



UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DA BAHIA
Bacharelado do Curso de Direito

DIEGO SOARES DE SOUZA

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº32 DE 2020:
Uma análise das propostas e reformas administrativas no sistema
público-administrativo brasileiro

Barreiras/BA
outubro 2023

DIEGO SOARES DE SOUZA

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº32 DE 2020:
Uma análise das propostas e reformas administrativas no sistema
público-administrativo nacional

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao curso de bacharelado em Direito da UFOB
como requisito parcial para a obtenção do grau
de Bacharel em Direito.

Orientador: Dr. Thiago Ribeiro Rafagnin

Barreiras/BA
outubro/2023

FICHA CATALOGRÁFICA

S729

Souza, Diego Soares de

Proposta de emenda constitucional No32 DE 2020: uma análise das propostas e reformas administrativas no sistema público-administrativo brasileiro. / Diego Soares de Souza. – 2023.

31f.: il

Orientador: Dr. Thiago Ribeiro Rafagnin

Artigo (Graduação) – Bacharelado em Direito, Universidade Federal do Oeste da Bahia. Centro das Humanidades - Barreiras, BA, 2023.

1. Reforma administrativa. 2. Patrimonialismo. 3. Clientelismo. 4. Burocracia. 5. Gerencialismo. I. Rafagnin, Thiago Ribeiro. II. Universidade Federal do Oeste da Bahia – Centro das Humanidades. III. Título.

CDD 340

Biblioteca Universitária de Barreiras – UFOB



Centro das Humanidades
Bacharelado em Direito

ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Barreiras, 10 de outubro de 2023.

Às quatorze horas do dia dez de outubro de dois mil e vinte e três, reuniu-se, de forma remota, por meio da plataforma *google meet*, a banca examinadora composta pelos docentes: **Orientador: Prof. Dr. Thiago Ribeiro Rafagnin; Avaliador: Advogado Mestre Túlio Machado Viana; Avaliador: Advogado Especialista Diego Rocha**, para avaliar o trabalho de conclusão de curso intitulado: “**PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32 DE 2020: Uma análise das propostas e reformas administrativas no sistema público-administrativo brasileiro**”, apresentado por **Diego Soares de Souza**, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Após análise do trabalho, da apresentação e da arguição, a banca atribuiu média igual a 10,0 (**dez**) e, assim, considerou o trabalho **APROVADO**. Eu, Thiago Ribeiro Rafagnin, lavrei a presente ata que depois de lida será assinada por quem de direito.



Presidente/Orientador/UFOP

DIEGO ROCHA DA
SILVA:0114304
4592

Assinado de forma digital por DIEGO ROCHA DA SILVA:01143044592
Dados: 2023.10.31 15:07:49 -03'00'

Avaliador/a I

TULIO MACHADO VIANA:96250453
504

Assinado de forma digital por TULIO MACHADO VIANA:96250453504

Avaliador/a II

RESUMO

O presente trabalho visa analisar os processos de reforma administrativa que foram propostos ao longo da história brasileira, tendo como base a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 32 de 2020, também chamada de PEC da Reforma Administrativa, e suas possíveis consequências no sistema público-administrativo brasileiro. Neste sentido, a pesquisa se valerá da análise de livros e periódicos relacionados ao tema, buscando correlações entre a PEC da “Reforma Administrativa” e outros projetos de reforma anteriormente apresentados. Para isso busca-se verificar se os projetos de desburocratização anteriormente apresentados lograram êxito na em sua missão, além de observar se a aplicação do modelo de gestão gerencialista é o modelo adequado para a Administração Pública. Ao final, conclui-se que a PEC nº 32 de 2020 surge para perpetuar fenômenos congênitos da Administração brasileira, objetivando a implantação de um modelo administrativo que se distancia dos valores constitucionais e administrativos brasileiros, qual seja o gerencialismo. Dessa forma, entende-se que é necessário inovar o processo de reforma administrativa nacional, de modo a valorizar a Administração Pública, os servidores públicos e os princípios administrativos alçados na Carta Magna.

Palavras-chave: Reforma Administrativa; Patrimonialismo; Clientelismo; Burocracia; Gerencialismo

ABSTRACT

This work aims to analyze the administrative reform processes that have been proposed throughout Brazilian history, based on the Constitutional Amendment Proposal (PEC) nº 32 of 2020, also called PEC of Administrative Reform, and its possible consequences in the public system -Brazilian administrative. In this sense, the research will use the analysis of books and periodicals related to the topic, seeking correlations between the PEC of “Administrative Reform” and other reform projects previously presented. To this end, we seek to verify whether the previously presented de-bureaucratization projects were successful in their mission, in addition to observing whether the application of the managerial management model is the appropriate model for Public Administration. In the end, it is concluded that PEC nº 32 of 2020 appears to perpetuate congenital phenomenal of Brazilian Administration, aiming to implement an administrative model that distances itself from Brazilian constitutional and administrative values, namely managerialism. Therefore, it is understood that it is necessary to innovate the

process of national administrative reform, to value Public Administration, public servants, and the administrative principles set out in the Magna Carta.

Keywords: Administrative Reform; Patrimonialism; Clientelism; Bureaucracy; Managerialism

SUMÁRIO

1. Introdução.....	6
2. Apresentação da Proposta de Emenda Constitucional nº 32 de 2020.....	8
2.1 O corte de gastos como motivação principal da PEC nº 32 de 2020.....	9
2.2. Breve histórico das propostas e reformas administrativas no cenário brasileiro.....	11
3. Patrimonialismo e clientelismo: fenômenos congêntos da Administração Pública brasileira .	14
4. A iminente necessidade de inovação do modelo público-administrativo brasileiro	16
5. Burocracia e gerencialismo no Brasil: a miscigenação de modelos contrapostos.....	19
6. A histórica depreciação do servidor público brasileiro	22
7. Considerações acerca da PEC nº 32 de 2020: a perpetuação de um fenômeno administrativo congênito brasileiro	24
8. Considerações finais.....	26
9. Referências bibliográficas.....	29

1. Introdução

Os projetos de reforma administrativa permeiam o cenário administrativo brasileiro desde o Governo Vargas, sendo este tomado por uns como um gestor inovador e por outros como um ditador. Divagações à parte, o modelo administrativo brasileiro é caracterizado como um modelo burocrático, isto é, composto por diversas fases e *checklists* anteriores à realização de um ato administrativo comum. A Administração adota esse modelo como uma forma de garantir a efetivação de premissas básicas do serviço público nacional, como igualdade e imparcialidade. Ocorre que, em meio a todo o processo supracitado, uma série de reformas foram propostas para atribuir mais celeridade ao serviço público, de modo a torná-lo mais efetivo e eficiente, objetivando afastar o estigma do serviço público moroso e oneroso. Todavia, grande parte das propostas alçadas ao Congresso Nacional carregavam consigo um objetivo político escuso, o qual, caso aprovadas, viabilizariam a manutenção de uma lógica brasileira que perdura desde o descobrimento do país tupiniquim, carregada de patrimonialismo e clientelismo, o que, por si só, demonstram um afastamento do interesse público.

Nessa esteira, mesmo diante de uma série de PEC's (Proposta de Emenda Constitucional) e atos administrativos que buscavam reformar a ordem administrativa, em poucos momentos, houve a pretensão de profissionalização do serviço público (Júnior, 1998). De modo contrário, o que pode ser observado é a manutenção de uma lógica funcional que reforça o estigma de servidor público moroso, custoso aos cofres públicos e, alguns casos, corrupto. A premissa de servidor público preguiçoso é uma espécie de pejora que virou regra no Brasil, virando até marchinha de carnaval sacramentada na letra de Maria da Candelária¹ (Santos e Mancebo, 2013) e, no plano mais atual, em alguns *sketchs* publicados em sites de *streaming*, como o *Youtube*.

¹ Maria Candelária / É alta funcionária
Saltou de páraquedas / Caiu na letra "O", oh, oh, oh, oh
Começa ao meio-dia / Coitada da Maria
Trabalha, trabalha, trabalha de fazer dó oh, oh, oh, oh
A uma vai ao dentista / Às duas vai ao café / Às três vai à modista
Às quatro assina o ponto e dá no pé / Que grande vigarista que ela é.

Nesta ótica, concomitantemente às ofensas atribuídas ao serviço público, bem como ao servidor público, é crescente no cenário brasileiro um movimento reformista atrelado ao gerencialismo que, em breves palavras, busca trazer aspectos empresariais ao serviço público em ampla perspectiva. De certo modo, é possível afirmar que o maior momento de tentativa de implantação do modelo gerencial foi visto no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, caracterizado na figura do Ministro Bresser-Pereira, por meio do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, o MARE.

Outra tentativa de implementação do modelo empresarial foi enxergada no Governo do Presidente Jair Messias Bolsonaro, por meio da proposição da PEC nº 32 de 2020, popularmente conhecida como “PEC da Reforma Administrativa”. Essa PEC trazia consigo grandes alterações no que tange ao quadro de funcionários públicos, principalmente no que se relaciona a supressão de direitos essenciais dos servidores (como licença prêmio e férias remuneradas), bem como quanto a fragilização da estabilidade do servidor concursado, ao passo em que, de modo bastante incisivo, prega a tomada de medidas para realizar a desburocratização do serviço público brasileiro, objetivo almejado por outras propostas anteriormente apresentadas ao Congresso Nacional.

A partir do apresentado, ergue-se a base de estudo do presente trabalho, o qual se limitará a averiguar a correlação da PEC nº 32 de 2020, conhecida como “PEC da Reforma Administrativa”, com as propostas reformistas apresentadas em momentos anteriores da história brasileira.

Nessa toada, busca-se, como forma de aprofundar a temática, verificar se proposições homéricas de desburocratização do serviço público obtiveram êxito na Administração Pública; bem como compreender se o modelo de gestão gerencialista destacado por numerosos projetos de reforma é a melhor via de atuação para o serviço público.

Como forma metodológica, a pesquisa se valerá de análises documentais e revisões bibliográficas, periódicos especializados, livros e teses relacionadas ao tema, se atendo a um modo de pesquisa qualitativo. Assim, o processo metodológico será iniciado com a leitura e análise crítica dos dados coletados. Em seguida, serão identificados os principais pontos da PEC nº 32/2020 e as possíveis relações com as reformas administrativas realizadas no passado.

A escolha pela temática perpassa pela grande capacidade de alteração que a PEC nº 32 de 2020 traz consigo em seus dispositivos. Diariamente vemos propostas de alteração à Constituição, mas, ocasionalmente, enxergamos a propositura de documentos disruptivos como a Reforma Administrativa. Assim, é preciso trazer o tema à baila para que haja o debate e conscientização de que grandes mudanças podem estar chegando na Administração Pública, alterações essas que não afetam apenas o servidor público, mas a população em geral.

Por fim, além desses aspectos objetivos que fomentam a discussão do assunto, o tema é bastante chamativo para minha pesquisa devido à minha convivência na Administração Pública, por conta do meu trabalho na Procuradoria Geral do Município de Barreiras consigo observar possíveis reflexos que a proposta teria caso fosse aprovada e a capacidade de dismantelar algumas estruturas que possuem um ótimo funcionamento no serviço público.

2. Apresentação da Proposta de Emenda Constitucional nº 32 de 2020

O ano de 2020 foi marcado no cenário administrativo pela Proposta de Emenda Constitucional nº 32 de 2020, informalmente chamada de “PEC da Reforma Administrativa”, a qual tem como principal objetivo alterar a regulamentação constitucional dos servidores e empregados públicos, bem como modificar regras de organização do Estado, alcançando disposições em todos os entes federativos, União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A proposta visa alterar alguns dispositivos da Constituição Federal relacionados ao regime jurídico dos servidores públicos, regras de contratação, estabilidade, remuneração e progressão na carreira, entre outros aspectos.

Cumprе mencionar que um dos principais pontos da PEC 32 é a introdução de novos tipos de vínculos entre o Estado e os servidores. Além do tradicional regime estatutário, a proposta prevê a criação do regime de "emprego público", similar ao regime celetista aplicado aos trabalhadores da iniciativa privada, o que permitiria a contratação de servidores por meio de processos seletivos simplificados, como contratos temporários, por exemplo. Ademais, a estabilidade no serviço público também seria afetada pela PEC. Atualmente, os servidores estatutários adquirem estabilidade após três anos de efetivo exercício. No entanto, com a aprovação da proposta de emenda, a estabilidade seria restrita a algumas carreiras específicas,

sendo substituída por um sistema de avaliação de desempenho, que poderia resultar em demissões com base em critérios de eficiência e produtividade.

Outra questão relevante da proposta é a possibilidade de adoção de salários variáveis e progressão na carreira baseada em mérito e desempenho, o que significaria uma alteração no atual sistema de remuneração que é predominantemente baseado em tempo de serviço. Além disso, a PEC 32 também busca flexibilizar as regras para estruturação dos cargos e carreiras no serviço público, permitindo maior mobilidade e redistribuição dos servidores, bem como a extinção de cargos e órgãos que se tornem obsoletos.

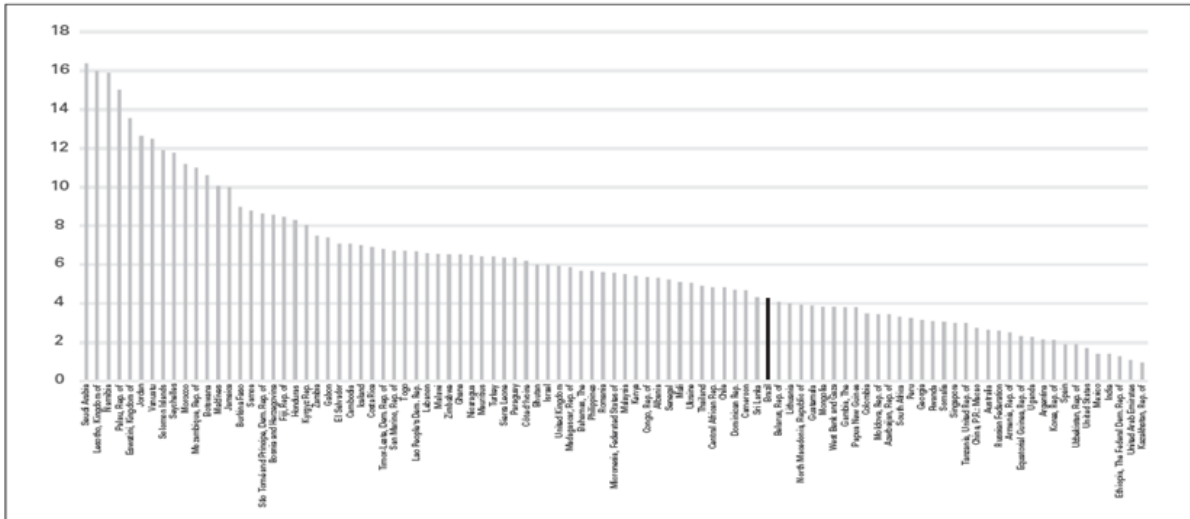
A proposta foi elaborada e enviada à aprovação pelo Poder Executivo, sendo capitaneada pelo até então Ministro da Economia, Paulo Roberto Nunes Guedes. Atualmente, o documento encontra-se pronto para votação no Plenário, sendo necessário, conforme preconiza o art. 60² da Constituição da República Federativa do Brasil (1988, *online*), para aprovação, a anuência de um terço, minimamente, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, do Presidente da República e mais da metade das Assembleias Legislativas, Câmara dos Deputados e Senado Federal, anuindo cada casa pela maioria relativa dos seus membros.

Nesse diapasão, encontra-se na PEC n° 32/2020 mais uma tentativa de alteração do quadro constitucional no que tange servidores e empregados públicos e organização administrativa do Estado.

2.1 O corte de gastos como motivação principal da PEC n° 32 de 2020

Um dos principais pontos da PEC n° 32 de 2020 é a supressão de direitos e o corte de gastos para a geração de lucros e melhor funcionamento do serviço público, mas o Brasil gasta tanto com o serviço público? Vejamos um estudo feito pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), no qual é destacado o gasto nacional de diversos países com o serviço público:

²Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.



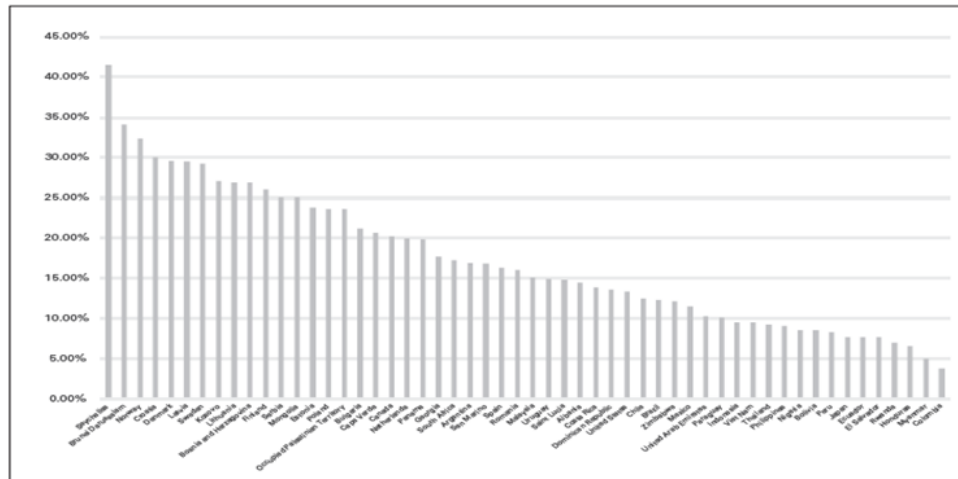
Fonte: FMI, 2020.

Tabela 1.

O Brasil, conforme pode ser observado na Tabela 1, não figura entre os dez países que mais gastam com serviço público, estando atrás de diversas outras economias. Na realidade, observa-se um considerável investimento nos serviços públicos e no funcionamento dos órgãos correspondentes, porém, não em excesso a ponto de comprometer determinadas salvaguardas constitucionais, como a estabilidade do servidor, que é conquistada por meio de concurso público.

Cumprе mencionar que proposta alça, como um dos principais argumentos favoráveis à mudança, o grande quadro de servidores públicos no Brasil, apontado pelo sobrecarregamento das despesas com os servidores públicos. No entanto, Oreiro e Filho (2021) ressaltam, por meio de pesquisa realizada pela Organização Mundial do Trabalho (OIT), que tal afirmativa pode ser contraposta estatisticamente, observemos:

Figura 2: Emprego do setor público como proporção do emprego total, 2019



Fonte: Organização Internacional do Trabalho, 2020.

Tabela 2.

Enxerga-se, assim, que o Brasil não está enquadrado entre os países que mais possuem gastos com funcionários públicos, pelo contrário, no *ranking* aferido pela OIT, o país possui apenas 12,5% dos funcionários públicos em relação aos empregados totais.

2.2. Breve histórico das propostas e reformas administrativas no cenário brasileiro

O Governo Vargas é marcado, no campo administrativo, pelo surgimento de uma das primeiras propostas de Reforma Administrativa no Brasil por meio da criação do Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp³), que, acima de tudo, buscava qualificar o serviço público, aplicando um caráter burocrático no setor administrativo em prol de profissionalização, formalismo, impessoalidade e hierarquia funcional (Pereira, 2008). Cumpre destacar que a criação do DASP revolucionou a Administração Pública brasileira, em razão de ter modernizado o *modus operandi* da máquina pública por meio da implantação dos conceitos de profissionalismo e atenção ao servidor público.

³ O Dasp inseriu-se no contexto de adaptação do aparelho administrativo do Estado aos marcos de um projeto de industrialização da sociedade brasileira, opondo-se, portanto, à nomeação de servidores sem critérios. A estruturação do órgão, por meio do Decreto-lei no 579, de 30 de julho de 1938, pressupôs a redução dos custos e o aumento da eficiência, por meio da realização de concursos públicos para ingresso no funcionalismo, da fixação de padrões para remuneração e da estruturação de carreiras públicas, tendo em vista a superação da desorganização na gestão do pessoal. Cf. Estado, instituições e democracia: República. Brasília: Ipea, 2010. Livro 9. v. 1. p. 346-348.

De certo modo, o aspecto reformista encontrado no Governo Vargas possui um caráter dúbio, ou melhor, questionável, haja vista a atitude do Poder Executivo de se valer de algumas ferramentas alçadas na reforma administrativa para fiscalização e punição de alguns inimigos políticos. (Júnior, 1998). Apesar da utilização da máquina pública para a satisfação de interesses pessoais, o governo varguista possui demasiada importância para o serviço público, em razão de seu pioneirismo atrelado à qualificação do serviço público.

Em seguimento, é possível destacar fagulhas do movimento reformista no Governo Juscelino Kubitschek, que se valeu, em certa medida, de uma administração subsidiária para efetivar o notório Plano de Metas, medida política mais conhecida do governo. A administração secundária presente no Governo JK foi realizada primordialmente através da criação de autarquias, sociedades de economia mista e diversas outras medidas administrativas que permitiam ao Presidente realizar suas ambições políticas, sem modificar órgãos e bases políticas que são tradicionais no passado clientelista e patrimonialista brasileiro.

Neste ínterim cronológico, alcança um período bastante controverso no Brasil: a Ditadura Civil-Militar (1964 -1985), especificamente no governo militar de Castello Branco, quando houve a publicação do Decreto nº 200 de 1967. Em síntese, o ato executivo buscava alcançar tais premissas: a) planejamento, descentralização, delegação de autoridade, coordenação e controles; b) expansão das empresas estatais e órgãos independentes e semi-independentes, leia-se autarquias; c) um grande reforço ao sistema de meritocracia na Administração Pública; d) estabelecimento de novas diretrizes para uma reclassificação de cargos; e) mudanças nas estruturas internas dos 16 ministérios existentes à época (Wahrlich, 1984 *apud* Júnior, 1998).

Inobstante a todo retrocesso humanitário e crimes cometidos no período da ditatorial, o Decreto nº 200 de 1967 buscou propor mudanças na alteração administração brasileira com o foco de descentralizar a execução do serviço público, se atendo ao objetivo de desburocratizar a administração por meio de alterações pontuais. A prova dessa tentativa pode ser localizada no ano de 1979, com a criação do Programa Nacional de Desburocratização instituído por meio do Decreto nº 83.740 de 1979.

Noutro salto cronológico, chega-se ao Governo Sarney, primeiro governo democrático após o Golpe de 1964. Esse governo que, de certo modo, atuou de forma importante no

aperfeiçoamento do serviço público, criou alguns institutos que contribuíram bastante para a melhora da situação administrativa à época. Um dos grandes exemplos de tentativa de profissionalização foi a criação da FUNCEP⁴ (Fundação Centro de Formação do Servidor Público), a qual possuía como objetivo principal qualificar o servidor público que há anos era marginalizado por governos anteriores. Não obstante a tais ações, o Governo Sarney é majoritariamente caracterizado como um governo transicional, de poucas mudanças administrativas importantes para o espaço administrativo brasileiro.

Ainda sobre o Governo Sarney, é imperioso mencionar que, na gestão desse Presidente, é promulgado um dos documentos mais importantes da história brasileira: a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. De acordo com Oreiro e Filho (2021), a Carta Magna é uma das reformas administrativas mais significantes para o direito nacional, pois surgiu com o objetivo de romper com a lógica patrimonialista da Administração Pública, prezando pela efetivação de princípios administrativos norteadores da atuação do agente público, devidamente consagrados no artigo 37 que traz os valores fundamentais da Administração, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Em continuidade, tem-se o Governo Fernando Henrique Collor, gestão marcada por escândalos e retrocessos administrativos. O citado Presidente adotou o Regime Jurídico Único aos servidores públicos, medida que, conforme Junior (1998), possui um efeito engessador até os dias atuais. Em ato agregador ao desabono retromencionado, o presidente Collor apresentou ao Congresso Nacional a PEC nº 59/1991, tendo como objetivo principal alterar as regras de estabilidade do servidor público (Júnior, 1998).

Por fim, chega-se à gestão com mais mudanças na temática, o Governo Fernando Henrique Cardoso. O Presidente FHC desde o início de sua gestão expressou sua intenção de alterar as bases de funcionamento da Administração Pública, apontando que o modelo burocrático *per se* não era eficiente e suficiente em suas atribuições. Diante desse cenário, é criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), instituição esta

⁴ Vinculada ao DASP, sua meta é aprimorar, formar e treinar o servidor com informação profissional atualizada e eficiente, contribuindo ao mesmo tempo para seu bem-estar e lazer. Assim, a FUNCEP age como órgão de apoio, através de cursos, bolsas de estudos, recrutamento e seleção de pessoal, ensino à distância e concursos visando incentivar a produção de trabalhos inéditos relativos ao serviço público (FUNCEP, 1985)

considerada uma das mais importantes na seara da reforma administrativa, sendo capitaneada pelo ministro de governo Luiz Carlos Bresser-Pereira.

3. Patrimonialismo e clientelismo: fenômenos congêntos da Administração Pública brasileira

Preliminarmente, cabe destacar que existem três modelos de gestão administrativa que já foram aplicados em momentos distintos e repercutem até os dias atuais na Administração Pública nacional: o modelo de gestão patrimonialista, o burocrático e o gerencialista. Cada modelo resguarda suas peculiaridades, tendo sua aplicação regida conforme a ordem vigente da sociedade em si.

O patrimonialismo é um sistema político e social em que a elite governante concentra poder e recursos em suas mãos, tratando o Estado como sua propriedade pessoal e usando as instituições públicas para beneficiar seus interesses privados. É um fenômeno prejudicial ao desenvolvimento econômico e social, pois perpetua desigualdades e injustiças no corpo social. Esse modelo de gestão administrativo é observado em muitos países - especialmente em regiões como a América Latina e a África -, além de ser considerado um obstáculo ao progresso e à democracia. Assim, a luta contra o patrimonialismo é uma questão central para a construção de sociedades mais justas e igualitárias.

De acordo com Graham Campelo (2010), o modelo retromencionado subdivide-se em duas vertentes, o patrimonialismo político-administrativo e o institucional. O primeiro é caracterizado pela inversão do interesse no âmbito da Administração Pública. Nessa lógica, o interesse privado se sobrepõe ao público, sendo a coisa pública utilizada para satisfação de interesses pessoais dos governantes. Por sua vez, a vertente institucional demanda mais atenção, visto que o seu campo de atuação está enraizado nas instituições públicas de modo bastante aparente.

Grandes exemplos do patrimonialismo institucional podem ser vistos nas constituições brasileiras, como a Constituição Imperial de 1824 que trazia em seu art. 99⁵ a teoria da irresponsabilidade absoluta do imperador (Campelo, 2010). Essa vertente do fenômeno

⁵Art. 99. A Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma.

patrimonial carrega consigo um aspecto de disseminação muito maior que a vertente político-administrativa, caracterizada, em muitas das vezes, pela manutenção do interesse privado sobre o público através da troca de favores.

Em continuidade, tem-se o clientelismo que é composto por um sistema político em que os políticos e líderes de grupos sociais utilizam sua posição de poder para estabelecer relações de dependência com seus eleitores ou seguidores, trocando favores pessoais por apoio político. Essa prática pode incluir a distribuição de empregos, benefícios sociais, acesso a serviços públicos e até mesmo dinheiro, em troca de lealdade e votos. Assim como o patrimonialismo, o clientelismo também é considerado prejudicial ao desenvolvimento democrático, uma vez que perpetua desigualdades e limita a participação cidadã na tomada de decisões políticas.

No contexto histórico em questão, é importante ressaltar que, desde a chegada dos exploradores portugueses no Brasil, uma lógica de gestão baseada no patrimonialismo tem sido implementada na administração brasileira. Essa abordagem, muitas vezes, se apoia em práticas clientelistas. Dessa forma, essa *etos* patrimonialista permeia a sociedade brasileira desde a sua fundação, o que significa que o poder político (e conseqüentemente o administrativo) sempre está em poses de grandes grupos políticos, de forma semelhante ao período das repúblicas oligárquicas brasileiras (Martins, 1997). No entanto, mesmo diante desse quadro que perpetua ao longo da história do país, algumas correntes, insatisfeitas com essa realidade, buscam reformar esse sistema. Ocorre que, na tentativa de combate a essa lógica patrimonialista, os gestores brasileiros encontram grandes dificuldades em dissociar política e gestão administrativa.

De acordo com Humberto Falcão Martins (1997), o Brasil encontra uma barreira no caráter dissociativo entre política e administrativo, tendo, por vezes, a confusão entre os dois institutos. Explica-se:

Um outro lado do sincretismo burocrático-patrimonialista é, conforme sugerido neste ensaio, a modernização dissociativa, onde a construção burocrática é tendencialmente obstaculizada pela política. A consequência é que deste processo se obtém uma modernização incompleta, resabiada, descolada e ressentida da política.

Nota-se, assim, uma grande dificuldade em modernizar a Administração Pública por meio de uma reforma quando há a forte presença de dificuldade dissociativa entre política e administração.

Sobre esse fenômeno, cumpre dizer que o clientelismo impõe empecilhos na Administração Pública desde a fundação da primeira gestão brasileira. Após a implementação do regime militar decorrente do Golpe de 1964, o Brasil confrontou significativas adversidades no processo de constitucionalização do Estado Democrático de Direito, especialmente no âmbito da administração pública, a qual estava profundamente enraizada em um paradigma de trabalho caracterizado pelo clientelismo e pela troca de favores. Após o término do período ditatorial, os governos democráticos subsequentes enfrentaram consideráveis desafios para a sustentação desse sistema, resultando em obstáculos significativos para a consolidação do Estado Democrático de Direito e para a efetividade dos princípios democráticos na gestão pública.

Nesse contexto, foi desencadeado um extenso processo de deterioração da Administração Pública, conforme evidenciado por Martins (1997), destacando a urgência da gestão como um imperativo para transformar a administração em um espaço de governabilidade, tendo em vista a proliferação de múltiplas funções e cargos criados com o objetivo primordial de fornecer apoio político em troca de sustentação governamental.

Assim, é evidente que a lógica patrimonialista-clientelista é extremamente nociva para uma gestão pública que busca se modernizar para dar um melhor retorno ao corpo social. A presença secular desses dois fenômenos sociais impede, sobretudo, que qualquer processo de Reforma Administrativa surta efeito, visto que nas entranhas do Congresso Nacional sempre restará algum grupo com forte poder político que se valerá de todas as ferramentas possíveis para frear um projeto que ouse modificar a lógica de gestão luso-brasileira.

4. A iminente necessidade de inovação do modelo público-administrativo brasileiro

Grande parte das reformas administrativas que ocorrem em âmbito mundial usam como base de justificativa um argumento atrelado à economia, qual seja: propiciar o corte de gastos ao mesmo passo em que se otimiza o sistema público. No Brasil, segundo Pereira (2008), ao tentar alcançar a Reforma Administrativa do seu sistema público, busca-se, sobretudo,

modernizar a máquina pública e o seu funcionamento, de modo a realizar mudanças que sejam fundamentais nos processos e estruturas da Administração Pública, criando, por exemplo, novas organizações e modificando modos de trabalhos dos servidores públicos. No entanto, a proposta de Reforma Administrativa brasileira, tratada como PEC nº 32/2020, aborda um viés demasiadamente atrelado ao aspecto político neoliberal, propagando a noção de privatização do sistema público-administrativo pátrio.

O neoliberalismo, a título de conceito, se traduz na imposição disciplinar de novas bases gerenciais, de modo a incentivar a volatilidade do capital e o livre comércio (Duménil & Lévy, 2014: 11 e 43 *apud* Andrade, 2019: 11), até na Administração Pública. Nessa esteira, se atentando ao aspecto do gerencialista, há de se destacar que o Governo FHC ficou marcado pelo seu caráter neoliberal no momento da criação do MARE, haja vista que os principais objetivos do Ministério era “modernizar” o funcionamento da Administração Pública, com a substituição de um modelo burocrático por um gerencialista.

É de suma importância ressaltar que o modelo gerencialista está intimamente ligado ao modelo de gestão empresarial, no qual se observa um sistema de metas a serem cumpridas para se alcançar o resultado esperado. Em vista disso, faz-se necessário dizer que tal premissa administrativa é potencialmente perigosa no âmbito da Administração Pública, em razão de não ser possível aplicar a lógica de resultados igualmente na administração brasileira, uma vez que, por exemplo, um exército não entrega o mesmo número de resultado que um hospital (Júnior, 1998).

Nessa lógica, não é possível afirmar de maneira categórica que a adoção do modelo gerencialista na administração pública surtiria os mesmos resultados que uma multinacional afere, por exemplo. É necessário entender que o Direito Administrativo, com forte lastro no Direito Constitucional, possui princípios que necessariamente devem ser respeitados na atuação do agente público. O insigne art. 37 da CRFB/88⁶ alça os principais princípios da Administração Pública, conhecidos pelo mnemônico LIMPE (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficácia), que devem ser observados no momento da reforma administrativa.

⁶Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Outrossim, importante trazer à baila que o modelo de gestão burocrática carrega consigo bases sólidas que efetivamente assegurem preceitos básicos presentes na Carta Constitucional. A gestão burocrática tem como base principiológica conceitos como: profissionalismo, plano de carreira, hierarquia funcional, impessoalismo, melhoria do serviço público, serviços públicos pregados em requisitos formais (formalismo), entre outros conceitos (Campelo, 2010).

Por sua vez, a vertente gerencialista trazida pelo MARE no Governo FHC destacava que a reforma administrativa proposta aumentaria a eficácia do serviço público ao mesmo passo em que reduziria a burocracia crônica criada por outros governos brasileiros. Há de se destacar que todo movimento reformista alça metas homéricas que, literalmente, resolveriam todos os problemas do setor público. No entanto, é preciso agir com cautela, pois o setor administrativo não possui a mesma lógica de funcionamento religioso, no qual a fé age como elemento principal para a resolução dos problemas (Júnior, 1998).

Diante desse quadro, urge trazer à baila uma passagem de Nilson Holanda (1989: 117 *apud* Júnior, 1998), *in verbis*:

O Brasil já tentou diversas vezes realizar uma ampla reforma em sua administração pública, quase sempre com limitado sucesso, embora devam ser reconhecidos os avanços alcançados pelo DASP, na década de 40, e o salto qualitativo do Decreto-Lei nº 200 de 1967, além da exitosa experiência do Programa Nacional de Desburocratização. Lamentavelmente, os interregnos democráticos têm sido particularmente estéreis nesse campo, como se evidencia da experiência do período de 1945/64 e da recente tentativa de reforma iniciada em julho de 1985 e já quase completamente frustrada.

Observa-se, nessa ótica, que o Brasil tem como característica um passado reformista, no qual sempre foram alçadas grandes propostas de reforma que possuíam o cunhão de modificar a Administração numa visão extensiva. Todavia, parte desses planejamentos que se valiam dessa retórica falharam em seu processo, o que, por si só, demonstra que o caminho adequado para uma eficiente Reforma Administrativa vai de encontro ao adotado pelos gestores brasileiros em momentos anteriores.

Diante desse quadro, a forma que deveria ser adotada pelos gestores nacionais carece de uma visão a longo prazo, para que o processo ocorra de um modo gradual e seguro. Como destaca Júnior (1998), o processo de reforma estadunidense se deu de forma lenta e gradual, sendo esta o fator preponderante para que a efetivação das mudanças ocorresse. O autor aponta ainda que reformas administrativas espalhafatosas, como a trazida pelo MARE, tendem a dar errado naturalmente e prospectar efeitos engessadores num cenário futuro.

Portanto, é clarividente que as propostas de reformas administrativas no Brasil se debruçam muito no campo faraônico, isto é, na promessa de grandes mudanças em um curto período, ao invés de criar um planejamento a longo prazo, no qual a “reforma” não durasse apenas quatro ou oito anos a depender da eleição, mas sim um processo de décadas. Outrossim, é importante destacar que o movimento gerencialista, que encontra origem no Governo FHC, deve ser analisado de maneira mais fria, lembrando que a lógica empresarial não pode ser aplicada integralmente no setor público. É preciso entender que o modelo burocrático serve para salvaguardar direitos e obrigações básicas na Administração Pública, que servem para garantir a continuidade do Estado Democrático de Direito firmado pós-promulgação da Constituição Federal de 1988.

5. Burocracia e gerencialismo no Brasil: a miscigenação de modelos contrapostos

O governo varguista foi pioneiro na implantação de políticas de qualificação e profissionalismo no serviço público brasileiro, alçando bases administrativas que ressoam até os dias atuais. Para mais, além desse pioneirismo metodológico, pode-se dizer que o presidente Vargas instaurou uma ótica pautada no modelo de gestão burocrática no Brasil. De acordo com Graham Campelo (2010), a partir de 1930, com base nos movimentos de aceleração da indústria brasileira e intervenção do Estado no setor produtivo de bens e serviços, é que surge no Brasil o primeiro governo burocrático nacional.

Insta dizer, nessa esteira, que antes do momento outrora mencionado, o país ainda se pautava numa gestão patrimonialista, que trazia consigo bases de um Estado Absolutista, no qual há confusão patrimonial entre a coisa pública e privada. Ainda de acordo com Graham Campelo (2010), era possível verificar a existência deste tipo de administração desde a chegada de Dom João ao Brasil, em fuga das tropas francesas comandadas por Napoleão Bonaparte.

Se atendo ao modelo burocrático, após o seu surgimento, diversas foram as tentativas de alteração das bases burocráticas, por meio de numerosos projetos que não lograram êxito na tentativa de flexibilizar a rigidez presente no modelo burocrático. Tal austeridade, em verdade, não deveria ser vista com maus olhos, dada a forçosa missão de assegurar princípios e garantias constitucionais na Administração Pública que são frequentemente atacadas por grupos atrelados ao arcaico e presente movimento patrimonialista.

É nessa miscigenação de modelos administrativos que surge o movimento gerencialista no Brasil, aparecendo como a solução para os problemas crônicos da administração tupiniquim. Um marco histórico desse fenômeno a ser resgatado é o Decreto-Lei nº 200/67, publicado no bojo da ditadura civil-militar brasileira, que teve como foco descentralizar as funções administrativas, por meio da criação de fundações, autarquias, empresas públicas, entre outras. Em geral, o propósito do Decreto era pulverizar o poder administrativo em diversos setores da Administração, se assimilando ao que foi feito pelo presidente Juscelino Kubitschek, caracterizado pelo seu modo de administração secundária.

Os apoiadores da causa gerencialista aduzem que o modelo se baseia nos seguintes fatores: responsabilidade (*accountability*), interesse público, descentralização, participação social, transparência, honestidade, liderança e eficiência (Campelo, 2010). O maior expoente do movimento gerencialista pode ser observado no governo FHC, através do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), liderado por José Carlos Bresser-Pereira.

É imperioso destacar que diversos aspectos do modelo gerencialista merecem atenção, principalmente com a heroica premissa de salvação para a Administração Pública nacional. A vertente gerencialista, aplicada de maneira integral, apresenta um grande risco de insegurança jurídica para a administração nacional, ressaltando que a aplicação e presença de empresas privadas no setor público carece de muito cuidado em tempos atuais. Como mencionado anteriormente, o modelo de gestão gerencialista está intrinsecamente ligado à abordagem empresarial do trabalho. Nessa perspectiva, a eficiência para esse paradigma é definida pela busca do máximo lucro com o mínimo de gastos, mesmo que isso envolva o sacrifício de servidores, instituições, empresas, sociedades de economia mista e outras entidades fundamentais no âmbito do Direito Administrativo

Tal situação, por si só, confronta em diversos vieses com os princípios da Administração Pública sedimentados no art. 37 da Constituição Federal (1988, *online*). Observa-se a ilustríssima professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023) que entende por eficiência no serviço público:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Compreende-se, diante do apresentado, que a lógica de eficiência apregoada pelo gerencialismo não possui o mínimo de correspondência com o que é trazido pela Carta Magna. O princípio da eficiência busca, sobretudo, assegurar um agir responsável e competente pelo servidor público, ao mesmo passo em que se assegura que a Administração Pública será organizada da melhor forma para alcançar melhores resultados na prestação do serviço à sociedade.

Nessa conjuntura, é importante salientar que no atual contexto brasileiro não é possível delinear de forma clara qual modelo de gestão pública é adotado pela Administração Pública, posto que se observa uma confluência de modelos administrativos, nos quais o patrimonialismo, o modelo burocrático e o gerencialista se entrelaçaram, resultando em um método singular de administração no Brasil. Entretanto, essa amálgama decorrente das sucessivas reformas e projetos administrativos ao longo da história brasileira revela mais deficiências do que qualidades.

De acordo com Merlo, Zanini, Furstenau e Pacini (2004 *apud* Ribeiro e Mancebo, 2013), este modelo gerencial "*Frankenstein*" não oferece nenhuma das contrapartidas dos modelos anteriores, como o salário fordista, a oportunidade taylorista de progressão na carreira ou a valorização e autonomia do modelo toyotista.

Em suma, ao analisar a evolução da gestão pública no Brasil, percebe-se uma miscigenação de modelos administrativos ao longo do tempo, incluindo o patrimonialismo, o modelo burocrático e o gerencialista. Essa combinação resultou em um método singular de

administração pública no país, que apresenta desafios e deficiências significativas. O modelo gerencialista, embora tenha sido considerado uma possível solução para os problemas crônicos da administração pública brasileira, traz consigo riscos de insegurança jurídica e coloca em xeque os princípios constitucionais da Administração Pública, como o da eficiência. A confluência desses modelos revela mais falhas do que méritos, sendo necessário um esforço contínuo para promover uma gestão pública eficaz e alinhada aos princípios constitucionais, garantindo um serviço público responsável e competente, em benefício da sociedade como um todo.

6. A histórica depreciação do servidor público brasileiro

Primariamente, compete trazer à baila um questionamento trazido por José Luís Oreiro e Helder Lara Filho (2021): de que forma é possível aumentar a produção do serviço público e diminuir sua burocracia funcional, se no momento da proposição da PEC nº 32 de 2020 há desqualificações direcionadas aos servidores públicos, de modo a taxá-los como responsáveis pelo atual quadro?

Reforçando esse pensamento, Santos e Mancebo (2018) destacam por meio de uma visão psicológica-profissional que o serviço público nacional já carrega consigo noções depreciativas, que sobrepujam tanto órgãos quanto servidores públicos. Diante disso, leva-se a inferir que não é preciso o reforço de tal depreciação aos serviços e servidores públicos, haja vista os aspectos psicológicos e morais destes já serem fragilizados pelo histórico recente de ofensas.

A depreciação do servidor público brasileiro é um fenômeno que tem sido objeto de preocupação e estudo, devido às suas implicações no desempenho e eficiência do setor público. Diversos fatores contribuem para essa depreciação, impactando negativamente tanto os servidores quanto a sociedade como um todo.

Um dos principais aspectos que contribuem para a depreciação do servidor público é a desvalorização profissional. Historicamente, a imagem do servidor público no Brasil tem sido associada a estereótipos negativos, como a ideia de funcionários preguiçosos, burocráticos e ineficientes. Essa percepção generalizada leva a uma desvalorização da importância do trabalho realizado pelos servidores, minando sua motivação e engajamento.

Outro fator relevante é a remuneração inadequada dos servidores públicos. Comparado a outros setores, os salários no serviço público muitas vezes são inferiores, não refletindo adequadamente a complexidade e a responsabilidade das funções desempenhadas. A falta de um sistema de remuneração competitivo e justo desestimula a atração e a retenção de profissionais qualificados, gerando um déficit de talentos no setor público. Além disso, a baixa motivação e o desengajamento dos servidores são consequências diretas dessas condições desfavoráveis. A ausência de incentivos e reconhecimento adequados, aliada à falta de perspectivas de crescimento na carreira, desencoraja os servidores a buscarem a excelência em suas atividades. Isso resulta em uma diminuição da produtividade e qualidade dos serviços prestados, afetando diretamente a sociedade.

Os impactos negativos da depreciação do servidor público são significativos. A desvalorização do serviço público prejudica a imagem do Estado, enfraquecendo a confiança da população nas instituições governamentais. Ademais, a perda de talentos para o setor privado, onde muitas vezes as condições de trabalho são mais atrativas, reduz ainda mais a qualidade e a eficiência dos serviços públicos.

Para reverter esse cenário, são necessárias soluções que visem a valorização e o fortalecimento do servidor público. A revisão das políticas de recursos humanos é fundamental, buscando-se a criação de mecanismos que promovam a meritocracia, premiando o desempenho e a excelência no serviço público. Além disso, é essencial promover um ambiente de trabalho motivador e atrativo, por meio da oferta de capacitação contínua, programas de desenvolvimento profissional e incentivos que estimulem o engajamento e a progressão na carreira.

Em suma, a depreciação do servidor público brasileiro é um desafio que demanda atenção e ação. A valorização profissional, a remuneração adequada, a motivação e o desenvolvimento de perspectivas de crescimento são elementos essenciais para reverter essa tendência negativa. Somente através de medidas efetivas é possível fortalecer o serviço público, garantindo uma administração eficiente e de qualidade em benefício da sociedade como um todo.

Observa-se, assim, que seria mais valioso a propositura de uma reforma administrativa, em que o foco fosse alterar a estrutura do serviço público, se atendo a noções de requalificação e gestão funcional, como destaca Oreiro e Filho (2021), ao contrário da chegada das características gerencialistas (neoliberais) na máquina pública, que se apegam, sobretudo, ao aumento de receita e corte de gastos, não priorizando a efetivação de direitos constitucionais e valorização do servidor público nacional em seu funcionamento.

Sobre o gerencialismo, é de conhecimento geral que o movimento busca trazer características empresariais para o serviço público, buscando afastar a burocracia criada desde o Governo Vargas com o DASP. Contudo, é importante destacar novamente que a aplicação dessa lógica na Administração é perigosa, haja vista que a premissa do mercado contemporâneo é cada vez mais predatória, isto é, reduzir o número máximo de funcionários de modo a deixar apenas aqueles que podem ser substituídos ou demitidos facilmente (Ribeiro e Mancebo, 2012).

Ocorre que é constitucionalmente impossível a imposição dessa lógica de mercado no serviço público, posto que a estabilidade do servidor público é devidamente consagrada na Carta Magna, através do art. 41. (1988, *online*). Apesar de ser considerada uma base do direito administrativo, a estabilidade do servidor público há muito tempo vem sendo vista com maus olhos, um grande exemplo dessa afirmação pode ser encontrado na PEC nº 59 de 1991, proposta pelo presidente Collor, cujo objetivo era alterar as regras de estabilidade do servidor público, bem como na retromencionada PEC nº 32 de 2020.

Assim, torna-se perceptível que o servidor público em geral carrega consigo uma noção depreciativa há muito tempo, sendo tal noção reforçada a cada proposta de reforma administrativa que surge, vez que sempre o servidor é taxado como oneroso e desidioso em seu serviço.

7. Considerações acerca da PEC nº 32 de 2020: a perpetuação de um fenômeno administrativo congênito brasileiro

A PEC nº 32 de 2020 é um documento consideravelmente controverso, que surgiu com o cunho de livrar a Administração Pública da demasiada burocracia atual, mas que, na verdade, caso aprovada, apenas perpetuará fenômenos inatos à cultura brasileira.

A PEC possui íntima relação com a vertente gerencialista apresentada em momentos anteriores. A todo instante no documento é salientada a necessidade de descentralização das funções administrativas, concomitantemente ao ingresso do setor privado no público. Como dito anteriormente, qualquer espécie de reforma que alce o gerencialismo como uma base resolutive para as mazelas administrativas brasileiras, é um problema.

O documento busca reduzir drasticamente a intervenção do Estado na administração pública, se atendo ao condão de tornar a administração brasileira em uma espécie *sui generis* de gerencialismo e burocracia. A burocracia há de persistir devido ao seu assentamento constitucional previsto a partir do art. 37 e seguintes da CRFB/88.

Nessa esteira, um dos principais pontos da proposta de reforma é a supressão de gastos da Administração por meio da extinção de algumas prerrogativas básicas dos servidores públicos, como férias e outros direitos constitucionalmente reconhecidos. Nas palavras de José Luís Oreiro e Helder Lara (2021), a PEC nº 32 de 2020 possui as seguintes alterações:

[..] a PEC 32 pretende fazer as seguintes alterações: (i) criar novos vínculos e meios de acesso ao serviço público; (ii) facilitar a entrada de pessoas do setor privado em cargos de liderança; (iii) retirar direitos constitucionais dos servidores públicos; (iv) modificar a gestão de pessoal, carreiras, política remuneratória; (v) flexibilizar ou eliminar a estabilidade do servidor público; (vi) elevar o poder do Presidente da República na definição da organização de cargos públicos e suas atribuições; (vii) reduzir a capacidade de atuação e intervenção estatal; (viii) reduzir do Legislativo prerrogativas de decidir sobre os aspectos da administração pública; (ix) reduzir graus de liberdade dos chefes de executivo dos Estados e Municípios da função de gerir a administração pública sob sua responsabilidade.

Testemunha-se, assim, a tentativa de cerceamento de qualquer direito constitucional que atrelado à frente de Estado de Bem-Estar Social, ao mesmo tempo em que centraliza diversas funções na mão do Presidente da República. Outra incerteza arguida pela PEC nº 32 de 2020 pode ser enxergada na apresentação de “carreiras a serem definidas em lei”, o que abre margem para o reforço de um sintoma inato da cultura tupiniquim, o clientelismo.

Se tratando de clientelismo e patrimonialismo, a mais nova proposta de reforma administrativa desponta com a finalidade de perpetuar tais problemas crônicos da administração

nacional. Em verdade, a “PEC da Reforma Administrativa” pode ser traduzida como mais um documento de cunho extremamente pessoal que é apresentado ao Congresso Nacional com a falsa premissa de sanar reveses administrativos, mas que em seu núcleo resguarda intenções embebidas na difusão do clientelismo.

Insta salientar que a Administração Pública deve necessariamente se pautar em aspectos impessoais, como destacava Max Weber (*apud* Oreiro e Helder, 2021), o qual pugna pela impessoalidade como um dos pilares do funcionamento moderno, não sendo visto com bons olhos a imposição de dogmas pessoais ao setor público, haja vista que este é organizado para servir todo o corpo social.

Assim, a proposta em questão não aborda efetivamente as distorções que se propõe a eliminar. Além disso, reduz a capacidade do Estado Brasileiro de intervir no sistema econômico, diminui a autonomia dos servidores públicos e desencoraja a contratação de funcionários públicos qualificados e motivados. Essa situação provavelmente resultará na redução da oferta e da qualidade dos serviços públicos. Portanto, a reforma administrativa pode enfraquecer, no mínimo, o Estado do Bem-Estar Social no Brasil.

Outrossim, como fora demonstrado anteriormente, o argumento fiscal pautado no oneroso gasto com servidores públicos não se sustenta, haja vista a comprovação de por meio de dados publicados por organizações internacionais, como a OIT, que o Brasil não está sequer entre os dez países que mais gastam com serviço público.

Portanto, é clarividente que a Proposta de Emenda Constitucional nº 32 de 2020 não possui condão suficiente para cumprir tudo que seus propositores prometem, pelo contrário, o que se enxerga é uma proposta carente de argumentos e dados contundentes que comprovam a motivação de sua propositura.

8. Considerações finais

O processo de reforma administrativa no Brasil é caracterizado por diversas nuances confluentes, que tornam forçosa a missão de implantação de novas bases na Administração Pública. A dificuldade dissociativa entre política e administração pode ser considerada um dos fatores preponderantes para a falha, ou melhor, o não prosseguimento de numerosos projetos.

A forte presença de grupos patrimonialistas no âmago do Congresso Nacional resguarda uma parcela significativa da culpa da dificuldade retromencionada. Qualquer projeto que ambicione alterar a lógica patrimonialista brasileira enfrentará grandes dificuldades para lograr êxito, tendo em vista que grandes grupos patrimonialistas sempre estão presentes em votações, debates, nas comissões parlamentares etc.

Nessa ótica, percebe-se a correlação entre a “PEC da Reforma Administrativa” com outros projetos de reforma anteriormente propostos, demonstrando que PEC 32 de 2020 é mais um documento perpetuador do movimento gerencialista brasileiro, o qual busca romper com o modelo burocrático alçando um modelo administrativo baseado em metas e meritocracia. Ademais, convém destacar que o mero argumento fiscal não possui o condão de abalizar a propositura da PEC, tendo em consideração que situação brasileira, em relação aos gastos com os serviços públicos, não condiz com a realidade utilizada para elaboração da proposta de emenda constitucional.

Para mais, observa-se que o documento alvo do debate em questão prolonga o negativo estigma sobre o servidor público brasileiro, destacando por uma onerosidade excessiva nas remunerações destes, ao mesmo passo em que, de forma bastante nítida, destaca por uma discordância com a estabilidade do servidor público, um dos direitos assegurados pela Carta Magna mais importantes da contemporaneidade.

Em se tratando de gerencialismo, foi possível compreender que o modelo de gestão se distancia bastante da sua premissa de “salvar” a administração pública nacional por meio da implantação de bases empresariais no setor público. Pelo contrário, os princípios da vertente gerencialista confrontam diretamente os princípios administrativos constitucionais, como o princípio da Eficiência lastreado no art. 37 da Constituição Federal (1988, *online*).

Há de se ressaltar que o interesse público sempre deve se sobrepor aos interesses privados (Campelo, 2010), contudo, o movimento gerencialista apresenta propostas que confrontam essa premissa, abrindo possibilidade do setor privado estar em pé de igualdade com o Estado, invertendo a lógica do Estado Democrático de Direito abordada na Constituição Federal de 1988.

Atualmente, no Brasil não há um modelo de gestão pública claramente definido. Existe uma combinação dos modelos patrimonialista, burocrático e gerencialista, resultando em um método singular de administração. No entanto, essa combinação revela mais deficiências do que qualidades.

A evolução da gestão pública no Brasil envolveu a mistura de diferentes modelos ao longo do tempo. O modelo gerencialista, embora tenha sido considerado uma possível solução, apresenta riscos e desafios, colocando em xeque os princípios constitucionais da Administração Pública. É necessário um esforço contínuo para promover uma gestão pública eficaz, alinhada aos princípios constitucionais e capaz de fornecer um serviço público responsável e competente para a sociedade como um todo.

Conforme o exposto, percebe-se que o atual *modus operandi* para a propositura de reformas administrativas não é o mais adequado para a realidade brasileira. Grande parte dos projetos apresentados nesses quinhentos anos de história brasileira sempre puseram à frente interesses privados em sobreposição ao interesse público. A Administração Pública sempre é marginalizada perante a atuação de fortes grupos patrimonialistas presentes no legislativo brasileiro.

Nessa toada, a implementação de um projeto de reforma administrativa que esteja em conformidade com os princípios e diretrizes estabelecidos na Constituição Federal de 1988 é de extrema importância para a estruturação e eficiência do setor público. A Carta Magna, como é conhecida, consolidou os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos e estabeleceu as bases para o funcionamento do Estado brasileiro. Ao respeitar a Constituição em um projeto de reforma administrativa, busca-se assegurar que os direitos dos servidores públicos sejam preservados, tais como a estabilidade no emprego, a inamovibilidade e a proteção contra arbitrariedades. Esses direitos foram conquistados ao longo de uma história marcada por lutas e mobilizações dos trabalhadores, visando a proteção dos interesses coletivos e a prestação de um serviço público de qualidade.

Além disso, a Constituição Federal também estabelece princípios norteadores da Administração Pública, como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Esses princípios devem ser observados em qualquer processo de reforma

administrativa, visando a promoção de uma gestão mais eficiente, transparente e voltada para o interesse público. Nesse sentido, é fundamental que qualquer proposta de reforma administrativa seja embasada em estudos técnicos e pesquisas que avaliem os impactos das mudanças propostas, levando em consideração os princípios constitucionais e os direitos adquiridos dos servidores públicos. A participação da sociedade civil e de diferentes atores envolvidos na administração pública também é essencial para garantir a legitimidade e a transparência do processo.

Portanto, observa-se que o atual modelo administrativo não pode ser considerado o mais eficiente e inovador para o país, contudo, é o modelo que busca assegurar, sobretudo, os direitos e garantias fundamentais da Constituição Federal. Dessa forma, ao propor mudanças administrativas, o art. 37 da CRFB/88, bem como outros dispositivos importantes para a realidade administrativa, sempre devem ser colocados à frente de premissas individuais, ressaltando que o setor público não funciona na mesma lógica de uma empresa. O setor administrativo é amparado por direitos que exigiram muitas batalhas para serem estabelecidos na Constituição, como o direito às férias, a estabilidade dos servidores públicos e a inamovibilidade. Assim, é fundamental preservar esses direitos fundamentais, não permitindo que sejam suplantados por premissas que defendem o controverso conceito de meritocracia.

9. Referências bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 30 abr 2023.

BRASIL. Poder Executivo. Proposta de Emenda Constitucional nº 32 de 2020 Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília: Poder Executivo, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083>.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração Pública no Brasil: Ciclo entre Patrimonialismo, Burocracia e Gerencialismo, uma simbiose de modelos. Ci. & Tróp., Recife, v.34, n. 2, p.297-324, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

FUNCEP, Fundação Centro de Formação do Servidor Público. FUNCEP: Um lema, um propósito - um servidor bem formado, serviço bem executado. Revista do Serviço Público (RSP), ano 42, vol. 113, n. 1, 84-86 p. Número padronizado: v. 42, n. 1 (1985) - (<http://www.enap.gov.br>)

HOLANDA, Nilson. “Reforma administrativa e reforma do Estado”. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 117, no 2, set./dez. 1989.

JUNIOR, Olavo Brasil de Lima. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. Publicado em: Revista do Serviço Público, ano 49, número 2. Abril - Junho de 1998.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração Pública Comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia”. Revista de Administração Pública, 42(1), 2008.

MARTINS, Humberto Falcão. A ética do Patrimonialismo e a Modernização da Administração Pública Brasileira. Fernando C. Prestes & Caldas, Miguel P., Cultura Organizacional e Cultura Brasileira, Atlas, 1997.

Merlo, A. R., C., Zanini, P. A., Furstenau, C. R., & Pacini, L. (2004). As transformações no serviço público e a saúde dos trabalhadores da seguridade social de Porto Alegre. In A. R. C. Merlo (Org.) Saúde do trabalhador no Rio Grande do Sul: realidade, pesquisa e intervenção (pp. 361- 378). Porto Alegre: Editora da UFRGS.

NOHARA, Irene P. Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro: Grupo GEN, 2012. E-book. ISBN 9786559773312.

Disponível

em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559773312/>. Acesso em: 30 mai. 2023.

OREIRO, José Luís; FILHO, Helder Lara Ferreira. A PEC 32 da Reforma Administrativa: Uma análise crítica. Revista de Economia Política, vol. 41, nº 3, pp. 487-506, julho-setembro/2021.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo. Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646784. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 10 mai. 2023.

RIBEIRO, Carla Vaz dos Santos, MANCEBO, Deise. O Servidor Público no Mundo do Trabalho do Século XXI. PSICOLOGIA: CIÊNCIA E PROFISSÃO, 2013, 33 (1), 192-207.

WARLICH, Beatriz. (1984), “A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas. Uma apreciação geral”. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 18, no 1, jan./mar.

WEBER, M. (1920 [2014]) Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. 4. ed. Brasília, DF: Editora UnB.