

## O que esperar da reforma administrativa?

Em setembro de 2020, o governo encaminhou ao Congresso Nacional uma proposta de reforma administrativa via emenda constitucional (a [PEC 32/2020](#)), fruto das mudanças pretendidas pela equipe econômica na forma de organização de atividades de Estado. Apesar de ser uma das promessas do Ministro Paulo Guedes desde o início do mandato do presidente Bolsonaro, apenas ao fim do segundo ano de governo ela foi enviada à Câmara, permanecendo sem movimentação ou destaque entre os parlamentares até recentemente. Isso se explica por algumas razões: a desarticulação e os conflitos internos ao Planalto; a priorização pelo Congresso, em 2020, de uma agenda legislativa de enfrentamento à pandemia de Covid-19; e, mais importante, a eleição de Arthur Lira (PP) para a presidência da Câmara dos Deputados. Ainda que o ex-presidente da Casa, Rodrigo Maia (DEM), manifestasse apoio a essa pauta do governo, a liderança do atual presidente é sem dúvida mais alinhada ao governo e à sua agenda, especialmente após diversas concessões feitas ao Centrão quando da definição do orçamento de 2021.

### A PEC 32/2020

A Proposta de Emenda à Constituição representa a Fase I da chamada “Nova Administração Pública”<sup>1</sup> e atinge duas importantes dimensões do funcionamento do Estado brasileiro: a organização administrativa e os trabalhadores do setor público. Para os servidores e empregados públicos, o governo propõe mudanças em questões fundamentais como seleção, vínculo, estabilidade, direitos e remuneração. Na organização administrativa, destaca-se a proposta de transferência de atividades públicas para o setor privado e a criação de instrumentos e poderes centralizados na Presidência da República.

Os novos servidores são o alvo principal da PEC, que pretende garantir aos antigos a maior parte dos direitos previstos na Constituição e benefícios hoje já praticados. Também estão excluídas da sua abrangência as seguintes carreiras: parlamentares, ministros de tribunais superiores, desembargadores, promotores, procuradores, juízes e militares. É bom lembrar, no entanto, que situações posteriores de expressiva assimetria entre servidores novos e antigos podem vir a suscitar novas mudanças na legislação e submeter os antigos a novas regras. Além disso, várias das mudanças propostas terão aplicação imediata e afetarão o trabalho e a vida funcional dos atuais servidores, inclusive a ampliação de situações que podem ensejar a perda de cargo.

### SELEÇÃO, VÍNCULO, DIREITOS E REMUNERAÇÃO

Para contratação de novos servidores, a PEC 32 sugere **cinco novos tipos de vínculos com a administração pública: vínculo de experiência, vínculo por prazo determinado, vínculo por prazo indeterminado, cargo típico de Estado e cargo de liderança e assessoramento**. O vínculo de experiência, contudo, tem característica diferente dos demais, já que consistirá em etapa avaliativa do concurso público para dois cargos específicos: vínculo por tempo indeterminado e cargo típico de Estado. Ou seja, os servidores concorrentes para esses dois cargos passarão pelo vínculo de experiência por um e dois anos,

---

<sup>1</sup> Além da PEC 32/2020, a proposta da Nova Administração Pública possui outras duas etapas: Fase II – encaminhamento de um conjunto de projetos de leis com a finalidade de regulamentar as alterações promovidas na Constituição, quais sejam: PLP e PL de Gestão de Desempenho, PL de Consolidação de Cargos, Funções e Gratificações, PL de Diretrizes de Carreiras, PL de modernização das formas de trabalho, PL de Arranjos Institucionais e PL de Ajustes no Estatuto do Servidor; Fase III – encaminhamento do PLP do Novo Serviço Público, isto é, uma Lei Complementar que servirá como novo marco regulatório das carreiras, governança remuneratória e direitos e deveres do novo serviço público.

respectivamente, para então, em caso de efetiva aprovação, posterior cumprimento de 1 ano de estágio probatório, conforme atualmente já previsto.

A contratação por prazo determinado, por sua vez, poderá ser feita mediante seleção simplificada se houver necessidade decorrente de situações de emergência e calamidade, paralisação de atividades essenciais/acúmulo transitório de serviço ou se forem previstas atividades sazonais, temporárias e sob demanda. **Abre-se, portanto, um leque maior de oportunidades para contratações por prazo determinado, tornando esse tipo de vínculo praticamente uma liberalidade do gestor.** Atenção especial deve ser dada à possibilidade de contratação temporária em caso de paralisações – fator que passará a exercer pressão sobre movimentos grevistas.

Cabe ainda mencionar mudanças expressivas no que diz respeito à contratação para cargos de liderança e assessoramento. Esses cargos são equivalentes aos cargos comissionados e às funções gratificadas hoje existentes, parcialmente ocupados por servidores públicos por obrigação legal. **Se a reforma administrativa for aprovada tal qual proposta pelo governo, os cargos de liderança e assessoramento podem vir a ser ocupados por quaisquer cidadãos que atendam aos requisitos exigidos, e estarão estendidos a posições com atribuições estratégicas e gerenciais, mas também técnicas.** O uso de cargos de confiança para o exercício de atividades técnicas amplia as chances de contratação sem concurso público, ainda que haja a ressalva de que a quantidade máxima de cargos desse tipo deve ser limitada por lei complementar a ser editada futuramente.

**A estabilidade no cargo, tal como consagrada no atual modelo e fundamental à garantia de continuidade das atividades estatais, estará reservada única e exclusivamente aos servidores com cargo típico de Estado, ou seja, àqueles que exercem atividades exclusivamente públicas e indispensáveis.** Não há, ainda, indicação de quais carreiras devem se enquadrar nessa definição na PEC. Essa indicação será igualmente feita em legislação posterior. A expectativa é que esta espécie de cargo estará restrita exclusivamente às atribuições cujo exercício é vedado à iniciativa privada e especialmente relacionadas às áreas de fiscalização e de segurança pública. Ou seja, **é bastante provável que o governo não pretenda classificar os trabalhadores da saúde, educação, Ciência & Tecnologia nesta categoria.**

Para demissão dos novos servidores, também está previsto tratamento diferenciado para cargos típicos de Estado e servidores contratados por prazo indeterminado. No primeiro caso, mantêm-se as regras atuais (por processo administrativo disciplinar, decisão judicial transitada em julgado e insuficiência de desempenho), mas acresce-se a possibilidade de demissão por decisão judicial colegiada de segunda instância, sem necessidade de que tenha havido trânsito em julgado do processo. Para os contratados por prazo indeterminado, outras hipóteses poderão, inclusive, justificar a demissão, desde que aprovadas em lei pelo Congresso.

Do ponto de vista de direitos e remuneração, aos novos servidores também estarão vedadas algumas conquistas dos antigos. Adicionais, promoções e licenças por tempo de serviço serão extintos pela reforma proposta, assim como a possibilidade de reajustes salariais retroativos. Também não será mais possível conceder férias por período superior a trinta dias durante o período aquisitivo de um ano (o que atinge diretamente os docentes do magistério federal, hoje com 45 dias de férias anuais), reduzir a jornada de trabalho do servidor sem correspondente redução de sua remuneração, exceto por questões de saúde, e conceder aposentadoria compulsória como forma de punição. Proíbe-se, além disso, a incorporação ao salário de quaisquer valores porventura recebidos pelo servidor quando do exercício de cargos e funções temporárias. Embora grande parte das vantagens remuneratórias vedadas pela PEC já não exista no serviço público federal, muitos estados e municípios ainda prevêem pagamentos do gênero, como licenças-prêmio e triênios.

## CONTRATOS COM A INICIATIVA PRIVADA E REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Atualmente, a Administração Pública já dispõe de vários instrumentos para transferir a execução de determinados serviços públicos ao setor privado, seja por meio de concessões, permissões, autorizações, parcerias público-privadas, ou mesmo, no caso de atividades de natureza social, por meio de contratos com organizações que, em geral, não têm fins lucrativos. Além disso, a terceirização de atividades-meio é uma prática recorrente e já consolidada em diversos órgãos e entidades. **Com a PEC 32, o governo pretende aumentar expressivamente a participação da iniciativa privada no serviço público, garantindo sua atuação em qualquer atividade, desde que não privativa de um cargo típico de Estado.** Ademais, o texto prevê compartilhamento de estrutura física e de recursos humanos de particulares entre governo e iniciativa privada, inclusive sem contrapartida financeira. Os instrumentos de cooperação serão definidos posteriormente. Até que o sejam, no entanto, estados e municípios terão competência plena para estabelecer suas próprias regras.

No que toca à reorganização administrativa, a proposta original pretendia conferir poderes excessivos ao presidente, dando-lhe poder para criar e extinguir unilateralmente cargos, órgãos, ministérios, autarquias e fundações por meio de decreto, sem participação do Poder Legislativo em todos os casos. O parecer da CCJC, contudo, acolheu uma emenda saneadora que suprime esse dispositivo, tendo em vista o próprio risco que ele representa para o princípio de separação dos poderes e para o sistema de freios e contrapesos da democracia brasileira.

### EFEITOS DA REFORMA

A reforma administrativa atualmente proposta tem profundo impacto sobre o serviço público e não apenas sobre o conjunto dos servidores. Há risco de que, em função da perda de estabilidade dos profissionais e do aumento provável da rotatividade no setor, os serviços percam qualidade e continuidade. Além disso, a transferência de atividades para iniciativa privada abre margem para novos esquemas de corrupção e traz o risco adicional de eventuais cobranças pela execução de serviços prestados.

Do ponto de vista da máquina estatal, as mudanças tendem a aumentar a patronagem, ou seja, a possibilidade de uso dos cargos públicos como moeda de troca com parlamentares e partidos, na medida em que amplia a discricionariedade do governo na seleção e contratação de pessoal. A contratação via concurso público e a estabilidade do servidor são fatores que, até hoje, cumpriram justamente a função de desincentivar essa prática na gestão da coisa pública.

Para os novos servidores, a expectativa é de vagas mais escassas, remunerações mais baixas e carreiras eventualmente mais curtas. Um [estudo do Dieese](#), com base em dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), aponta que a administração pública representava, em 2019, 50% ou mais no total de empregos formais em 38% dos municípios brasileiros. A reorganização do Estado tem impacto, portanto, na própria sustentação de inúmeras economias locais.

### Comportamento retórico dos deputados

De setembro de 2020 ao fim de maio de 2021, 64 dos 513 deputados e deputadas federais proferiram um total de 196 discursos em plenário sobre a reforma administrativa. A maior parte dos discursos, 54,5%, foi contrária à PEC 32/2020 e em 30% deles, o tom predominante foi favorável à reforma tal qual proposta pelo governo. Muitos dos discursos favoráveis tratam a reforma administrativa e a tributária como essenciais à modernização da administração pública e à superação da crise econômica vigente. Os discursos contrários enfatizaram os prejuízos para os servidores e para a qualidade do serviço público e teceram críticas contundentes à destinação de novos poderes ao presidente para extinguir, por decreto, quaisquer órgãos, autarquias, fundações etc. O artigo foi suprimido no parecer da CCJC.

**Quadro 1.**

**Maioria dos discursos são contrários à reforma administrativa**

*Das 196 falas dos parlamentares, 65 são favoráveis, 24 neutros e 107 contrários à reforma administrativa*

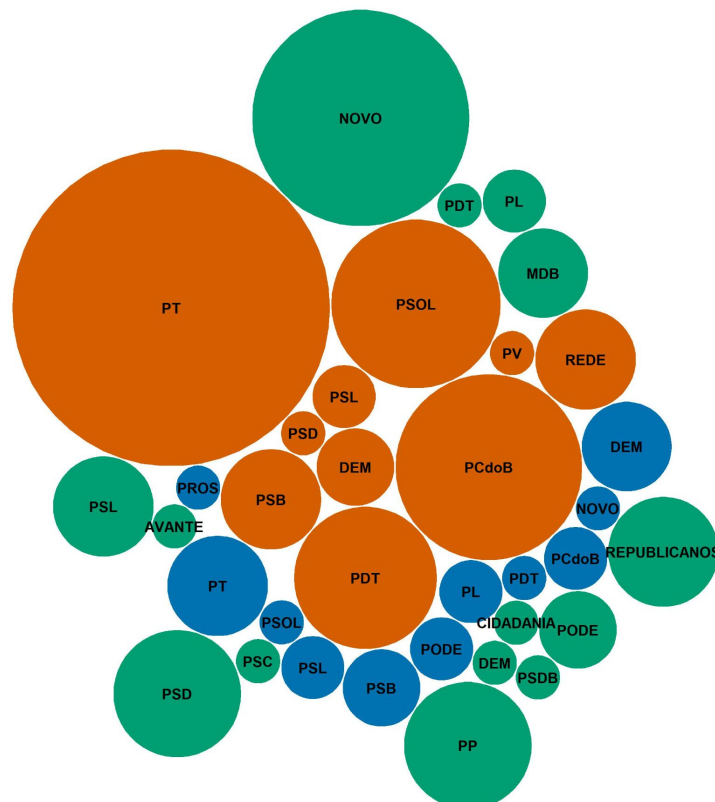


Dos 21 partidos que discursaram sobre o tema, destacam-se o PT e o Novo com um maior volume de discursos – o primeiro com posição contrária à reforma e o segundo com posição favorável. Deputados e deputadas do PCdoB e PSOL também estiveram mobilizados pelo tema no período, conforme observado no gráfico abaixo. Nos três casos, as mensagens foram críticas à proposta governamental. Além do Novo, também parlamentares do PP, PSD, Republicanos, PSL e MDB manifestaram-se no plenário favoravelmente à PEC 32/2020 de forma significativa. Contudo, diferente do que ocorreu na oposição, que permaneceu alinhada, os discursos dos parlamentares do PSL, DEM e PSD não mostraram o mesmo grau de consenso. Contudo, é importante ressaltar que isso não garante que haverá dissidência no momento da votação em plenário, embora sinalize desafio maior na construção de consensos intrapartidários, o que, de certa forma, pode prejudicar a aprovação da reforma nos termos em que está posta.

**Gráfico 1.**

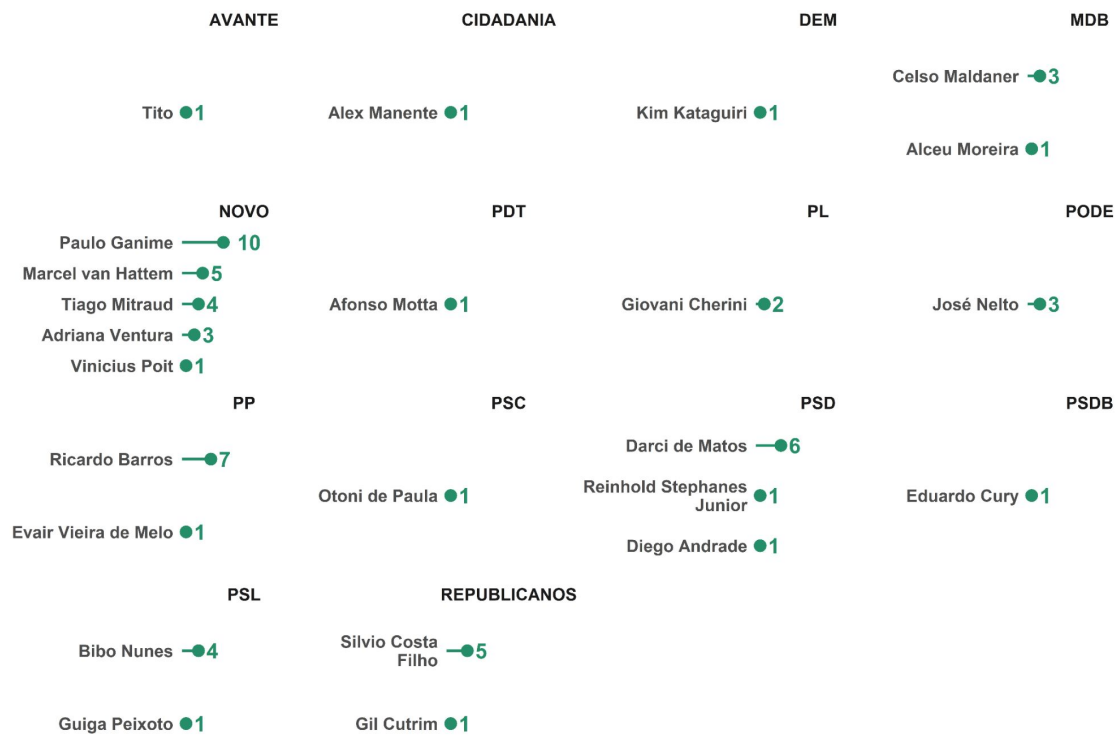
**Discursos favoráveis, neutros, desfavoráveis por partido**

*PT possui mais discursos contrários e NOVO é a sigla com mais discursos favoráveis*



Na defesa da proposta, sobressaem-se Paulo Ganime e Marcel van Hattem, ambos do Novo, Ricardo Barros (PP), Darci de Matos (PSD) e Silva Costa Filho (Republicanos). Os que discursaram mais vezes contra a PEC foram Erika Kokay e Rogério Correia, do PT, Alice Portugal (PCdoB), Talíria Petrone (PSOL) e Joenia Wapichana (Rede).

**Gráfico 2. Deputados com discursos favoráveis à reforma administrativa**



**Gráfico 3. Deputados com discursos desfavoráveis à reforma administrativa**

