



SESSÃO TEMÁTICA Nº 04 “DIÁLOGOS ENTRE O CAMPO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO: DESAFIOS DEMOCRÁTICOS EM TEMPOS DE REDEFINIÇÕES POLÍTICAS”

O Que Há em Comum e o Que Difere a Reforma Proposta na PEC 32/2020 da Reforma do Aparelho de Estado de 1995

Edinilzo Bispo dos Santos/UFRB
Jaína Nara Moreira Rios/UFRB
Marcelo Andrade da Hora/UFRB

Resumo:

O presente estudo teve por objetivo fazer uma análise comparativa entre a Reforma Gerencial de 1995 e a atual proposta de Reforma Administrativa da PEC 32/2020. Para tanto, foram analisadas as seguintes dimensões das duas reformas: motivações, objetivos, instrumentos, modelos de gestão e proposições. Pretendeu-se, com isso, responder à seguinte questão: quais as semelhanças e diferenças entre a reforma dos anos 1990 e a atual proposta da PEC 32/2020? Justifica-se a relevância desta análise devido à compreensão do cenário da gestão pública, considerando os impactos na disponibilização dos serviços públicos e do interesse comum a toda a sociedade. Trata-se de um estudo exploratório por meio de pesquisa documental com o levantamento da legislação pertinente. Concluiu-se que há poucas semelhanças e muitas diferenças entre a proposta de reforma administrativa recente e aquela implementada em 1995 durante o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Destaca-se, na recente proposta, o grande enfoque dado à gestão de pessoal no setor público e respectivos planos envolvendo a estrutura organizacional, sempre com argumentação de redução do funcionalismo público como premissa à redução de gastos; enquanto a Reforma de 1995 foi estabelecida de modo sistemático e com qualificação da gestão para maior controle sobre a qualidade dos serviços públicos.

Palavras-chave: Gestão Pública. Reforma Administrativa. PEC 32/2020.

INTRODUÇÃO

Vários são os modelos de gestão pública relatados e discutidos na literatura, com notável disseminação do modelo burocrático, principalmente através dos estudos do sociólogo alemão Max Weber (SECCHI, 2009).

De acordo com Oreiro (2020, p.3), no final da década de 1970, vários países do mundo saíram dos “gloriosos anos do capitalismo” com a queda significativa nas taxas de lucros causada pela crise do petróleo. Isso impulsionou uma nova fase do Sistema Capitalista de Produção, fortalecendo a globalização, ações neoliberais e reformas que seguiram em países como os Estados Unidos e o Reino Unido.

Tais reformas propunham um novo modelo de gestão pública por considerarem que o modelo burocrático é ineficiente e pela possibilidade de se desenvolver outras estratégias administrativas, a exemplo da ampla delegação de autoridade e da cobrança pelos resultados (BRESSER-PEREIRA, 1998).

No Brasil, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, é proposta uma reforma com fundamentos do que foi considerada a Nova Gestão Pública (NGP), cujo objetivo estava centralizado no corte de custos e aumento da eficiência, com base no conceito do Estado mínimo (ANDRIOLO, 2006, p 3). Já a reforma proposta apresentada pelo ministro Paulo Guedes (BRASIL, 2020), tem a pretensão de tornar a gestão de pessoas mais simples e flexível, com vistas a qualificar a prestação de serviços à população e equilibrar o orçamento.

Este trabalho teve por objetivo fazer uma análise comparativa entre a Reforma Gerencial de 1995 e a atual proposta de Reforma Administrativa da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 32/2020. Pretendeu-se responder a seguinte questão: quais as semelhanças e diferenças entre a reforma dos anos 1990 e a atual proposta da PEC 32/2020?

Discutir os aspectos das citadas reformas, em paralelo, justifica-se pela relevância para a compreensão do cenário da gestão pública, considerando os impactos na disponibilização dos serviços públicos e do interesse comum a toda a sociedade.

O presente trabalho é composto por esta seção introdutória seguida da apresentação do percurso metodológico utilizado. Para contextualizar o tema, foi feito um breve levantamento bibliográfico, dividido nos títulos ‘administração pública: da burocracia ao gerencialismo’; ‘a reforma do aparelho de estado de 1995’; e ‘a reforma administrativa proposta através da PEC 32/2020’. Por fim, é apresentada a seção intitulada ‘um comparativo entre as reformas’, contendo os seguintes subtítulos: ‘legislação da Reforma Gerencial de 1995’; ‘a Proposta de Emenda à Constituição da Reforma de 2020’; e ‘análise comparativa’.

METODOLOGIA

Este trabalho é um estudo exploratório, pois levantou informações sobre as reformas administrativas de 1995 e da PEC 32/2020, proporcionando um maior conhecimento desse assunto, definindo-o e delineando-o por meio de pesquisa documental, com o levantamento da legislação pertinente (PRODANOV e FREITAS, 2013).

Inicialmente foi feito um levantamento bibliográfico sobre as reformas, identificando-se estudos sobre a reforma do aparelho do estado de 1995 e discussões sobre a proposta de reforma administrativa, proposta conforme PEC 32/2020.

Enquanto levantamento documental, foram utilizados os textos da Emenda Constitucional (EC) 19/1998, da PEC 32/2020 e a legislação infraconstitucional, por serem as bases legais das reformas estudadas, servindo de referência para a escolha e análise das seguintes dimensões: motivações, objetivos, instrumentos, modelos de gestão e proposições.

A pesquisa foi realizada através de acesso a sites de oficiais de governo, mais especificamente, os bancos de dados da legislação federal, tendo por base os assuntos inerentes às reformas administrativas estudadas.

Para realizar a comparação entre as duas reformas, foi apresentado um quadro demonstrando as principais características de cada uma, visando a análise das semelhanças e diferenças, considerando as dimensões denominadas neste trabalho de Categorias de Análises. No referido quadro, cada reforma é posta em uma coluna, destacando-se as principais informações sobre cada uma, conforme apresentado nos respectivos documentos, além dos achados na literatura pertinente.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DA BUROCRACIA AO GERENCIALISMO

A administração burocrática substituiu a administração patrimonialista, posto que, nesta última, não se fazia a separação entre o público e o privado, enquanto modelo advindo de monarquias absolutas. Com o desenvolvimento da democracia e do capitalismo, faz-se também necessária a segregação entre a política e a administração pública - daí a implementação do modelo de administração burocrática a partir do século XIX inicialmente nos principais países europeus, seguido dos Estados Unidos e nos de 1930 no Brasil (BRESSER-PEREIRA, 1998).

É o sociólogo alemão Max Weber que apresenta as principais bases teóricas do modelo burocrático. Para ele “o poder emana das normas e das institucionais formais e não do perfil carismático ou da tradição” (SECCHI, 2009). Dessa forma, deixa claro a distinção entre as atribuições e competências da pessoa (privada), daquelas do ente representativo da coletividade (pública).

Segundo Secchi (2009) a administração burocrática é caracterizada pela formalidade, que

limita a discricionariedade na prestação dos serviços; pela impessoalidade, em que as posições hierárquicas pertencem à instituição e não as pessoas; e pelo profissionalismo, que tanto pode ser relacionado à meritocracia na ascensão de carreira dos servidores, quanto à separação do público e do privado.

O modelo gerencial ou nova administração pública surge como tentativa de ruptura com o modelo burocrático, a partir da crença de que é possível implementar a ampla delegação de autoridade, novas estratégias administrativas e cobrança dos resultados (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Abrucio (1997 apud ANDRIOLO 2006) cita o gerencialismo puro como aquele que tem por função a redução dos custos, o aumento da eficiência e da produtividade. Contudo, com a evolução do modelo são incorporadas políticas de flexibilização da gestão, visando a melhoria da qualidade dos serviços, priorizando o atendimento às demandas do cidadão, que é, nesse caso, considerado cliente/consumidor, ao que se denominou *consumerism*.

A administração gerencial tem como principais características, segundo Bresser-Pereira (1998): descentralização política e administrativa; organizações flexíveis e com poucos níveis hierárquicos; utilização de indicadores de desempenho e controle, *a posteriori*, dos resultados; e administração voltada para atender o cidadão.

A Reforma de 1995 explicita suas bases teóricas nesse modelo de administração gerencial, enquanto a Reforma de 2020 considera seus fundamentos sem, no entanto, citar expressamente em sua proposta.

A REFORMA DO APARELHO DE ESTADO DE 1995

No final da década de 1980, o mundo passava por várias transformações na área econômica, ainda sofrendo com a chamada crise do petróleo de 1970. Dessa forma, o Consenso de Washington apresenta suas recomendações neoliberais de redução de gastos públicos, privatização, reforma fiscal e tributária, abertura econômica, redução do protecionismo para facilitar os investimentos estrangeiros, dentre outras recomendações (NOVAES, 2008).

A partir das recomendações do Consenso de Washington para a crise latino-americana é que se tem a proposição do modelo de gestão gerencial, cuja adesão do Brasil ocorreu no Governo de Fernando Collor (PAULA, 2005).

Já no Governo de Fernando Henrique, sob a alegada crise do modo de intervenção, globalização da economia, esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações, é que se propõe uma reforma administrativa no ano de 1994. Nessa referida reforma, propõe-se um conjunto de mudanças na economia, na relação estatal e gestão pública, com reflexo no aparelho do Estado

principalmente no estabelecimento: “do núcleo estratégico do Estado; as atividades exclusivas de Estado; os serviços não-exclusivos ou competitivos e a produção de bens e serviços para o mercado”, (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 21).

Em relação aos servidores, alegava-se que a estabilidade irrestrita dos servidores públicos concursados “gerava acomodação, desestímulo à inovação, dificultava a cobrança de resultados, além de configurar-se como um privilégio sem igual na iniciativa privada”, por isso a proposta de flexibilização desse instituto (BORTOLINI, 2020, p. 33).

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), é o documento que orienta a Reforma de 1995, a partir da apresentação do diagnóstico pré-reforma, dos objetivos e dos projetos, entre outros itens. Quanto aos projetos de reformas, constam: os projetos básicos, incluído o Projeto de Avaliação Estrutural, o Projeto das Agências Autônomas e o Projeto das Organizações Sociais e Publicização; os projetos adicionais, incluído o Projeto Cidadão, o Projeto Indicadores de Desempenho, O Projeto Qualidade e Participação, projetos na área de recursos humanos, revisão de legislação infraconstitucional, e outros relacionados à gestão. Observa-se nesses projetos o desenho de uma reforma voltada para implementação do modelo gerencial, parte concretizado através da EC 19-1998, a exemplo das alterações em relação à política de pessoal

Para Andriolo (2016, p. 2), as reformas dos anos 90 “incorporam novas propostas, como o fortalecimento da capacidade gerencial do Estado, a melhoria da qualidade dos serviços públicos e o fortalecimento da *accountability*”. De fato, a proposta de reforma administrativa do governo do Presidente Fernando Henrique, tinha essa justificativa, de melhorar a qualidade da prestação dos serviços públicos e ampliar o controle das contas públicas.

A REFORMA ADMINISTRATIVA PROPOSTA ATRAVÉS DA PEC 32/2020

A Reforma Administrativa proposta no Governo Bolsonaro tem sua base legal estabelecida através Proposta de Emenda Constitucional (PEC 32/2020), cujo título preceitua da seguinte forma: “altera disposições sobre servidores públicos, empregados públicos e organização administrativa” (BRASIL, 2020, p.1).

De acordo com a proposta, a reforma tem como propósito qualificar o serviço público, promover o equilíbrio fiscal e aproximar o setor público e o privado (OREIRO, 2020).

Na justificativa da PEC/32/2020, apresentada pelo ministro Paulo Guedes (BRASIL, 2020, p.13) está descrito:

A proposta foi elaborada para viabilizar a prestação de serviço público de qualidade para os cidadãos, especialmente para aqueles que mais precisam, a partir de três grandes orientações: (a) modernizar o Estado, conferindo maior dinamicidade, racionalidade e eficiência à sua atuação; (b) aproximar o serviço público brasileiro da realidade do país; e (c) garantir condições de serviços públicos de qualidade.

Não há, no entanto, na apresentação da proposta, um diagnóstico detalhado dos problemas de gestão pública que se busca enfrentar e nem a base conceitual sobre administração pública e reformas. Isso parece reduzir a proposta a uma revisão das relações de trabalho no setor público (SECCHI et. al., 2021).

Deve-se ressaltar que a proposta em nada menciona o fim dos privilégios de algumas classes de servidores públicos, a exemplo daqueles decorrentes da violação do teto remuneratório, das vantagens de cargos no legislativo, a exemplo dos parlamentares e judiciário e dos juízes e ministros (OREIRO, 2020).

Segundo Secchi *et. al.* (2021, p. 15), esse tema de gestão de pessoas deve estar “sintonizado com um entendimento ético e constitucional do servidor e do serviço público como um patrimônio da sociedade, incorporado ao ordenamento jurídico e respondendo continuamente às necessidades de bem-estar da população”.

A PEC n. 32/2020 prevê que a estabilidade só será adquirida depois de um ano após o término do vínculo de experiência. Esta estabilidade será exclusiva para ocupante de cargo típico de Estado, com desempenho satisfatório, na forma que a lei (ordinária) dispuser. Dessa forma, a proposta “aponta para o atual regime de estabilidade como o vilão de cenários de ineficiência na prestação de serviços públicos” (BORTOLINI, 2020, p. 33).

Outra alteração que afeta a estabilidade no serviço público é o “aumento da discricionariedade do gestor em temas de criação, fusão, transformação ou extinção de cargos e entidades da administração autárquica ou fundacional” (SECCHI, 2021, p.9). Dessa forma, com a exceção dos cargos da Carreira Típica de Estado, as mudanças em relação a cargos e funções no serviço podem ocorrer a partir de decretos do Executivo.

Além das alterações na gestão de pessoas, a proposta também inclui novos princípios da administração pública, a saber: imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, subsidiariedade e boa governança pública. A justificativa seria, segundo a exposição de motivos da PEC 32 (BRASIL, 2020), a necessidade de modernização da concepção de Estado.

Para SECCHI et. al. (2021), a inclusão desses novos princípios gera redundâncias, considerando o direito fundamental e a boa governança, a partir do entendimento que se trata de práticas já alcançadas pelos princípios vigentes.

Quanto ao modelo de gestão que se planeja implementar ou se basear com a nova reforma, a ele não há qualquer referência. Na exposição de motivos aparece a expressão “Novo Serviço Público”, enquanto na apresentação para os meios de comunicação surge o termo “Nova Administração Pública”. Porém o conteúdo da PEC não corresponde a nenhum desses termos, o que a aproxima mais do modelo da Administração Pública Gerencial (SECCHI et. al., 2021).

UM COMPARATIVO ENTRE AS REFORMAS

Legislação da Reforma Gerencial de 1995

A Emenda Constitucional (EC) 19/98 é um dispositivo legal que criou a base para a implementação das mudanças propostas pela Reforma Gerencial de 1995. Conforme preconizado pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), as emendas são fundamentais no processo de transição para uma administração pública gerencial à medida que incorporam ou viabilizam mudanças na gestão e no controle do aparelho do Estado (BRASIL, 1995). Desse modo, em função da Reforma ocorrida em 1995, seguiram-se alterações propostas ao texto da Constituição Federal, que são apresentadas a seguir.

A intenção de se estabelecer o modelo de administração gerencial já é evidenciada nas alterações do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (CF/88). No *caput* é incluído o Princípio da Eficiência e nos novos parágrafos do mesmo artigo 37 são possibilitadas as mudanças na legislação, com vistas a disciplinar o acesso dos agentes públicos às informações privilegiadas, assim como a ampliar a autonomia da gestão, dos órgãos e entidades, com estabelecimento de metas de desempenho.

No artigo 39 da CF/88, ocorrem as mudanças com vistas ao estabelecimento de uma nova política de recursos humanos, em especial: o fim do regime único, a instituição de conselhos de políticas de administração e remuneração de pessoal, a implementação dos programas de capacitação e os limites de remuneração. Vale destacar que os parágrafos incluídos no citado artigo direcionam para uma pretensa economia de despesa corrente, cujos saldos deveriam ser empregados na modernização do aparelhamento administrativo, inclusive, fomentado por prêmios de produtividade aos servidores.

Nas alterações do artigo 41 da Constituição Federal, ocorre a flexibilização da estabilidade do servidor público, com ampliação do período de estágio obrigatório de 2 para 3 anos e, principalmente, com a possibilidade de perda de cargo por desempenho, segundo avaliação periódica. Essa alteração acompanha o modelo de gestão gerencialista, proposto pela Reforma de 1995.

A partir das alterações e inclusões no artigo 169 na CF/88, se determina a racionalização dos gastos com pessoal, estabelecendo regras mais rigorosas para os entes da federação, na majoração da folha de pagamento, inclusive, com previsão de suspensão de repasse de recursos, para os casos de descumprimento. Prevê, ainda, a exoneração de servidores e extinção de cargos, se necessário para o atendimento a este dispositivo. Mantêm-se, dessa forma, o foco no controle de gastos com pessoal, com vistas ao atingimento dos objetivos da Reforma.

Com a alteração da redação do artigo 241 da Constituição, são criados os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes da federação, ampliando dessa forma os meios de

viabilização de políticas públicas diante das necessidades locais.

Já a EC 20/98 modifica o sistema de previdência social e determina, como principal medida, o fim da aposentadoria por tempo de serviço, instituindo a aposentadoria por tempo de contribuição. Estabelece-se assim, com alterações do artigo 40 da CF/88, em especial, o caráter contributivo do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), integrando, assim, a reforma gerencial, com vistas à redução do alegado déficit orçamentário.

A aprovação das referidas emendas constitucionais possibilitou a efetivação dos projetos contidos no PDRAE, através da legislação infraconstitucional. Há que se destacar a legislação de implementação dos programas previstos no plano de reforma.

O Programa Nacional de Desestatização é regulamentado pela Lei 9.491/97, que estabeleceu como objetivos fundamentais: a privatização de atividades públicas; a reestruturação econômica do setor público, inclusive para a redução da dívida pública; a retomada de investimentos nas empresas privatizadas; a reestruturação econômica do setor privado, com a modernização da infraestrutura e do parque industrial do País; permitir a concentração da Administração Pública nas atividades prioritárias para o Estado e o fortalecimento do mercado de capitais. Trata-se da materialização de um dos preceitos da reforma gerencial, com vistas à redução do Estado, com transferência para o setor privado das atividades, que segundo a própria lei, seriam indevidamente exploradas pelo setor público.

Arelados às privatizações e no percurso da reforma gerencial, surgem as agências reguladoras. Os dispositivos legais de suas criações e de gestão são diversos, a depender da atividade, podendo-se citar: a Lei 9.427/96, que institui a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); a Lei 9.472/97, que dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, instituindo a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL); e a Lei 9.478/97, que dispõe sobre a política energética e monopólio de petróleo e institui a Agência Nacional do Petróleo (ANP).

Quanto às atividades classificadas na reforma como não exclusivas do Estado, o dispositivo legal que trata da qualificação das organizações sociais como entidades responsáveis por desenvolver as atividades do referido grupo é a Lei 9.637/98. A referida lei estabelece, no *caput* do seu artigo primeiro, que essas atividades devam ser dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.

Proposta de Emenda à Constituição da Reforma de 2020

A reforma proposta pelo atual governo tem por base a PEC 32/2020, que se justifica como instrumento para a maior eficácia, eficiência e efetividade da atuação do Estado, como descrito na apresentação da mesma (BRASIL, 2020).

Inicialmente, é feita a proposta de inclusão de novos princípios, já no *caput* do artigo 37. Esses

novos princípios seriam: imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, subsidiariedade e boa governança. A própria justificativa de apresentação da PEC considera esses princípios como complemento e/ou especificações dos já existentes. Ao que se observa, trata-se de uma espécie de reforço dos princípios atuais, aproximando-se de um conjunto de regras e/ou procedimentos administrativos.

Tomando por base a própria justificativa da referida PEC, ainda que o texto possa sugerir a comprovação do contrário, é possível se encontrar correlações desses pretensos princípios, com aqueles já previstos na CF/88:

- a) A imparcialidade do gestor público remete ao cumprimento do princípio da impessoalidade;
- b) A transparência das contas e ações públicas remete ao cumprimento do princípio da publicidade;
- c) A inovação pode ser considerada uma necessidade e uma possibilidade para o atendimento do princípio da eficiência;
- d) A responsabilidade pode ser considerada um atributo atrelado ao princípio da moralidade, da legalidade e da impessoalidade;
- e) A unidade, que segundo a Carta de Apresentação, é justificada pela necessidade do agente público agir, em qualquer situação, com vistas a alcançar a finalidades da administração, estaria contida nos princípios da impessoalidade e eficiência;
- f) Os princípios da coordenação, da subsidiariedade e da boa governança poderiam ser considerados como atributos já contidos no princípio da eficiência.

A proposta, tendo como seu foco principal a gestão de pessoal, propõe diversas alterações nos incisos e parágrafos do artigo 37. Em síntese, são propostas mudanças desde as formas de contratação dos servidores até a manutenção de cargos e salários.

Inicialmente, há que se destacar o tratamento diferenciado que se pretende estabelecer no funcionalismo público, para além dos já existentes, considerando que a proposta não alcança os servidores do legislativo e do judiciário, nem os privilégios dos altos escalões. Na proposta, o funcionalismo do executivo é dividido por categoria: cargos com vínculo por prazo indeterminado e cargos típicos de Estado.

A distinção entre os citados cargos está proposta nas alterações dos incisos e parágrafos do artigo 37, especialmente quanto ao período de experiência proposto na reforma, que é de um ano para cargos por prazo indeterminado e de dois anos para cargos típicos de Estado. Os critérios para a definição dos cargos típicos de Estado dependerão de aprovação de Lei Complementar Federal. E, por fim, a estabilidade no serviço público passa ser exclusiva dos cargos típicos do Estado.

Além dos citados tipos de vínculo, a PEC prevê outras formas de relação entre prestadores de

serviços e o Estado. O próprio período de experiência, sendo uma relação temporária, independente da categoria do cargo, se por tempo indeterminado ou típicos do Estado, obrigando os eventuais recém concursados a permanecerem por um ou dois anos sem vínculo definitivo, sendo contratados somente após avaliação com desempenho considerado satisfatório e dentro do quantitativo estabelecido.

Outro tipo de vínculo seria o por tempo determinado que, apesar de constar do texto constitucional atual, tem sua redação modificada com vistas a possibilitar a ampla utilização para além das necessidades específicas de urgência e calamidades, por exemplo. Estabelece como meio de acesso o processo simplificado e recursos de custeio com fonte de pagamento. Dessa forma, trata-se de um tipo de contratação com potencial de se tornar mais frequente do que aqueles por tempo indeterminado, haja vista a facilidade de contratação e exoneração, pela simplificação do processo.

Outra mudança prevista na PEC 32/2020 é a ampliação das hipóteses de contratação de cargos chamados de liderança e assessoramento, geralmente em comissão ou de confiança, conforme dispuser a lei ordinária, para quaisquer atribuições, sejam elas estratégicas, gerenciais ou mesmo técnicas. Diferentemente do que consta no texto atual da CF/88, onde as funções de confiança e os cargos em comissão são exercidos por servidores efetivos e de carreira, sendo que são para o exercício de atribuições de direção, chefia e assessoramento, a proposta atual pretende abrir espaço para o ingresso de funcionários sem concurso público.

A inclusão do artigo 37 prevê que os entes da federação possam firmar instrumentos de cooperação com entidades públicas e privadas para a realização de serviços públicos. Na prática, abre a possibilidade da terceirização de quaisquer serviços públicos, excetuadas as que a lei ordinária vier definir como atividade típica de Estado.

Modificações no artigo 84 propõem a ampliação do poder do Presidente da República, que passaria a exercer reformulações substanciais na estrutura de governo por decreto. Autoriza, dessa forma, que o Chefe do Poder Executivo, possa estabelecer a estrutura de órgãos, cargos e funções, criando ou extinguindo-os, sem a necessidade de aprovação pelo Congresso Nacional.

Análise comparativa

Fazendo um paralelo entre as duas reformas, podemos constatar algumas semelhanças e diferenças, conforme quadro a seguir:

Quadro I – Comparativo entre as reformas

Categorias de análise	Reforma Administrativa de 1995	Proposta de Reforma da PEC/32
Motivações	Crise do modo de intervenção; Crise fiscal e do processo de globalização (BRESSER-PEREIRA, 1998); críticas ao patrimonialismo e autoritarismo (PAULA, 2005).	“Alto custo da máquina administrativa e má qualidade dos serviços públicos” (PEC 32, 2020).
Objetivos	Estabilidade fiscal, redução do Estado, redução ou cancelamento da dívida, recuperação da capacidade de poupança, desenvolvimento de nova estratégia de desenvolvimento ou novo padrão de intervenção (BRESSER-PEREIRA, 1998).	Aumentar a qualidade do serviço público; auxiliar no ajuste e no equilíbrio fiscal; reduzir as desigualdades entre o setor público e o privado, redução do gasto com funcionalismo (OREIRO, 2020).
Instrumentos	Plano Diretor de Reforma do Estado e Emenda Constitucional 19/1998 (PAULA, 2005).	Proposta de Emenda Constitucional 32/2020.
Modelos de gestão	Gestão gerencial (PAULA, 2005); o ideal de eficiência, eficácia e competitividade (SECCHI, 2019).	“Revisão das relações de trabalho no serviço público” “uma segunda carga da administração gerencial” (SECCHI et. al., 2021, p. 10 e 11).
Proposições	Criação ou ampliação dos cargos de gestor governamental, analistas de finanças e controle e de orçamento (BRESSER-PEREIRA, 1998); flexibilização da estabilidade do servidor público (BORTOLINI, 2020), divisão da atividade estatal em Exclusivas e Não Exclusivas do Estado; Programa de Qualidade e Participação; Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios e nova política de recursos humanos (PAULA 2005); Programa de Privatizações (BRESSER-PEREIRA, 1998).	Inclusão de novos princípios da administração pública; criação de novos vínculos e meios de acesso ao serviço público; modificação da gestão de pessoal, carreiras e política remuneratória; flexibilização ou eliminação da estabilidade do servidor público; (vi) ampliação do poder do Presidente da República na definição da organização de cargos públicos e suas atribuições; reduzir o poder do legislativo e dos chefes dos entes federados na administração pública (OREIRO, 2020).

A reforma de 1995 tem suas motivações baseadas nas crises existentes na área econômica referentes ao modo de intervenção com maior participação do Estado em atividades não consideradas típicas do setor público; além das crises fiscais, consideradas relacionadas à incapacidade do Estado em atender as necessidades da população. O processo de globalização também é colocado como motivador para que se faça uma reforma. O modelo de administração, diante dessas crises, teria que

ser modificado, inclusive como alternativa neoliberal de enfrentamento do patrimonialismo e autoritarismo, com possível redução do Estado.

A atual reforma é motivada, segundo as justificativas apresentadas junto à PEC 32/2020, pela existência de problemas com a “máquina administrativa”, que a tornam cara e ineficiente, resultando na baixa qualidade dos serviços públicos. Essa é uma questão interna de governo e, como destaca Secchi et. al. (2021), carece da apresentação do problema que se pretende enfrentar e que situação política, econômica e social serve de motivação para as mudanças.

Em relação aos objetivos, a reforma do governo do presidente Fernando Henrique se propõe a reduzir ou eliminar os problemas econômicos e apresentar estratégias para o desenvolvimento do país. Dessa forma, direciona-se para questões finalísticas e de resultados que possam levar à estabilidade fiscal. Para isso, pretende promover a redução do Estado, como uma das estratégias para a melhor administração da dívida, com possível recuperação da capacidade de poupança do país.

Os objetivos da proposta do governo Bolsonaro, pautam-se em enfrentar questões administrativas, especialmente em relação à gestão de pessoal, principalmente na busca da aproximação do modelo ao do setor privado, somado à redução do gasto com funcionalismo. Alega-se que esse enfrentamento deve solucionar problemas econômicos, trazendo o equilíbrio fiscal e proporcionando a qualificação dos serviços públicos.

Quanto ao instrumento balizador da reforma, em 1995 foi apresentado o Plano Diretor da Reforma do Aparelhamento do Estado, em que se apresenta a contextualização do processo, o diagnóstico da situação, os objetivos, os métodos e as estratégias a serem seguidos para a realização do pleito. Entre as estratégias apresentadas no referido, a principal seria a Proposta de Emenda à Constituição, que após aprovação do Congresso, se tornou a Emenda Constitucional 19/1998. Essa Emenda é parte importante do processo, pois é a base de sustentação necessária para a efetivação da reforma, que se realizou por meio de diversas leis infraconstitucionais.

No caso da reforma proposta pelo governo atual, não há a apresentação de um plano, se limitando à Proposta de Emenda Constitucional e sua carta de apresentação e/ou justificativa. Observa-se, nesse caso, uma carência, visto que não foram identificadas evidências de bases teóricas ou metodológicas para a sua formulação.

Quanto ao modelo de gestão, ambas as reformas se aproximam do gerencialismo, também denominado de Nova Gestão Pública. Porém, essa escolha é explícita na proposta de reforma de 1995, o que não ocorre na proposta atual. Ainda que a reforma de 1995 não tenha atingido todos os seus objetivos, a intenção de escolha do modelo é evidenciada na redação da EC 19/1998, quando se insere o Princípio de Eficiência e se propõe contratos cujos objetos sejam a fixação de metas de desempenho, por exemplo.

Uma das presunções de que a reforma atual se aproxima do modelo de administração gerencial pode ser evidenciada quando a PEC 32 propõe a flexibilização da administração pública, inclusive com diversificação dos tipos de cargos e funções públicas, ampliando as possibilidades de mudanças no quadro de pessoal de forma mais discricionária, além de possíveis alterações na estrutura administrativa por decreto do executivo ou por lei infraconstitucional.

A Reforma do Aparelho do Estado, como ficou conhecida a proposta de 1995, altera a estrutura organizacional da administração pública, assim como foca na finalidade do setor público, a partir da divisão das atividades em exclusivas e não exclusivas, sendo esse o principal tema da proposta. Daí se desencadeiam as demais mudanças, de ordem administrativa e de pessoal, em relação, inclusive, ao tamanho do Estado. A prestação dos serviços públicos passa a não ser, necessariamente, executada pelo setor público.

Há no texto da EC 19/1998 a referência ao conceito de atividades exclusivas do Estado, quando prevê garantias especiais de estabilidade aos servidores que exercem tais atribuições. Isso demonstra a intenção de se estabelecer a diferenciação das atividades exclusivas e não exclusivas, afetando o modo como se poderá implementar as políticas públicas posteriormente implementadas por leis específicas.

Já a nova reforma se apresenta com foco na política de pessoal como base para uma nova administração pública. A proposta de criação de novos tipos de vínculos do funcionalismo público se apresenta com pretensão de redução da folha de pagamento, sob a justificativa de qualificação do serviço público prestado à população. Porém, não são apresentadas as evidências de que tais medidas possam contribuir com a melhoria dos serviços, pois sequer pretendem acabar com privilégios, não alcançando altos cargos, nem mesmo os outros poderes além do Poder Executivo.

A PEC 32/2020 aponta para uma flexibilização da estrutura administrativa, a partir da redação dada ao artigo 84 da CF/88, envolvendo temas como organização e funcionamento da administração pública, porém a efetivação da possível reforma é remetida ao Chefe do Executivo através de decretos ou ao Congresso Nacional por meio de normativos ordinários.

Uma das semelhanças a se destacar refere-se à flexibilização da estabilidade do servidor público, presente nas duas reformas. A reforma de 1995 tem a proposição, concretizada pela Emenda 19/1998, ampliando o período de estágio, estatuinto a disponibilidade com remuneração proporcional, e estabelecendo a obrigatoriedade de avaliação especial de desempenho. Já a PEC 32/2020, propõe flexibilizar a estabilidade dos servidores públicos condicionando a permanência de um ano após período de experiência para a conferência de efetivação em cargo típico de Estado, tendo havido desempenho satisfatório no período, na forma da lei.

CONCLUSÕES

Foi possível atingir o objetivo proposto pelo estudo e de avaliar os dois eventos de forma comparativa, considerando suas bases legais, sendo visto que há poucas semelhanças e muitas diferenças entre a proposta de reforma administrativa recente e aquela implementada em 1995.

As semelhanças residem na abordagem quanto à estabilidade para servidores públicos e na justificativa pela necessidade de qualificar os serviços públicos e garantir mais eficácia.

A Reforma de 1995 foi estabelecida de modo sistemático e com qualificação da gestão para controle sobre a qualidade dos serviços públicos oferecidos, deixando claro a opção pelo modelo de administração gerencial, na inserção do Princípio da Eficiência e demais mudanças que se desencadeia a partir daí, a exemplo da distinção das atividades exclusivas do estado e aquelas, consideradas, não exclusivas.

A recente proposta se caracteriza por mudanças relacionadas à gestão de pessoal no setor público e respectivos planos envolvendo a estrutura organizacional, sempre com argumentação de redução do funcionalismo público como premissa à redução de gastos.

Outras fragilidades são identificadas na proposta de reforma recente, incluindo a falta de clareza sobre normatização ou mesmo o modelo de gestão a ser adotado; o que não é percebido na Reforma Administrativa de 1995, que contou com embasamento científico e ferramentas para o planejamento e a gestão bem delimitados.

Por fim, considera-se necessária maior discussão pública a respeito do assunto e que a sociedade utilize os espaços de participação social que são, inclusive, oferecidos pela estrutura da Administração Pública, para se manifestar de forma crítica enquanto o novo processo de reforma administrativa segue em discussão. Dessa maneira, consciente e organizada, a manifestação pública deve se voltar a preservar interesses comuns a todos.

REFERÊNCIAS

ANDRIOLO, Leonardo José. A reforma do estado de 1995 e o contexto brasileiro. *In*: ENCONTRO DO ANPAD, 30., 2006, Salvador. **Anais** [...]. Salvador: ANPAD, 2006. Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/10/enanpad2006-apsa-0480.pdf. Acesso em: 16 mar. 2021

BORTOLINI, André Luís. PEC 32/2020 e a estabilidade de servidores públicos como vilã. **Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná**. Curitiba, v. 7, n. 13, p. 29-44, nov-mai, 2020. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/8>. Acesso em 16 mar. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 abr.. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19**, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 05 abr. 2021

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 20**, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm. Acesso em: 05 abr. 2021

BRASIL. **Lei 9.427**, de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19427cons.htm. Acesso em: 05 abr. 2021

BRASIL. **Lei 9.472**, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19472.htm. Acesso em: 05 abr. 2021

BRASIL. **Lei 9.478**, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm. Acesso em: 05 abr. 2021

BRASIL. **Lei 9.491**, de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19491.htm. Acesso em: 05 abr. 2021

BRASIL. **Lei 9.637**, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm. Acesso em: 05 abr. 2021

BRASIL. Presidência da República - Câmara da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional - PEC 32**, de 02 de setembro de 2020. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01dgsbbfz78bu98v6c104e7t1d905728.node0?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n. 1, p. 5-42, jan-mar, 1998.

NOVAES, André. Consenso de Washington: crise do estado desenvolvimentista e seus efeitos sociais – um balanço crítico. **Revista Ensaios** – n. 1, p. 1-15, 2 semestres de 2008. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/ensaios/article/view/37102>. Acesso em: 17 mai. 2021.

OREIRO, José Luis. A PEC 32 da reforma administrativa: reformar o serviço público para acabar com o estado do bem-estar social e implantar o estado neoliberal. **ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil**. 2020. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2020/10/RA-NT-JOSE-LUIS-OREIRO-1.pdf>. acesso em: 24 mar. 2021.

PAULA, Ana Paula Paes. **Por uma nova gestão pública: limites e possibilidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PRODANOV, Cleber Cristiano. FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. –2. ed.– Novo Hamburgo: Feevale, 2013

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. p. 347-369, mar-abr. 2009.

SECCHI, Leonardo. *et. al.* Reforma administrativa no brasil: passado, presente e perspectivas para o futuro frente à PEC 32/2020. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo. v. 26, n. 83, p. 1-17, 2021. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/82430>. Acesso em: 29 mar. 2021