

PEC 32/2020: sua concepção de estado e crítica a perda de mais direitos no serviço público no Brasil

PEC 32/2020: its conception of the state and criticism of the loss of more rights in the public service in Brazil

PEC 32/2020: su concepción del Estado y crítica a la pérdida de más derechos en el servicio público en Brasil

Recebido: 02/12/2022 | Revisado: 19/12/2022 | Aceitado: 21/12/2022 | Publicado: 24/12/2022

Katiane Emanuele Lemos Neto

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4284-4407>

Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Brasil

E-mail: katianelemosneto@gmail.com

Raquel Cristina Lucas Mota

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1543-4306>

Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Brasil

E-mail: raquelclm@gmail.com

Resumo

O objetivo desse artigo é apresentar a proposta da PEC 32/2020, de modo a se perceber as suas principais propostas, com vistas a deixar claro o processo de maior privatização e mercantilização do Estado, previsto com essa PEC, a qual traz mais perda de direitos, o que se pretende impor, se aprovada, junto ao serviço público no Brasil. Demonstra ainda, que a PEC 32/2020 traz um sequenciamento de propostas de ações neoliberais voltadas para diminuição da responsabilização do Estado e que não resolve nenhuma das distorções que se propôs a analisar, pelo contrário, propõe a diminuição da autonomia dos servidores públicos, tornando-os funcionários de governo e não de Estado, bem como corrobora para a total desestimulação de contratação de funcionários públicos qualificados e, também motivados, tendo como consequência, caso venha a ser aprovada, a redução da oferta e da qualidade dos servidores públicos.

Palavras-chave: Estado; Reforma administrativa; Reforma gerencial; PEC 32/2020; Brasil.

Abstract

The objective of this article is to present the proposal of PEC 32/2020, in order to understand its main proposals, with a view to clarifying the process of greater privatization and commodification of the State, foreseen with this PEC, which brings more loss of rights, which it intends to impose, if approved, along with the public service in Brazil. It also demonstrates that PEC 32/2020 brings a sequence of proposals for neoliberal actions aimed at reducing the State's responsibility and that it does not resolve any of the distortions that it proposed to analyze, on the contrary, it proposes the reduction of the autonomy of public servants, making them government employees and not state employees, as well as corroborating the total discouragement of hiring qualified and also motivated civil servants, having as a consequence, if approved, a reduction in the supply and quality of public servants.

Keywords: State; Administrative reform; Management reform; PEC 32/2020; Brazil.

Resumen

El objetivo de este artículo es presentar la propuesta de la PEC 32/2020, a fin de comprender sus principales propuestas, con miras a esclarecer el proceso de mayor privatización y mercantilización del Estado, previsto con esta PEC, que trae más pérdida de derechos, que pretende imponer, si se aprueba, junto con el servicio público en Brasil. También demuestra que la PEC 32/2020 trae una secuencia de propuestas de acciones neoliberales encaminadas a reducir la responsabilidad del Estado y que no resuelve ninguna de las distorsiones que se proponía analizar, por el contrario, propone la reducción de la autonomía de los servidores públicos, convirtiéndolos en empleados públicos y no estatales, así como corroborando el total desincentivo a la contratación de servidores públicos calificados y también motivados, teniendo como consecuencia, de aprobarse, una reducción en la oferta y calidad de los servidores públicos.

Palabras clave: Estado; Reforma administrativa; Reforma de la gestión; PEC 32/2020; Brasil.

1. Introdução

Este estudo é feito a partir da proposta da PEC 32/20, em busca de se compreender como foi a construção histórica da mesma, com vistas a se perceber que a proposta atual em tramitação traz consigo tal construção, com foco em uma maior privatização e mercantilização do Estado, e com mais perda de direitos.

O debate realizado compreende como a proposta da PEC 32/2020 tem proximidade com os ideais neoliberais e, apresenta críticas de toda a sua condução e formulação e, por fim, a realiza debates sobre o processo de construção da proposta da PEC 32/20, que se apresenta como uma “nova” reforma administrativa, apresentando as alterações propostas e qual a finalidade por traz de tais propostas, e o que de fato tal “reforma” trará para a estrutura do Estado brasileiro. (Lemos Neto, 2022)

A discussão acerca das mudanças na forma de administrar o Estado, assim como as possíveis alterações apresentadas pela PEC 32/2020 possuem relevância acadêmica, uma vez que poucos são os estudos realizados com essa abordagem. Além disso, esse estudo pode nortear para a realização de outras pesquisas que busquem entender de forma mais clara, temas que envolvem mudanças de gestão, políticas públicas e prioridades orçamentárias dos governos, o que pode configurar mais uma iniciativa de mudança que começa na academia e estende seus reflexos para a realidade social.

A PEC 32/2020 traz um sequenciamento de propostas de ações neoliberais já iniciadas com a reforma de 1995, com propostas de diminuição da responsabilização do Estado e que não resolve nenhuma das distorções que se propõe a equacionar, pelo contrário, propõe é a diminuição da autonomia dos servidores públicos, tornando-os funcionários de governo e não de Estado e a total desestimulação de contratação de funcionários públicos qualificados e também motivados, tendo como consequência de sua aprovação, a redução da oferta e da qualidade dos servidores públicos. (Lemos Neto, 2022)

2. Metodologia

No que se refere à metodologia desta pesquisa, há que apresentar que segundo Gil (1999) uma pesquisa pode ser definida como o processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico, cujo objetivo principal é descobrir respostas para problemas, mediante emprego de procedimentos científicos.

Barreto (1998), traz ainda que o propósito da ciência é ter a percepção da informação pela consciência, logo, com a diversidade de estudos que a academia proporciona é possível percorrer diversos caminhos enquanto pesquisador. Porém, alguns aspectos são fundamentais para se fazer uma pesquisa coesa e de qualidade. Uma delas é sem dúvida escolher a técnica que melhor esteja em sintonia com o tema a ser estudado e aos objetivos que se pretende alcançar.

Isto posto, eis que se tem uma caracterização metodológica, com a base de análises e análise interpretativa da pesquisa. Ao definir a caracterização metodológica dessa pesquisa, optou-se pelas abordagens qualitativa, descritiva, bibliográfica e documental.

Para Marconi e Lakatos (2011, p. 43), a pesquisa documental engloba “todos os materiais, ainda não elaborados, escritos ou não, que podem servir como fonte de informação para a pesquisa científica”. Já a pesquisa bibliográfica “trata-se do levantamento de toda a bibliografia já publicada em forma de livros, revistas, publicações avulsas e imprensa escrita”. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo aquilo que foi escrito sobre determinado assunto.

Segundo Vergara (2009), as pesquisas podem ser baseadas em dois critérios: quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins, esta pesquisa pode ser classificada como descritiva por buscar descrever aspectos históricos, teóricos, técnicos e administrativos neste estudo. Quanto aos meios, esta pesquisa pode ser classificada como documental, pois serão levantadas informações documentais das propostas de reformas administrativas, e também como bibliográfica, pois seu referencial analítico baseia-se em pesquisas acadêmicas (teses, dissertações, monografias e artigos), disponíveis em bases de periódicos como Capes e Scielo, repositórios institucionais de universidades e de órgãos de pesquisa. Dentre os artigos e textos analisados, foram

considerados aqueles que indicam os benefícios da Reforma Administrativa do Estado, assim como aqueles que apontam seus prejuízos e suas imprecisões, e com isso, vai se fazer um estudo crítico sobre seus resultados.

A PEC 32/2020 foi apresentada ao congresso em setembro de 2020 pelo ministério da economia, com a proposta de alterar dispositivos dos servidores e empregados públicos, modificar ainda a organização da administração pública direta e indireta dos poderes da União, dos Estados e Municípios; livros envolvendo a temática de pesquisa. A seleção de livros envolvendo a temática de pesquisa, foi mais difícil, assim, optou-se por autores renomados nacional e internacionalmente que já escrevem sobre a temática. (Lemos Neto, 2022)

Com isso, o que se buscou em um primeiro momento pela autora dessa dissertação, foi verificar as ideias expostas de forma geral em toda a leitura feita e, se procurou desenvolver uma (re)interpretação com base nos estudos acumulados até aqui, sabendo que os mesmos necessitam ser aprofundados diariamente.

Propôs-se ainda fazer uma análise crítica sobre todos os debates apresentados pelos diversos autores, buscando deixar clara a relevância do conteúdo abordado por eles, para o estudo. Apresenta nos debates a seguir, a proposta legislativa relativa a PEC 32/20, indicando pontos-chave da discussão sobre a proposta e, sobre qual é o papel do Estado brasileiro perante seus cidadãos, a posição e estabilidade dos servidores públicos diante de tal proposta. Foi indicado ainda trechos da PEC 32/2020, apontando uma série de críticas das alterações propostas. Em sua proposta, o texto sugere alterar trechos da Constituição de 1988 que versam sobre a administração pública de uma forma geral, dos servidores públicos, dos militares, das atribuições do presidente da república, dos ministérios, das forças armadas, do orçamento da União, da previdência social e outras disposições.

3. Resultados e Discussão

Os estudos destacados neste item se desenvolvem visando uma interconexão da revisão integrativa de literatura, apresentando autores da pesquisa bibliográfica e a interlocução realizada com os mesmos. Em associação com a revisão de literatura, realizou-se uma pesquisa documental, com base nas legislações afetas ao estudo em tela. A articulação das duas pesquisas – revisão integrativa de literatura e pesquisa documental de documentos governamentais/ pesquisa de legislações afetas a temática – perfazem as reflexões a seguir.

3.1 Breve histórico da construção da proposta da PEC 32/2020

A Administração pública brasileira se manteve por mais de três décadas sob a estrutura estabelecida pelo Decreto-lei 200/67¹, e somente em 1988 foi recepcionado pela Constituição, que trouxe atualizações importantes em virtude do tempo e da dinâmica que a Administração pública precisava. Ao longo dos anos, algumas adaptações administrativas e legislativas pontuais foram realizadas, no entanto, apenas com a Emenda Constitucional n° 19/98, (reforma administrativa do governo Fernando Henrique Cardoso) é que mudanças mais acentuadas foram feitas sobre o aparato administrativo e do Estado (Costaldello, 2021).

As reformas administrativas tem sido foco constante de vários governos, não só no Brasil, mas ao redor de todo o mundo. No Brasil, se acentuou ainda mais ao final da década de 1980 e início dos anos de 1990, em função da adoção do país ao ideário neoliberal, assimilado por diversos países que impuseram à Administração pública condutas que estivessem em conformidade com tal movimento (Behring, 2003).

A Emenda Constitucional n° 19/98, elaborada no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, trouxe

¹ O Decreto-Lei 200/67 pode ser considerado como o primeiro movimento de uma administração pública “gerencial” no Brasil, pois ao apresentar a transferência de atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista, buscava mais dinamismo na operação do serviço público, e conseqüentemente traria mais eficiência na prestação de serviços, características típicas de uma administração mais voltada para a gerencial (Bresser-Pereira, 2015).

reformulações para a Administração Pública com orientação claramente neoliberal. Agora, mais de vinte anos depois, o governo do atual presidente Jair Bolsonaro envia ao congresso Nacional uma nova Emenda à Constituição que inevitavelmente chama a atenção pela comparação no modo como foi feito todo o processo de elaboração e discussão no Congresso e também com a sociedade em geral (Costaldello, 2021).

A PEC 32/20 está inserida em um plano de reformas que se inicia ainda no governo do ex-presidente Michel Temer, com a Reforma trabalhista², Reforma da previdência³ desde 2020, a proposta da reforma administrativa. Os argumentos de defesa dessas propostas da PEC 32/20 são muitos e até mesmo de fácil compreensão, pois alegam que o Estado é moroso, muito burocrático, caro, e regula de forma excessiva e pune na mesma proporção quem produz, ou seja, os empresários. Com isso, o discurso se torna sedutor, pois, ou se implementa a reforma ou se terá um Estado “quebrado”. Ou se reforma, ou não haverá avanço econômico, ou se reforma ou não haverá investimento, ou seja, vende-se a ilusão de que as reformas são as grandes salvadoras de todos os problemas enfrentados pela administração pública. (Lemos Neto, 2022)

O Governo Federal então, seguindo essa lógica, apresentou ao congresso nacional em 03 de setembro de 2020, através do Ministério da Economia, um Projeto de Emenda à Constituição (PEC), com o objetivo de alterar alguns dispositivos que versam sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Tal proposta se apresenta quase um ano após ter sido “anunciada”, sem apresentar em nenhum momento uma discussão no que se refere a sua elaboração com qualquer instância externa ao poder executivo, sem falar que durante esse período, a Emenda Constitucional foi tratada de forma totalmente sigilosa (Santos, 2021).

Fazendo um resgate, vale lembrar que a PEC 186/2019 (PEC emergencial)⁴ e a PEC 188/2019 (pacto Federativo)⁵ antecederam o envio da PEC 32/2020, como forma de reforçar a concepção fiscalista dessa proposta, além de novamente trazer as despesas de pessoal e com os servidores públicos como grandes vilões de todo o caos do Estado brasileiro (Santos, 2021).

Assim, enquanto a PEC 186/19 e a PEC 188/2019 traziam em seu objetivo as contas públicas de forma geral e o cumprimento das regras fiscais, a PEC 32/20 tem como escopo principal regular as alterações no regime jurídico aplicável aos servidores públicos. Ou seja, todo esse conjunto de PECs tem por meta a redução do Estado, seja diminuindo investimentos públicos, seja congelando carreiras e vencimentos.

Antes mesmo de a PEC 32/20 ser enviada ao congresso, algumas medidas foram tomadas no sentido de trazer elementos precarizantes, e ainda de mais redução de direitos. Como exemplo temos a medida provisória n° 922, de 28 de fevereiro de 2020, que tinha como objetivo praticamente fazer uma quase “mini reforma administrativa”, ao passo que autorizava a ampliação de contratação temporária, terceirização irrestrita, de forma que o governo poderia contratar temporariamente em qualquer setor, dispensando inclusive, o recrutamento por concurso e os processos seletivos. Tal medida perdeu efeito em junho de 2020, mas seus quatro meses de vigência foram suficientes para que alguns milhares de servidores fossem contratados sob suas regras.

A Emenda Constitucional n° 106, de 7 de maio de 2020 trazia também em seu art. 2°, autorização para que o executivo pudesse contratar adotando processos simplificados, em caráter temporário e emergencial: pessoas, obras, compras e serviços, dispensando, inclusive, a lei de diretrizes orçamentárias e dotação orçamentária, desde que com o propósito exclusivo de

² A Lei 13.467/17, também conhecida por “Reforma Trabalhista”, representou um conjunto de profundas alterações nas relações trabalhistas, notadamente com mudanças na CLT (Consolidação das Leis do Trabalho). Assim, sob o discurso de “liberdade econômica”, a Reforma enfraqueceu a capacidade negocial dos trabalhadores e achatou salários. Para maior compreensão sobre a Reforma Trabalhista, conferir (Delgado; Delgado, 2017)

³ A PEC n. 6/2019, a chamada “Reforma da previdência”, foi mais uma profunda alteração nas leis de proteção social do povo brasileiro. Sob o pretexto de corrigir distorções e garantir a “sanidade” das contas públicas, o Congresso aprovou uma legislação que dificulta o acesso à aposentadoria e aos benefícios sociais, pela parte mais vulnerável da população. Para maior compreensão sobre a Reforma da previdência, conferir (Kertzman, 2020)

⁴ Uma “reforma” de cunho emergencial que trouxe em sua proposta o uso da redução de jornada e salários dos servidores públicos com a justificativa de um ajuste fiscal, mas sem vislumbrar mais uma vez a implicação disso nas políticas públicas e na precarização do serviço público. Apresentou-se como uma releitura da proposta de desestatização do início dos anos 90 que culpabilizava os servidores públicos pela crise econômica (Domingues, *et al*, 2020).

⁵ A proposta da reforma federativa traz flexibilização de pisos mínimos de despesas obrigatórias no orçamento da união, estados e municípios, extinção de alguns municípios como forma de reduzir custos administrativos e redução das despesas de pessoal e previdência por meio de cortes de salários e redução de jornada de trabalho, em casos de crise fiscal (Domingues, *et al*, 2020).

enfrentamento a pandemia da covid-19 ou da calamidade pública (Santos, 2021).

E para finalizar, veio a Lei complementar 173, de 27 de maio de 2020 que deixou a lei de responsabilidade fiscal⁶ ainda mais dura quanto a despesa com pessoal. Trouxe em seu artigo 8º que a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios afetados pela calamidade pública decorrentes da pandemia da Covid-19 estariam proibidos, até 31/12/2021, de:

a) Conceder a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública; b) criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; c) alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa; d) admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de excepcional interesse público, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares; e) realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias; f) criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade; g) criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º; e) adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo do salário-mínimo; h) contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins (Lei Complementar 173,2020, s/p).

Nem mesmo a revisão geral anual, que é assegurada constitucionalmente pelo art. 37 da CF foi respeitada, e ficou proibida até 31/12/2021. Todas essas medidas, vem para se somarem a Emenda Constitucional nº 95/2016, a chamada “PEC do teto de gastos”, que institui o novo Regime Fiscal que tem vigência até 2036 e traz as despesas de pessoal e de custeio como “variável de ajuste”. Ou seja, ela congela por 20 anos o teto de despesas com pessoal (Santos, 2021).

A PEC 32/20 surge justamente com essas mesmas premissas, quando propõe medidas que, trazem como pretexto reformar ou corrigir distorções, quando na verdade o que pretendem promover é um total desmonte do Estado, de sua estrutura administrativa e das carreiras do Estado.

Tal proposta vem acompanhada de justificativas ou pressupostos de que existem uma série de distorções na administração pública no que se refere ao gasto com salários e benefícios dos servidores públicos, e que tais distorções precisam ser sanadas para trazer equilíbrio financeiro ao Estado. Para ser aprovada, precisa passar pelo Congresso Nacional em dois turnos, e só pode ser aprovada se tiver três quintos de votos dos deputados e dos senadores em ambos os turnos. Significa dizer que a proposta deve contar com 308 (trezentos e oito) votos, dentre os 513 (quinhentos e treze) deputados federais e no Senado Federal obter 49 (quarenta e nove) votos, dos 81 (oitenta e um) senadores que compõem aquela Casa. Só após esse trâmite, e, se aprovada, fará parte oficialmente do texto constitucional (Peci, *et al*, 2021).

Pode-se dizer que os debates mais aprofundados ficariam a cargo do Congresso Nacional, ao longo da tramitação da PEC nas duas casas legislativas. Todavia, uma proposição de tamanha envergadura não pode aportar no Parlamento sem o lastro técnico, jurídico e científico apto a, minimamente, fundamentar as razões constantes na justificativa dessa proposta.

⁶ A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece um conjunto de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações para prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas Para maior compreensão sobre a lei de responsabilidade fiscal, conferir (Kertzman, 2020).

Com uma peculiar distância de dados técnicos e científicos, o texto afirma que “a percepção do cidadão” é a de que o Estado seria caro e pouco eficiente. Daí se perguntar: o que comprova esta “percepção do cidadão”? Quais são os indicadores que levaram o Ministério da Economia a alcançar esta conclusão? Qual a metodologia de pesquisa adotada, para se chegar ao resultado citado? O texto da PEC 32/2020 não indica as fontes.

Uma pesquisa feita pela Frente Parlamentar Mista em defesa do serviço público⁷ traz dados importantes para a desconstrução dessa falsa narrativa que o Estado é muito grande e que a máquina pública é inchada. A pesquisa apresenta um gráfico, que mostra o percentual de empregados públicos em alguns países no ano de 2015. Nele, o Brasil traz um percentual de 12,1% de servidores públicos comparados ao total de ocupação do país, onde a Dinamarca está no topo com 34,9% e a Coreia do sul com o menor percentual, 7,6%. Logo, se percebe com números que esse argumento de estrutura inchada não procede.

Mesmo assim, a premissa da proposta é de que o serviço público é um mal em si mesmo, algo que “aos olhos da sociedade” custa muito. Com isso, todos os esforços se direcionaram no sentido de deixar ainda mais precário o serviço público, retirando o que puder ser retirado, e entregando o que puder ser entregue. (Lemos Neto, 2022)

De toda sorte, já ressaltar bastante nítida a intenção do Ministério da Economia em privilegiar a “liberdade” econômica, em detrimento de um Estado mais fortalecido. Isso fica claro na insistente repetição do mantra da “eficiência” e da “modernização”, substantivos que aparecem por várias vezes ao longo de todo o texto da justificativa.

É preciso deixar claro que o discurso da “eficiência” só tem um alvo: o servidor público. Isso porque, como se verá, o discurso econômico que serve de pano de fundo para as mudanças legislativas desejadas, é utilizado, apenas, para justificar, sem fazê-lo bem, a redução de direitos dos servidores públicos.

O texto da justificativa é recheado de bordões, frases massivamente defendidas em discursos neoliberais e não contam com a menor comprovação científica, tampouco empírica.

Assim, é preciso ter claro, desde já, o que de mais substancial é proposto, que é a redução de garantias jurídicas aos servidores públicos, que vão desde o abalo da estabilidade, até o congelamento de salários, passando por uma inescrupulosa diferença de tratamento entre os servidores públicos civis e os militares, bem como entre aqueles e os ocupantes de “cargos típicos de Estado”.

Partindo de tais pré-conceitos do grande responsável pela elaboração e justificativa da proposta, não é de se surpreender que a PEC 32/20 traga em seu foco, o aniquilamento do serviço público com a falta de estabilidade, sem segurança jurídica, sem autonomia e sem valorização do serviço público. (Lemos Neto, 2022)

O texto propõe adicionar alguns princípios novos à administração pública, propõe alterar a relação entre Estado e o setor privado no que se refere à prestação de serviços, propõe ampliar poderes presidenciais para modificar a estrutura administrativa do aparato federal e os meios de recrutamento dos cargos de dirigentes. Embora se proponha a trazer previsão de algumas mudanças em políticas de gestão pública na área de finanças e orçamento, descentralização e implementação interorganizacional, o seu conteúdo majoritário está voltado a política de gestão de pessoas, mais especificamente os vínculos de trabalho, perfil das carreiras, revisão de direitos e benefícios dos servidores, desempenho funcional e estabilidade no serviço público (Secchi, *et al*, 2021).

O que se percebe, é que a PEC 32/20 é mais uma dessas propostas de alteração da Constituição desde sua concepção em 1988, com o agravante de ser aquela que produz os efeitos mais prejudiciais ao Estado e a Administração pública. Se pensarmos que sua linha estruturante é o neoliberalismo, seja pelo privilegiamento que se coloca frente a iniciativa privada, ou seja pela busca em diminuir drasticamente o papel do Estado no fomento e na intervenção das políticas públicas sociais, é mais

⁷ Reforma Administrativa do Governo Federal: contornos, mitos e alternativas. / Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público - 1ª ed - Brasília: Associação dos Funcionários do Ipea, 2019.

que necessário fazer um acompanhamento detalhado de toda a sua proposta, pois o que se demonstra são alterações, exclusões, inclusões no texto original que devem ser analisadas atentamente durante sua tramitação, sob pena de termos o maior desmonte já visto em toda a estrutura do Estado e das políticas de recursos humanos e carreiras dos servidores públicos.

Construir transformações do Estado e da administração pública na busca por eficiência, mas calcadas em orientação neoliberal sem o devido cuidado e sem o devido respaldo técnico e jurídico, como veremos a seguir, só faz agravar as consequências que poderão vir de propostas como essa.

3.2 Uma crítica à concepção de Estado prevista na PEC 32/2020

Posto o cenário no qual se insere a proposta da PEC 32/2020, faz-se necessário realizar uma análise crítica do seu texto, amplificando o debate sobre o que diz a justificativa apresentada pelo Governo Federal no que ela explicitamente aponta, no que ela deixa a entender.

Contribuem nesse debate as lições do pensador do âmbito jurídico Casara (2017, p.48), que se debruçou sobre o tema do neoliberalismo contemporâneo:

A proposta neoliberal de instaurar o império do mercado, dismantelar o Estado e reduzir direitos mostrou-se adequada ao projeto neoconservador e autoritário necessário à manutenção do Estado capitalista. Tendencialmente totalizante, voltado à produção de efeitos em todas as esferas da existência, o neoliberalismo e seus dispositivos direcionam-se unicamente à obtenção de lucro e aos interesses de mercado. (...) Enquanto o liberalismo em voga no século XVIII se caracterizava pela questão dos limites do governo, que necessitava ser enquadrado por leis (naturais e econômicas) a única preocupação do neoliberalismo é transformar o mercado em razão de ser do governo, sem qualquer preocupação com limites.

O fato é que a PEC 32/2020 deve ser encarada como uma oportunidade de se discutir qual é o modelo de Estado que se quer construir, no Brasil: uma sociedade na qual a criação jurídico-política coletiva regulamenta e está presente na vida das pessoas? Ou um país em que reina a “liberdade” econômica, com todas as aspás cabíveis?

Parece claro, desde já, que as razões públicas que ensejaram a proposta da PEC 32/20 não observaram, minimamente, a realidade do povo brasileiro. A primeira alteração que se percebe é a inclusão de novos princípios no caput do art. 37. Sabe-se que os princípios são as pedras basais de toda a organização administrativa e também da conduta dos servidores e administradores públicos no Executivo, legislativo e judiciário. De Mello (1996, p.54), esclarece sobre os princípios:

Princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico". Eis porque: "violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

Logo, se percebe, que trazer a definição ou inclusão de um novo princípio à Carta Magna não é uma tarefa fácil, é preciso considerar sua evolução e não se pode ter dúvidas quando se deve aplicar ou se afastar a utilização basilar de um princípio, pois é a partir deles que se tem legitimidade de validade do sistema normativo (Costa, 2008).

Porém, não é o que se vê na apresentação da proposta da PEC 32/20, que apresenta a inclusão dos princípios da imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública e subsidiariedade aos

princípios já previstos no Art. 37, que são os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 2020).

Alguns desses princípios já são implícitos na gestão e na dinâmica da Administração pública, como é o caso do princípio da imparcialidade que é reconhecido pela doutrina como parte do princípio da impessoalidade e em alguns casos trazendo como fundamento o princípio da igualdade. E o princípio da responsabilidade, que se mostra difundido em todo o texto constitucional, não havendo necessidade de aprofundamento ou exposição topograficamente como proposto na atual PEC 32/20, uma vez que decorre do princípio democrático e da obrigação de prestar contas (Costadello, 2021).

O princípio da inovação está diretamente ligado ao conceito de empreendedorismo utilizado nas empresas privadas, e na Administração pública está diretamente ligado ao conceito de eficiência.

Neste ponto, é importante fazer uma observação no que se refere a esse conceito de “empreendedorismo”. Este, não pode ser visto com os efeitos epistemológicos advindos das ciências econômicas, mas notadamente das lições empresariais neoliberais, que privilegiam um individualismo exacerbado, sobrecarregando discursivamente o indivíduo com o peso da “criatividade” e da “inovação” constantes, além de jogar com o discurso de que o indivíduo empreendedor é o responsável por seu sucesso, bem como por construir seu próprio negócio.

A propósito, quem muito se detém a estudar o tema é Mazzucato (2014, p.26), sobretudo a relação entre Estado e economia, observando a inovação no desenvolvimento tecnológico.

É preciso ter claro que a inserção de tal princípio na Constituição não guarda relação com a aplicação da “inovação” tal qual pretendida pelos setores econômicos. Neste sentido, Costadello (2021, p.87) traduz muito bem esse conceito:

A par dessas reflexões, há que se cogitar do sancionamento, se um princípio constitucional não é aplicado a situações concretas que o demandam, fere-se o ordenamento jurídico. Como sancionar o descumprimento pela não adoção da “inovação”? Há mais indagações das possibilidades de aplicação pela ainda escassa sistematização do tema para o ambiente da Administração Pública. Não obstante, noticia-se iniciativas louváveis e de vanguarda medidas de inovação que são suscitadas pela necessidade de uma gestão mais ágil e eficiente. O uso de ferramentas tecnológicas no ambiente público é valiosíssimo, porém, não há substrato técnico-jurídico para dar, à inovação, a qualidade de princípio.

Logo, não há que se dizer em princípio da inovação, uma vez que ele não apresenta substratos técnicos suficientes para ser posto como princípio no texto constitucional.

Assim como a inovação, a unidade e a boa governança, não se encaixam propriamente no conceito de princípios, mas sim como formas de atuação do Estado para atingir seus objetivos. São objetivos a serem buscados como forma de assegurar o próprio princípio da eficiência, mas isso de forma setorial ou ligado a determinadas políticas, não podendo ser aplicados de forma geral em toda a Administração Pública (Santos, 2021).

O princípio da coordenação já está previsto no Decreto-lei 200/67⁸, e a exposição de motivos que o insere na PEC 32/20 traz argumentos superficiais, e não impacta na estrutura da administração por já se encontrar assimilada há anos em todas as esferas do governo, mais propriamente, desde a Constituição de 1934, ou seja, não há justificativa de torná-lo princípio.

Chama a atenção a inclusão do princípio da subsidiariedade, que traz em seu texto de exposição os motivos:

O princípio da subsidiariedade está associado com a valorização do indivíduo e das instâncias mais próximas a ele, prestigiando sua autonomia e sua liberdade. Tal princípio, historicamente consolidado, visa a garantir que as questões sociais sejam sempre resolvidas de maneira mais próxima do indivíduo-comunidade, e só subsidiariamente pelos entes de maior abrangência, ressaltando, no âmbito da Administração pública, o caráter federalismo (Brasil, 2020, p. 6).

⁸ Decreto-lei 200/67, incisos I a V.

Desse modo, a proposta é fazer com que o Estado não tenha mais o compromisso constitucional de prestar para a população serviços públicos como educação, saúde, assistência social e segurança pública, por exemplo. Logo, o que o novo princípio estabelece é que as necessidades da população devem ser atendidas em um primeiro momento, pelo seu círculo mais próximo, e somente em última instância, o Estado seria acionado. E vale destacar ainda, que o Estado mencionado na proposta, também não seria o Estado como o conhecemos hoje, mas sim, as empresas as quais o Estado tenha transferido essa tarefa, através da compra de seus serviços.

Carleial (2021) traz ainda que a inclusão do princípio da subsidiariedade coloca o Estado brasileiro numa posição de coadjuvante do setor privado nas prestações dos serviços públicos.

Logo, esse princípio não pode ser ampliado da forma que está na proposta pois estaria submetendo toda a prestação de serviços essenciais como saúde, educação, assistência social, segurança e desenvolvimento econômico a uma verificação inicial de que a iniciativa privada teria interesse, não estaria apta ou não prestaria tais serviços, ou seja, em regra, caberia a iniciativa privada prover tais serviços, reduzindo de forma drástica e ainda mais profunda, a responsabilidade e atuação do Estado, na prestação de serviços sociais e no desenvolvimento de políticas públicas para a sociedade. (Santos, 2021).

Em outras palavras, com o princípio da subsidiariedade, o Estado não teria mais o compromisso constitucional de prestar tais serviços à população, mas sim, todo o atendimento dos direitos fundamentais e sociais previstos em cláusulas constitucionais estariam relegados a segundo plano, e quem sofre com isso, são as famílias mais vulneráveis.

Observa-se ainda, que de nada adianta inserir a previsão de novos princípios se as práticas da administração pública continuam as mesmas, com previsão de tendência mais privatizante e precária.

A elaboração de todos esses conceitos e das justificativas trazidas na exposição de motivos só demonstram a total falta de critérios para a elaboração da PEC, e como a proposta tem sido conduzida com experimentos amadores por “profissionais” que não sabem sequer avaliar a real necessidade de mudanças constitucionais que o Estado necessita e quais seriam seus impactos no futuro.

Assim, não é exagero afirmar que tais princípios propostos pela PEC 32/20, principalmente o da subsidiariedade, não tem nenhum parâmetro com a realidade brasileira. Pois trata-se de uma ideologia de cunho ultraliberal⁹ que vê o Estado apenas como subsidiário e regulador, não tendo nenhuma função na área social, como educação, saúde e segurança pública por exemplo (Santos, 2021).

3.3 Discussões

A PEC 32/20 traz propositura de alteração em seu art. 37, incisos I e II, para definir novas espécies de vínculos dos agentes públicos. É importante analisar com bastante cautela o que de fato se pretende com a proposta da PEC, em especial no que se refere as alterações nas tipologias dos cargos, pois assim, ficará ainda mais claro a total inexistência de preocupação dos formuladores da proposta, com a função pública. Uma vez que há uma total confusão inclusive com os seus conceitos de vínculo, função pública, etc. (Santos, 2021).

O vínculo é a relação jurídica estabelecida entre o agente público e o Estado, ou seja, é a união entre as referidas partes, logo, quando se pensa em vínculo é importante se pensar também nos direitos e deveres que permeiam essa relação. Já a função

⁹ Os ideais ultraliberais podem ser tipificados da seguinte forma: a) precedência da esfera privada (o indivíduo livre no mercado) sobre a esfera pública, donde os temas da privatização e da desproteção das economias nacionais ocupam papel central; b) desmontagem do Estado de bem-estar social, pois concebido (e estigmatizado) como ineficaz, perdulário e autoritário, além de indutor de comportamentos que não valorizariam os esforços individuais; c) forte pressão pela quebra do pacto corporativo entre Capital e Trabalho, em nome da liberdade de “escolha individual” e da “soberania do consumidor”; d) ênfase nas virtudes do livre-mercado por aumentar a riqueza, gerando em consequência uma “natural” distribuição de renda, em razão do aumento da produtividade; e) aceitação da democracia apenas e tão-somente se possibilitadora do mercado livre e da liberdade individual; f) ênfase nas mínimas, porém importantes funções do Estado, que deveriam voltar-se à garantia: a) da ordem e da paz; b) da propriedade privada; c) dos contratos livremente elaborados entre os indivíduos; d) do livre-mercado, através da proibição de práticas anticoncorrenciais; e) da elaboração de “normas gerais e abstratas” de conduta; e f) da desregulamentação de todos os mercados (Fonseca (2005, p.15)

pública é a atividade em si mesma, ou seja, função é o mesmo que atribuição e corresponde as diversas tarefas que precisam ser feitas para alcançar o objeto do serviço prestado pelos servidores públicos.

A PEC pretende trocar a expressão “função pública” por “vínculo”, porém, o que será acessado não é o vínculo, mas sim o cargo, emprego ou função pública. Aqui, fica mais uma vez demonstrado o despreparo técnico e jurídico dos propositores dessa proposta.

O Art. 37, inciso II, que trata sobre investidura em cargo público, traz a diferenciação de cargos com vínculos por prazo indeterminado e cargos típicos de Estado. Modifica as etapas que agora além de provas ou provas e títulos, deverá ter um cumprimento de período de um ou dois anos de vínculo de experiência, com desempenho satisfatório para cada tipo de cargo. Deverá ter então a classificação final prevista no edital, ao final desse período de experiência (Brasil, 2020).

Passaria a valer como regra geral, um “período de experiência” de no mínimo um ano com desempenho satisfatório e, de no mínimo dois anos para cargos típicos do Estado. Com isso, o cidadão aprovado no concurso não seria nomeado, mas sim seria apenas investido na função pública por um prazo indeterminado, que poderia ser de um, dois, cinco ou dez anos, já que a PEC não estabelece vínculo provisório. Após esse período de “experiência”, o servidor seria então classificado, mas só seriam efetivados, de fato, os melhores avaliados e que passassem pelo estágio probatório de doze meses. A proposta também não fixa nenhuma regra com relação a situação de um possível concurso, como chamar duas mil pessoas, e só efetivar trezentas por exemplo. Tudo isso, enfraquece ainda mais a autonomia dos agentes públicos, enfraquece suas garantias e suas prerrogativas de carreira (Santos, 2021).

O inciso II-A vem reger a forma de ingresso em cargo com vínculo por tempo indeterminado, novo nome dos que ocupam cargo efetivo sem a garantia da estabilidade, ou com a estabilidade para os casos de cargos típicos do Estado. Já o inciso II-B tenta trazer a proposta das regras para os que vão investir em cargos típicos do Estado, porém, a PEC não apresenta a definição de quais regras seriam.

Aqui, se percebe claramente um dos pontos mais questionados da proposta, uma vez que as carreiras típicas do Estado e as carreiras com prazo indeterminado seriam regulamentadas só após a aprovação da PEC, ou seja, aprovar algo totalmente “no escuro”, dando o famoso “cheque em branco” ao governo. Além de fazer uma divisão clara do funcionalismo em dois níveis, sendo o de carreiras típicas do Estado potencialmente mais valorizados que as carreiras por prazo indeterminado, criando uma espécie de segunda classe dos servidores. (Lemos Neto, 2022)

A alteração de acesso ao cargo público também é vista de forma prejudicial, pois as pessoas que tentariam ingressar no serviço público poderiam ser dispensadas mesmo se passados os dois anos de experiência e mesmo que tivessem uma boa avaliação. Além disso, essa parte do texto também seria regulamentada após a aprovação da PEC.

O inciso V, do mesmo Art. 37, traz a proposta de retirar a diferenciação dos cargos de confiança denominado FCPE (Funções Comissionadas do Poder Executivo) e a DAS (Funções de Direção e Assessoramento). Vale lembrar que os ocupantes dos FCPE deviam ser efetivos enquanto os DAS deveriam ser preenchidos ao menos com um percentual mínimo previstos em lei. Sua redação ficaria então assim: “V – Os cargos de liderança e assessoramento serão destinados às atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas” (Brasil, 2020, s/p).

Esse é mais um dos pontos vagos da proposta, pois dá a entender que não se teria mais uma cota de cargos destinados apenas a servidores efetivos (FCPE) e muito menos limites mínimos de direção e assessoramento (DAS), para o sistema funcional do Estado. Muito pelo contrário, seriam todos transformados apenas em cargos de liderança que poderia ser ocupado por qualquer pessoa que passasse por algum processo seletivo, que também seria regulado posteriormente.

Sem falar, que tais cargos também poderiam ser destinados a exercer atribuições estratégicas e técnicas que até então eram exercidas apenas por cargos efetivos e permanentes, deixando de existir assim qualquer previsão que garanta tais funções e cargos a servidores efetivos, deixando claro mais uma vez, o total desprezo que os formuladores da PEC sentem pelo servidor

público de carreira, ao mérito da carreira, a profissionalização do agente público (Santos, 2021).

Toda essa análise, demonstra o grau de preocupação que devemos ter ao nos debruçar sobre as imprecisões de uma proposta que ficou mais de um ano para ser divulgada, e que como demonstrado até aqui, não parece ter passado por uma análise técnica mais criteriosa ou adequada. Todos esses pontos vagos, só nos faz refletir ainda mais, o quanto isso seria um retrocesso, uma vez que o ideal ao serviço público é que os servidores busquem sua qualificação, concorram ao crescimento de carreira, de que o Estado crie incentivos de busca de qualificação aos servidores para que os mesmos estejam mais engajados no serviço público. Mas não, o que se vê é uma forma articulosa de volta aos tempos do patrimonialismo, no qual os cargos eram ocupados por indicações e faziam parte do patrimônio do “Rei”. (Lemos Neto, 2022)

O inciso XXIII do Art.37, traz de forma muito clara algumas novas vedações e concessões a qualquer servidor ou empregado da administração pública direta ou autárquica, fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, quais sejam:

férias, incluído o período de recesso, em período superior a trinta dias pelo período aquisitivo de um ano; licença-prêmio; licença de assiduidade ou de tempo de serviço; licença para fins de capacitação; adicionais de tempo de serviço; aumento de remuneração ou parcelas indenizatórias com efeitos retroativos; redução de jornada sem a correspondente redução de remuneração, exceto os casos de limitação de saúde previstos em lei; aposentadoria compulsória como modalidade de punição; adicional ou indenização por substituição, independente da denominação adotada, ressalvadas a efetiva substituição de cargo em comissão, função de confiança e cargo de liderança e assessoramento; progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço; parcelas indenizatórias sem previsão de requisitos, valores e parâmetros em lei, exceto para os empregados de empresas estatais, ou sem a caracterização de despesa diretamente decorrente do desempenho da atividade; a incorporação total ou parcial da remuneração de cargo em comissão, função de confiança ou cargo de liderança e assessoramento ao cargo efetivo ou emprego permanente (Brasil, 2020, s/p).

Nessa alteração, chama a atenção o fato de a redução da jornada sem a redução de remuneração ser vedada, mas permite a redução da jornada com a redução de remuneração, ou seja, há a possibilidade de se diminuir carga horária de quadros importantes para a prestação de serviço público, podendo gerar assim prejuízo e má qualidade da prestação de serviço, pois o gestor poderá optar por diminuir horário de servidores e automaticamente horário de atendimento aos serviços públicos.

Outro ponto a se considerar, é o fato de a aposentadoria compulsória como modalidade de punição ser vedada a todos, exceto para o poder judiciário, que tem essa prerrogativa com base em uma decisão do Conselho Nacional de Justiça. É sabido que o poder judiciário apresenta remuneração muito mais alta que a maioria do poder executivo e legislativo, no entanto, as disposições da PEC não se aplicam nem a membros do poder legislativo, nem judiciário, deixando de fora carreira da elite – ditas intocáveis – do serviço público.

Ainda sobre esse tema, foi acrescido o § 19 e o § 20 que traz que os municípios podem regular por lei o afastamento do disposto no inciso XVI do caput, no caso de municípios com menos de cem mil eleitores e, no § 20, traz que é vedada a redução da jornada e da remuneração para cargos típicos de Estado. Ou seja, a vedação de acumulação para cargos típicos do Estado, poderão ser retiradas para municípios menores, justamente os que mais sofrem com intervenções políticas. E no § 20, fica claro que tais vedações não se aplicam a cargos típicos do Estado. Mais uma vez há uma divisão no benefício, onde apenas os cargos típicos do Estado, tem vedação da redução, enquanto todos os demais cargos poderão sofrer redução de sua jornada e automaticamente de sua remuneração (Brasil, 2020).

No § 8º, há a inserção de: “IV – a possibilidade de contratação, mediante processo seletivo simplificado, de pessoal com vínculo por prazo determinado, com recursos próprios de custeio; V – os procedimentos específicos para a contratação de bens e serviços; VI - a gestão das receitas próprias; VII – a exploração do patrimônio próprio; VIII – o monitoramento e a avaliação periódica das metas de desempenho pactuadas no contrato; e IX – a transparência e prestação de contas do contrato” (Brasil, 2020, s/p).

O que se percebe é uma abertura sem precedentes para contratação, uma vez que não se tem critérios para esses processos seletivos simplificados, o que faz com que a ingerência política seja ainda maior, havendo ainda mais possibilidades de “arranjos” políticos para os cargos dos processos simplificados.

O Art. 39 é totalmente alterado e traz que a lei complementar disporá sobre normas gerais de gestão de pessoas; política remuneratória e seus benefícios; ocupação de cargos de liderança e assessoramento; organização da força de trabalho no serviço público; progressão e promoção, funcional; capacitação de servidores. Traz ainda, que até a edição da lei complementar, os entes federativos exercerão a competência legislativa plena para atender as suas peculiaridades. Veja bem, aqui mais uma vez se tem a proposta de regulamentar depois todos os pontos expostos no referido artigo, o que se considera ser aspectos muito complicados e sérios para serem regulamentados após a aprovação da PEC, o que deixaria os servidores completamente expostos e à mercê da vontade política de determinados grupos políticos que estejam no poder, em uma conjuntura específica no país.

Também há o acréscimo do Art. 39-A, que versa sobre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios instituírem no âmbito de suas competências o regime jurídico de pessoal. Com isso, há extinção do Regime Jurídico Único, podendo ser admitidos no serviço público pessoas com diversos vínculos, o que precariza todos os limites dos recursos humanos administrativos. (Brasil, 2020).

Há que se destacar, que o vínculo de experiência, previsto no inciso I, enquanto etapa do concurso público traz uma total aberração jurídica, uma vez que forçará o servidor a executar o serviço público sem de fato ter sido investido no cargo, sem estar empossado, sem estar aprovado, isso com a alegação de que se precisa apurar se os servidores tem condições de exercer adequadamente o cargo ou não. No entanto, hoje, já se tem o período de estágio probatório que apura se o servidor tem condições ou não de se manter no cargo, se exerce com qualidade o que o cargo exige. Logo, cai por terra o argumento de que essa é uma “novidade” na legislação, que é a de vir para apurar se os servidores tem condições de exercer adequadamente o cargo ou não (Costaldello, 2021).

Já o inciso II, que vem disciplinado no §2º do mesmo artigo, tem suas possibilidades de contratação ampliadas para além das necessidades temporárias, mas também em casos de paralisação das atividades essenciais, acúmulo de serviço transitório ou até para projetos de caráter temporário e sazonal. Logo, fica claro que toda essa ampliação exagerada virá para substituir o servidor concursado.

O vínculo por prazo indeterminado previsto no inciso III, passará a ser a regra da relação de trabalho, porém, sem a estabilidade que antes o servidor tinha. Enquanto que a previsão do “cargo típico do Estado”, prevista no inciso IV traz uma nítida divisão de classe entre os servidores.

Logo, com a extinção do regime Jurídico Único, nasce a possibilidade de novas formas de ingresso no setor público, com várias regras, deve-se dizer. E como já dito, a proposta é aprovar uma medida que só será regulamentada depois, por lei complementar, sem previsão nenhuma de quais tipos de dispositivos serão usados para seleção e tampouco quais seriam de fato, essas carreiras típicas do Estado. (Lemos Neto, 2022)

Há que se observar ainda que vivemos em uma cultura com resquícios patrimonialistas, e que tais servidores selecionados a critérios dos governantes e em período de experiência, ficam ainda mais suscetíveis a pedidos de seus superiores de notas técnicas, pareceres. Toda essa proposta coloca em risco todas as garantias que o regime estatutário oferece aos servidores, e logo poderão nem mais existir, caso essa proposta seja levada adiante como tem sido proposto.

O Art. 41, traz que a estabilidade do servidor se dava após três anos de exercício e quando o mesmo apresentasse ao final desses três anos um desempenho satisfatório. Agora, o mesmo artigo traz a proposta de, além dos três anos com desempenho satisfatório, o servidor deve permanecer por mais um ano em efetivo exercício de cargo típico de Estado, também com desempenho satisfatório. Outra mudança é o fato de o servidor público poder perder a estabilidade após decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, o que antes só acontecia através de decisão judicial transitada em julgado

(Brasil, 2020).

Muito se ouve com relação a estabilidade dos servidores, alguns a consideram como um direito indevido. No entanto, a estabilidade é um instituto que em muitas das vezes permite e protege o exercício das funções públicas, traz proteção com relação as adversidades inerentes a função, evita perseguições e punições de cunho político. Logo, a estabilidade deve ser vista como prerrogativa da função pública (Costaldello, 2021).

A estabilidade não pode ser vista como a prerrogativa que impossibilita a demissão de servidores públicos que não cumprem com suas obrigações. Pois para isso já existem mecanismos¹⁰ como a sentença transitada em julgado e também o Processo administrativo disciplinar, assegurando sua ampla defesa como meios para demissão de servidores. Sabemos que a estabilidade dificulta o desligamento dos servidores, mas não as impede. O que se percebe habitualmente é a dificuldade burocrática e a omissão em muitos casos de quem tem as atribuições para o processamento dos casos de exoneração dos servidores através dos processos administrativos disciplinares, e não do instituto da estabilidade em si (Motta, 2021).

Outro ponto a ser considerado, é a justificativa de que a estabilidade protege servidores ineficientes, e que com essa nova proposta com o foco na eficiência, é preciso alterar o dispositivo legal. Ora, desde 1998 já existe o instrumento de avaliação periódica de desempenho que prevê a perda do cargo¹¹. No entanto, desde aquela época a previsão era se criar uma lei complementar que regulamentasse tal mecanismo, o que ainda não aconteceu por falta de atenção ou de prioridade do legislativo. Logo, se aprovada essa PEC corre-se o risco de ter mais um mecanismo que será tratado enquanto moeda de troca no Congresso. (Santos, 2021).

Motta (2021, p.258), define bem a importância da estabilidade:

A estabilidade é instituto jurídico com vocação instrumental, concebido para garantir o desempenho impessoal do servidor público. Trata-se de meio imaginado para impedir que a influência política (notadamente político-partidária) comprometa o desempenho da missão de bem servir o público, por temor de qualquer tipo de represália ou consequência negativa.

Não se pode passar por essa discussão da estabilidade, sem enfatizar a importância que os servidores efetivos tiveram durante esse processo de condução da pandemia da Covid-19. Foram eles, que garantiram que as ações científicas e anticorrupção fossem garantidas, inclusive, tiveram papel fundamental nos esclarecimentos de toda a Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado (CPI)¹² que tinha como função, apurar em um prazo de 90 dias, as ações e omissões do Governo federal na condução e no enfrentamento da Pandemia da Covid-19 no Brasil.

A estabilidade juntamente com outros instrumentos é o que configura um sistema de garantias reconhecidas ao servidor em prol da sociedade. Ela esteve presente em todas as Constituições brasileiras, como forma de garantir esse reconhecimento e essa necessidade estrutural para o Estado. Logo, não se pode permitir perder tal garantia com a justificativa de que alguns servidores usam dessa estabilidade como escudo para não trabalhar, para isso, existem outros mecanismos ou instrumentos que podem e devem ser usados, como já demonstrados anteriormente (Motta, 2021).

Estabilidade não é um privilégio, mas sim uma garantia aos servidores para que não tenham medo com relação as perseguições políticas ou as demissões sem justificativas. Para prestar serviços à sociedade de forma integral, o servidor precisa se sentir seguro e trabalhar sem receio de intervenções de chefes imediatos ou de quem quer que esteja no governo. Ao defender a estabilidade, estamos protegendo os servidores para que defendam a prestação de serviço público, impedindo que os órgãos

¹⁰ Art. 132 da Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990

¹¹ Art. 41, §1º, III da CF

¹² O relatório final da CPI sugeriu o indiciamento do Presidente Jair Bolsonaro por 09 crimes. Além do Presidente da República, outras 77 pessoas, dentre elas: os 03 filhos do presidente também foram incluídos na lista de indiciamento. O presidente da CPI, senador Omar Aziz, entregou o relatório ao Procurador Geral da República.

públicos se transformem em “cabides de empregos” e escada para nepotismo, clientelismo e descontinuidade administrativa.

Outro ponto bastante controverso é a proposta do Art. 48, que retira a atribuição do Congresso Nacional sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública. Tem-se também, o Art. 84 trazendo a inserção de novas funções para o Presidente da República, que pode, desde que não implique aumento de despesa, dispor por meio de decreto, sobre organização e funcionamento da administração pública federal; extinção de cargos efetivos vagos, de ministros de Estado, de liderança e assessoramento e de comissão; criação, fusão, transformação ou extinção de ministérios e de entidades da administração pública autárquica e fundacional (Brasil, 2020).

O centro da alteração proposta afasta ou reduz as prerrogativas do congresso, uma vez que o presidente passará a dispor sobre decretos que versem sobre a organização administrativa em um nível nunca antes visto, assim, o congresso deixa de ser competente para dispor expressamente sobre o tema (Santos, 2021).

É possível perceber que aqui, é dado um maior poder ao presidente da república, que passa a poder definir de forma direta seus ministérios, as instituições, cargos, etc. Pode a partir de uma “canetada” mudar toda a estrutura do Estado, o que faz com que a estrutura perca seu caráter de continuidade com grandes possibilidades de descontinuidade de serviços e de políticas públicas relevantes que deveriam ser de Estado e não de Governo.

Vale observar que durante o primeiro ano do atual governo do presidente Jair Bolsonaro, tentou-se extinguir diversos colegiados, e o STF em decisão acatou o pedido do Partido dos Trabalhadores e, entendeu que tal extinção conflita com a Constituição Federal e também com o princípio da separação dos poderes, além de inviabilizar a participação popular na condução das políticas públicas. O que pode não mais ser garantido, caso essa nova formulação da proposta seja aprovada, pois com isso, tal entendimento ficaria ultrapassado e garantiria ampla liberdade ao chefe do poder executivo para fazer o desmonte que entender necessário nas estruturas, sem qualquer apreciação do poder legislativo.

Outro ponto que chama a atenção para possíveis desmontes, seria a alteração da nova alínea “d” do art. 84 da PEC 32/20 que confere ao presidente da república o poder de extinguir, transformar ou fundir entidades da administração autárquica ou fundacional. Com isso, estariam sujeitas à extinção desde agências reguladoras e órgãos fiscalizadores, até universidades federais, tudo isso por meio de decreto presidencial (Santos, 2021).

Trata-se de uma prerrogativa extremamente ampla, e que traz um enorme grau de insegurança a todas as carreiras e órgãos do serviço público. Mostra-se totalmente preocupante inserir tanto poder na mão de um governante, uma vez que historicamente se sabe que essa concentração de poder é traço de regimes autoritários, o que vai na total contramão de um Estado que se propõe ser democrático e de defesa de direitos.

O Art. 142 em seu inciso VIII inclui no trecho do § 4º que o militar poderá ocupar cargo ou emprego de atividade própria de profissional da saúde ou do magistério. Percebe-se a preocupação do governo em colocar na proposta da PEC maior liberdade e prerrogativas para os militares, que até então não existiam. (Brasil, 2020).

Assim, o documento que o governo federal sugere em sua justificativa da proposta é trazer um aumento na melhora da qualidade do serviço público, auxiliar no ajuste e no equilíbrio fiscal, reduzindo as desigualdades entre o setor público e o privado. Mas o que a PEC 32/2020 traz em realidade, ao se destrinchar sua proposta, é a criação de novos vínculos e meios de acesso ao serviço público, a retirada de direitos constitucionais dos servidores, a flexibilização ou extinção da estabilidade dos servidores, facilitação na entrada de pessoas do setor privado em cargos de liderança no governo, modificações diversas na gestão de pessoal, carreiras e política remuneratória, transformação de empresas públicas em empresas privadas, retirada do legislativo das prerrogativas de decidir sobre aspectos da administração pública dando poder absoluto ao Presidente da República na definição da organização como um todo e também na organização dos cargos e suas atribuições.

Por fim, o que se consegue perceber com todo esse ambiente normativo apresentado pela PEC 32/20, é um patrimonialismo associado ao que a racionalidade neoliberal traz de mais cruel e, a criação de uma administração pública que

tolere legalmente o patrimonialismo, à medida que restringe a estabilidade para cargos que ainda nem se sabe quais serão, que permite a contratação de cargos de liderança e assessoramento para cargos técnicos até então exercidos apenas por efetivos, que amplia as possibilidades de contratações temporárias, fragilizando assim a valorização e continuidade do serviço público e enfraquecendo a existência do concurso público, à medida que fortalece a alocação no serviço público dos “amigos do rei”.

Reformas Administrativas podem sim serem feitas, mas não como essa. Os próprios servidores públicos anseiam por melhor utilização dos recursos públicos, anseiam por práticas de boa governança e por melhorias na organização do serviço público. E por mais utópico que possa parecer nesse momento, anseiam mais ainda por uma reforma que reconheça que o serviço público é essencial para o funcionamento do Estado. (Lemos Neto, 2022)

Todos os sujeitos históricos tem atuado constantemente no sentido de fomentar atos de protesto e pressão, para que os deputados votem contra a proposta da “reforma”. Tais ações são fundamentais, pois sem luta e movimentação não ocorre mudança nenhuma na vida social da população e, no caso dessa PEC 32/2020, se aprovada, esta poderá impactar de forma irreversível em uma maior precarização das condições de trabalho e vida dos trabalhadores/servidores públicos da União.

4. Conclusão

A PEC 32/2020, se encontra em tramitação no Congresso Nacional desde setembro de 2020, seus dados técnicos que embasam a motivação da reforma estão com sigilo, a pedido da Presidência da República, toda a regulamentação das mudanças propostas na PEC serão feitas após sua aprovação. O que o governo federal quer na verdade é o famoso “cheque em branco”, é reduzir os servidores públicos a servidores de governo, é empoderar o chefe do executivo federal de tal forma que em uma “canetada” ele consiga alterar a estrutura institucional de governo que até então vem resguardada pela Constituição Federal de 1988.

É inadmissível a irresponsabilidade e a incongruência que se apresentam os debates em torno de toda a proposta apresentada através da PEC 32/20, que a colocam sem dúvida nenhuma em um total descrédito de validade e de licitude. O poder legislativo se vê diante de uma proposição mal elaborada, com diversas falhas e possíveis danos ao Estado e aos servidores públicos, apesar de vir investida em um rótulo de “reforma” e com um discurso modernizador e de eficiência para a administração pública.

Aliás, esse discurso é regra para todas as reformas administrativas propostas, no entanto, poucas conseguem deixar uma marca positiva e um resultado que beneficie a sociedade como um todo, quando foram implementadas, foram em parte e na grande maioria, em setores ou voltadas a mudanças que não foram feitas de modo a se garantir resultados de melhoria na qualidade e na efetividade da prestação dos serviços públicos para a sociedade.

Com relação a PEC 32/20, ela não traz nada de inovador ou de positivo, muito pelo contrário, só discrimina o servidor público, fragiliza sua relação com o Estado, e destrói tudo que foi conquistado em termos de direitos de carreira até aqui, à medida que retira tais direitos e impõe limitações ao acesso aos cargos efetivos do Estado. Além de ferir direitos e garantias individuais e constitucionais e afrontar fortemente a separação dos poderes.

Não há nada na PEC 32/20 que justifique sua aprovação, e a comissão especial terá enorme dificuldade para converter tal proposta em algo positivo. A tarefa se torna ainda mais difícil e desafiadora em virtude do cenário da crise que o Brasil está passando pela pandemia da Covid-19 e automaticamente o elevado índice de gastos e déficit público, o que torna o discurso da necessidade de cortes de despesas ainda mais forte.

Logo, nesse contexto de contrarreforma, e de perda dos direitos sociais em nome de uma inserção forçada na ordem financeira internacional, é mais que necessário termos uma sociedade civil que se faça atuante e capaz de propor um projeto de reforma que seja compatível com os princípios e garantias da justiça social.

Todos os debates realizados neste artigo não podem ser considerados como conclusivos, ao contrário, buscam suscitar que novos estudos sobre esse tema tão importante e que afeta a vida de tantas pessoas, sejam ainda mais aprofundados, uma vez que ficou demonstrado que a proposta da PEC 32/20, só reforça a concepção de um Estado neoliberal, que faz apologia ao livre mercado e que demoniza os servidores públicos.

Referências

- Barreto, A. de A. (1998). Mudança estrutural no fluxo do conhecimento: a comunicação eletrônica. *Ciência Da Informação*, 27(2). <https://doi.org/10.18225/ci.inf.v27i2.792>
- Behring, R. E. (2003). *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. Cortez.
- Brasil. (1967). *Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEL&numero=200&ano=1967&ato=087ATRq50MZRVTFce>
- Brasil. (1990). *Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=8112&ano=1990&ato=90boXVq1keFpWTfed>
- Brasil. (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil*. <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao1988>
- Brasil. (1998). *Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998*. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-norma-pl.html>
- Brasil. (2016). *Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm
- Brasil. (2019). *PEC 186/2019*. Proposta de Emenda à Constituição. Altera o texto permanente da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências. <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139702>
- Brasil. (2019). *PEC 188/2019*. Proposta de Emenda à Constituição. Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências. <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>
- Brasil. (2020). *PEC 32/2020*. Proposta de Emenda à Constituição. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262083>
- Brasil. (2020). *Medida Provisória nº 922, de 28 de fevereiro de 2020*. Altera a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, que cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI, e a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2020/medidaprovisoria-922-28-fevereiro-2020-789803-norma-pe.html>
- Brasil. (2020). *Lei complementar 173, de 27 de maio de 2020*. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2020/leicomplementar-173-27-maio-2020-790237-norma-pl.html>
- Bresser Pereira, L. C. (2015). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista Do Serviço Público*, 47(1), 07 - 40. <https://doi.org/10.21874/rsp.v47i1.702>
- Carleial, L. (2021). *A PEC 32/2020 e os princípios da administração pública deliberativa*. Nota técnica 16. Associação dos Funcionários dos Ipea (afipea); Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea. 1-24. <https://afipeasindical.org.br/content/uploads/2020/11/NT-Afipea-35-16-Liana-Carleial.pdf>
- Casara, R. R. R. (2017). *Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis*. (2a ed.), Civilização Brasileira.
- Costa, F. L. (2008). Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública - Rio de Janeiro* 42 (5):829-74, set/out. <https://www.scielo.br/rj/rap/a/DxgBXCJLnFHVxsqPbgCWCKQ/abstract/?lang=pt>
- Costaldello, Â. (2021). Reforma administrativa e seus retrocessos: Reflexões sobre a PEC n. 32/2020. In: *O direito administrativo do pós-crise* [recurso eletrônico] Coordenação de Maurício Zockun, Emerson Gabardo - Curitiba: Íthala, 2021. 574p.; 22,5cm. <https://rcl.adv.br/site/wp-content/uploads/2021/11/2021.-Direito-Administrativo-P%C3%B3s-Crise.pdf>
- De Mello, C. A. B. (1996). *Curso de direito administrativo*. Malheiros Editores, (32a ed.).
- Delgado, M.G & Delgado, G. N. (2017). *A reforma trabalhista no Brasil: com os comentários à Lei n. 13.467/2017*. (2a ed.), LTr, 2018.
- Domingues, E. P., Cardoso, D. F., Magalhães, A. S., & Simonato, T. C. (2020). Os Efeitos Contracionistas da PEC Emergencial: O Impacto da Incerteza do Pagamento de Salários do Setor Público na Economia Brasileira. *Gestão e Sociedade*, 14(40), 3953-3964.
- Fonseca, F. C. P. (2005). A Formação da Agenda Ultraliberal no Brasil: o papel da grande imprensa. *Anais do XXIX Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambú-

MG, 25 a 29 de outubro de 2005.

Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público. (2019). *Reforma Administrativa do Governo Federal: contornos, mitos e alternativas.* / Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público. FONACATE,

Gil, A. C. (1999). *Como elaborar projetos de pesquisa.* (5a ed.), Atlas.

Kertzman, I. (2020). *Entendendo a reforma da previdência.* Ed. Juspodivm.

Lemos Neto, K. E. (2022). *Administração Pública no Brasil* [manuscrito]: a reforma gerencial de 1995 e a proposta da "nova" reforma administrativa prevista na PEC 32/2020 / Katiane Emanuele lemos Neto. -- Teófilo Otoni, 2022. 116 p.
http://acervo.ufvjm.edu.br/jspui/bitstream/1/2967/1/katiane_emanuele_lemos_neto%20.pdf

Marconi, Marina de Andrade; Lakatos, Eva Maria. (2011). *Fundamentos de metodologia científica.* (7a ed.), Atlas.

Mazzucato, M. (2014). *O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado.* Portfolio-Penguin.

Motta, F. (2021). Reforma administrativa: A PEC 32/20 e o risco de retrocessos no regime jurídico dos cargos em comissão e da estabilidade. In: *O direito administrativo do pós-crise* [recurso eletrônico] Coordenação de Maurício Zockun, Emerson Gabardo - Curitiba: Íthala, 2021. 574p.; 22,5cm.
<https://rcl.adv.br/site/wp-content/uploads/2021/11/2021.-Direito-Administrativo-P%C3%B3s-Crise.pdf>

Peci, A., Franzese, C., Garcia Lopez, F., Secchi, L., & Dias, T. F. (2021). A nova Reforma Administrativa: O que sabemos e para onde vamos? *Cadernos Gestão Pública E Cidadania*, 26(84). <https://doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.83753>

Santos, Luiz Alberto dos. (2021). *A Reforma Administrativa (PEC nº 32, de 2020) – análise de seu conteúdo e constitucionalidade.* In: Diálogo Institucional Assessoria e Análise de Políticas Públicas. p.1-58. https://www.diap.org.br/images/stories/pec_32_2020_analise_conteudo_constitucionalidade.pdf

Secchi, L., Farranha, A. C., Rodrigues, K. F., Bergue, S. T., & Medeiros-Costa, C. C. (2021). Reforma administrativa no Brasil: passado, presente e perspectivas para o futuro frente à PEC 32/2020. *Cadernos Gestão Pública E Cidadania*, 26(83). <https://doi.org/10.12660/cgpc.v26n83.82430>

Vergara, S C. (2009). *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração.* (11a ed.), Atlas.