI; MELLO, 2021). Apesar de todas essas medidas, o resultado desses ajustes de curto prazo não foi o esperado pelo governo e a recessão se aprofundou.

Desse cenário de crise exacerbada, resultou o processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em 31 de agosto de 2016, sob acusações de seu governo ter realizado manobras contábeis para maquiar as contas do governo federal e abertura de créditos suplementares sem a autorização do Congresso Nacional. Encerrado o processo de impedimento, assumiu o governo o então vice-presidente Michel Temer (2016-2018). O governo Temer promoveu uma agenda de reformas estruturais visando o ajuste fiscal prolongado e o equilíbrio das contas públicas. O plano de governo do novo presidente (PMDB, 2015) critica dispositivos constitucionais que implicam na criação de despesas a serem cumpridas mesmo em situações de desequilíbrios orçamentários, além das vinculações de benefícios e rendas, que criou um sistema de aumento progressivo e contínuo de despesas obrigatórias. O plano argumenta que o governo federal cometeu excessos ao implementar novos programas, ao contratar novos servidores e ao assumir investimentos além da capacidade fiscal do Estado. Para solucionar o caso da questão fiscal, o “crescimento automático das despesas não pode continuar entronizado na lei e na Constituição, sem o que o

desequilíbrio fiscal se tornará o modo padrão de funcionamento do Estado brasileiro” (PMDB, 2015, p. 7).

A tentativa de impedir o aumento contínuo das despesas obrigatórias resultou na aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, conhecida como teto dos gastos públicos. Essa Emenda criou o Novo Regime Fiscal, que vigorará por vinte exercícios financeiros, isto é, até o ano de 2036. O principal objetivo do Novo Regime Fiscal é proibir o crescimento das despesas primárias do governo federal acima da taxa de inflação do exercício imediatamente anterior, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). No caso de descumprimento desses limites, são acionados gatilhos e vedados ao órgão ou Poder medidas que impliquem em aumento de despesas, a saber: (1) concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração para servidores, exceto aquelas oriundas de decisão judicial ou concedidas antes da aprovação da Emenda; (2) criação de cargo, emprego ou função; (3) alteração de estrutura de carreira; (4) admissão de pessoal, exceto nos casos de reposição de cargos chefias e direção, além da reposição de cargos efetivos em vacância; (5) realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias; (6) criação de benefícios de qualquer natureza em favor de servidores públicos; (7) criação de despesa obrigatória; (8) adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação. A Emenda ainda proíbe a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento e a concessão ou ampliação de benefício de natureza tributária (BRASIL, 2016).

Como se nota, a maioria das medidas proibitivas está relacionada ao setor administrativo do Estado, no rol de despesas com servidores do governo federal. O governo Temer aprovou outras medidas de caráter flexibilizante, como a reforma trabalhista (Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017), que alterou mais de cem artigos da CLT e foi orientada para o setor privado¹⁷, visando diminuir o nível elevado de desemprego. Também foi criado o Regime de Recuperação Fiscal (Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017), para auxiliar os Estados em situação de grave desequilíbrio fiscal, em decorrência da crise econômica. O regime propõe o refinanciamento de dívidas dos Estados com a União, com a contrapartida de que estes Estados realizem reformas institucionais para reduzir o gasto público. Essas reformas incluem a adoção de um teto de gastos estadual, a criação de previdência complementar para os servidores estaduais, a adoção das regras previdenciárias

¹⁷ Em 2017, apenas 5% dos vínculos no setor público brasileiro eram regidos pela CLT, concentrados em empresas estatais, de economia mista e autarquias (IPEA, 2021).

aplicáveis aos servidores públicos da União nos regimes próprios de previdência social dos servidores estaduais, a alienação de participação em empresas estatais ou de economia mista, a revisão dos regimes jurídicos de servidores estaduais da administração pública direta, autárquica e fundacional, visando reduzir benefícios que não existem no governo federal (BRASIL, 2017). Alguns Estados foram severamente afetados pela crise, de tal modo que não conseguiram efetuar o pagamento dos servidores (ou o fizeram com sucessivos atrasos) e prestar serviços públicos adequadamente, como foi o caso do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Goiás e Rio Grande do Sul (LOPREATO, 2021).

Apesar da grande expectativa e de intensos debates públicos em torno da reforma da previdência, o governo Temer não conseguiu a sua aprovação no Congresso Nacional. Ficou sob a responsabilidade do próximo governo eleito, de Jair Bolsonaro (2019-), realizar a reforma do sistema de previdência, consolidada na Emenda Constitucional nº 103, de 17 de novembro de 2019. A Emenda alterou alguns dispositivos do artigo 37 da Constituição de 1988, que trata da administração pública, e aproximou os servidores da União das regras previdenciárias aplicadas à iniciativa privada. Isto se expressa pelo limite mínimo de idade para aposentadoria: aos 62 anos de idade, se mulher, e aos 65 anos de idade, se homem, com tempo mínimo de 25 anos de contribuição. Também proibiu a criação de novos Regimes Próprios de Previdência para os entes subnacionais, visando a progressiva equiparação entre o Regime Geral e o Regime Próprio de Previdência. Além disso, o servidor que se aposentar após a aprovação da Emenda, isto é, novembro de 2019, não poderá conciliar a aposentadoria com a permanência no vínculo que gerou o referido tempo de contribuição (BRASIL, 2019).

As reformas adotadas a partir dos governos Temer e Bolsonaro seguem uma agenda liberalizante de longo prazo. Nesse contexto, a crise econômica de 2015 deu luz a vários diagnósticos fiscais, os quais, em geral, apontam para um problema de despesas excessivas com pessoal no setor público, além de distorções existentes dentro do funcionalismo e de problemas de eficiência na administração pública (BANCO MUNDIAL, 2017; ABRÃO et al, 2019; CNI, 2020; IMIL, 2020; LISBOA et al, 2020). A ideia de uma reforma administrativa orbitava a agenda do governo Michel Temer, mas uma proposta nunca foi entregue ao Congresso Nacional. No final de 2018, durante o governo de transição, a equipe econômica de Temer encaminhou uma proposta ao novo governo de Jair Bolsonaro, para que este assumisse a tarefa de pautar uma nova reforma administrativa (FERNANDES et al, 2018).

3.2 Proposta de Emenda à Constituição nº 32 de 2020

Durante a grave crise sanitária e econômica que se propagou pelo mundo em 2020, a agenda de reformas no Brasil seguiu como pauta relevante no meio político, endossada pela corrente dominante no debate econômico, que considera a sua aplicação como condição indispensável para a retomada do crescimento brasileiro. Após a aprovação da reforma da previdência, o argumento reformista voltou-se ao custo da folha de pagamento dos servidores públicos, isto é, a despesa com pessoal deve ser revista, pois ela provoca um engessamento do gasto público, deixando pouco espaço para alocação de recursos em despesas discricionárias e de investimentos (BRASIL, 2020; LISBOA et al, 2020). Nesse sentido, em setembro de 2020, o governo federal apresentou a Proposta de Emenda à Constituição nº 32, com as principais premissas de uma nova reforma administrativa, que altera dispositivos sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa do Estado.

A justificativa apresentada pelo governo Bolsonaro está na necessidade de “modernizar” o Estado brasileiro, conferir flexibilidade à administração de pessoal, aproximar o serviço público da realidade do país, garantir condições para o equilíbrio fiscal e a continuidade da prestação dos serviços públicos (BRASIL, 2020). Em consonância com uma linha argumentativa que ganhou espaço no debate público desde a crise de 2015, o governo federal argumenta que a nova reforma administrativa “se insere em um escopo maior de transformação do Estado” (BRASIL, 2020, p. 12). Os objetivos expostos pelo Ministério da Economia partem dos seguintes pressupostos:

Apesar de contar com uma força de trabalho profissional e altamente qualificada, a percepção do cidadão, corroborada por indicadores diversos, é a de que o Estado custa muito, mas entrega pouco. O país enfrenta, nesse sentido, o desafio de evitar um duplo colapso: na prestação de serviços para a população e no orçamento público. A estrutura complexa e pouco flexível da gestão de pessoas no serviço público brasileiro torna extremamente difícil a sua adaptação e a implantação de soluções rápidas, tão necessárias no mundo atual, caracterizado por um processo de constante e acelerada transformação. Torna-se imperativo, portanto, pensar em um novo modelo de serviço público, capaz de enfrentar os desafios do futuro e entregar serviços de qualidade para a população brasileira (BRASIL, 2020, p. 12).

O texto da PEC 32 modifica 14 artigos da Constituição de 1988. As principais medidas tratam de aspectos relacionados à política de pessoal do Estado, razão pela qual tem sido chamada de reforma do RH do Estado (WARDE; SIMÃO, 2020). A proposta resgata algumas premissas já expostas na reforma gerencial do governo FHC, buscando flexibilizar os vínculos de trabalho do setor público, de modo a aproximar os órgãos e instituições públicas às regras aplicadas no setor privado. O texto também trata sobre novos princípios da

administração pública, cooperação com entidades privadas, criação e extinção de órgãos e cargos públicos, atribuições do Presidente da República, Forças Armadas, militares dos Estados e Distrito Federal, orçamento da União e previdência social. A seguir, serão apresentadas as principais propostas no texto original da nova reforma administrativa e as alterações realizadas após discussões e análises na Câmara dos Deputados, que gerou um texto substitutivo ao projeto original.

3.2.1 Projeto original

A PEC 32 incorpora oito novos princípios de administração pública no artigo 37 da Constituição Federal: imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública e subsidiariedade (BRASIL, 2020). De acordo com o governo federal, os novos princípios são explicados da seguinte maneira: o princípio da imparcialidade pressupõe que todo agente público aja sempre com imparcialidade, ainda que possua ideias pré-concebidas a respeito de um tema sob sua responsabilidade. A transparência implica na divulgação de informações públicas de modo compreensível, com clareza de informações. A inovação está relacionada às transformações tecnológicas na prestação de serviços públicos. O princípio da responsabilidade prevê uma atuação responsável do ponto de vista objetivo, formal e material. Pelo princípio da unidade, entende-se uma atuação guiada pelos mesmos fundamentos, finalidades e princípios dispostos na Constituição. O princípio da coordenação visa harmonizar as atividades da administração pública, de modo a evitar procedimentos redundantes que geram a dispersão de recursos. O princípio da subsidiariedade está associado à valorização do indivíduo e das instâncias mais próximas a ele, ressaltando, no âmbito da administração pública, o caráter do federalismo. O princípio de boa governança pública está relacionado à posição do cidadão como centro da atuação administrativa, incluindo o direito de ser ouvido antes de qualquer decisão que o afete desfavoravelmente (BRASIL, 2020). Alguns desses princípios parecem se confundir com os princípios já existentes no artigo 37 da Constituição. Por exemplo, o princípio da transparência e o princípio da publicidade, o princípio da imparcialidade e o princípio da impessoalidade, e o princípio da transparência e o princípio da publicidade.

A investidura em cargo ou emprego público continua a ser realizada através de concurso público de provas e ou de provas e títulos, com o diferencial de que será estabelecida uma etapa denominada de “vínculo de experiência”, que deverá ser cumprida por um período mínimo de um ano, com avaliação de desempenho satisfatória. Na etapa seguinte,

os candidatos serão classificados de acordo com o desempenho avaliado durante o período de experiência, que definirá a classificação final do concurso público. Para cargos típicos de Estado, a etapa do vínculo de experiência terá um período de, no mínimo, dois anos (BRASIL, 2020).

A nomeação para cargos de livre provimento, como os de liderança e assessoramento, serão destinados às atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas (BRASIL, 2020). Nesse aspecto, o texto da PEC deixa em aberto o leque de possibilidades para a ocupação de cargos comissionados, uma vez que suprime o texto do artigo 37, inciso V, da Constituição, que prevê a fixação de um percentual mínimo das vagas de cargos em comissão a serem preenchidas por servidores efetivos, e que esses cargos em comissão estão limitados a exercer apenas as atribuições de direção, chefia e assessoramento (BRASIL, 1988). No caso do novo texto, entende-se que as atribuições de cargos em comissão poderão ser estendidas para além das definidas na Constituição Federal.

Na questão das acumulações de cargos, o texto suprime a possibilidade de que servidores de cargos típicos de Estado tenham qualquer outro tipo de atividade remunerada, mesmo durante o vínculo de experiência, exceto para o exercício da docência ou de atividade de profissional da saúde, quando houver compatibilidade de horários. Para os demais servidores, a acumulação é permitida desde que não exista incompatibilidade de horário e conflitos de interesses com a administração pública. O texto também regulamenta a possibilidade de policiais militares e bombeiros atuarem nas áreas de docência e de saúde, desde que se mantenha a prevalência da ocupação militar (BRASIL, 2020).

Sobre os benefícios, a proposta apresenta uma série de proibições a respeito do que são consideradas, no debate público, distorções do funcionalismo público brasileiro, chamados “penduricalhos” (BANCO MUNDIAL, 2017; LISBOA et al, 2020). Ela veda a concessão de férias superiores a trinta dias, adicionais referentes a tempo de serviço, aumento de remuneração ou de parcelas indenizatórias com efeitos retroativos, licença decorrente exclusivamente de tempo de serviço, redução de jornada sem a correspondente redução de remuneração, aposentadoria compulsória como modalidade de punição, adicional ou indenização por substituição, progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço, parcelas indenizatórias sem previsão de requisitos e valores em lei, e a incorporação, total ou parcial, da remuneração de cargo em comissão ao cargo efetivo (BRASIL, 2020). É de se salientar que a maioria desses benefícios foi suprimida na esfera federal durante a

reforma administrativa do governo FHC, ainda que alguns permaneçam em entes subnacionais ou, em alguns casos específicos, estão restritos à membros dos Poderes, Ministério Público, Defensorias e Judiciário, que não serão afetados pela nova reforma¹⁸.

Na questão dos vínculos de contratação, a PEC traz uma série de novos dispositivos. É criado o artigo 39-A na Constituição Federal, que trata de cinco novas modalidades de contratação no setor público: (1) vínculo de experiência, como etapa de concurso público; (2) vínculo por prazo determinado; (3) cargo com vínculo por prazo indeterminado; (4) cargo típico de Estado, (5) cargo de liderança e assessoramento. A definição de cargos típicos de Estado será estabelecida em lei complementar federal. Os vínculos por prazo determinado serão contratados em situações de calamidade, de emergência, de paralisação de atividades essenciais ou de acúmulo transitório de serviço. O vínculo com prazo determinado também poderá ser utilizado para atividades de caráter temporário ou sazonal (BRASIL, 2020).

O regime previdenciário para os cargos típicos de Estado e cargos com prazo indeterminado será o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Para os demais vínculos, será estabelecido o Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Os empregados dos consórcios públicos, empresas públicas e de economia mista terão o vínculo empregatício automaticamente extinto e serão aposentados compulsoriamente ao atingir a idade de setenta e cinco anos, igualando ao limite de idade dos servidores estatutários (BRASIL, 2020).

A questão da estabilidade também é colocada, uma vez que esse dispositivo, desde a Constituição de 1988, gera questionamentos no debate público. Nesse sentido, a PEC altera o artigo 41 da Constituição, que trata da estabilidade funcional do servidor público. O propósito é limitar a estabilidade aos cargos típicos de Estado. A estabilidade só será concedida após um ano do término do vínculo de experiência, com avaliação de desempenho satisfatória. Os critérios para gestão de desempenho e as condições de perda dos cargos serão determinadas por lei posterior. O texto também veda a concessão de estabilidade no emprego para empregados de empresas públicas, sociedades de economia mista e das suas subsidiárias (BRASIL, 2020).

As normas gerais de gestão de pessoas, política remuneratória e de benefícios, ocupação de cargos de liderança e assessoramento, organização da força de trabalho,

¹⁸ O governo federal argumenta não possuir competência para legislar a respeito dos membros dos Poderes, neste caso as mudanças precisam ser realizadas pelo presidente do Congresso Nacional, pelo presidente do STF e pelo Procurador-Geral da República (TEMOTEO, 2020).

progressão e promoção funcionais, desenvolvimento e capacitação de servidores serão definidas por lei complementar federal. A PEC também desobriga a União, Estados e o Distrito Federal a manterem escolas de governo para a capacitação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos (BRASIL, 2020).

Além das medidas relacionadas aos recursos humanos, a PEC amplia os poderes do Presidente da República, garantindo sua competência privativa na criação, transformação e extinção de cargos públicos federais. O Presidente terá, também, poderes para determinar a criação, fusão, transformação ou extinção de Ministérios e de órgãos diretamente subordinados a ele, além de entidades da administração pública autárquica e fundacional. O Presidente terá, ainda, poderes para alterar e reorganizar atribuições de cargos públicos efetivos do Poder Executivo federal, desde que isso não implique em alteração da estrutura da carreira ou da remuneração. As medidas não se aplicam aos cargos típicos de Estado (BRASIL, 2020).

A respeito dos contratos de gestão dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, o texto prevê a possibilidade de contratação de pessoal com vínculo por prazo determinado. Além disso, a PEC cria o artigo 37-A na Constituição Federal, que trata da cooperação da administração pública com entidades privadas. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão firmar contratos com instituições públicas e privadas para a prestação de serviços públicos, com a possibilidade de compartilhamento de estrutura física e a utilização de recursos humanos de particulares, com ou sem contrapartida financeira. A utilização de recursos humanos não abrange as atividades privativas de cargos típicos de Estado. O texto ainda veda ao Estado a possibilidade de instituir medidas que gerem reservas de mercado ou que impeçam a adoção de mecanismos favoráveis à livre concorrência (BRASIL, 2020).

As regras de transição para os servidores atuais são estipuladas da seguinte forma: para o servidor público investido em cargo efetivo até a data anterior à promulgação da Emenda, serão mantidas as regras do regime específico e a estabilidade funcional, alcançada após três anos de efetivo exercício e aprovação em estágio probatório. A aprovação do estágio probatório dependerá de avaliação de desempenho realizada por comissão instituída para essa finalidade (BRASIL, 2020).

3.2.2 Texto substitutivo

O texto-base da PEC 32 foi aprovado na Comissão Especial da Câmara dos Deputados no dia 23 de setembro de 2021, após a apresentação de sete substitutivos¹⁹ do relator, o Deputado Arthur Maia (DEM-BA). Alguns dispositivos originais da PEC foram removidos, outros modificados substancialmente. O substitutivo removeu os oito novos princípios da administração pública introduzidos no texto original, sob o argumento de que eles poderiam “gerar interpretações múltiplas e completamente divergentes, [...] sobre sua efetiva aplicabilidade em situações, por exemplo, de improbidade administrativa” (BRASIL, 2021a, p. 16). A possibilidade de extinção de entidades e órgãos públicos por decreto do Presidente da República também foi removida, uma vez que, de acordo com o relator, “acarretaria grave alteração no sistema de pesos e contrapesos, ínsito ao modelo de separação de poderes e ao controle da administração pública pelo Poder Legislativo” (BRASIL, 2021a, p. 18).

O artigo que vedava ao Estado ingerência em questões de direito econômico, como a implementação de medidas que gerem reservas de mercado ou dificultem a livre concorrência, também foi retirado, por não se tratar de aspectos relacionados diretamente à reforma administrativa. O artigo que alterava os cargos em comissão de livre provimento e as funções de confiança previstas atualmente na Constituição por cargos de liderança e assessoramento, destinados a atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas também foi retirado do texto. Segundo o relator, este trecho foi suprimido porque “não faz sentido favorecer o aumento da intromissão indevida da política na administração pública” (MAIA apud BRANDÃO, 2021a). O substitutivo também excluiu a possibilidade de acumulação de cargos e empregos públicos de modo generalizado, desde que haja compatibilidade de horários. Nesse aspecto, estão mantidas as condições já previstas na Constituição para o acúmulo de cargos, ou seja, dois cargos de professor, um de professor e um de atividade técnica e científica ou dois cargos na área de saúde.

As mudanças do novo texto afetam a estabilidade, cargos, contratos temporários, jornada e remuneração, concursos públicos, limitação de benefícios, avaliação de desempenho e previdência. O substitutivo mantém a estabilidade para todos os servidores estatutários concursados, ao contrário do texto original, que previa estabilidade apenas aos cargos típicos de Estado. No entanto, permanece a proibição de concessão de estabilidade aos empregados

¹⁹ Quando o relator de determinada proposta realiza mudanças substanciais ou formais no projeto, o novo texto é denominado de substitutivo. O substitutivo tem preferência na votação sobre o projeto original (BRASIL, 1989).

públicos de empresas de economia mista, estatais e suas subsidiárias. Na questão de cargos, o substitutivo removeu o vínculo de experiência como etapa de concurso público, mantidos os outros quatro vínculos: por tempo indeterminado, temporário, exclusivo de Estado e comissionado (BRASIL, 2021b).

A contratação temporária, via processo seletivo simplificado, terá um prazo máximo de até dez anos, incluídas as prorrogações (BRASIL, 2021b). O novo texto também delimitou os cargos exclusivos de Estado, antes deixados à disposição de lei posterior, a saber: segurança pública, manutenção da ordem tributária e financeira, regulação, fiscalização, gestão governamental, elaboração orçamentária, controle, inteligência de Estado, serviço exterior brasileiro, advocacia pública, defensoria pública e atuação institucional do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, incluídas as exercidas pelos oficiais de justiça, e do Ministério Público (BRASIL, 2021b).

Os cargos exclusivos de Estado serão protegidos do corte de despesas de pessoal. Segundo o relator, isso é justificado porque “um enxugamento contingencial de despesas das atividades de conteúdo mais estratégico mereceria tratamento mais cauteloso do que as demais” (BRASIL, 2021b, p. 7). Por outro lado, a redução de jornada de trabalho e da remuneração de servidores ficou limitada a 25% e somente poderá ocorrer em períodos de crise fiscal, ao contrário do que estipulava o texto original, que permitia a redução de jornada e o corte salarial em qualquer situação financeira do Estado. O texto substitutivo também permite o desligamento de servidores em cargos considerados obsoletos, com a devida indenização prevista na Constituição. Em relação aos cortes de benefícios previstos na PEC 32, como férias superiores a 30 dias, o substitutivo estendeu as limitações a ocupantes de cargos eletivos e membros de tribunais e conselhos de contas, que estavam fora do texto original. No entanto, não contemplou os membros do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensorias Públicas e Forças Armadas. O substitutivo ainda proíbe a cassação de aposentadoria como hipótese de sanção administrativa (BRASIL, 2021b).

No que se refere à avaliação funcional, o texto original da PEC 32 delega à lei posterior as diretrizes sobre a avaliação periódica de desempenho. No substitutivo, as regras já estão determinadas. O estágio probatório ganhou avaliação de desempenho em ciclos semestrais, admitida a exoneração do servidor no caso de resultado insatisfatório em dois ciclos de avaliação consecutivos ou três intercalados. A avaliação de desempenho também será utilizada nas progressões, promoções, nomeações em cargos de comissão e funções de

confiança. A avaliação terá participação do usuário do serviço público e será feita em plataformas digitais (BRASIL, 2021b). O Quadro 2 condensa as principais mudanças no substitutivo em comparação ao texto original.

Quadro 2 - Comparativo entre o texto original da PEC/32 e o substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados.

Tema	Texto original da PEC 32/20	Texto substitutivo
Estabilidade	Apenas para os cargos típicos de Estado.	Para todos os cargos do regime estatutário. Não é válida para empresas públicas, de economia mista e suas subsidiárias.
Cargos	Prevê cinco regimes jurídicos: por tempo determinado, tempo indeterminado, típico de Estado, liderança e assessoramento e vínculo de experiência como etapa de classificação em concursos públicos. Os cargos típicos de Estado serão determinados por lei posterior.	Removeu o vínculo por experiência, mantidos os outros regimes. O vínculo por tempo determinado foi limitado a um prazo máximo de dez anos, incluídas as prorrogações. O texto delimita, também, os cargos exclusivos de Estado. Foi incluída a possibilidade de extinção de cargos considerados obsoletos.
Redução de jornada e remuneração	A redução de jornada e remuneração pode ser realizada a qualquer tempo, exceto para os cargos típicos de Estado.	A redução de jornada e remuneração é limitada em 25% e só poderá ser realizada em momentos de crise fiscal. Os cargos exclusivos de Estado continuam isentos dessas medidas.
Limitação de benefícios	Veda uma série de vantagens que têm origem em critérios exclusivamente derivados de tempo de serviço. Não contemplam membros dos Poderes Legislativo e Judiciário, Tribunais de Contas, Ministério Público e militares.	Foram mantidas as vedações e estendidas a ocupantes de cargos eletivos e membros de Tribunais e Conselhos de Contas. Não são válidas para militares e membros do Poder Judiciário e Ministério Público.
Avaliação de desempenho	Delegada a lei posterior, que definirá os critérios da avaliação de desempenho.	Está definido no texto. O servidor estável poderá perder o cargo por insuficiência de desempenho no caso de duas avaliações insatisfatórias consecutivas ou três intercaladas no intervalo de cinco anos.
Normas gerais da administração	As normas gerais de administração pública, como gestão de pessoas, política remuneratória e de	Competirá privativamente à União estabelecer, mediante lei complementar, normas gerais

pública	benefícios, ocupação de cargos em comissão, organização da força de trabalho, progressão e promoção funcionais, desenvolvimento e capacitação de servidores e duração máxima da jornada para fins de acumulação de atividades remuneradas serão determinadas por lei complementar federal. Desobriga o poder público a manter escolas de governo para a qualificação de servidores.	sobre a administração pública, concurso público, estruturação de carreiras, política remuneratória, concessão de benefícios, desenvolvimento de pessoas, progressão e promoção funcionais, gestão de desempenho, regime e processo disciplinar, cessão e requisição de pessoal e jornada de trabalho. São mantidas as escolas de governo.
Regime previdenciário	Para os cargos por tempo indeterminado, de experiência e típicos de Estado, será assegurado o RPPS. Os cargos de liderança e assessoramento e por tempo determinado serão adequados ao RGPS.	O texto não permite mais enquadrar no RGPS o ocupante de cargo que não seja exclusivo de Estado.
Instrumentos de cooperação com o setor privado	O texto permite ao Poder Legislativo editar normas gerais para delegar ao setor privado atividades exercidas pelo setor público, com compartilhamento de infraestrutura e recursos humanos, exceto para cargos típicos de Estado.	Mantido sem alterações.
Princípios de administração pública	Insere oito novos princípios na Constituição Federal: imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública e subsidiariedade.	Excluído.
Direito econômico	Proíbe ao poder público impor medidas que gerem reservas de mercado ou impedimentos a modelos favoráveis à livre concorrência.	Excluído.
Cargos de liderança	Os cargos de liderança e assessoramento poderão exercer atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas.	Excluído.
Acúmulo de cargos	Permite a generalização do acúmulo de cargos, desde que exista	Excluído.

	compatibilidade de horários e não exista conflito de interesses com a administração pública. Não é aplicado aos cargos típicos de Estado, exceto para atividades de docência e na área da saúde.	
Competência privativa do Presidente da República	Concede ao Presidente da República o poder de transformar, extinguir e reorganizar, por decreto, cargos, órgãos e autarquias públicas.	Excluído.

Fonte: BRANDÃO, 2021b; BRASIL, 2021b. Adaptado.

Após a aprovação do texto substitutivo da PEC 32 na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, a proposta ainda aguarda, em maio de 2022, apreciação no Plenário da Câmara dos Deputados. Apesar de ser um tema central na agenda de reformas do governo Bolsonaro, representantes do Legislativo não enxergam um cenário favorável para a votação da matéria em 2022 em razão das eleições gerais de outubro e pela forte oposição de setores organizados do funcionalismo público (MUGNATTO, 2022). Por ser uma Emenda Constitucional, sua aprovação exigirá, no mínimo, três quintos dos votos no Plenário, ou 308 dos 513 membros da Câmara dos Deputados. Uma vez aprovada na Câmara, a proposta será enviada ao Senado para nova apreciação e, se aprovada, será promulgada em forma de Emenda Constitucional em sessão do Congresso Nacional.

Apesar das alterações sofridas no texto substitutivo, é clara a intenção do governo federal, no texto original, de flexibilizar o regime estatutário e a política de pessoal de modo geral. Por tratar de temas como flexibilização de estabilidade funcional, criação de novos vínculos de contratação no setor público, princípio da subsidiariedade na prestação de serviços públicos e consequente aumento da participação privada na prestação desses mesmos serviços, há uma retomada da dinâmica iniciada pela reforma gerencial de 1995, cujo diagnóstico previa o redesenho organizacional e dos regimes de contratação do setor público. Além disso, a PEC 32 traz características particulares do governo da ocasião, seja pela tentativa de ingerência total sobre a administração pública, via disseminação de atribuições de cargos comissionados e pela concessão de poderes extraordinários ao Presidente da República, além da possibilidade de participação ativa de militares, dada a posição singular das Forças Armadas no governo Bolsonaro²⁰, em atividades de docência e saúde. Dessa

²⁰ A partir de 2020, o número de militares em cargos em comissão no governo federal aumentou em mais de 90% quando comparado ao período do governo Temer (IPEA, 2021).

forma, há uma percepção de que a nova reforma administrativa do governo Jair Bolsonaro consubstancia medidas flexibilizantes na administração pública com intenções de caráter patrimonialistas (LOPEZ e CARDOSO, 2021).

A concepção de um Estado mais enxuto, eficiente e austero ganhou cada vez mais espaço no debate público, e a nova reforma administrativa, nesse sentido, parte de um questionamento que busca corrigir “distorções” no funcionalismo e reduzir os custos da máquina pública com foco na despesa com pessoal. A reestruturação da administração pública, por outro lado, deve ser amparada pela continuidade da prestação de serviços públicos emanados da Constituição Federal de 1988, especialmente em um cenário de dificuldades econômicas, que tende a aumentar a demanda por serviços públicos. A conciliação entre um setor público enxuto e a prestação adequada de serviços à população está no centro do debate público em torno da reforma administrativa, que será explorada no próximo subcapítulo.

3.3 A reforma administrativa em debate

O debate sobre a necessidade de uma nova reforma administrativa no Brasil ganhou força com a crise econômica iniciada em 2015. Trata-se de um assunto contemporâneo, cujos debates se propagam pela imprensa escrita, televisão, rádio e redes sociais. Ainda que o conceito de reforma administrativa seja amplo, abrangendo diversos setores da organização do Estado, o debate público em torno da reforma tem grande ênfase no peso da folha de pagamento dos servidores no orçamento público. Esse peso fiscal, argumenta-se, está relacionado a aspectos inflexíveis na gestão de pessoas do setor público, que resultaram em padrões salariais elevados, promoções e progressões automáticas, penduricalhos e baixa produtividade, refletida na má avaliação dos serviços públicos perante a população brasileira (ABRÃO et al, 2019). Por outro lado, argumenta-se que o setor público brasileiro é extremamente heterogêneo no que tange a política de salários e benefícios de seus servidores, com elevada desigualdade de rendimentos conforme nível de governo e Poder, o que alimenta, não raramente, percepções distorcidas a respeito do funcionalismo no debate público. Assim, busca-se desconstruir os estereótipos historicamente associados ao funcionalismo público, exaltando sua importância na prestação de serviços públicos, uma vez que a maioria dos cidadãos brasileiros depende desses serviços para ter acesso à educação básica e saúde (MELLO, 2021). Destaca-se, também, que a pandemia de COVID-19 reforçou

o importante papel desempenhado pelos funcionários públicos na prestação de serviços de saúde e na execução de estratégias de vacinação.

Os argumentos do debate serão segmentados e discutidos em quatro pontos: (1) o tamanho do emprego público no Brasil; (2) o peso da folha de pagamento e salários; (3) cargos, carreiras e estabilidade; (4) perspectivas para reformas administrativas no Brasil.

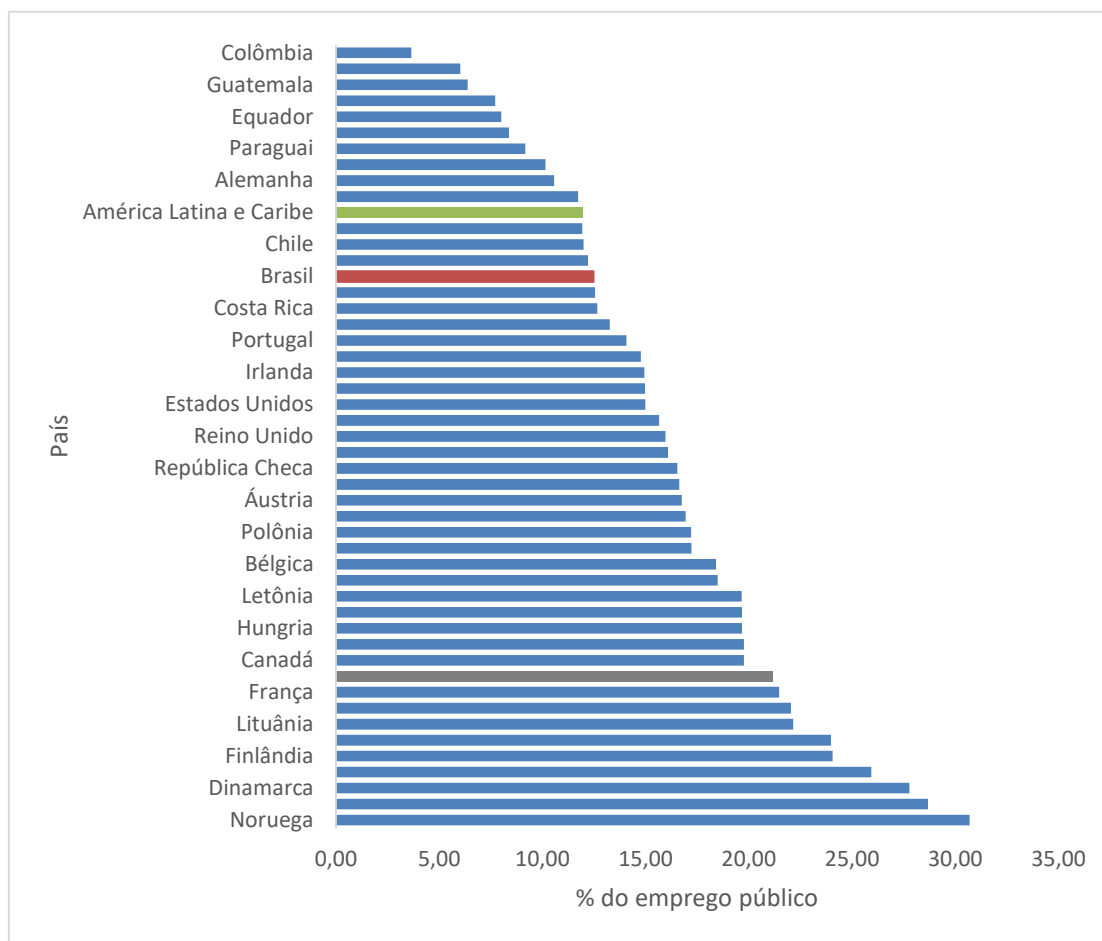
3.3.1 O tamanho do emprego público no Brasil

O primeiro argumento a ser discutido será o do tamanho do funcionalismo público no Brasil. O argumento a favor da reforma aponta que há um excesso de pessoas no setor público, fruto das contínuas contratações realizadas nas últimas décadas (IMIL, 2020). Para o período compreendido entre 1997 e 2017, o número de servidores públicos no país cresceu cerca de 82%, passando de 6,26 milhões para 11,5 milhões, por outro lado, o aumento da população brasileira foi de cerca de 30% no mesmo período (BANCO MUNDIAL, 2019). Abrão et al (2019, p. 37) concluem que “o modelo de gestão atual permitiu que a máquina pública inchasse em quantidade de funcionários, crescendo sem balizamento na necessidade real de atendimento da população ou no nível de serviço prestado”.

No entanto, mesmo na posição de defensores de uma reforma, instituições multilaterais reconhecem que o tamanho do funcionalismo público não é um ponto nevrálgico de uma nova reforma administrativa no Brasil (OCDE, 2020; BANCO MUNDIAL, 2017). O próprio governo Michel Temer, durante o período de transição para o governo Bolsonaro, considerou em relatório que o problema não estava na quantidade de servidores ao sugerir uma reforma administrativa (BRASIL, 2018).

De acordo com um relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2020), em 2018, a proporção do emprego público em relação ao emprego total foi de 12,48% no Brasil, um número que não pode ser considerado excessivo quando comparado aos índices internacionais. O Gráfico 4 relaciona o emprego público como percentual do emprego total por países para o ano de 2018. O Brasil (em vermelho) está atrás de países pares como Argentina (17,22%), Uruguai (14,98%) e México (12,56%), e pouco acima do Chile (12%), enquanto na América Latina e Caribe (em verde) esse índice foi, em média, de 11,9%. Nos países da OCDE (em cinza), a proporção do emprego público foi de, em média, 21,1%, o que demonstra, comparativamente, uma participação do emprego público brasileiro consideravelmente inferior àquela dos países desenvolvidos.

Gráfico 4. Emprego no setor público como porcentagem do emprego total por país, 2018.



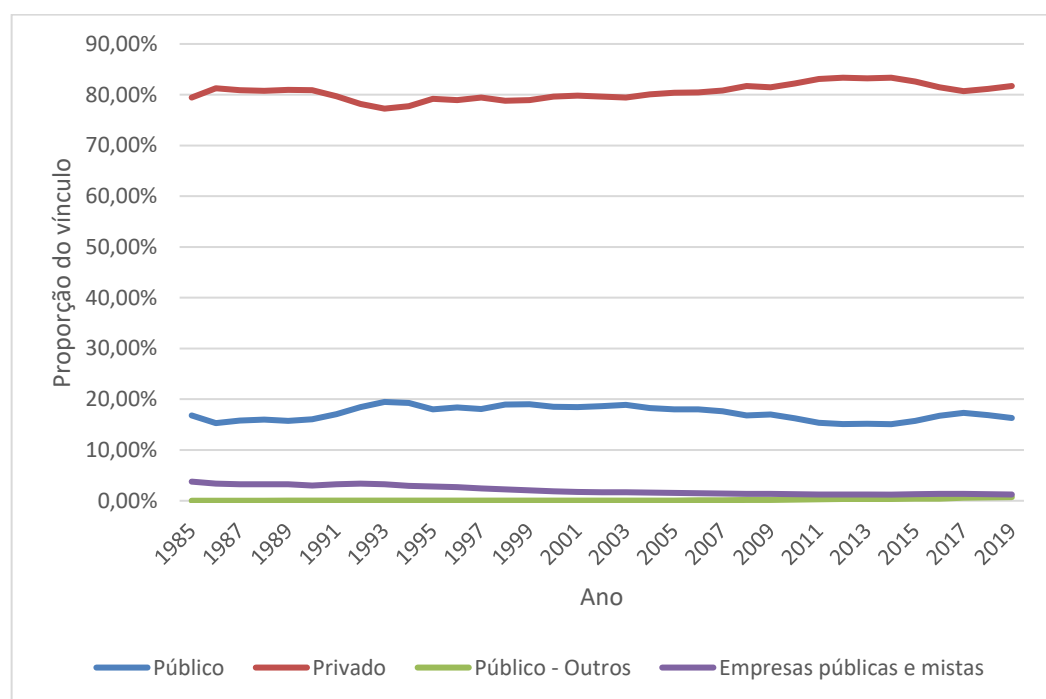
Fonte: OCDE, 2020 e OCDE, 2021. Adaptado.

Quando se observa a participação do emprego público com relação apenas ao mercado de trabalho formal²¹, com dados extraídos da RAIS, percebe-se que existe uma trajetória praticamente estável. No período compreendido entre 1985 e 2019, exposto no Gráfico 5, a proporção de vínculos públicos orbitou em torno de 17%, em média. O maior valor para o período está no ano de 1993, quando atingiu a marca de 19,47%, e a menor foi verificada em 2014, com 15,09%. Os vínculos nas empresas estatais e de economia mista têm uma trajetória descendente em todo o período, passando de 3,77% em 1985 para 1,25% em 2019. Apesar da ampliação do número absoluto de servidores no mesmo período, que passou de 4 milhões em 1985 para 10,89 milhões em 2019, não se verificou a mesma tendência relativa ao percentual de ocupados no mercado de trabalho formal (IPEA, 2021).

²¹ Há divergência em relação aos números da OCDE em razão da RAIS considerar apenas registros da atividade trabalhista formal e não inclui trabalhadores do setor informal.

Em termos absolutos, o Brasil tem um número expressivo de servidores em razão de uma escolha político-social em que o Estado brasileiro assumiu o compromisso de prover serviços sociais à sua população, o que demanda a contratação de pessoal. Além disso, é um país de dimensões continentais e com a sexta maior população do mundo, com mais de 213 milhões de habitantes (IBGE, 2021). Conforme observado no capítulo 2.4, nas últimas décadas, o aumento do número absoluto de servidores está relacionado à expansão, nas esferas municipais e estaduais, dos serviços públicos de educação básica e saúde. De fato, os vínculos federais vêm perdendo espaço relativo dentro do setor público. Em 1985, os servidores federais representavam cerca de 18% do total de vínculos, mas em 2019 esse número caiu para 8,6%. O mesmo ocorre com os servidores estaduais, mas em um ritmo menor, pois em 1985 eles representavam 49,4% dos vínculos e caíram para 31,6% em 2019. Os vínculos municipais, por outro lado, passaram de 32,3% em 1985 para 59,7% em 2019 (IPEA, 2021).

Gráfico 5. Proporção de vínculos ocupados no mercado de trabalho formal. 1985-2019.



Fonte: Relação Anual de Informações Sociais e IPEA (2021). Elaboração própria.

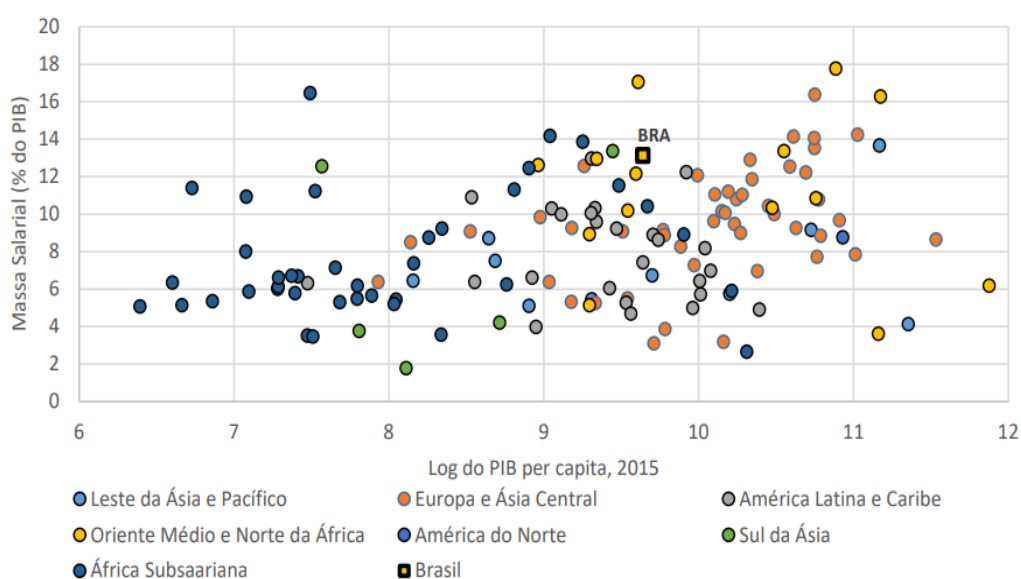
Considerando os dados apresentados, a suposta tendência crônica de inchaço do emprego público não se observa no Brasil. Ainda assim, há pontos relacionados à produtividade e distribuição adequada de servidores em áreas prioritárias, de modo a alcançar a efetividade do serviço público aos que mais necessitam. Essas questões também estão no

centro da discussão, uma vez que a simples observação quantitativa de servidores públicos no país não pode ser vista separadamente desses outros fatores.

3.3.2 Folha de pagamento e salários

O argumento central a favor de uma reforma administrativa no Brasil está relacionado ao peso da folha de pagamento dos servidores públicos no orçamento público. Críticos a favor da reforma, instituições multilaterais, órgãos de governo e imprensa especializada sustentam que os salários pagos ao funcionalismo público geram distorções no mercado de trabalho e engessam a capacidade de investimentos do governo (BANCO MUNDIAL, 2017; OCDE, 2019; ABRÃO et al, 2019; KARPOWICZ e SOTO, 2019; CNI, 2020; LISBOA et al, 2020). O relatório “Um Ajuste Justo - Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil”, encomendado pelo governo Michel Temer junto ao Banco Mundial (2017), observa que, apesar do número de servidores públicos no Brasil não ser considerado alto, a massa salarial agregada do setor público subiu de 11,6% do PIB em 2006 para 13,1% em 2015. Esses números, prossegue o relatório do Banco, são altos quando comparados aos padrões internacionais, e estão acima de países desenvolvidos como Portugal, França, Austrália e Estados Unidos. O Gráfico 6 destaca o total da despesa com servidores no Brasil em relação a um conjunto de países selecionados, medido em percentual do PIB, para o ano de 2015.

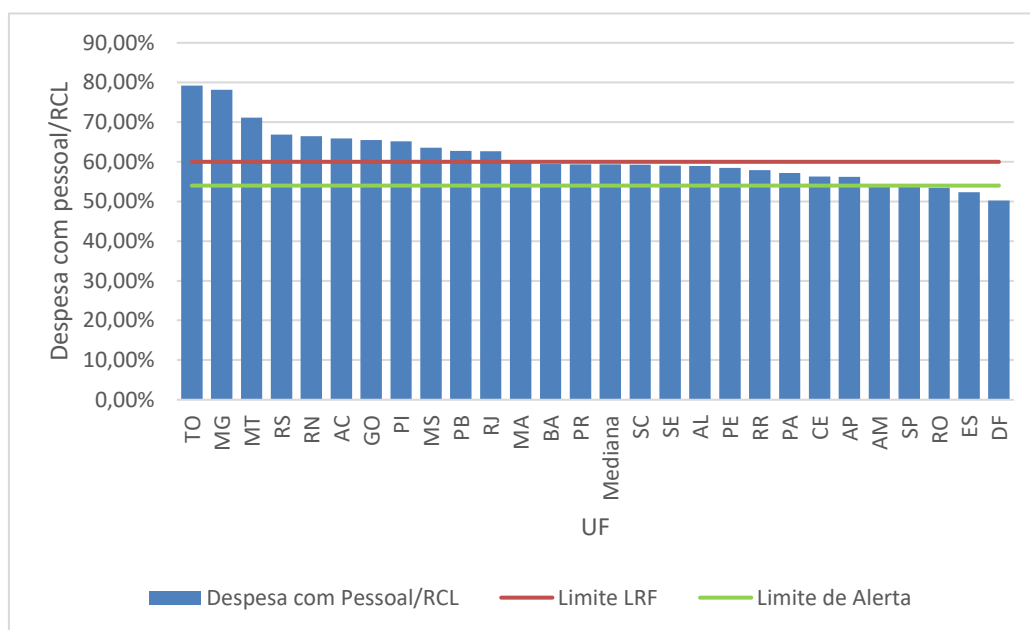
Gráfico 6. Massa salarial como percentagem do PIB por país. 2015.



Fonte: Banco Mundial, 2017.

Em um documento de 2019, o Banco Mundial também apontou problemas fiscais nas despesas com pessoal nos entes subnacionais brasileiros. De acordo com o relatório, vinte Estados e o Distrito Federal já apresentaram atraso no pagamento de servidores desde 2014 (BANCO MUNDIAL, 2019). O Gráfico 6 demonstra que, em 2018, apenas três Estados não ultrapassaram o limite de alerta da LRF (54% da RCL), e treze ultrapassaram o limite legal da LRF, que é de 60% da Receita Corrente Líquida. O relatório do Banco Mundial sustenta que, como o pagamento de servidores é a parte mais incompressível do orçamento dos Estados, o espaço para investimentos e outras despesas correntes é comprometido. No ano de 2020, a situação estadual melhorou, e apenas três Estados estavam acima do limite legal da LRF e dezoito estavam acima do limite de alerta (BRASIL, 2021c). Aparentemente, a melhora foi um resultado atípico da pandemia, que promoveu “o crescimento das receitas tributárias dos Estados e Municípios com o auxílio prestado pela União para o combate à pandemia na forma de transferências intergovernamentais gerou um aumento significativo das receitas subnacionais” (BRASIL, 2021c, p. 5).

Gráfico 7. Despesas com pessoal em razão da RCL, por Unidade Federativa. 2018.

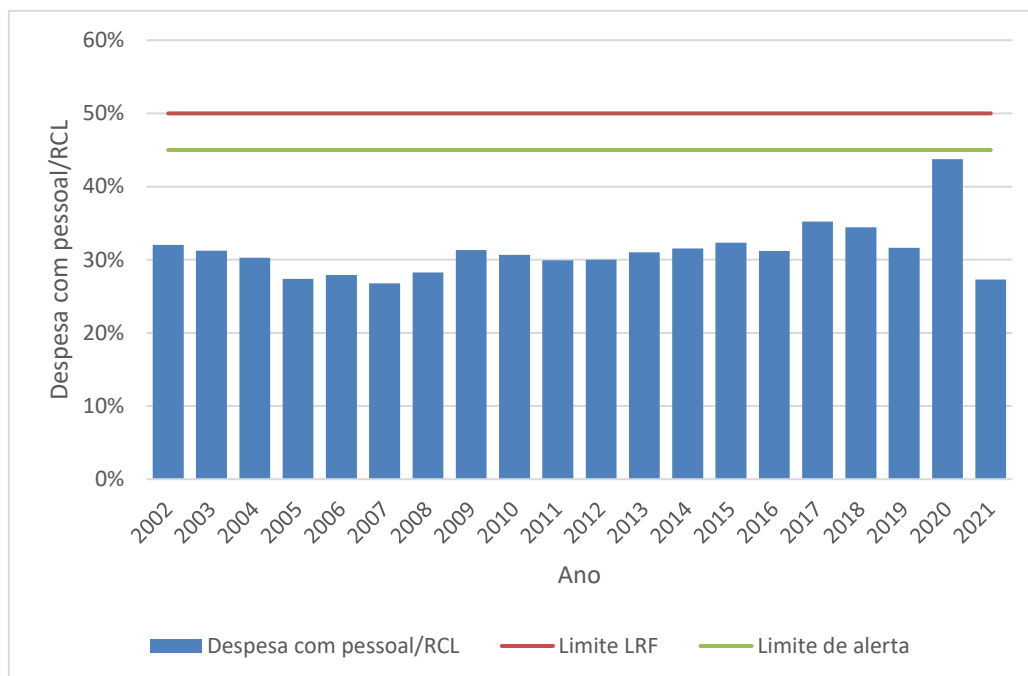


Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, Brasil, 2019. Adaptado.

A União, por outro lado, tem respeitado os limites de despesa com pessoal da LRF. No Gráfico 8, que cobre o período de 2002 a 2021, percebe-se uma trajetória estável da despesa com pessoal em razão da RCL, exceto para o ano de 2020 que, devido à pandemia, reduziu a receita da União e aproximou a despesa de pessoal ao limite de alerta (45%), ainda que este

limite não tenha sido ultrapassado (43,76%). Em 2021, a recuperação das receitas reduziu a despesa relativa com pessoal ao menor nível da série, a 27,30% (BRASIL, 2021d).

Gráfico 8. Despesas com pessoal em razão da RCL, União. 2002-2021.



Fonte: Relatório de Gestão Fiscal da União, 2021. Elaboração própria.

Em resposta à essa sustentação de que o funcionalismo ocupa um espaço muito grande no orçamento público, Carvalho et al (2020, p. 5) mostram que, apesar de “o gasto brasileiro parecer elevado em relação ao PIB [...] estamos, dentre os países com dados disponíveis, entre aqueles que menos gastam com funcionalismo para cada habitante”. Os autores também apontam que o gasto com serviços de saúde, ajustado por paridade de poder de compra, coloca o Brasil longe de países desenvolvidos (45% do gasto médio dos países da OCDE) e próximos a países que não possuem legislação de saúde universal, como o México, Peru e Paraguai (CARVALHO et al, 2020). Na educação, o gasto por aluno e por professor, ajustado pela paridade do poder de compra, também afasta o país das primeiras colocações em gasto público (46% do gasto médio dos países OCDE). Há o questionamento pelos autores, nesse cenário de redução do gasto com funcionalismo, sobre como conciliar uma redução ainda maior do gasto *per capita* com aumento da qualidade dos serviços públicos (CARVALHO et al, 2020).

Nessa direção, Furno (2021) argumenta que os serviços públicos são baseados em trabalho, em razão disso é de se esperar que os salários ocupem a maior parte dos gastos em educação, saúde, segurança e outros serviços que, desse ponto de vista, reflete o próprio

investimento em serviços públicos para a população. A autora também aponta problemas metodológicos na mensuração do tamanho do gasto com funcionalismo público, pois enquanto no Brasil há a soma de servidores ativos e inativos, em outros países os inativos são retirados do cálculo (FURNO, 2021).

Outro ponto de debate está relacionado ao nível salarial do funcionalismo público frente ao serviço privado. O Banco Mundial (2017) aponta que a remuneração do emprego público no Brasil é elevada quando comparada às mesmas atividades no setor privado, ou seja, existe um prêmio salarial no setor público. Na esfera pública federal, o estudo estimou que se ganha, em média, 96% a mais do que na iniciativa privada para funções e escolaridades semelhantes. Nos âmbitos dos Estados brasileiros, esse prêmio é de 36%. No entanto, o relatório reconhece que na esfera municipal, onde está localizada a maioria dos servidores públicos, não há prêmio salarial (BANCO MUNDIAL, 2017). A proposta de reforma, nesse aspecto, deve caminhar para o alinhamento dos salários do setor público aos do setor privado.

No entanto, argumentos contrários apontam que a reforma parte de premissas equivocadas ao homogeneizar o funcionalismo público, dado que há bastante heterogeneidade nos salários conforme nível de Poder e governo, cenário que deve ser considerado em cenário de reforma. Oreiro e Ferreira Filho (2021) apontam que os problemas da administração pública brasileiro não serão corrigidos com a PEC 32, mesmo em seu propósito fiscalista, pois ela não trata sobre as violações do teto constitucional, não contemplam membros do Judiciário, Ministério Público e Forças Armadas, carreiras em que se encontram as maiores distorções salariais do setor público.

Para verificar as desigualdades dentro do emprego público, a Tabela 4 lista a remuneração do setor distribuída em quartis, nos três níveis de Poder e governo. Nota-se que, a nível consolidado, o Judiciário tem os maiores salários, com 75% do seu quadro funcional ganhando acima de 8,3 mil reais por mês. A mediana salarial do Poder Judiciário é 313,33% maior do que a mediana do Poder Executivo, e 208,28% maior do que a mediana do Poder Legislativo. Ao nível de esfera de governo, o Judiciário Federal lidera, com 75% dos seus servidores ganhando acima de 14 mil reais por mês. Os menores salários estão no nível municipal, onde a metade dos servidores do Executivo ganha até dois salários mínimos em valores de 2022. A variação salarial entre Poder e nível de governo chega a 591,16% quando se compara a mediana salarial do Judiciário federal e a mediana salarial do Poder Executivo municipal.

Tabela 4. Distribuição da remuneração do setor público por quartis, 2019.

Setor/Poder/Governo	Remuneração mensal (R\$)		
	1º quartil	2º quartil	3º quartil
Público	1.951,86	3.352,90	6.119,03
Executivo	1.915,94	3.233,15	5.735,85
Judiciário	8.322,37	13.363,68	19.123,48
Legislativo	2.215,31	4.334,82	8.789,38
Estadual	2.682,32	4.634,18	7.675,74
Executivo Estadual	2.598,49	4.334,82	7.029,11
Judiciário Estadual	7.065,03	10.046,71	15.147,90
Legislativo Estadual	2.873,91	5.987,31	12.549,41
Federal	5.699,92	9.914,99	16.944,10
Executivo Federal	5.376,61	8.681,61	15.100,01
Judiciário Federal	14.046,24	17.794,30	23.410,40
Legislativo Federal	3.532,52	6.873,44	15.914,28
Municipal	1.688,42	2.586,52	4.274,94
Executivo Municipal	1.688,42	2.574,54	4.239,02
Legislativo Municipal	1.844,09	3.281,05	6.154,96

Fonte: IPEA, 2021. Valores ajustados para janeiro de 2022 pelo IPCA. Adaptado.

De acordo com Costa et al (2020), a justificativa, em parte, para a existência do prêmio salarial no setor público é encontrada em três características, relacionadas ao tipo de ocupação, escolaridade e idade dos servidores públicos. Nesse sentido, os autores apontam que 38% servidores públicos ocupam posições de nível superior, isto é, profissões científicas e intelectuais, enquanto na iniciativa privada esse número é de apenas 10%. No nível de escolaridade, 53% dos servidores públicos possuem ensino superior completo, enquanto 34% dos empregados no setor privado não possuem o ensino médio completo. A idade também é um diferencial, uma vez que os funcionários públicos possuem, em média, sete anos a mais de

idade em comparação ao trabalhador da iniciativa privada, o que geralmente representa maior experiência de trabalho.

Por serem típicas de Estado, algumas ocupações do Judiciário, Legislativo e órgãos autônomos como o Ministério Público, exercem atribuições que não possuem paridade no setor privado, o que torna difícil a comparação salarial desses servidores, que estão no topo da pirâmide salarial do funcionalismo. Cabe ressaltar que essas carreiras possuem maior influência política e poder de barganha salarial, o que se reflete em melhores benefícios e remunerações mais altas quando comparados aos cargos do Poder Executivo, por exemplo. A autonomia administrativa e financeira dos órgãos do Poder Judiciário permite, nesse sentido, aumentos salariais sem a necessidade de aprovação no Poder Legislativo ou Executivo. A esse respeito, observa-se que, no período de 1985 a 2019, a remuneração média do Poder Judiciário teve um ganho real de 146,59%, contra 68,08% do Poder Executivo (IPEA, 2021).

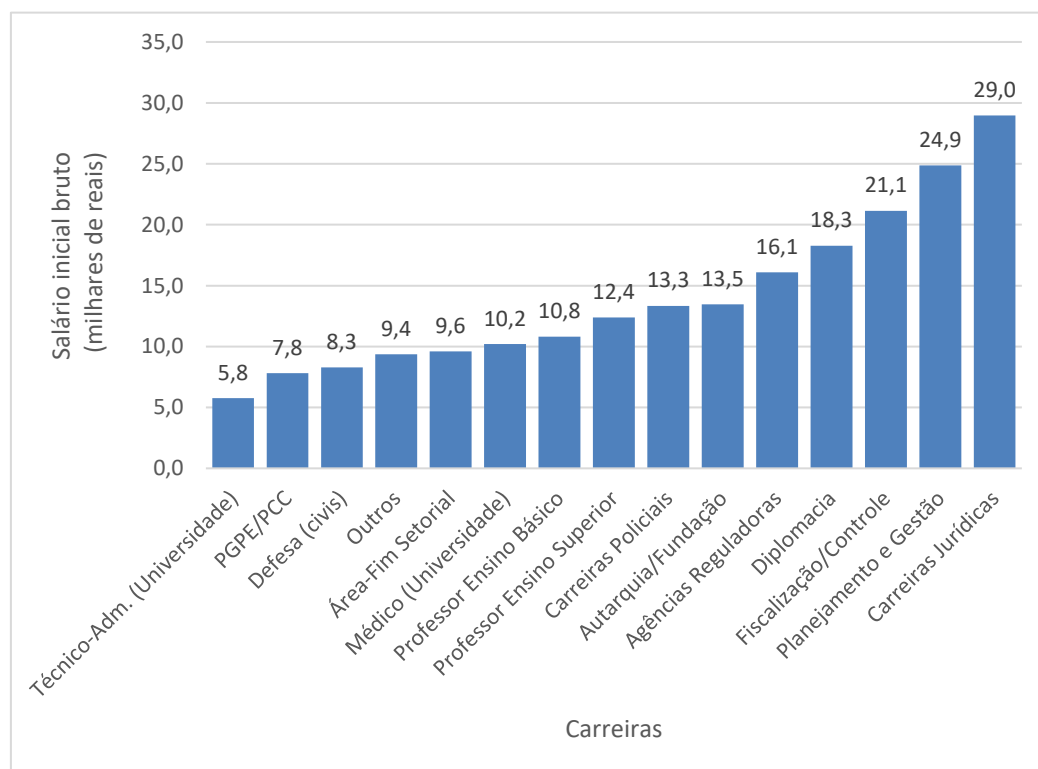
Em face de tamanha desigualdade e heterogeneidade salarial, Costa et al (2020, p. 17) concluem que “propostas de ajustes paramétricos com vistas a reduzir ou eliminar tal distinção podem ter efeitos pouco expressivos na desigualdade e negativos no crescimento econômico – via redução da demanda de bens e serviços”. Portanto, os autores sustentam que qualquer medida de ajuste no setor público leve em consideração a discriminação salarial por níveis de Poder, governo e carreiras.

3.3.3 Cargos, carreiras e estabilidade

A questão de como estão definidas as carreiras dos servidores públicos também está na pauta das discussões sobre a PEC 32. Essa parte do debate envolve aspectos relacionados à evolução da carreira do servidor, medidas de avaliação de desempenho e legitimidade da estabilidade funcional. As carreiras públicas seguem critérios definidos por leis e estatutos federais, estaduais e municipais, que regem sobre as mais diversas questões, seja a respeito de progressão de carreira, padrões salariais, gratificações ou benefícios dos servidores. Abrão et al (2019, p. 28) apontam que essas leis “estão hoje pulverizadas, refletindo um sem-número de carreiras e cargos que foram se multiplicando ao longo dos últimos 20 anos. Só no governo federal são mais de 300 carreiras distintas”. Críticos argumentam que esse modelo está ultrapassado e há carreiras que não trazem nenhuma contribuição à população brasileira, pois encontram-se obsoletas. Lisboa et al (2020, p. 5) aponta que “diversas carreiras, sobretudo nos Estados, garantem benefícios por tempo de serviço e aposentadorias precoces, ampliando a despesa independentemente da realidade do país”.

O mau uso das verbas indenizatórias, que permitem remuneração acima do teto constitucional, também são alvos de críticas tanto de defensores como de contrários à reforma. Mello (2021) aponta que uma reforma administrativa “deveria prever a regulamentação do teto remuneratório, excluindo todos os ‘penduricalhos’ usualmente encontrados nas remunerações de juízes e desembargadores, [...] reduzir salários de entrada e alongar algumas carreiras que hoje possuem um salário inicial muito elevado”. O Gráfico 9 lista a remuneração bruta inicial para servidores federais por grupo de carreiras. Nota-se que, para a maioria das carreiras, o salário inicial é elevado. As carreiras jurídicas têm vencimentos iniciais equivalentes a 75% do salário dos ministros do STF, o teto constitucional. Dessa forma, há pouco espaço para avanços em termos de remuneração.

Gráfico 9. Remuneração inicial bruta dos servidores federais por grupos de carreiras.

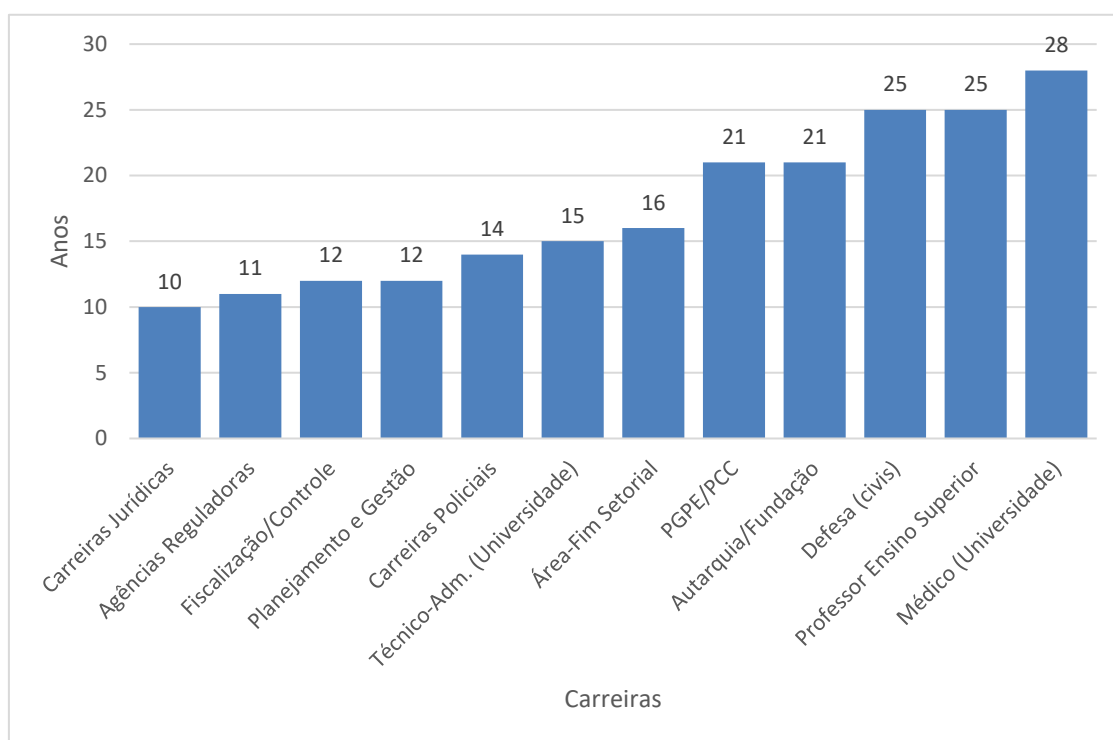


Fonte: Banco Mundial, 2019. Adaptado. Valores corrigidos para janeiro de 2022 pelo IPCA.

No Gráfico 10, estão listados os tempos medianos para que um servidor federal avance até o último nível da carreira. Devido ao fato de as carreiras jurídicas possuírem o maior salário inicial, também é delas o menor tempo para o avanço até o último nível, apenas dez anos. Comparativamente, as carreiras de médicos, defesa e professores de ensino superior levam o maior tempo, acima de 25 anos. O Banco Mundial (2019, p. 46) estima que “reduzindo todos os salários iniciais a, no máximo, R\$ 5.000,00 e aumentando o tempo

necessário para se chegar ao fim de carreira, obtém-se uma economia acumulada até 2030 de R\$ 104 bilhões (preços constantes de 2018)”. Lisboa et al (2020, p. 30) sugerem que haja “ampliação das diferenças remuneratórias entre o início e o final da carreira, com a progressão se dando por merecimento, em escolha feita por colegiado de gestores [...] como mecanismo de estimular o empenho no cumprimento das funções”.

Gráfico 10. Tempo de serviço mediano até chegar ao último nível da carreira por grupo de carreiras do governo federal. 2018.



Fonte: Banco Mundial, 2019.

As avaliações de desempenho também são pontos de destaque do debate. Esta questão e o desligamento por insuficiência de desempenho são lacunas persistentes no setor público brasileiro, especialmente por uma série de legislações que nunca foram efetivamente regulamentadas, apesar de serem previstas desde a reforma administrativa do governo FHC. De fato, há pouca divergência nessas questões. Defende-se um modelo efetivo de avaliação de desempenho, não apenas como justificativa para uma possível exoneração, mas para ganhos de eficiência, melhoria da qualidade dos serviços públicos e valorização dos bons servidores. A sugestão de Abrão et al (2019, p. 32) aponta para uma avaliação que “deverá conter critérios abrangentes, incluindo critérios comportamentais, com o intuito de inclusive proporcionar maior assiduidade”. Por outro lado, argumenta-se que a avaliação de desempenho não pode confundir problemas oriundos da falta de condições de trabalho,

situação comum no setor público, com a responsabilidade individual do servidor (MUGNATTO, 2021). Apesar de ser um tema central na PEC 32, a aplicabilidade adequada da avaliação de desempenho é complexa, dados os incentivos e particularidades do setor público, que não se aplicam à iniciativa privada.

Um dos pontos mais polêmicos de toda a discussão sobre reforma administrativa está na questão da estabilidade do servidor público. Prevista no artigo 41 da Constituição Federal de 1988, a estabilidade dá garantias de que o servidor público, após três anos de efetivo exercício e aprovação em estágio probatório, não pode ser demitido, exceto por processo administrativo ou judicial com trânsito em julgado, com direito a ampla defesa. Conforme visto nos capítulos anteriores, a estabilidade foi criada durante a reforma administrativa do governo Vargas e resgatada em 1988, após ter sido praticamente abandonada durante a ditadura militar, que privilegiou as contratações pela CLT. Durante a reforma do governo FHC, a estabilidade esteve no centro da discussão e era vista como um empecilho a uma maior flexibilização dos regimes dos servidores públicos. A estabilidade foi criada, sob influência da burocracia de Max Weber, para proteger o servidor do Estado de influências e perseguições políticas, além de garantir autonomia na realização das tarefas do cargo. Carneiro e Menicucci (2011, p. 16) organizam as principais características originárias deste modelo weberiano:

A carreira aponta para estabilidade e segurança, expressando um requisito para decisões de longo prazo no tocante a investimentos pessoais em qualificação e aprimoramento profissional. [...] refere-se à preocupação em assegurar proteção formal ao membro da organização no desempenho das atribuições e no cumprimento das responsabilidades do cargo que ocupa. Tal proteção cumpre um duplo objetivo, que conflui para a impessoalidade na dinâmica da vida organizacional. Por um lado, provê uma fonte de poder pessoal a todo e qualquer membro da organização compatível com o efetivo exercício do cargo que este ocupa. Por outro, bloqueia ou, pelo menos, limita a vulnerabilidade em função do uso arbitrário do poder por parte de ocupante de cargo hierarquicamente superior, com o intuito de promover objetivos ou interesses que não correspondam à organização. (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011, p. 16).

A estabilidade está restrita ao regime estatutário, que representava, em 2017, 92% dos vínculos no setor público federal, 90% nos Estados e 86% nos Municípios, portanto a vasta maioria dos vínculos do setor público no país (IPEA, 2021). As críticas, em geral, não desabonam a estabilidade em si, de fato reconhecem sua importância, mas pretendem condicioná-la a outros fatores. O relatório do Instituto Millenium (2020, p. 63), por exemplo, sugere “uma ampliação do número de cargos celetistas em detrimento dos estatutários, a fim de atrelar estabilidade ao cumprimento de metas durante os anos de exercício da função, com menores chances de conquistá-la previamente”. Outros apontamentos criticam, na verdade, a

impossibilidade de desligamento por insuficiência de desempenho, atrelando a estabilidade a uma proteção ao próprio servidor e não a continuidade dos serviços públicos (BANCO MUNDIAL, 2017). Os críticos do regime atual do funcionalismo também relacionam a estabilidade à problemas de ineficiência nos serviços públicos. No entanto, a estabilidade não é absoluta. Dados da Controladoria Geral da União mostram que, desde 2003, um total de 7.776 servidores federais estatutários foram expulsos do serviço público. 65% se referem a casos de corrupção e 25% estão relacionadas a abandono de emprego, inassiduidade ou acumulação ilegal de cargos (CUCOLO, 2020).

Segundo Cabral apud Cruz (2022), a estabilidade é importante em uma sociedade como a brasileira, ainda com fortes traços patrimonialistas, no entanto, “sem nenhum tipo de contrapartida, pela qual o indivíduo recebe o salário [...] independentemente do nível de esforço empregado, é ruim para a população, que pode acabar sem ter os serviços públicos prestados adequadamente”. Lotta apud Cruz (2022) observa que, dada a experiência brasileira recente e os diversos problemas estruturais do Estado, não se pode renunciar à estabilidade. A autora cita, como exemplos recentes, a posição dos servidores federais do Ministério da Saúde e ANVISA, que resistiram aos interesses de sabotagem do processo de vacinação da Covid-19, promovido pelo presidente Jair Bolsonaro, no contexto da pandemia.

A estabilidade é, também, um fator habitualmente associado à busca pelo emprego público no Brasil. Cargos com maiores salários, benefícios, prestígio social e com poder de Estado têm concorrência elevada nos processos de seleção públicos. Apesar do chamado “sistema de mérito”, argumenta-se que o mecanismo de seleção via concurso público privilegia àqueles com melhores condições financeiras, que podem adiar sua entrada no mercado de trabalho e dedicar-se exclusivamente à absorção de conteúdo para as provas, que geralmente demandam um exercício de memorização de legislações, normas e portarias. Esses fatores reforçam a desigualdade nas esferas mais elevadas do serviço público, além de promover, nas instituições públicas, uma visão de mundo de um segmento específico da sociedade brasileira (MASCARO apud RODAS, 2022). Nesse sentido, a capacidade dos concursos de selecionar os “melhores candidatos” é questionada, dadas as características de gênero, raça e renda da população brasileira, que não é refletida adequadamente na elite do funcionalismo público, o que reforça a necessidade de implementação de políticas públicas (como a Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, que estabeleceu 20% de cotas para negros nos concursos públicos federais) voltadas a ampliar a diversidade no quadro de pessoal do serviço público brasileiro (IBGE, 2021).

Apesar da flexibilização da estabilidade ter sido removida no texto substitutivo da PEC 32, as discussões a respeito do tema devem seguir adiante, pois se trata de um tema já conhecido no debate público, ao menos desde a década de 1990. Cabe ressaltar que o regime estatutário pôde ser contornado, ainda que timidamente, mediante a publicização de serviços públicos para o terceiro setor durante a reforma gerencial de 1995, via Organizações Sociais, além da ampliação de contratos temporários e outros tipos de vínculos no setor público, que estão novamente na pauta de uma reforma administrativa.

3.3.4 Perspectivas para reformas administrativas no Brasil

Passados mais de 25 anos desde a última grande reforma administrativa no Brasil, o debate sobre a PEC 32/2020 emergiu em meio aos desafios impostos pelo coronavírus (Covid-19) e pela crise econômica e social. Nas últimas décadas, a reforma do serviço público foi sustentada pelo modelo da Nova Gestão Pública. Esse modelo se concentrou na aplicação de técnicas do setor privado para tornar o setor público mais flexível, descentralizado e responsivo às necessidades dos usuários. A ênfase crescente na redução de custos, eficiência e orientação ao consumidor transformou a administração pública em todo o mundo. Houve também uma mudança no sentido do papel do Estado, que, em vez de liderar a prestação de serviços públicos, deveria ter um papel subsidiário, com o estabelecimento de uma estrutura de autonomia gerencial, guiada por padrões baseados em normas de negócios aplicados na iniciativa privada. A realidade dos países em desenvolvimento e o debate sobre o desenvolvimento avançaram, mas a reforma do serviço público ainda está presa ao pensamento dos anos 1990 em muitos países (MCCOURT, 2013).

No Brasil, a PEC 32 reforça uma agenda que, apesar de ter realizado alterações amplas em diversos aspectos constitucionais na década de 1990, não logrou, à época de sua realização, alcançar todas as mudanças que pretendia realizar na estrutura do Estado, em especial relacionado ao fim da estabilidade e ao fim do regime jurídico único. Diante de um quadro de obrigações constitucionais firmados em 1988, que preconiza a prestação universal de serviços de saúde básica, educação, segurança e seguridade social, a reforma do serviço público, dada sua complexidade, não pode ser vista como um fim em si mesma, mas um meio para outros fins maiores, notadamente um resultado de desenvolvimento, nos quais a melhoria e expansão dos serviços públicos é fundamental, uma vez que a função pública como um todo pode ser vista como um dos principais instrumentos com os quais o Estado cumpre suas obrigações.

Nesse sentido, a estratégia reformista não pode emergir como objetivo de estigmatizar o servidor público, que se torna um “privilegiado do sistema”, sustentado pelos recursos arrecadados pelos pagadores de impostos, mas “fomentar políticas de gestão pública que possibilitem um ambiente organizacional com os incentivos justos para que a Administração Pública cumpra sua missão de servir a sociedade” (SECCHI e TEIXEIRA, 2021). Para Mello (2021), uma reforma administrativa deve abranger aspectos relacionados à transformação das carreiras com vistas aos avanços tecnológicos que marcam o período recente, especialmente durante a pandemia, além da qualificação e treinamento de servidores, o combate a distorções localizadas no Judiciário e a manutenção da estabilidade funcional. O autor destaca a importância de reforçar o papel do Estado e inserir a reforma administrativa no debate sobre estratégias de desenvolvimento, qualificando o corpo funcional do Estado para enfrentar questões essenciais no futuro, como a preservação do meio ambiente, saúde e economia do cuidado (MELLO, 2021).

A questão do avanço tecnológico e como ele irá afetar o serviço público deverá ocupar uma posição relevante nas próximas discussões sobre reforma administrativa. A automação, o desenvolvimento de aplicativos móveis e aumento do uso de serviços digitais devem reduzir a necessidade de reposição de servidores e o número de carreiras. Durante a pandemia do coronavírus, a necessidade de trabalhar, prestar serviços e se comunicar com os cidadãos remotamente impulsionou a transformação digital, causada pelas crescentes demandas dos cidadãos por mais e melhores serviços, além das pressões fiscais que exigem dos governos um uso mais eficiente dos recursos públicos. Esses fatores levaram os governos a explorar ainda mais os sistemas digitais e a promover iniciativas de transformação digital (BID, 2021). Nesse sentido, a transformação digital e informatização do setor público implica na modificação de inúmeros papéis, que podem estar relacionadas a introdução de uma inovação, como uma ferramenta tecnológica que apoia e agiliza uma função desempenhada por um servidor público, e podem resultar da modificação ou eliminação de processos ou cargos provocada pela automação de tarefas (BID, 2021). O uso da tecnologia pelos Estados para modernizar o setor público é uma tendência que não poderá ser desprezada por novas reformas administrativas. Em estudo realizado por Adamczyk (2020, p. 44), estimou-se que cerca de “20% do total de servidores do Executivo federal encontra-se em ocupações com elevado potencial a terem suas tarefas atribuídas à sistemas automatizados nas próximas décadas”, especialmente para ocupações de menor qualificação e que exercem tarefas de baixo nível de complexidade.

A esse respeito, o governo federal brasileiro, por exemplo, reportou uma economia fiscal de R\$ 462 milhões após a digitalização de 1.116 serviços entre janeiro de 2019 e janeiro de 2021 (BID, 2021). No ano de 2020, foram disponibilizados 527 serviços em formato digital, totalizando mais de 2,6 mil serviços públicos totalmente digitais e disponíveis no Portal Gov.br, que entrega serviços digitais para cerca de 115 milhões de brasileiros (BRASIL, 2021d). A economia de recursos estimada é de R\$ 2 bilhões por ano, sendo R\$ 1,5 bilhão para a população e aproximadamente R\$ 500 milhões para o governo (BRASIL, 2021d).

O Brasil, nesse sentido, está posicionado entre os 20 primeiros países do mundo com melhor oferta de serviços públicos digitais, de acordo com ranking da ONU (ONU, 2021). Em outra classificação, feita pela OCDE, o Brasil fica em 16º, com um índice de implementação de governo digital superior à média dos países do grupo. O Índice de Maturidade *GovTech*, do Banco Mundial, colocou o Brasil como 7º país com a mais alta maturidade em governo digital no mundo, no grupo A, junto com 43 países, indicando um desempenho muito alto em suporte aos principais sistemas de governo, aprimoramento da prestação de serviços, integração do engajamento do cidadão, e incentivo às habilidades digitais das pessoas no setor público, ao regime legal e regulatório apropriado, à capacitação e à inovação (BANCO MUNDIAL, 2021).

Apesar da posição de destaque internacional do Brasil no campo do governo digital, o país tem questões graves relacionadas à infraestrutura, desigualdade de renda e oportunidades, o que exclui parte considerável da população do acesso aos serviços públicos digitais. Segundo a pesquisa do CETIC, TIC Domicílios (2021a), cerca de 35,5 milhões de pessoas não tinham acesso à internet no país em 2020. O setor de saúde pública, que tem uma demanda massiva por parte da população, ainda carece de melhorias amparadas pela tecnologia (por exemplo, digitalização de prontuários, integração de sistemas), o que afeta a eficiência e qualidade da prestação desses serviços, principalmente quando comparadas às inovações do setor privado (OLIVEIRA, 2022). Na educação, as restrições de mobilidade impostas pela pandemia também demonstraram os problemas para alunos carentes acessarem os sistemas de aprendizados virtuais, seja pela indisponibilidade de acesso à internet nos domicílios dos alunos ou pela ausência dispositivos adequados para a utilização do serviço (CETIC, 2021b).

Nesse sentido, para combater a força destrutiva da desigualdade, o Brasil precisa de políticas públicas abrangentes de longo prazo, que possam reforçar a capacidade de articulação do setor público. As conquistas constitucionais de 1988 elevaram o campo de prestação de serviços pelo Estado, de modo que a grande maioria dos cidadãos brasileiros depende desses serviços para terem acesso à educação, saúde, cultura e previdência. No caso da educação, dados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio (PNAD) de 2019 apontam que o percentual de alunos em escolas públicas era de 74,7% para creches, 82% para o ensino fundamental e 87,4% para o ensino médio regular, com preponderância contínua da rede pública ao longo dos anos (IBGE, 2019a). Na saúde, dados da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) de 2019 mostram que apenas 28,5% da população brasileira possui algum plano de saúde ou odontológico privado e 69,8% utilizavam o serviço público de saúde (IBGE, 2019b). Assim, do ponto de vista social, é do interesse de todos os brasileiros a discussão e os desdobramentos que se seguirão com a nova reforma administrativa, pois definirá para as próximas décadas o norte da prestação de serviços públicos no país, tão essenciais para a manutenção dos direitos sociais. No contexto de crise econômica e social, essa importância é reforçada.

3.4 Considerações do capítulo

Neste capítulo final, foram apresentadas as principais premissas da nova reforma administrativa, sob a Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020. Com a crise econômica de 2015, voltaram à cena questionamentos fiscais a respeito da administração pública e seus servidores de um modo geral. A agenda de reformas constitucionais, pavimentada pelo governo Michel Temer após o *impeachment* de Dilma Rousseff, afetou profundamente a administração pública ao estabelecer o teto de gastos. O ímpeto das reformas não foi abandonado no governo Bolsonaro, que aprovou a reforma da previdência e, em seguida, propôs a nova reforma administrativa, mesmo em um contexto de crise sanitária. Nesse sentido, a PEC 32, seguindo uma agenda semelhante à da reforma administrativa da década de 1990, busca impor medidas de austeridade nas folhas de pagamento dos servidores públicos via redução de jornada e salários, flexibilização da gestão de pessoas, além de apertar os critérios para a concessão de estabilidade, limitadas aos cargos típicos de Estado. Também prevê a avaliação de desempenho, com vistas a demissão por insuficiência de desempenho e cria vínculos diferenciados dentro do setor público, com a generalização dos cargos em comissão, além de possibilitar parcerias com o setor privado para realizar a prestação de serviços públicos, com compartilhamento de materiais e recursos humanos.

A PEC 32 também concede ao Presidente da República poderes para eliminar empregos e órgãos do setor público e reestruturar departamentos do governo sem aprovação do Congresso. Após discussão na Câmara dos Deputados, o texto base foi aprovado com mudanças substanciais, e algumas medidas sinalizadas pelo Executivo não foram adotadas pelo texto substitutivo. Assim, foi mantida a estabilidade para todos os servidores estatutários, e excluídas medidas relacionadas aos poderes extraordinários concedidos ao Presidente da República e a generalização dos cargos comissionados em qualquer área do governo. O substitutivo foi além e determinou os critérios para a avaliação de desempenho e delimitou as carreiras exclusivas de Estado, antes delegadas à lei posterior.

O debate em torno da reforma foi apresentado em quatro questões, relacionadas ao tamanho do funcionalismo público no Brasil; o peso da folha de pagamentos e salários; as carreiras, cargos e estabilidade; e as perspectivas futuras para reformas administrativas no país. Ao analisar os argumentos sobre o tamanho do funcionalismo, chegou-se à conclusão de que este não é excessivo, pelo contrário, quando comparado mesmo aos países ricos e mesmo aos países pares da América Latina, que não possuem serviços universais de saúde, por exemplo. Por outro lado, o gasto com o funcionalismo público é alto comparativamente aos outros países, o que pode ser explicado pela heterogeneidade salarial dentro do setor público e pelo amplo sistema de prestação de serviços públicos no país. Conforme apresentado, há diferenças remuneratórias significativas entre os níveis de Poder e governo, de modo que a mediana dos servidores municipais está um pouco acima de dois salários mínimos, enquanto no Judiciário Federal a remuneração está acima de 14 mil reais para 75% dos servidores deste Poder. Observa-se, entretanto, que a União segue respeitando os limites da LRF, não atingindo ao menos o limite de alerta da lei. Nos Estados, que precisam dedicar mais servidores aos serviços de educação e saúde, o limite de alerta foi ultrapassado pela maioria dos entes federados, alguns, inclusive, superando o limite legal da LRF. Argumenta-se a favor de um maior equilíbrio entre os vencimentos entre Poderes e governos, uma vez que, conforme apresentado, o gasto *per capita* com o funcionalismo público brasileiro não está entre os mais altos do mundo, assim áreas mais deficitárias poderão aumentar a qualidade e expandir os seus serviços aos que mais necessitam. Nas carreiras, foi posto que é necessária uma reorganização funcional, diminuindo os salários iniciais e ampliando o tempo até atingir o limite final da carreira, de modo a dar incentivos aos servidores para uma carreira de longa duração. A estabilidade é defendida como condição essencial para a manutenção de um serviço público impessoal, distante de influências políticas. Nesse aspecto, reforça-se a

necessidade de uma avaliação de desempenho efetiva, que busque e incentive as melhores práticas de gestão no serviço público.

Sobre as perspectivas futuras de reformas administrativas, foi salientado a importância de uma agenda que leve em consideração a capacidade de atuação do Estado, na melhoria qualitativa dos serviços públicos e não apenas uma reforma focada nos próprios servidores públicos como agentes privilegiados, argumento que orbita o debate público desde as reformas da década de 1990. A capacidade de atuação do Estado é de suma importância em um país com elevado nível de desemprego, desigualdade de renda e oportunidades, com uma população dependente da prestação de serviços públicos de saúde e educação básica. A administração pública deve, portanto, qualificar-se para cumprir o compromisso político e social firmado na Constituição Federal de 1988. Além desses aspectos, também foi discutido sobre o avanço das tecnologias e processos de digitalização e automação de serviços públicos, temas que devem ganhar espaço na discussão sobre a atuação do setor público, e possivelmente terão impactos relevantes em futuras reformas administrativas.

4 Considerações finais

Ao longo deste trabalho foram apresentados os diversos elementos que podem caracterizar e explicar o processo de implementação de reformas administrativas no Brasil. Em primeiro lugar, percebe-se que o campo da administração pública brasileira passou por uma série de mudanças. As reformas administrativas tiveram, em geral, a busca por uma maior eficiência da administração pública, ainda que por métodos distintos, seja através da redução de custos, diminuição ou criação de novas estruturas, centralização ou descentralização. Essas mudanças foram amparadas por diferentes visões sobre o papel do Estado no Brasil. Durante a década de 1930, o modelo patrimonialista e o clientelismo precisavam ser superados para que o Estado pudesse liderar um projeto que favorecesse o avanço do capitalismo e da industrialização. A primeira reforma administrativa, durante o governo Vargas, estabeleceu uma visão unitária de Estado, em que a formulação e implementação de políticas públicas são gerenciadas pelo governo central, através de um modelo burocrático. A administração pública do período configurou-se por um modelo hierárquico, centrado no papel das organizações públicas, concebidas como atores principais dentro da sociedade. O recrutamento dos servidores foi estipulado por mecanismos impessoais, com a adesão do concurso público, da estabilidade no cargo e da criação do regime estatutário. Buscava-se a organização administrativa federal, tomando como base os setores trabalhista e de saúde, através da criação de Ministérios específicos, além da instituição de medidas de racionalização administrativa, procurando aumentar a eficiência. Nesse modelo, a eficiência é buscada através do respeito a normas rígidas de procedimento, que os servidores e as organizações públicas devem cumprir. A centralização foi reforçada com a criação do DASP, em 1938, que coordenou e controlou todas as esferas da administração pública no país.

Durante a ditadura militar, a segunda reforma administrativa, de 1967, através do Decreto-Lei nº 200, priorizou o setor público indireto, que passou a conviver ao lado de um setor público direto e tornou a administração pública brasileira complexa e heterogênea. Buscava-se o distanciamento do modelo burocrático, considerado inflexível diante das necessidades do avanço industrial e da institucionalização do papel interventor do Estado na economia. O setor público indireto, nesse sentido, delegou autoridade a unidades governamentais autônomas, isto é, empresas estatais, autarquias e fundações, que se expandiram com base nos princípios do setor privado, através do regime celetista e de flexibilizações nas práticas de recrutamento de servidores. A adoção de práticas do setor

privado no setor público indireto se expandiu durante a década de 1970, enquanto a administração central esvaziava-se. A reforma administrativa de 1967 definiu a organização do setor público brasileiro até a redemocratização na década de 1980. Com a redemocratização e a Constituição de 1988, houve um retorno à ideia de burocracia baseada no mérito, por meio do reforço da administração direta, com a valorização da função pública e de renovação dos quadros de pessoal, além da adoção de um regime jurídico único como o arcabouço legal para os servidores públicos, contemplando admissão via concurso público e estabilidade no cargo, após cumprimento de estágio probatório.

Durante a década de 1980, o protagonismo dos Estados na promoção do crescimento econômico e transformação social foi abalado internacionalmente devido à crise econômica e ao esgotamento do modelo de *welfare state*, gerando uma crença comum sobre a ineficácia do setor público em favor das instituições de mercado. Nesse cenário, a Nova Gestão Pública surgiu como resposta à crescente crise fiscal enfrentada pelos governos em todo o mundo. Esse modelo de administração trouxe para dentro do setor público abordagens e métodos gerenciais amplamente empregados no setor privado, como a orientação para o mercado, gestão de desempenho, flexibilização, terceirização, controle de produção e o cidadão como cliente.

No Brasil, o cenário de crise fiscal da década de 1980 e início de 1990 resultou na reforma gerencial de 1995, que buscou trazer elementos da Nova Gestão Pública ao setor público brasileiro, em busca de uma redefinição do papel do Estado, que teria um papel subsidiário, no contexto de um ajuste fiscal prolongado. Esta reforma buscou flexibilizar os vínculos de emprego no setor público com a extinção do regime jurídico único, criar mecanismos de avaliação de desempenho dos servidores e delegar ao terceiro setor funções que até então eram exercidas diretamente pelo Estado, em resposta à suposta centralização excessiva promovida pela Constituição de 1988. A implementação da reforma gerencial, no entanto, nunca foi completa, em grande parte devido à falta de legislação complementar, no caso da avaliação de desempenho, e da judicialização, como no caso do regime jurídico único.

A necessidade de adaptação da administração pública aos compromissos firmados pela Constituição de 1988 e o predomínio de uma agenda a favor da redução do papel do Estado a partir da década de 1990 resultou em um processo aparentemente contraditório dentro do setor público, uma vez que este deveria prover serviços universais de saúde, educação, segurança e seguridade social ao mesmo tempo em que deveria enxugar seus gastos. A partir dos anos

2000, viu-se a expansão do serviço público, amparado por uma agenda que visava a redução das desigualdades sociais através de programas de transferência de renda.

Com a crise econômica e social iniciada em 2015, a agenda de reformas voltou à pauta das discussões públicas e ganhou espaço na agenda do governo Michel Temer e Jair Bolsonaro. Nesse aspecto, uma série de medidas voltadas à contenção do gasto público foram realizadas através de Emendas Constitucionais, com o teto de gastos públicos e a reforma da previdência. Durante a pandemia de coronavírus, que afetou o mundo em 2020, o governo federal brasileiro, seguindo a agenda de reformas, propôs uma nova reforma administrativa, com premissas semelhantes àquelas da última reforma ocorrida na década 1990, visando a flexibilização do regime estatutário, a limitação da estabilidade funcional e a redução de jornada de salários. Assim, a PEC 32 emerge como a retomada de uma agenda que busca a implementação de um Estado guiado pelo princípio da subsidiariedade, contra uma máquina pública supostamente inchada e ineficiente. O governo de Jair Bolsonaro busca, ao mesmo tempo, imprimir na nova reforma administrativa as características particulares de seu governo, com a prevalência da participação militar e uma tentativa de ingerência total sobre a administração pública federal.

As reformas administrativas, conforme demonstrado nos capítulos anteriores, geralmente são evocadas em momentos de crise econômica e social ou em situações de ruptura institucional. Desde a Constituição de 1988, o discurso dominante busca responsabilizar os servidores por ineficiências na prestação de serviços públicos, em razão de uma estrutura funcional supostamente privilegiada e acomodada. No entanto, argumentou-se neste trabalho que o Estado brasileiro deve incentivar a qualificação e a motivação dos seus servidores, de modo a consolidar um modelo de administração pública capaz de lidar com os problemas do futuro e reforçar o compromisso político e social de 1988, quando foi escolhido um modelo de universalização de direitos sociais mediante o acesso à educação, saúde e seguridade social públicas. Estas áreas exigem capacidade de articulação entre os diversos setores da administração pública, de modo que possam cumprir seu objetivo de servir à sociedade brasileira, ainda muito desigual e dependente dos serviços públicos.

Referências bibliográficas

ABRÃO, A. C., FRAGA NETO, A., SUNDFELD, C. A. **A reforma do RH do governo federal**. Série Panorama Brasil, Oliver Wyman. 2019.

ABRUCIO, F. L. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.

_____. Uma Viagem Redonda: por que ainda discutimos o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado 25 anos depois? In: Cavalcante e Silva (Orgs.) **Reformas do Estado no Brasil: Trajetórias, Inovações e Desafios**. IPEA. 2020.

ABRUCIO, F. L., LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: Pires et al (Orgs.) **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Ipea:Enap, p.23-57. 2018.

ADAMCZYK, W. B. **Impacto da Automação no Executivo Federal no Brasil** – Relatório 3. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, Brasília, 2020

BIASOTO, G. **A questão fiscal no contexto da crise do pacto desenvolvimentista**. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. 1995.

BANCO MUNDIAL. **Governance and Development**. Washington, D. C. - Banco Mundial. 1992.

_____. **GovTech Maturity Index: The State of Public Sector Digital Transformation**. Washington, D.C. 2021. Disponível em <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36233>>. Acesso em: 30 mai. 2022.

_____. **Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. Washington, D.C. 2017. Disponível em <<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/Volume-I-síntese>>. Acesso em: 07 mai. 2021.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. **Digital Transformation and Public Employment: The Future of Government Work**. 2021. Disponível em <<https://publications.iadb.org/en/digital-transformation-and-public-employment-future-government-work>>. Acesso em: 20 mai. 2022.

BRANDÃO, F. Governo defende novo regime de contratações; oposição teme precarizar serviço público. **Agência Câmara de Notícias**. Brasília, 22/06/2021a. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/noticias/776179-governo-defende-novo-regime-de-contratacoes-oposicao-teme-precariizar-servico-publico>>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. Reforma administrativa: veja as diferenças entre a proposta do governo e o texto aprovado pela comissão. **Agência Câmara de Notícias**. Brasília, 27/09/2021b. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/noticias/810414-reforma-administrativa-veja-as-diferencas-entre-a-proposta-do-governo-e-o-texto-aprovado-pela-comissao/>>. Acesso em: 19 mai. 2022.

BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2135**. Supremo Tribunal Federal. 2007. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=11299>>. Acesso em 17 abr. 2022.

_____. **Balanço 2020**. Secretaria de Desburocratização, Gestão e Governo Digital 2021d. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/janeiro/arquivos/Balanco2020_08.01.2021.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2022.

_____. **Benefícios do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada**. 2022a. Disponível em: <https://cecad.cidadania.gov.br/agregado/resumovariavelCecad.php?uf_ibge=6&nome_estado=Brasil&id=79>. Acesso em: 01 mar. 2022.

_____. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais - 2021**. Secretaria do Tesouro Nacional. 2021c.

_____. **Boletim Estatístico de Pessoal.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 2017.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** 1946. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 05 set. 2021.

_____. **Comissão Especial Destinada a Proferir Parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020, que altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa.** Câmara dos Deputados, Brasília, DF. 2021b. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262083>>. Acesso em: 04 maio de 2022.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 out. 2021.

_____. **Decreto nº 51.705, de 14 de fevereiro de 1963.** Dispõe sobre o escopo da reforma dos serviços públicos federais e as atribuições do Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa. 1963. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-51705-14-fevereiro-1963-391669-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 09 set. 2021.

_____. **Decreto nº 54.401, de 9 de outubro de 1964.** Cria Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa e dá outras providências. 1964. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-54401-9-outubro-1964-394953-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 30 set. 2021.

_____. **Decreto nº 86.215, de 18 de julho de 1981.** Fixa normas para a transferência, transformação e desativação de empresas sob o controle do Governo Federal, nos casos que especifica. 1981. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-86215-15-julho-1981-435410-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 30 set. 2021.

_____. **Decreto nº 93.277, de 19 de setembro de 1986.** Institui a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública - CEDAM, e dá outras providências. 1986. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d93277.htm>. Acesso em: 02 out. 2021.

_____. **Decreto-Lei nº 776, de 7 de outubro de 1938.** Dispõe sobre a especialização e aperfeiçoamento de funcionários públicos civis federais no estrangeiro, e dá outras providências. 1938. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-776-7-outubro-1938-350291-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 05 set. 2021.

_____. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. 1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 20 out. 2021

_____. **Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.** Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. 2003. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm>. Acesso em: 28 dez. 2021

_____. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019.** Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. 2019. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm>. Acesso em: 21 mar. 2022

_____. **Estatísticas Fiscais do Governo Central Orçamentário.** Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Economia. 2022b. Disponível em

<<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/estatisticas-fiscais-do-governo-central-orcamentario/2020/25>>. Acesso em 10 fev. 2022.

_____. **Gestão pública de um Brasil para Todos** – plano de gestão do governo Lula. Ministério do Planejamento. Secretaria de Gestão. Brasília, DF: MP/SEGES. 2003.

_____. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. 2004. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 29 out. 2021.

_____. **Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017**. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares no 101, de 4 de maio de 2000, e no 156, de 28 de dezembro de 2016. 2017. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp159.htm>. Acesso em: 25 mar. 2022.

_____. Presidente (1930-1945: Getúlio Dornelles Vargas). **Discurso pronunciado, por ocasião da posse como Chefe de Governo Provisório da República**. Rio de Janeiro, 3 nov. 1930. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/getulio-vargas/discursos/1930/03.pdf/view>>. Acesso em: 31 ago. 2021.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Presidência da República. Brasília: Mare, 1995.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Câmara dos Deputados, Brasília, DF. 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262083>>. Acesso em: 20 abril de 2021.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020.** Emenda Supressiva nº 03 Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Câmara dos Deputados, Brasília, DF. 2021a. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262083>>. Acesso em: 04 mai. 2022.

_____. **Resolução nº 17, de 1989.** Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Câmara dos Deputados, Brasília, DF. 1989. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 13 mai. 2022.

_____. **Transição de Governo 2018-2019:** Informações estratégicas. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil:** para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34, 1996.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise:** a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Editora UNESP, IE – UNICAMP, 2002.

CARNEIRO, R., BRASIL, F. P. D. Reforma do Estado e descentralização no Brasil contemporâneo: governos locais, eficiência e democracia. In: ESPINOSA, R. M. (org.). **Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI.** Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México, 2014. p. 447-478.

_____. O Papel do Estado e as Reformas na Administração Pública: da Constituição Federal de 1988 ao Contexto Pós-pandemia. **Texto para discussão nº 49.** Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz. 2021.

CARNEIRO, R. MENICUCCI, T. M. G. Gestão Pública no Século XXI: As Reformas Pendentes. **Texto para discussão nº 1686.** Brasília: IPEA. 2011.

CARVALHO FILHO, E. D. P. **Evolução do emprego público no Brasil nos anos 90.** Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. 2002.

CARVALHO, L., TONETO, R., CARDOMINGO, M. De parasitas às palmas na janela: uma análise dos gastos com funcionalismo no Brasil. **Nota de Política Econômica nº 004**. 2020. MADE/USP. Disponível em <<https://madeusp.com.br/publicacoes/artigos/de-parasitas-as-palmas-na-janela-uma-analise-do-funcionalismo-publico-brasileiro/>>. Acesso em 12 maio 2021.

CAVALCANTE, P. L. Trends in Public Administration after Hegemony of the New Public Management. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 70, n. 2, p. 195 - 218, 2019.

_____. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado à Luz da Literatura Brasileira. In: Cavalcante e Silva (Orgs.) **Reformas do Estado no Brasil: Trajetórias, Inovações e Desafios**. IPEA. 2020.

CETIC - Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação. **Pesquisa TIC Domicílios – 2021**. 2021a. Disponível em <<https://cetic.br/pt/tics/domicilios/2021/domicilios/>>

_____. **Pesquisa TIC Educação – 2021**. 2021b. Disponível em <<https://cetic.br/pt/pesquisa/educacao/indicadores/>>

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. O peso do funcionalismo público no Brasil em comparação com outros países. **Nota Econômica nº 15**. CNI, 2020.

COSTA, F. L. Bases Teóricas e Conceituais da Reforma dos anos 1990: Crítica do Paradigma Gerencialista. **Revista Brasileira de Administração Política**, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 79, 2016.

COSTA, L. C. O governo FHC e a reforma do Estado brasileiro. **Pesquisa e Debate**, v. 11, n. 1(17), p. 49-79, 2000.

CRUZ, I. **Qual o papel da estabilidade no serviço público do Brasil**. Nexo Jornal. 01/02/2022. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2022/02/01/Qual-o-papel-da-estabilidade-no-servi%C3%A7o-p%C3%BAblico-do-Brasil>>. Acesso em: 18 mai. 2022.

CUCOLO, E. **Nenhum dos 7.766 servidores expulsos desde 2003 saiu por mau desempenho**. Folha de São Paulo, 02/01/2020.

DALINGWATER, L. Civil Service Reform and the Legacy of Thatcherism. **Observatoire de la société britannique**, 17, p. 61-78. 2015.

DIAS, J. N. T. **A Reforma Administrativa de 1967**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969.

DINIZ, E., LIMA JUNIOR, O. B. **Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia**. Brasília: IPEA/CEPAL. 1986.

FADUL, E., SOUZA, A.R. Políticas de Reformas da Administração Pública Brasileira: Uma Compreensão a partir de seus Mapas Conceituais. **XXIX ENANPAD**, Brasília/DF, 2005

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 1998.

FERNANDES, A., TOMAZELLI, I., RODRIGUES, E. Governo quer reduzir carreiras públicas. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 18 de dezembro de 2018. Disponível em <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,conalگو-sinaliza-apoio-de-guedes-a-reforma-que-permita-demitir-servidor-ineficiente,70002645024>>. Acesso em 30 mar. 2022.

FMI – Fundo Monetário Internacional. **Governance and the Development Process**. Washington: FMI, 1991.

FURNO, J. **Reforma Administrativa e o mito do Estado “inchado”**. Instituto para Reforma das Relações entre Estado e Empresa. 2021. Disponível em <<https://iree.org.br/reforma-administrativa-e-o-mito-do-estado-inchado/>>. Acesso em: 20 mai. 2022.

GUERZONI FILHO, G. Diagnóstico e perspectivas da política de recursos humanos na administração pública brasileira. **Revista de informação legislativa**. v. 44, n. 175, p. 269-298, jul./set. 2007.

HOOD, C. A Public Management for All Seasons? **Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 3–19, 1991

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação**. 2021. Disponível em: <https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2021/estimativa_dou_2021.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2022.

Pesquisa

Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) - Educação. 2019a. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736_informativo.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

Pesquisa

Nacional de Saúde: percepção do estado de saúde, estilos de vida, doenças crônicas e saúde bucal. 2019b. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101764.pdf>> . Acesso em: 20 abr. 2020.

Representatividade e vagas para negros na Administração Pública – Lei 12.990/2014. Redação IBEGESP. 13/09/2021. Disponível em <<https://radar.ibegesp.org.br/representatividade-e-vagas-para-negros-na-administracao-publica-lei-12-990-2014/>>. Acesso em: 17 jul. 2022.

INSTITUTO MILLENIUM - IMIL. **Reforma Administrativa:** diagnósticos sobre a empregabilidade, o desempenho e a eficiência do Setor Público. IMIL, 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Atlas do Estado Brasileiro.** 2021. Disponível em <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>>. Acesso em 01 out. 2021.

LAMBERT, F. Tendências da Reforma Administrativa no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 4, n. 1, p. 135-158, 1970.

LEITE, L. Reflexões de um reformador contemporâneo do Estado brasileiro: entrevista com Luiz Carlos Bresser-Pereira. **Revista de Administração Pública**, 48 (4). 2014.

LISBOA, M., MENDES, M., MACHADO, L. M., BARROS, R. P., BOTELHO, V. **Uma agenda econômica pós-pandemia:** parte I - qualidade do gasto e tributação. INSPER. 2020.

LOPEZ, F., CARDOSO, J. C. **PEC 32/2020 e a volta do Estado liberal-patrimonial-oligárquico no Brasil.** Correio Braziliense, 13/07/2021. Blog do Servidor. Disponível em <<https://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/pec-32-2020-e-a-volta-do-estado-liberal-patrimonial-oligarquico-no-brasil/>>. Acesso em: 10 jul. 2022.

LOPREATO, F. L. C. Aspectos da atuação estatal de FHC à Dilma. **Texto para Discussão.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.

_____. A situação financeira dos Estados e a reforma tributária. **Texto para Discussão nº 115.** Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas. 2004.

_____. Governos Estaduais: o retorno à debilidade financeira. In: TEIXEIRA, L., BASTOS, P. P. Z. (orgs.). **Conjuntura, Estrutura e Teoria - O capitalismo contemporâneo nas análises do CECON (2017-2021).** Campinas, SP: Unicamp. IE, 2021.

MARCELINO, G. F. Administração pública brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 117, n. 2, set./dez. 1989.

MARTINS, M. H. **Fim do Gespública: Temer revogou.** Blog Gestão Pública. 2018. Disponível em: <<https://gestaopublica.net/blog/2018/01/06/fim-do-gespublica-temer-revogou/>>. Acesso em: 31 jan. 2022.

MATTOS, F. A. M. Emprego Público no Brasil: aspectos históricos e evolução recente. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). (2011), **Burocracia e ocupação do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA. 2011.

MCCOURT, W. **Models of Public Service Reform: A Problem-Solving Approach.** Policy Research Working Paper 6428. Washington D.C.: World Bank. 2013.

MELLO, G. S. **A reforma administrativa que o Brasil precisa.** Instituto para Reforma das Relações entre Estado e Empresa. 2021. Disponível em <<https://iree.org.br/a-reforma-administrativa-que-o-brasil-precisa/>>. Acesso em: 25 abr. 2022.

MOGIONI, C. A. F. M. Teto das remunerações e subsídios. **Cadernos Jurídicos**. São Paulo, ano 20, nº 47, p. 77-95. 2019.

MORON, E. D. L. Os limites do teto remuneratório na acumulação lícita de cargos e funções públicas e as transformações do Direito Administrativo: análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista Digital de Direito Administrativo**, vol. 6, n. 1, p. 246-262. 2019.

MUGNATTO, B. **Deputados divergem sobre possibilidade de votação da reforma administrativa em 2022.** Agência Câmara de Notícias, 23/02/2022. Disponível em<<https://www.camara.leg.br/noticias/853423-deputados-divergem-sobre-possibilidade-de-votacao-da-reforma-administrativa-em-2022/>>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Especialistas afirmam que reforma administrativa não prioriza desempenho do serviço público.** Agência Câmara de Notícias, 05/08/2021. Disponível em<<https://www.camara.leg.br/noticias/790205-especialistas-afirmam-que-reforma-administrativa-nao-prioriza-desempenho-do-servico-publico/>>. Acesso em: 27 mai. 2022.

NISKANEN, W. A. **Bureaucracy and representative government.** Nova York: Aldine, 1971.

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge University Press, Cambridge. 1990.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília: ENAP, 1997.

NUNES, S. P. P., NUNES, R. C. O Processo Orçamentário na Lei de Responsabilidade Fiscal: instrumento de planejamento. In: Figueiredo e Nóbrega. (Org.). **Administração pública, direito administrativo, financeiro e gestão pública: práticas, inovações e polêmicas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, v. , p. 25-. 2002.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Governance in Transition: public management reforms in OECD countries**. Paris: OCDE, 1995.

. **Government at a Glance 2021**, OECD Publishing, Paris. 2021.

. **Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020**. OECD Publishing, Paris. 2020.

OGP - Open Government Partnership. **Open Government Declaration**. Open Government Partnership. 2011. Disponível em: <<https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>>. Acesso em: 20 mar. 2022.

ONU - Organização das Nações Unidas. **E-Government Survey 2020: Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development**. 2021. Disponível em <<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020>> Acesso em: 30 mai. 2022.

OLIVEIRA, F. A. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009.

_____. **Governos Lula, Dilma e Temer: do espetáculo do crescimento ao inferno da recessão e da estagnação (2003-2018).** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019.

_____. **Política econômica, estagnação e crise mundial: Brasil, 1980-2010.** Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2012.

OLIVEIRA, R. **Digitalização da saúde pública: um desafio urgente.** Folha de São Paulo, 20/04/2022. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/blogs/saude-em-publico/2022/04/digitalizacao-da-saude-publica-um-desafio-urgente.shtml>>. Acesso em: 1 jul. 2022.

OREIRO, J.L., FERREIRA FILHO, H. **A PEC 32 da Reforma Administrativa: Reformar o Serviço Público para Acabar com o Estado do Bem-Estar Social e Implantar o Estado Neo-Liberal.** 2021. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/348629603_A_PEC_32_DA_REFORMA_ADMINISTRATIVA_Reformar_o_Servico_Publico_para_Acabar_com_o_Estado_do_Bem-Estar_Social_e_Implantar_o_Estado_Neo-Liberal>. Acesso em 24 abril 2021.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO - PMDB. **Uma ponte para o futuro.** Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015. Disponível em <<https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2021

PESSOA, R. S. **Disputa política e agenda administrativa: do governo FHC à gestão Lula-Dilma.** Arquivo Jurídico. Teresina-PI, v. 2, n. 1, p. 61-81. 2015.

PRZEWORKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: BRESSER PEREIRA, L. C. e SPINK, P. (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Editora Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1998.

RODAS, S. **"Cultura de classe média alta afeta profundamente o Direito", diz Alysso Mascaro.** Brasil 247. 17/07/2022. Disponível em < <https://www.brasil247.com/brasil/cultura->

de-classe-media-alta-afeta-profundamente-o-direito-diz-alysson-mascaro>. Acesso em: 17 jul. 2022.

ROSSI, P., MELLO, G. S. Choque recessivo e a maior crise da história: a economia brasileira em marcha à ré. In: TEIXEIRA, L., BASTOS, P. P. Z. (orgs.). **Conjuntura, Estrutura e Teoria** - O capitalismo contemporâneo nas análises do CECON (2017-2021). Campinas, SP: Unicamp. IE, 2021.

SANTOS, L. **A reforma administrativa no contexto da democracia**. Brasília: DIAP, 1997.

SILVA, L. B. O governo Lula e o legado do MARE. **XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires**. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires. 2009.

SOUZA, N. M. Reforma administrativa no Brasil: um debate interminável. **Revista de Administração Pública**, v. 28, n. 1, p. 54-70, 1994.

TIMOTEO, A. **O que muda no funcionalismo público com a proposta que avançou na Câmara.** UOL, 03/09/2020. Disponível em <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/09/03/principais-pontos-reforma-administrativa-governo-bolsonaro.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2022.

TREM da alegria da estabilidade a 90 mil servidores. **Jornal de Brasília**, Brasília, nº 4762, p. 3, 30/06/1988. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/121414>>. Acesso em: 10 out. 2021.

WAHRLICH, B. O governo provisório de 1930 e a Reforma Administrativa. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 9(4), 5-68, 1975.

_____. A Reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.18 n. 1, p. 49-59, 1984.

WARDE, W., SIMÃO, V. **A reforma de RH do governo.** Instituto para Reforma das Relações entre Estado e Empresa, 2020. Disponível em<<https://iree.org.br/a-reforma-de-rh-do-governo/>>. Acesso em: 5 abr. 2022.

WILLIAMSON, J. What Washington Means by Policy Reform. In: WILLIAMSON, J., Ed., **Latin American Adjustment: How Much Has Happened?** Institute for International Economics, Washington, 7-20. 1990.