



# REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

---

Seção: Artigos Científicos

## **História contemporânea da administração pública brasileira contada pelas reformas administrativas de caráter gerencial: um balanço dos últimos 25 anos**

*Contemporary history of the Brazilian public administration told by management administrative reforms: a balance sheet of the past 25 years*

Cláucia Piccoli Faganello; Aragon Érico Dasso Júnior

**Resumo:** Este artigo analisa a construção histórica contemporânea da Administração Pública Brasileira com base nas três propostas de reforma posteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988, a partir da descrição de quatro documentos: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), Emenda Constitucional nº 19 de 1998, Agenda Nacional de Gestão Pública (2009) e Proposta de Emenda Constitucional nº 32 de 2020. Em seguida, relaciona os documentos entre si, em busca de características convergentes ou divergentes, além de tentar identificar à qual concepção de Administração Pública mais se adequam. Nesse contexto, destaca-se que um dos documentos estudados é uma Proposta de Emenda Constitucional, apresentada em meio à pandemia de Covid-19 pelo Poder Executivo. Após a análise dos documentos, conclui-se que apenas um modelo de Administração Pública foi sendo praticado governo após governo, de diferentes formas, mas sempre com o mesmo objetivo, realizando um processo cíclico. Sugere-se que a forma como a Gestão Pública tem respondido às demandas da sociedade na pandemia traz elementos importantes para pensar o modelo da Administração Pública que precisamos para salvar vidas e pensar um Estado que responda às demandas da sociedade.

**Palavras-chave:** Administração Pública; Burocracia; Gerencialismo; Reforma Administrativa; Aparelho do Estado; Reformas.

**Abstract:** This article analyzes the contemporary historical construction of the Brazilian Public Administration based on the three proposals for reform after the promulgation of the Federal Constitution of 1988, based on the description of four documents: Master Plan for the Reform of the State Apparatus (1995), Constitutional Amendment nº. 19 of 1998, National Agenda for Public Management (2009) and Proposal for a Constitutional Amendment No. 32 of 2020. It then lists the documents among themselves, in search of convergent or divergent characteristics, in addition to trying to identify which conception of Public Administration is most suit. In this context, it is noteworthy that one of the documents studied is a Proposal for a Constitutional Amendment, presented in the midst of the Covid-19 pandemic by the Executive Branch. After analyzing the documents, it is concluded that only one model of Public Administration was being practiced government after government, in different ways, but always with the same objective, carrying out a cyclical process.

**Keywords:** Public administration; Bureaucracy; New Public Management; Administrative Reform; State apparatus; Reforms.

**Disponível no URL:** [www.revistas.usp.br/rdda](http://www.revistas.usp.br/rdda)

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v9i2p196-217>

# HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA CONTADA PELAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DE CARÁTER GERENCIAL: UM BALANÇO DOS ÚLTIMOS 25 ANOS

Cláucia Piccoli FAGANELLO\*; Aragon Érico DASSO JÚNIOR\*\*

*Sumário: 1 Introdução; 2 O que é reforma administrativa; 3 Plano diretor da reforma do aparelho do Estado e as três propostas de reforma administrativa; 4 A Emenda Constitucional de nº 19 de 1998; 5 A Agenda Nacional da Gestão Pública de 2009; 6 A Proposta de Emenda Constitucional nº 32 de 2020; 7 Análise da implementação das reformas administrativas de caráter gerencial; 8 Conclusões; 9 Referências bibliográficas.*

## 1. Introdução

No que diz respeito à Administração Pública Brasileira, todos os modelos aqui implementados foram importados de outros locais do Mundo. Esses simples “transplantes” de modelos teóricos resultaram em uma adaptação e funcionamento não plenos, gerando disfunções, corrupção, nepotismos e outros problemas que permanecem até hoje. Afinal, mesmo realizando “Reformas” na Administração Pública, esses elementos permanecem devido aos hábitos e à cultura que ainda perduram. Atualmente, vivemos em um cenário conturbado da Administração Pública Brasileira, em que diversos tipos de “reformas” são debatidos, as divergências sobre ideologias e crenças só aumentam, polarizando a sociedade e o Estado brasileiro como um todo.

Em especial, como consequência do governo Jair Bolsonaro, “conservador nos costumes e liberal na economia” (DOMBROWSKI, 2020, p. 233), foi encaminhada ao final de 2020 uma Proposta de Emenda Constitucional que visa implementar uma nova “Reforma” na Administração Pública. Compreender essa proposta de “Reforma” e outras anteriores a esta, seus objetivos, contexto histórico, embasamento teórico e concepção de Administração Pública utilizada são de extrema importância para o “Campo de Públicas”.

Os objetivos do trabalho consistem na exposição e análise de três propostas de “reformas” da Administração Pública a partir dos anos 1990. Será feita uma discussão

---

\*Doutoranda em Administração (PUCRS), Mestre em Sociologia (UFRGS), Especialista em Gestão Pública Municipal (UFRGS), graduada em Direito (Uniritter) e Administração: Gestão Pública (UERGS). Pesquisadora integrante do Grupo de Pesquisa em Estado, Democracia e Administração Pública (GEDAP).

\*\*Professor adjunto de Administração Pública (UFRGS) e Líder do Grupo de Pesquisa em Estado, Democracia e Administração Pública (GEDAP). Doutor em Direito (UFSC), Mestre em Ciência Política (UFRGS), graduado em Direito (PUCRS) e Letras (UFRGS).

relacionando-as em busca de convergências e divergências. A partir de um embasamento teórico, relacionaremos cada proposta de “reforma” com concepções teóricas de Administração Pública. Esses passos proporcionarão um entendimento mais profundo das intenções de cada “reforma” para a estrutura da Administração Pública em si, além de desvendar qual ideologia e tipo de Estado subsidiam essas propostas.

A hipótese inicial da pesquisa é de que as propostas de “reformas” da Administração Pública analisadas no presente artigo possuem tanto convergências como divergências entre si. Relacionando-as às teorias da Administração Pública, inferimos que todas as “reformas” analisadas (PDRAE, EC nº 19/1998, Agenda Nacional de Gestão Pública e PEC nº 32/2020) estão orientadas pelo Gerencialismo. Essa hipótese deriva da concepção de que o sistema econômico capitalista e o modelo de Administração Pública Gerencial são interdependentes, além de terem como grande embasamento o Estado Ultraliberal ou Neoliberal.

O processo de coleta de dados do presente estudo foi composto por pesquisas bibliográficas e documentais, utilizando uma metodologia hipotético-dedutiva. Os principais documentos analisados foram o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), a Emenda Constitucional nº 19/1998, Agenda Nacional de Gestão Pública (2009) e Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020. Como Marco Teórico para obtenção dos conceitos das diferentes concepções de Administração Pública foram estudadas bibliografias de Dasso Júnior, Violin, Anderson, Cunha Júnior e Moura. Para complementar a análise foram utilizados os seguintes documentos oficiais: Decreto Lei nº 200/1967, Lei nº 9.637/1998, Lei nº 11.079/2004, Lei nº 11.107/2005, Decreto nº 6.017/2007, Lei nº 13.303/2016, além de grande apoio Constituição Federal de 1988.

A primeira proposta de “reforma” a ser analisada é composta, na verdade, por dois documentos que se relacionam: o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) e a Emenda Constitucional nº 19/1998 (resultado da PEC nº 173/1995). Ambos foram escritos durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. Em seguida, é a vez da Agenda Nacional de Gestão Pública, de 2009, apresentada no segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. Por último, será feita a análise da Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020, atualmente em tramitação no Congresso Nacional, durante o governo de Jair Messias Bolsonaro.

O tema central deste estudo torna-se de extrema relevância não somente para os estudiosos da área de Administração Pública, mas também para as demais que têm como foco o exercício de sua atuação a partir do Estado, bem como das demais áreas que permeiam a Administração Pública, por optarem a dedicar sua trajetória profissional ao Aparelho do Estado. Sendo assim, o tema será abordado para além daqueles que são especializados neste, mas também para compreensão dos que se interessam pelo tema.

## 2. O que é reforma administrativa

De pronto, antes de adentrarmos o conteúdo do texto em si, precisamos aclarar algo que interfere diretamente no objeto do estudo: o que significa uma “reforma”?

O termo “reforma” nos leva a pensar em uma mudança em algo para fins de aprimoramento ou obtenção de melhores resultados. Em tese, o termo também é empregado nos estudos sobre Administração Pública com o mesmo sentido. Mas somente em tese.

Resende (2002, p. 123) coloca que “independentemente de sua natureza, contexto e especificidade, as “reformas” administrativas são políticas que se voltam para a melhoria da performance do aparato burocrático do Estado”.

Quando enfrentamos o tema da “Reforma” Administrativa é necessário entender sob que ótica que esse fenômeno está sendo analisado, considerando que o objeto da Administração Pública contempla olhares distintos, oriundos de áreas correlatas, tais como Administração, Direito, Ciências Sociais, Economia, entre outras.

Importante colocar a contribuição de Madureira e Rodrigues (2006, p. 155) que colocam um marco temporal sobre o surgimento das “reformas” no âmbito do New Public Management (NGP): “com a falência eminente do Welfare State (decorrente da insustentabilidade orçamental e gestonária do mesmo) criam-se novos modelos e paradigmas de administração (ROCHA, 2001), estando estes na gênese daquilo a que veio a chamar “reforma administrativa”.

Nessa linha, vale ressaltar que “as políticas de reformas são conhecidas como políticas que têm baixa performance e alta persistência, portanto, são políticas que falham sequencialmente” (RESENDE, 2002, p. 125).

Assim, o termo “reforma”, apesar de aqui ser usado para a análise, não nos parece o mais adequado, pois não apresenta avanços significativos como veremos nos modelos propostos a seguir. Ou seja, a partir de onde enxergamos uma proposta de “reforma” administrativa na história brasileira, podemos nos deparar efetivamente com uma mudança que buscava aprimorar a Administração Pública ou, infelizmente, podemos encontrar um retrocesso, uma regressão com relação a avanços conquistados no passado.

Neste sentido, este trabalho terá muito cuidado com o termo “reforma”, fazendo questão de aclarar que nem sempre o emprego do termo significa que estamos frente a avanços, muitas vezes podemos estar frente a retrocessos.

### **3. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado e as três propostas de reforma administrativa**

O debate sobre as “reformas” administrativas gerenciais no Brasil tem início com o documento teórico do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (MARE, 1995). Esse documento elaborado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) foi aprovado pela Câmara da Reforma do Estado e após pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, em 1995.

Em linhas gerais, o PDRAE propõe a reconstrução da Administração Pública em bases modernas e racionais, baseada em conceitos ditos atuais da Administração, tais como a eficiência, o controle de resultados e a descentralização (MARE, 1995, p. 7). Isso tudo através da profissionalização da alta burocracia, da ênfase na qualidade e na produtividade, na flexibilização de uma série de questões presentes na Constituição Federal de 1988 (considerada um retrocesso), na criação de regimes jurídicos diferenciados e na transformação do cidadão em um “cliente privilegiado”.

Para o PDRAE o papel do Estado é o de legislar e o de tributar a população, esses outorgados pela legitimidade obtida através do processo eleitoral (MARE, 1995, p. 9). Nessa linha o Estado atua junto ao Mercado como instituições centrais do capitalismo e isso demanda “reformular” esse Estado, colocado como “em crise”, com base na crise fiscal estabelecida e esgotado dentro de sua estratégia burocrática e estatizante. Assim, a “Reforma” Gerencial se propõe a superar a forma burocrática de administrar o Estado, sendo para o plano medidas inadiáveis: um ajuste fiscal duradouro; “reformas” econômicas orientadas para o mercado, a “reforma” da Previdência Social e a “reforma” do Aparelho do Estado (MARE, 1995, p. 11).

Nesse ponto é importante colocar a distinção entre “Reforma” do Estado e “Reforma” do Aparelho do Estado, sendo a primeira mais ampla incluindo várias áreas do governo e a sociedade brasileira e a segunda com um escopo mais restrito, com o propósito de tornar a Administração Pública mais eficiente. Segundo o PDRAE:

Reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que, no entretanto, não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o poder do Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos esse processo de publicização (MARE, 1995, p. 12–13).

Assim, o PDRAE propõe um combo de privatizações e publicizações, processos diferentes nos meandros, porém prestados pelo mesmo setor da sociedade, o setor privado, local de onde vem a inspiração para a Administração Pública Gerencial (MARE, 1995, p. 17).

Essa influência fica mais evidente quando percebemos que a “Reforma” do Aparelho do Estado no Brasil significa a introdução e adoção na Administração Pública da cultura e das técnicas gerenciais (MARE, 1995, p.18).

Talvez um dos pontos mais relevantes do documento teórico orientador da “Reforma” Gerencial Brasileira seja a definição das formas de propriedade, pois se apresenta como o Estado sendo dividido e sua propriedade sendo designada conforme o tipo de atuação. Assim, o Estado apresenta-se fatiado em Núcleo Estratégico, Atividades Exclusivas, Serviços não-exclusivos e produção de bens e serviços. Nessa divisão, a propriedade é assim disposta:

	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
<b>NÚCLEO ESTRATÉGICO</b> Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	●				●
<b>ATIVIDADES EXCLUSIVAS</b> Regulamentação Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	●				●
<b>SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS</b> Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização →	●			●
<b>PRODUÇÃO PARA O MERCADO</b> Empresas Estatais	Privatização →		●		●

Fonte: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MARE, 1995, p. 59).

A propriedade estatal fica somente no Núcleo Estratégico e nas Atividades exclusivas. Surge a grande inovação do PDRAE, a propriedade pública não-estatal, ou seja, propriedade pública que não é usufruída pelo Estado, mas que esse mesmo Estado é quem detém a propriedade e todos os custos dela, destinada para os serviços não-exclusivos. E por fim, a propriedade privada, essa designada para a produção de bens e serviços (MARE, 1995, p. 43).

É essa classificação que vai pautar todos os processos de privatização e publicização que ocorreram e estão ainda ocorrendo no Estado Brasileiro.

Alguns pontos são importantes no que se refere a dinâmica de transição do Modelo de Administração Pública Burocrática, consolidado no texto constitucional de 1988, para a Administração Gerencial, pois um dos pressupostos do PDRAE era tornar o

processo de mudança irreversível, com propostas a curto, a médio e a longo prazo. Nesse intuito, num primeiro momento, a proposta de criação de agências autônomas, organizações sociais, de um programa de desregulamentação e um programa de qualidade para o serviço público, tudo isso no primeiro ano de implementação da “reforma”, 1995. No médio prazo, com previsão de ocorrer em 1996/97, o PDRAE propõe a aprovação de uma série de emendas constitucionais, algumas regulamentações específicas, a autorização legislativa para as organizações sociais, a implementação de uma nova cultura organizacional junto a uma nova política de recursos humanos e alguns mecanismos de controle social. Já a longo prazo, a proposta de uma maior flexibilização e a consolidação de um novo Estado Gerencial, o que a proposta coloca como meta estar efetivado em 1999.

Importante colocar que essa proposta não caminha sozinha, pois faz parte de um processo sistemático de mudanças na forma de atuação dos Estados no mundo e, principalmente, na América Latina. O modelo trazido ao Brasil de Gerencialismo tem suas bases no *New Public Management* (NGP), movimento concebido teoricamente como modelo de Administração Pública para Estados Neoliberais.

No que tange especificamente à Administração Gerencial Brasileira, três importantes documentos precisam ser analisados: a Emenda Constitucional de nº 19/1998, a Agenda Nacional da Gestão Pública (ANGP) e a Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020.

#### **4. A Emenda Constitucional de nº 19 de 1998**

A Emenda Constitucional de nº 19 de 1998 (EC nº 19 de 1998), também conhecida como Emendão, é a medida legislativa que altera a Constituição e materializa a “Reforma” Administrativa prevista no PDRAE de 1995. Ela foi antecedida pelo Projeto de Emenda à Constituição (PEC) nº 173 de 1995. Essa emenda corresponde ao propósito previsto no PDRAE de alterar o capítulo da Administração Pública:

As emendas do capítulo da Administração Pública são fundamentais no processo de transição para uma Administração Pública gerencial, incorporam ou viabilizam uma nova perspectiva em relação à gestão e ao controle do aparelho do Estado. Os dispositivos compreendidos no projeto são de importância estratégica para a consecução da reforma administrativa, contemplando os princípios e normas de gestão, as relações jurídicas dos servidores com a Administração e as prerrogativas dos Três Poderes para a organização administrativa e fixação de vencimentos dos cargos de seus serviços auxiliares ou administrativos (MARE, 1995, p. 50).

Nessa linha, é importante ressaltar que essa Emenda vem junto a diversas outras (EC nº 05 de 1995, EC nº 06 de 1995, EC nº 07 de 1995, EC nº 08/1995 e EC nº 09 de 1995) que permitem as privatizações e abrem os serviços públicos, até então prestados pelo Estado, para o mercado.

A EC nº 19 traz alguns elementos novos para a inserção do Gerencialismo como modelo hegemônico de Administração Pública. Uma das alterações propostas se refere à inclusão da eficiência como princípio constitucional da Administração Pública. Aqui importante ressaltar que antes desta Emenda a Administração Pública não prescindia da eficiência, porém tinha um olhar menos voltado para o resultado e mais voltado para o processo, ou seja, focando na efetividade da atuação por parte do Estado.

Ainda, é nessa Emenda que volta a ser permitida mais de uma forma de contratação de pessoal por parte do Estado, sendo ela responsável pelo fim do regime único, permitindo contratações celetistas, estatutárias e por contrato, gerando diferentes condições de trabalho, vínculo e benefícios para servidores públicos, empregados públicos e prestadores de serviços.

A Emenda também alterou o artigo 41 da Constituição Federal, mudando o estágio probatório de 2 para 3 anos e ampliando as possibilidades de demissão no serviço público, seja por insuficiência de desempenho ou por excesso de despesas. Também mudou as formas de subsídio dos servidores e estendeu o teto de remuneração, conhecido como teto constitucional, para todos os servidores da Administração Pública.

Essa “reforma” envolveu o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, o Ministério de Planejamento e Orçamento e o Ministério da Fazenda e, como consequência, teve a criação das Escolas de Governo para capacitação da alta cúpula de gestores e das Agências Executivas (FAGANELLO, 2017, p. 89).

## **5. A Agenda Nacional da Gestão Pública de 2009**

Em 06/12/2007, durante o segundo mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva, foi instituída uma Comissão de Juristas (Almiro do Couto e Silva, Carlos Ari Sundfeld, Floriano de Azevedo Marques Neto, Paulo Eduardo Garrido Modesto, Maria Coeli Simões Pires, Sergio de Andréa e Maria Sylvia di Pietro, especialistas em Direito Administrativo), pela Portaria MP nº 426 (alterada pela Portaria MP nº 84, de 23/04/2008), para propor uma nova estrutura orgânica para o funcionamento da Administração Pública Federal e das suas relações com entes de colaboração. O diagnóstico do governo era de que havia um esgotamento no modelo da Administração Pública, o que gerava dificuldades para a ação estatal ágil e com qualidade no atendimento às demandas sociais e do mercado.

Após um ano e meio, no dia 16/07/2009, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Secretaria de Gestão receberam oficialmente os resultados dos trabalhos da Comissão. O anteprojeto compreendia cinco títulos: a) disposições preliminares definindo o objeto da lei; b) entidades estatais, contendo capítulos sobre administração direta e indireta, autarquias, entidades estatais de direito privado (empresas estatais e fundações estatais), regime das entidades estatais de direito



privado, contrato de autonomia, planejamento, articulação e controle; c) entidades paraestatais, que incluem as corporações profissionais e os serviços sociais autônomos; d) entidades de colaboração e seu vínculo jurídico com os órgãos e entidades da administração direta e indireta; e) disposições finais e transitórias, inclusive indicando as normas do Decreto-lei 200/67 que continuam em vigência.

Embora a Lei nunca tenha sido aprovada, esse movimento fez parte de uma outra iniciativa surgida no núcleo do governo: a Agenda Nacional de Gestão Pública (ANGP). Essa ideia foi sendo geminada, entendendo que havia uma necessidade de mudança não apenas jurídica, mas também de concepção de Gestão Pública. Nesse contexto, em 07/04/2009, o então Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos, Roberto Mangabeira Unger, e o empresário brasileiro, Jorge Gerdau Johannpeter, empresário e presidente fundador do Movimento Brasil Competitivo, em conjunto, publicam um texto sob o título “O verdadeiro choque de gestão”, no jornal Valor Econômico, em que defendem a necessidade de mudanças na Administração Pública do Brasil.

Posteriormente, como resultado dessa primeira iniciativa surgiu um documento sob o título de Agenda Nacional de Gestão Pública (ANGP), publicada na segunda metade de 2009 (JOHANNPETER; UNGER, 2009, [s.p.]). A Agenda inicia com a propositura já trazida pelo PDRAE de superação do modelo burocrático, avançando ainda mais sob o ideal da eficiência, esse incorporado aos princípios da Administração Pública pela EC nº 19 de 1998.

Segundo os autores, um dos grandes problemas da Administração Pública é a simultaneidade de três agendas de Gestão Pública que precisam ser desdobradas através do chamado “verdadeiro choque de gestão”. A primeira delas relacionada a superação do patrimonialismo e a necessidade de profissionalização da alta burocracia. A segunda está relacionada à adoção da eficiência como fator de superação da burocracia, trazendo métodos do ambiente empresarial e propondo a revisão das práticas e do direito administrativo brasileiro. A terceira e última, é a chamada agenda do experimentalismo, que visa usar o pacto federativo como laboratório de experimentação para práticas menos rígidas, abrindo caminho para práticas conjuntas de fazer e organizar, superando a dicotomia entre Estado e sociedade civil na prestação dos serviços públicos, de modo que esses não fiquem exclusivamente nas mãos do Estado:

Há terceira probabilidade, que promete atender o ideal do experimentalismo e qualificar os serviços públicos. O Estado pode ajudar a preparar, financiar, coordenar e monitorar a sociedade civil independentemente para que ela participe, junto com os servidores públicos, da prestação de serviços: por exemplo, de educação e saúde (JOHANNPETER; UNGER, 2009, [s.p.]).

Aqui a agenda se apresenta um pouco mais progressista, caracterizada por experiências não tão radicais como as privatizações e foco em políticas públicas de recorte social, porém sem alterar de modo objetivo a estrutura posta pelo PDRAE. A Agenda propõe a inserção de mais práticas privadas no setor público, dando sequência ao projeto iniciado com o documento teórico do PDRAE.

A Agenda definiu 6 grandes temas que deveriam ser enfrentados em um contexto de mudanças na Administração Pública Brasileira: Burocracia Profissional e Meritocrática; Qualidade da Política Pública; Pluralismo Institucional; Repactuação Federativa nas Políticas Públicas; Papel dos Órgãos de Controle; e Governança.

## **6. A Proposta de Emenda Constitucional nº 32 de 2020**

A PEC número 32 de 2020 foi enviada pelo governo Jair Messias Bolsonaro, em 02 de setembro de 2020, tendo como principal objetivo alterar as “disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa” (PEC 32/2020, p. 12). Portanto, o alvo central da PEC é modificar dispositivos que fazem referência aos agentes públicos, notadamente os servidores, e a estrutura administrativa.

Segundo o texto da PEC, quatro são os princípios que balizam a proposta: o foco que o Estado tem em servir a população; a valorização dos servidores; a agilidade e inovação na gestão de pessoas; e a eficiência e racionalidade para obter melhores resultados com o menor tempo e custos possíveis.

A proposta está dividida em três eixos. O primeiro estabelece uma relação entre a modernização do Estado e a mudança da política de gestão de pessoas de forma que se torne “ágil, adaptável e conectada com as melhores práticas internacionais” (PEC 32/2020, p. 13), assim como proporcionar a relação de órgãos e entidades públicos com a iniciativa privada, aumentando a efetividade dos atendimentos.

Observa-se que o concurso público continua sendo a principal forma de ingresso no serviço público, porém há mudanças importantes: a) vínculo de experiência, que prevê como parte integrante do concurso público um período de experiência efetivo, estabelecendo marcos de avaliação bem delimitados; b) vínculo por prazo determinado permite admitir funcionários com prazo pré-definido para eventuais necessidades; c) cargo com vínculo por prazo indeterminado para atividades contínuas não típicas do Estado; d) cargo típico de Estado, com garantias, prerrogativas e deveres diferenciados, o poder extroverso do Estado; e) cargo de liderança e assessoramento, “não apenas aos atuais cargos em comissão e funções de confiança, mas também a outras posições que justifiquem a criação de um posto de trabalho específico com atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas” (PEC 32/2020, p. 13).

No tocante à estabilidade, a perda de cargo público dos servidores estáveis que ocupam cargo típico de Estado só pode ocorrer em três casos: por meio de decisão tran-

sitada ou proferida por algum órgão judicial colegiado, por meio de processo administrativo ou por meio de avaliação periódica de desempenho. Embora a proposta reforce o conteúdo atual da Constituição, silencia sobre uma quarta hipótese: a prevista no artigo 169, parágrafo 4º da CF (resultado da EC 19/1998)<sup>1</sup>.

A PEC também altera o artigo 84 da CF, ampliando os poderes do Presidente da República nos seguintes aspectos: a) permitindo a extinção de diversos cargos como de Ministro de Estado, cargos comissionados, de liderança, de assessoramento e funções; b) permitindo criar, fundir, transformar ou extinguir Ministérios e órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República; c) permitindo extinguir, transformar e fundir entidades da administração pública autárquica e fundacional; d) permite transformar cargos efetivos e de Ministros de Estado, dentre outros, desde que não aumente as despesas e não mude a natureza do vínculo; e) permite mudar e reorganizar os cargos públicos efetivos do Poder Executivo Federal e suas atribuições, desde que não altere a estrutura da carreira, a remuneração, a natureza do vínculo ou os requisitos de ingresso (PEC 32/2020, p. 14). Com a intenção de complementar essas mudanças, são propostas outras modificações: prever os temas que passariam a ser tratados pelo Presidente da República por meio do decreto; dar nova redação ao art. 88<sup>2</sup>; e revogar o inciso XI do art. 48<sup>3</sup>. Ampliando a questão da auto-organização do Poder Executivo, o objetivo é de assegurar mais dinamismo à gestão junto da eficiência, dando maior legítimo a autonomia funcional do Chefe do Executivo Federal, o que geraria uma repercussão nos serviços prestados aos cidadãos.

No que toca aos princípios que regem a Administração Pública, há previsão de agregar 8 princípios aos 5 existentes: imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, subsidiariedade e boa governança pública.

Imparcialidade diz respeito ao tratamento que o agente público deve seguir, completamente imparcial. Transparência é adicionado com o objetivo de complementar à publicidade, proporcionando aos cidadãos os dados necessários para que eles possam fiscalizar e avaliar as decisões do Governo, devendo estar disponível de forma

---

<sup>1</sup> Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021).

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

<sup>2</sup> Art. 88. A lei disporá sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001).

<sup>3</sup> Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

XI - criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001).

clara e fidedigna. Inovação é o “símbolo de uma nova era do Estado brasileiro, deixando para trás a mera conservação burocrática” (PEC 32/2020, p. 15) vista como ineficiente. Ela deve ser reconhecida, valorizada e almejada por toda a Administração Pública e seus agentes, modernizando as relações entre o poder público e a sociedade. Racionalidade demanda dos agentes públicos que suas atividades sejam executadas com responsabilidade, com uma atuação ampla, íntegra e responsável. Unidade significa que a atuação de um agente público só será legítima se tiver como objetivo alcançar as finalidades da Administração. A coordenação busca relacionar as atividades da Administração para evitar os problemas típicos de uma burocracia fragmentada, harmonizando as atividades e realizando somente o que foi planejado. Subsidiariedade, aqui como limitadora da intervenção do Estado e defendendo seu papel como regulador e fiscalizador, está relacionada com a valorização do indivíduo, sua autonomia e liberdade (PEC 32/2020, p. 16). Boa governança pública prevê que “...no exercício do poder, seja posto em prática o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução das políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (PEC 32/2020, p. 16).

Há um segundo eixo de mudanças que diz respeito à necessidade de aproximar o serviço público à realidade do país. A proposta apresenta dados de um estudo realizado pelo Banco Mundial (2017). Em 2019 a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), lançou a “Recomendação do Conselho sobre Liderança e Capacidade do Serviço Público”, tratando da necessidade de sistematização dos serviços públicos para maior agilidade e adaptabilidade. O objetivo em ambos os documentos é traçar premissas para uma *gestão de pessoas baseada em desempenho*.

Em 2019 foi aprovada a EC nº 103, alterando o sistema de previdência social e estabeleceu regras de transição. Os servidores de cargos com vínculo por prazo indeterminado ou típico de Estado serão segurados por regime de previdência próprio. Já os agentes com vínculo por prazo determinado ou de liderança e assessoramento serão segurados pelo regime geral da previdência social. Outras medidas foram propostas para essa aproximação com a realidade do país: suspender o pagamento de remunerações de qualquer parcela que não seja permanente durante períodos de licença ou afastamentos, exceto em casos previstos na Constituição; e proibição de alguns tipos de pagamentos como mais de 30 dias de férias no ano, aumentar remunerações de indenização com retroativos e aposentadoria compulsória como forma de punição.

Outra mudança realizada foi em relação ao acúmulo de cargos. Atualmente é, por regra, vedado, mas com a PEC 32/2020 será o contrário, via de regra, permitido – desde que não tenha conflitos de interesse e haja compatibilidade de horários. As exceções ocorrem com ocupantes de cargos típicos de Estado, atividades de docên-

cia ou de profissionais da saúde regulamentados, os quais exigem dedicação exclusiva. Em relação aos militares da ativa, pretende possibilitar que possam ocupar cargos de profissional da saúde ou magistério.

Também torna “nula a concessão de estabilidade no emprego ou de proteção contra a despedida para empregados de empresas públicas, sociedades de economia mista e de suas subsidiárias” (PEC 32/2020, p. 9), por meio de negociação ou ato normativo que não seja aplicável aos trabalhadores da iniciativa privada. Ressalta ainda a importância da livre iniciativa como forma de desenvolver a economia, vedando que o Estado possa instituir medidas que gerem reservas de mercado que beneficiem alguém em específico.

O terceiro diz respeito à garantia de condições orçamentárias e financeiras para a existência do Estado e para garantir a qualidade dos serviços públicos. As propostas apresentadas anteriormente que visam convergir as práticas da Administração Pública Brasileira com a realidade do país, têm como objetivo melhorar os mecanismos de gestão de gastos com pessoal. Será uma lei complementar federal que irá dispor sobre as políticas remuneratórias e os benefícios relacionados aos respectivos cargos.

Os dispositivos nos quais permitem maior flexibilização à Administração Pública propõe que sejam revogados. Além disso será feita uma substituição gradual das atuais funções de confiança e cargos de comissão, para cargos de liderança e assessoramento. Em relação ao orçamento, a PEC 32/2020 não aumentará os gastos, muito pelo contrário, a médio e longo prazos poderá ocorrer a redução dos gastos obrigatórios. Finalmente, em relação a composição dos agentes públicos, até 2030, cerca de um quarto da folha de pagamento serão de novos servidores por conta do alto índice de aposentadorias (PEC 32/2020, p. 19).

## **7. Análise da implementação das reformas administrativas de caráter gerencial**

A comparação entre as três propostas de “reforma” é um objetivo complexo de atingir, dada a disparidade entre cada contexto e especificidade no qual ocorreu a elaboração das ditas propostas relativas a cada “reforma”. Inclusive, os registros históricos não apresentam somente diferenças na forma em que o processo foi conduzido em cada contexto e as respectivas estratégias adotadas, mas também, a diferença que se apresenta na conformação dos documentos de cada uma delas, não havendo uniformidade ou padronização no formato de apresentação dos registros históricos.

Analisando o conjunto de documentos disponíveis para consulta pública, respectiva a cada uma das propostas citadas, é perceptível a diferença dos mesmos, considerando que não há um padrão na formulação dos documentos, tão pouco uma estru-

tura mínima a ser apresentada por cada um deles à sociedade. Desta forma, destacam-se os documentos que descreveram a Reforma do Aparelho do Estado em 1995, no governo do então presidente à época Fernando Henrique Cardoso, no qual, a proposição da “reforma” não contou somente com o documento em tese obrigatório, com identidade legislativa, a ser encaminhado ao Congresso Nacional, mas também, com um Plano Diretor, servindo de base para que a partir desse, se estabelecesse o diálogo com os setores e poderes que integram a Administração Pública, bem como, com a sociedade. Apresentando-se neste, o contexto no qual aquela “reforma” estaria inserida, destacando as necessidades, oportunidades e os desafios que seriam percorridos.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) é um documento norteador que tem por objetivo fazer com que aconteçam e sejam legitimadas as mudanças de funcionamento da máquina pública, sobretudo no que se refere a oferta de serviços ao cidadão e a definição do papel do Estado, com as suas aspirações, competências, responsabilidades e limites em sua atuação, deixando assim, delimitado qual será o papel do mercado e no qual o mesmo deverá se inserir para exercer o seu papel. O foco principal do Plano, o qual transcorre com elucidações e exemplos, é definir em qual proporção deverá ser o tamanho e as dimensões da máquina pública estatal, sob administração direta, e então, separa as áreas de prestação de serviços ao cidadão do escopo estatal, mantendo nesta, somente os cargos típicos de Estado.

Cabe destacar, que em relação ao arsenal de documentos que compõem as demais propostas posteriormente apresentadas, esta primeira se destaca, pelo conjunto de elementos e registros documentais disponíveis para análise e consulta pública. Mas ainda assim, não significa que a mesma teve pleno êxito em sua implantação, pelo contrário, nem todos os eixos apresentados no PDRAE avançaram para o estágio de execução e legitimação, em conformidade com o proposto.

Dentre as iniciativas previstas no PDRAE, as quais se tornaram realidade, foram obviamente as mudanças previstas pela proposta no que tange a organização da estrutura funcional dos servidores que integram a Administração Pública, e na sequência, em 1998, a publicação da Lei nº 9.637, a qual dispôs quanto à qualificação das organizações sociais, e ainda, criou o Programa Nacional de Publicização, sendo esta uma expressão já utilizada anteriormente no PDRAE que viriam a se consolidar anos depois.

Seguindo nesta perspectiva, a Agenda Nacional da Gestão Pública (ANGP), elaborada em meados de 2008 e publicada em 2009, no governo do então presidente, Luís Inácio Lula da Silva, refere-se a um exercício, que de forma estratégica e articulada, dá luz a formulação de um “novo Estado”, aspiração esta, que inclusive é citada em partes do documento, demonstra-se que a partir daquelas discussões que nela estão registradas, derivaram eixos para reorganização, que não se resumisse apenas ao

Aparelho de Estado, mas à Administração Pública, contemplando mudanças que ocasionassem significativas alterações no rumo do mercado e no desenvolvimento no país.

Dentre as colocações apresentadas no documento, há uma questão que merece destaque neste estudo, quando é descrito na Agenda, que o diálogo com o âmbito da academia, ou seja, com o ensino e pesquisa, foi classificado como setor privado, como demonstra o eixo II de construção da Agenda Nacional de Gestão Pública (BRASIL, 2009, p. 21). Esta classificação, dado o contexto e sobretudo por se tratar objeto do documento formulado, certamente não se trata de um equívoco ou descuido, mas expressa, mesmo que de forma pequena e sutil, os movimentos daquele que interpreta e consideram como necessário a incorporação do setor privado na prestação de serviços da Administração Pública. Cabe ainda destacar, que nesta mesma articulação da ANGP, foi na qual contou com a contribuição do ex-Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, o mesmo que anteriormente, em 1995, esteve à frente das estratégias de elaboração e aprovação do PDRAE, no governo FHC.

Demonstradas estas questões, que certamente superam o simples fato de se tratarem de coincidências do acaso, é possível destacar os efeitos da ANGP, mas também, as ações que a antecederam as quais dão continuidade ao previsto pelo PDRAE, estando dentre estas a instituição de normas que disciplinam a celebração de Parcerias Público-Privadas no âmbito da Administração Pública, pela Lei nº 11.079/2004, na sequência a criação dos Consórcios Públicos, criados pela Lei nº 11.107/2005 e posteriormente regulamentados pelo Decreto Presidencial nº 6.017/2007, estas são ações que também foram formuladas e instituídas no período do governo Lula, assim como as propostas constantes na ANGP. Após a publicação da ANGP, em 2016, é sancionada a Lei nº 13.303, a qual dispõe sobre as normas jurídicas das empresas públicas e das sociedades de economia mista, tendo a mesma sido assinada pelo vice-presidente da República, Michel Temer, o qual em semanas posteriores, tornar-se-ia o Presidente da República, dado o desfecho do processo de condenação da Presidente Dilma Rousseff.

Já no contexto contemporâneo, é possível abordar com mais afinco os acontecimentos que permeiam este contexto. Para tanto, cabe lembrar que em meados de fevereiro de 2020, o país passa a vivenciar não só uma pandemia com proporções e impactos de larga escala relacionados diretamente a saúde pública mundial provocada pela então COVID-19 (SARS-CoV-2), mas também nas dimensões política e econômica, que então perfazem uma crise social. Mesmo diante deste cenário, e todos outros elementos que por consequência os integra, o então presidente, Jair Messias Bolsonaro, mantém a decisão de ingressar com a proposta da “Reforma” Administrativa do Aparelho do Estado, a qual ocorreu em 3 de setembro do referido ano, através da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020, submetida ao Congresso Nacional. A mesma, com teor mais objetivo e de forma superficial, se comparada às anteriores, encaminhada para análise e aprovação do legislativo nacional, a

proposta já com redação e estrutura de lei, apontando quais as adequações que se julga adequado fazer à Constituição Federal, sucedida por um ofício com justificativa e apresentação da proposta, oriunda do Ministro da Economia, Paulo Roberto Nunes Guedes.

Não obstante as adversidades instauradas pelo contexto atual, os quais integrarão os fatos da conjuntura histórica da política no país, há ainda um vasto arcabouço de manifestações na imprensa em relação à reforma proposta, que geram ainda mais tensionamentos e inúmeras especulações em relação ao futuro da Administração Pública no país. As manifestações rasas, considerando que não foram criados mecanismos formais de diálogo com a cidadania, e polêmicas dos agentes que integram o governo, só enaltecem e dão espaço para que novas críticas se sustentem, principalmente quando é reconhecido que não há nenhum outro documento para consulta pública, além do que já está em formato legislativo, que demonstre as aspirações e objetivos da proposta de “Reforma” Administrativa do Aparelho do Estado proposto pela Administração Federal. Tal fato torna-se notório, quando se percebe que somente o Congresso Nacional, enquanto Poder Legislativo e receptor da proposta oriunda do Executivo, é que tomou a iniciativa de disponibilizar em seu sítio eletrônico, um espaço para tratar dos elementos que contém a PEC nº 32/2020, a fim de elucidar dúvidas e esclarecer as especulações, que influenciarão no contexto da Administração Pública Brasileira.

Cabe também destacar, que a referida proposta, até o momento não colocada em amplo pleito de discussão e diálogo com os interessados, e sobretudo com a sociedade civil, não tem um impacto somente sob o aparato da Administração Pública Federal, no âmbito do Executivo, mas também, sob os demais Poderes, em todos os níveis de atuação, sendo então uma “Reforma” do Aparelho do Estado, que transcende as necessidades e realidade do autor da proposta, para além da sua capacidade única de se sentir onipresente e detentor exclusivo da capacidade crítica das questões que permeiam o aprimoramento da Administração Pública como um todo, que no mínimo deve ser considerado como audacioso e intransigente, a ponto de não reconhecer a necessidade e manter a diplomacia para com a sociedade e os demais Poderes, para manutenção de habilidades estratégicas.

Dado o contexto histórico objeto deste estudo, é um fato diante do mesmo, que 25 anos após a elaboração e implantação da “Reforma” do Aparelho do Estado, idealizada por Bresser Pereira em 1995, no governo FHC, o mesmo se repete, mas alterando o cenário de protagonistas desta passagem na história da Administração Pública Brasileira, sendo neste momento protagonizada pelo atual Ministro da Economia, Paulo Guedes, o qual em grande parte, principalmente no que tange às manifestações do governo perante a imprensa em relação a PEC nº 32/2020, tem se demonstrado um análogo em relação a 1995, mas ainda assim com características próprias da atualidade, repaginado com forte tendência ao ultraliberalismo. Ultrali-



beralismo aqui compreendido como um “movimento ideológico, em escala verdadeiramente mundial, como o capitalismo jamais havia produzido no passado” (ANDERSON, 2003, p. 22) caracterizado pelo domínio da “lógica do privado em detrimento do público”, pela “aparência de inevitabilidade e de consenso”, “rico no uso de eufemismos”, com um aspecto científico desacreditando argumentos contrários, com “evidente retorno ao individualismo”, com a valorização dos tecnocratas e especialistas em detrimento da democracia e uma forte valorização da economia como elemento central do ser humano (DASSO JÚNIOR, 2006, p. 56-58).

Assim, percebe-se que as “Reformas” Administrativas do Aparelho do Estado, por vezes com outras intitulações, refletem, sobretudo a partir de uma análise crítica, um processo cíclico, o qual acontece permanentemente num movimento espiral, desenvolvendo com o passar dos anos a capacidade de concretizar o que foi previsto no PDRAE em 1995, tendo este, como a linha condutora deste processo, independente do governo e do quanto os mesmos aprimoram o que foi idealizado, implementando no transcorrer da história as técnicas que compõem o modelo Gerencial.

A segunda parte do problema de pesquisa, que consiste na relação de cada proposta de forma individual com uma concepção de Administração Pública, contará com uma breve apresentação das principais concepções utilizadas no Brasil. Como já exposto anteriormente, a Administração Patrimonialista não é considerada “Pública”, devido ao fato de não ter como objetivo cumprir com funções voltadas à sociedade, além do nepotismo e corrupção. Portanto, deve-se partir da análise da concepção de Administração Pública Burocrática.

No caso brasileiro, a “reforma” Burocrática se apresenta como uma forma de superar o modelo oligárquico e patrimonialista ainda presente nas estruturas do aparelho do Estado. A Administração Pública Burocrática é utilizada em sociedades de capitalismo industrial e consiste na utilização de princípios weberianos com o objetivo de conferir maior impessoalidade, eficácia, hierarquia, racionalização e burocratização dos serviços públicos. Esse modelo tem o foco no processo, padronização de compras estatais e administração orçamentária. Outro ponto central a esse modelo é a profissionalização da burocracia, diretamente ligada ao mérito como um critério para ocupar o cargo, a partir de aprovação em concurso público, dando enfoque ao constante aperfeiçoamento na organização de serviços de pessoal.

Um conceito central para a segunda concepção de Administração Pública é o “ultraliberalismo”, que consiste no fundamento teórico e ideológico do processo de globalização e, por consequência, da expansão do capitalismo no mundo. É derivado liberalismo, processo que nunca cessou, mas, com o passar do tempo, foi se adaptando e adotando tendências mais radicais tanto em sua doutrina quanto no comportamento de seus adeptos. Dasso Júnior (2006, p. 56-58) apresenta sete características principais do ultraliberalismo: 1) defesa da lógica do privado em detrimento da lógica do público; 2) aparência de inevitabilidade e de consenso; 3) discurso rico em

eufemismos; 4) doutrina com “roupagem científica”; 5) retorno ao individualismo; 6) substituição da democracia pela tecnocracia ou “tirania dos especialistas”; e 7) economia como centro do ser humano.

O Gerencialismo ou Nova Gestão Pública consiste em um modelo de Administração Pública oriundo da administração privada, com tendências ultraliberais. Devido às suas raízes, o modelo Gerencial deixa de lado o conceito de cidadania e passa a utilizar outros do setor privado, como cliente, consumidor e usuários dos serviços, levando um caráter privatista, comercial e economicista à administração pública. Como principal postulado acredita na não intervenção do Estado na Economia, defendendo a privatização de todas as atividades que não sejam de prestação única do Estado, devido ao fato de não exercer todo seu potencial. A consequência é que o mercado passa a ser o dono da agenda pública, dando ênfase ao lucro e desconsiderando o interesse público. Além disso, defendem que a Administração Pública deve ser afastada da política pois dificulta a tomada de decisões eficientes e corretas (GARNIER, 2004, p. 125; BRESSER PEREIRA, 2002, p. 30-31). Essa afirmação incoerente é feita para tentar quebrar o vínculo de poder que a Administração Pública possui devido a ação estatal, para tentarem se apossar dela também.

As propostas de “reforma” do governo FHC ressaltaram diversas vezes no decorrer do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado a intenção de implantar o Gerencialismo no Brasil com o objetivo de corrigir as disfunções causadas pela Burocracia weberiana, vista como rígida e ineficiente, e buscar a eficiência a qualquer custo, afinal, a definição de democracia apresentada por Bresser Pereira, um dos autores do PDRAE, é “regime em que há o voto universal” (2002, p. 31). Em relação à prestação de serviços à população, defende que devem ser privatizados ou “publicizados” (transferir para o setor público não-estatal), transferindo a responsabilidade e qualidade para a iniciativa privada. Um dos principais feitos de governos que adotaram modelos de gestão da administração pública ultraliberais era reduzir os gastos com “bem-estar”.

A redefinição do papel do Estado para comportar a “reforma” gerencial exigia formas mais flexíveis de gestão, descentralização, avaliações de desempenho periódicas e confiar na delegação de poder aos agentes. Outro ponto defendido no Plano Diretor para adotar o Gerencialismo é a necessidade de combater a crise de Estado e crise fiscal, por meio de técnicas e controles fiscais e orçamentários, de “reformas” econômicas, da previdência e dos instrumentos de política social. Um fator importante para podermos reforçar a hipótese de que o PDRAE corresponde ao modelo Gerencial e, portanto, ultraliberal é o fato de chamar a Constituição de 1988 de retrocesso (MARE, 1995, p. 27), pois paralisou as ações rumo à tão desejada Nova Gestão Pública (NGP).

Em relação à Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, também é possível observar características da NGP. O enfoque de suas mudanças é em relação ao

aparelho de Estado como um todo, de forma a concretizar as intenções do PDRAE de realizar uma “reforma” na Administração Pública, seja em relação às normas, servidores ou agentes públicos ou o controle de despesas e finanças públicas. A característica mais visível é a adição do princípio de Eficiência, principal elemento buscado pelo gerencialismo, como princípio regente da Administração Pública. Aborda também, em diversos momentos, cuidados e contenções que devem ser realizados para respeitar o orçamento previamente acordado, convergindo com a premissa de estabilidade monetária.

A Agenda Nacional de Gestão Pública desenvolvida no Governo Lula segue vários dos caminhos iniciados em 1995 no Governo FHC. Defende que a gestão pública deve ser modernizada de forma que o país pudesse continuar se desenvolvendo em tempos de globalização e, para isso, ressalta em diversos momentos que devem se preocupar com os efeitos no setor privado e no setor público-não-estatal, não somente no público, de forma que o país empreenda e se desenvolva no setor econômico e social. Também faz o uso de termos como “cidadão-cliente”, utilizado por vertentes gerenciais.

Em alguns momentos do documento trata de características e princípios que também são comuns à burocracia weberiana, como a importância da profissionalização da burocracia e da meritocracia. Mas, como explicitado no PDRAE, é preciso levar em conta que algumas características tanto da Administração Patrimonialista quanto da Administração Pública Burocrática vão permanecer no aparelho Estatal. Por outro lado, faz algumas críticas à Burocracia, como a padronização dos serviços e sua baixa qualidade, assim como à sua rigidez que impede o país de se desenvolver mais. Apesar da exposição de diversos problemas e necessidades de “reforma” na Administração Pública, não foi desenvolvido nenhum tipo de documento oficial, como uma PEC, que pudesse ser enviado ao Congresso Nacional para dar andamento a essas mudanças.

Com relação à PEC nº 32 de 2020 atualmente em tramitação no Governo Bolsonaro, mesmo em momento de incertezas em relação ao futuro, traz propostas de mudanças que abordam disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa, com o objetivo de proporcionar mais eficiência, eficácia e efetividade ao Estado. A aproximação com a concepção Gerencial surge logo no início a partir de uma crítica à pouca flexibilidade e à complexidade da estrutura, que dificulta a realização de mudanças tornando difícil evitar o colapso da prestação de serviços públicos voltados para os cidadãos, além do empecilho do orçamento público.

Sofrem alteração os princípios regentes da Administração Pública, que de cinco (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) passam para treze (são adicionados oito novos princípios): imparcialidade, transparência, inovação, racionalidade, unidade, coordenação, subsidiariedade e boa governança pública. Esse acréscimo de conceitos ocorreu devido a defesa de que o aparelho do Estado

necessita de mudanças. Ressaltamos o comentário feito pelo Ministro da Economia Paulo Guedes no documento enviado ao Congresso Nacional, relacionado ao conceito de inovação, entendido como uma forma de superar o modelo burocrático, para a adoção do modelo Gerencial.

Em relação à estabilidade nos cargos da Administração Pública, a PEC nº 32 de 2020 propõe a não existência da mesma nem de proteção contra a demissão, defendendo que deve haver a livre iniciativa como forma de desenvolver plenamente a economia. Portanto, essa Proposta de Emenda Constitucional contém não somente elementos que colaboram para a continuação da implantação do Gerencialismo e defendem o setor e a iniciativa privada, mas também retiram direitos adquiridos pelos trabalhadores e agentes públicos durante a evolução da Administração Pública.

## 8. Conclusões

A pesquisa evidenciou que o processo de mudanças implementado na Administração Pública Brasileira, a partir de 1995, denominado de Gerencialismo, segue em curso. Nesse sentido, o objetivo central deste trabalho foi atingido, pois efetivamente descrevemos e analisamos 3 momentos distintos de propostas de mudanças na Administração Pública do Brasil, nos últimos 25 anos.

É perceptível que não houve um método único ou um *status* operante do modo de fazer, em relação a como cada governo conduziu a implementação e incorporação das técnicas estabelecidas. É possível afirmar, inclusive, que cada governo conduziu à sua forma essas mudanças, por vezes de forma mais impositiva, sem diálogo, e por vezes interagindo mais com diversos atores políticos.

Porém, é importante destacar que independentemente da forma com que o processo de mudança foi proposto ou conduzido, características centrais do Gerencialismo estiveram sempre presentes.

Recomenda-se que o presente estudo tenha continuidade, ampliando o escopo espacial também para entes políticos estaduais e municipais. Parte-se da premissa que a hipótese que balizou este estudo também deve ser confirmada nesses outros entes e que novas pesquisas também possam contribuir para o avanço do debate sobre Teorias de Administração Pública no Brasil.

## 9. Referências bibliográficas

ANDERSON, Perry. *Afinidades seletivas*. 2. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 28 jul. 2021.

- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 53, n. 01, p. 05-27, jan./mar., 2002.
- CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO – CLAD. Uma nova gestão pública para a América Latina. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 50, n. 01, p.121-144, jan./mar., 1999.
- DASSO JUNIOR, Aragon Érico. *Reforma do Estado com Participação Cidadã? Déficit democrático das Agências Reguladoras Brasileiras*. Tese (Pós-Graduação em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2006. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/88466>. Acesso em: 29 jul. 2021.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.
- DOMBROWSKI, Osmir. Conservador nos costumes e liberal na economia: liberdade, igualdade e democracia em Burke, Oakeshott e Hayek. *Revista Katálysis*, v. 23, p. 223-234, 2020.
- FAGANELLO, Cláucia Piccoli. *Balanço do Gerencialismo: Análise da Influência do Modelo de Administração Pública Gerencial no Período de 1995 a 2017 no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/178165>. Acesso em: 29 jul. 2021.
- GARNIER, Leonardo. El espacio de la política en la gestión pública. In: *Política y gestión pública*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica / CLAD, 2004, p.91-138.
- JOHANNPETER, Jorge Gerdau; UNGER, Roberto Mangabeira. *Agenda Nacional de Gestão Pública*, 2009. Disponível em: [https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi8go2G6c\\_VAhUHjiYKHdtXCZIQFggn-MAA&url=http%3A%2F%2Fwww.planejamento.gov.br%2Fsecretarias%2Fupload%2FArquivos%2Fsegep%2Fcomunicados%992F091207\\_segex\\_agenda\\_gestao.pdf&usq=AFQjCNFiZD8scs\\_EEyqXFT9ZpBQNSpDklw](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi8go2G6c_VAhUHjiYKHdtXCZIQFggn-MAA&url=http%3A%2F%2Fwww.planejamento.gov.br%2Fsecretarias%2Fupload%2FArquivos%2Fsegep%2Fcomunicados%992F091207_segex_agenda_gestao.pdf&usq=AFQjCNFiZD8scs_EEyqXFT9ZpBQNSpDklw). Acesso em: 25 jul. 2021.
- MADUREIRA, César; RODRIGUES, Miguel. A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa. In: *Comportamento Organizacional e Gestão*, v. 12, n. 2, p. 153 - 171, 2006.
- MARE. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: MARE, 1995.
- RESENDE, Flávio da Cunha. Por que reformas administrativas falham? *Revista Brasileira de Ciências Sociais* [online], v. 17, n. 50 p. 123-142, 2002. Disponível

em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092002000300008>. Acesso em: 29 jul. 2021.