

Anais do 10º Seminário de Administração Pública do IDP
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP
Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública
14, 15 e 16 de outubro de 2020

GT – 2: Análise de Políticas Públicas e a Agenda de Reformas

**REFORMA ADMINISTRATIVA, TENDÊNCIAS GERENCIAIS DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E A PEC 32/2020**

Judite Martins Irineu é professora universitária de Filosofia, Metodologia da pesquisa e Ética Licenciada em Filosofia pela UNIFAI – SP (1991). Possui pós-graduação em Administração Escolar e Didática do Ensino Superior, USJT – SP (1992). Bacharel em Teologia pela Pontifícia Universidade Nossa Senhora da Assunção/PUC – SP (1992). Aprofundamento e especialização em Teologia – Universidade Gregoriana – Roma (2013 a 2018). Aluna do programa de Doutorado em Direito Constitucional, da Universidade de Buenos Aires – UBA, Argentina, (2019).

REFORMA ADMINISTRATIVA, TENDÊNCIAS GERENCIAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E A PEC 32/2020

ADMINISTRATIVE REFORM, THE MANAGEMENT TRENDS OF BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION AND PEC 32/2020

Resumo: Este trabalho se volta para a temática da reforma administrativa, principalmente a administração pública brasileira e suas características e tendências. A partir de uma pesquisa descritiva, de caráter qualitativo, foram resgatados estudos que adentrassem a gestão pública e seus elementos, entoando assim a proposta recente da reforma administrativa, a Proposta de Emenda Constitucional 32/2020, que pôde ser discutida do ponto de vista teórico, relativamente a conceitos, modelos de gestão e tendências que perpassam a administração pública em geral, coletados por meio de revisão bibliográfica. O objetivo do trabalho foi demonstrar a necessidade de reformas e a falta de efetividade das mudanças implementadas na administração pública brasileira, frente à cultura organizacional vigente. Ante a descrição realizada, considerou-se, ao final, que as reformas podem já nascer comprometidas, ante a falta de observação de aspectos essenciais sobre os quais as mudanças vão se assentar.

Palavras-chave: Reforma administrativa; Modelos de Gestão; Administração Pública.

Abstract: This work focuses on the theme of administrative reform, mainly the Brazilian public administration and its characteristics and trends. From a qualitative descriptive research, studies were retrieved that entered public management and its elements, thus intending the recent proposal for administrative reform, the Constitutional Amendment Proposal 32/2020, which could be discussed from the theoretical point of view, regarding concepts, management models and trends that permeate public administration in general, collected through bibliographic review. The objective of the work was to demonstrate the need for reforms and the lack of effectiveness of the changes implemented in the Brazilian public administration, in view of the current organizational culture. In view of the description made, it was considered, in the end, that reforms may already be compromised, given the lack of observation of essential aspects on which the changes will be based.

Keywords: Administrative reform; Management Models; Public administration.

1. INTRODUÇÃO

A reforma administrativa é tema bem atual no Brasil, haja vista a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 32/2020 que dispõe sobre mudanças na gestão de pessoas e propõe alguns elementos no modelo da administração pública atual. Este estudo explora tendências e modelos de gestão na administração pública, tendo em vista o Brasil ter passado por algumas reformas e mudanças que incorporavam elementos gerenciais.

Caracterizar a administração pública brasileira, bem como diferenciá-la da administração de outros setores, como a da iniciativa privada e a do terceiro setor, é necessário para se compreender a dinâmica e o funcionamento dessa dimensão do aparelho estatal que sofre constantes mudanças, no intuito de fazer os mecanismos administrativos fluírem e alcançar os resultados objetivados.

Em uma pesquisa descritiva, bibliográfica, unem-se estudos que enriquecem o debate centrado na gestão pública, para que diversas perspectivas possam ser discutidas e salientadas diante de uma realidade tão presente. O objetivo deste trabalho é demonstrar a necessidade de reformas e a falta de efetividade das mudanças implementadas na administração pública brasileira, frente à cultura organizacional vigente. A descrição pode levar ao surgimento de hipóteses.

2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E SUAS CARACTERÍSTICAS

A administração pública brasileira é o regime jurídico único de civis que atuam como servidor público. Dispõe sobre a regulação dos cargos, funções públicas e estabilidade, aspectos característicos do cargo público. O art. 37 da Constituição de 1988 estabelece que “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.” (BRASIL, 1998)

A administração pública brasileira pode ser caracterizada pelo federalismo, com três entes federados autônomos e respectiva heterogeneidade social e econômica (AMARAL, 2006). Além de seu modelo híbrido de carreiras de servidores, sofreu a interferência de tendências gerenciais com as crises decorrentes de renovações do capitalismo, em especial da entrada do neoliberalismo. Antes de uma regulação própria do sistema de servidores públicos,

No início dos anos 70, buscando maior flexibilidade, constituiu-se um modelo híbrido, em que servidores de empresas estatais e de fundações públicas, submetidos ao contrato de trabalho do setor privado, com bons salários, planos de saúde privados e sem estabilidade no emprego, estavam lado a lado com servidores estáveis, com direito a aposentadorias integrais, mas com salários menores (AMARAL, 2006, p.551).

Apesar disso, o novo regime não apresenta essa flexibilidade, mesmo com a introdução de alguns elementos próprios da iniciativa privada. Para os servidores poderem atuar na esfera pública, sua entrada se dá via concurso público, previsto no orçamento da União.

Em nível social e econômico, a administração pública se desenvolve e atua em um contexto de extrema desigualdade, por meio de políticas fragmentadas, focalizadas, e de políticas sociais em geral, para minimização desse cenário. Há disparidade até mesmo nas condições que envolvem o exercício de atividade pública, refletidas na qualidade de vida oferecida aos cargos públicos, nos proventos, benefícios e na estabilidade, pontos importantes que não encontram correspondência no mesmo nível nos trabalhadores da iniciativa privada.

O Brasil tem um perfil de desigualdade, de desemprego e de pobreza muito grande, que se expressa desde sua formação sociohistórica e se tornou um desafio combatê-lo. A governança do país tem que criar estratégias de enfrentamento e de alocação eficiente de recursos para tentar minimizar essas mazelas.

Um ponto importante para entender a administração pública brasileira é o patrimonialismo, que se instalou no modelo pré-capitalista brasileiro, que tinha como característica as ações de corrupção e nepotismo. Tais ações ainda vigem nos dias atuais, sendo o patrimonialismo a caracterização do Estado como detentor máximo do poder, mas que se transformou em lapsos de arbitrariedades.

3. MODELOS DE GESTÃO E O MODELO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Os modelos e estilos de gestão na administração pública podem ter características que a tornam um tanto menos flexível. O primeiro estilo de gestão implementado na administração pública brasileira foi o modelo burocrático weberiano, que tem uma relação sistêmica fechada e distingue política de administração. Nesse modelo, o aparelho funciona para o usuário, que é o cidadão.

Weber aponta alguns princípios do modelo burocrático, que podem se resumidos em: estabilidade, hierarquia ante autoridade burocrática, processo de arquivamento, diferença explícita entre o privado e o público, jornada obrigatória, preparação necessária do servidor e conhecimento das normas.

Já a administração pública gerencial tem o perfil aberto e incide no controle e no planejamento das funções administrativas. Esse formato, originalmente chamado *New Public Management*, tem valores fixados na: eficiência, prestação de contas e flexibilidade os quais, no Brasil, não foram alcançada de forma concreta. Nesse estilo de gestão, aspectos da iniciativa privada adentrando o setor público já podem ser notados.

Esse modelo gerencial surgiu de forma a tentar uma ruptura com o paradigma burocrático, cujo perfil cristalizado corria riscos de grandes reformas na administração e nas políticas, por conta da falta de mecanismos para atuar diante de crises. A mudança para esse modelo no Brasil se deu no governo de Fernando Henrique Cardoso que, diante da assertiva liberal, teve que se alinhar às diretrizes do Consenso de Washington, cujas medidas e regras para o ajustamento macroeconômico de países em desenvolvimento e com dificuldades previam, entre outros, a renegociação da dívida externa e diversas privatizações. Moreira Netto

(1998, p.37), enfatizando as necessidades do Estado brasileiro diante da reforma havida, explica que

Para fazer-se uma **reforma**, não se trata apenas, como poderia parecer à primeira vista, **de estender a competitividade ao setor público**, com vistas a reduzir o déficit público e o custo Brasil, pela adoção de novos **critérios de gestão**, aproveitando as experiências já acumuladas e repensadas da administração das empresas privadas, tais como os **minimizadores de custos** e os enfatizadores da **eficiência** na prestação dos serviços administrativos [...] (grifos do autor)

A minimização de custos dos serviços administrativos é válida se o interesse da reforma for a otimização da gestão, de forma a tornar menos burocrática a gestão. A interação Estado/sociedade também foi pensada, de forma a ter uma maior participação popular nesse modelo, como também, em tese, um menor tempo de execução das ações públicas. Moreira Netto (1998, p. 37) destaca que, sobretudo e como lhe parece, “a grande ênfase política introduzida no fervilhante momento de fastígio da liberal democracia e do ressurgimento da cidadania neste fim de século” é “**passar considerar o usuário do serviço prestado pelo Estado como o ‘dono’ do serviço, e não apenas o seu destinatário**”. (grifos do autor)

Nessa medida, o usuário do serviço torna-se cliente do Estado, e isso gera uma problemática na qual o usuário é aquele que usufrui de direitos. A mudança desse para a ideia de cliente toma a concepção de alguém que paga pelo serviço e esse lhe é concedido.

Na lógica de Moreira Netto (1998), esse modelo leva o Estado a um lugar de proximidade com o cidadão, cumprindo premissas de ética e de eficiência e traços de liderança, o que não era comum no espaço da administração pública. Kissler e Heidemann (2006) diferem desse pensamento, afirmando que “[...] as administrações públicas se tornaram mais empresariais, menos onerosas e, em geral, mais eficientes; raramente, porém, mais simpáticas aos cidadãos.” A busca de resultados acaba por ser uma das características desse estilo de gestão, entoando a dinâmica utilizada no setor privado.

O outro estilo possível de gestão é a governança pública. Kissler e Heidemann (2006, p.481) explanam sobre o sentido conceitual dessa governança pública:

Seu significado original continha um entendimento associado ao debate político-desenvolvimentista, no qual o termo era usado para referir-se a políticas de desenvolvimento que se orientavam por determinados pressupostos sobre elementos estruturais – como gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público.

Aqui, o Estado é o agente de ações públicas, não sendo o único provedor de serviços. Ele pode designar e realizar o repasse de recursos para empresas privadas, visando à realização de serviços no tangente que, na via final, será destinada aos cidadãos. “Conseqüentemente, o conceito de governança pública justifica uma política de amplitude de atribuições, onde as

instituições públicas não têm mais a obrigação de oferecer em termos exclusivos todos os serviços públicos” (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p.484). Os autores diferenciam o setor público do setor privado, assim como do terceiro setor, que tem uma gestão comunitária (quadro 1).

Modelo dos três setores		
Setor público	Setor privado	Terceiro setor
Administração direta federal, estadual e municipal	Mercado de concorrência pura	Organizações próprias (grupos de auto-ajuda e iniciativas comunitárias)
Administração própria (por exemplo, câmaras, universidades, seguridade social, IHK)*	Mercado de concorrência regulada (por exemplo, o setor de energia)	Associações (sociedades, clubes, associações de bem-estar social, cooperativas)
Entidades administrativas de direito privado (por exemplo, DFG,** GTZ,*** Instituto Goethe)		Interesses organizados (associações, ações conjuntas)

* Industrie- und Handelskammer (Câmara de Indústria e Comércio).
 ** Deutsche Forschungsgemeinschaft (Sociedade Alemã para a Pesquisa).
 *** Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Sociedade de Cooperação Técnica).

Quadro 1 - Modelo de gestão dos três setores.
 Fonte: Kissler; Heidemann, 2006

A caracterização de cada setor é usual, na medida em que a esfera pública tende a não se misturar com a privada, apesar de aderir a alguns elementos da iniciativa privada no tocante à gestão. O *downsizing* – técnica de eliminação dos processos desnecessários – é um dos elementos do setor privado ao qual foi aderindo a administração pública brasileira, mas concorrendo com a resistência dos fortes itens patrimonialistas ainda atuantes.

A concorrência identificada no quadro, apesar de ser fruto da dinâmica de obtenção de lucro, aos poucos foi adentrando o universo público a partir da descentralização do ente federativo. Com isso chegou, aos estados e aos municípios, a ideia de necessidade de concorrência em seu desenvolvimento. Uma das formas de mudanças são as imputações de reformas administrativas trazidas pelo governo vigente.

Reforma administrativa é uma tática governamental comum para tentar conter os gastos públicos por meio de ajuste fiscal, porém, não somente; “as reformas administrativas (também) são políticas que se voltam para a melhoria da performance do aparato burocrático do Estado” (REZENDE, 2002, p.125).

A reforma é vista como um conjunto de ideias legislativas que tratam de uma contingência econômica, apresentada por meio de um Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) que precisa ser avaliado no contexto das limitações e das particularidades culturais.

Com um olhar mais atento à sociedade, podem ser propostas práticas que atendam as necessidades de econômicas e sociais para fins de estabelecimento de um crescimento público de concordâncias de iguais. Entretanto, não é isso o que acontece em grande parte do sistema político. O que ocorre, normalmente, é uma visão a longo prazo que não beneficia o contribuinte no ponto de partida e pode ocasionar um certo desconforto, assim como todas as mudanças sociais de impacto financeiro. Capobianco et al (2013, p 74) esclarecem que

O reconhecimento das bases culturais presentes em um Estado permite conhecê-lo melhor e, dessa forma, propor medidas condizentes com uma realidade que, na maioria das vezes, necessita de modificações para que, a partir destas, outras medidas possam ser estabelecidas e, aos poucos, uma nova percepção mais flexível às mudanças seja introduzida.

Não é algo deste século a ânsia por mudanças sociais, e já houve, na história da administração pública brasileira, tentativas de reformas administrativas em diferentes níveis. O problema central não é o desejo de mudança, já que tal prática está enraizada na humanidade desde que foram estabelecidas relações de poder e construções sociais, mas sim, acompanhar as tendências de outros países sem considerar as limitações do próprio, atropelando a cultura e impondo mudanças em desacordo com os costumes locais.

4. METODOLOGIA DE PESQUISA

Em relação ao objetivo, esta pesquisa é descritiva, porque buscou demonstrar as razões de uma reforma administrativa na área pública, contextualizada em relação aos padrões organizacionais, às tendências dos modelos de gestão, à situação atual no Brasil frente às reformas passadas e à PEC 32/2020. De acordo com Vergara (2006), uma pesquisa é descritiva quando apresenta as características do fenômeno pesquisado (administração pública) e busca esclarecer correlações entre as variáveis (padrões, modelos e aspectos característicos do Brasil).

No que tange aos procedimentos, trata-se de uma pesquisa bibliográfica, porque foram utilizadas como fonte publicações sobre o tema. Pesquisa bibliográfica é um estudo sistematizado feito com a utilização de material bibliográfico disponível ao público (VERGARA, 2006). Toda pesquisa deve ter “um arcabouço teórico que informa a escolha do objeto, todos os passos e resultados teóricos e práticos” (MINAYO, 1999, p.37).

A abordagem é qualitativa, porque o trabalho apresenta aspectos gerais e particulares da administração pública no Brasil e características das reformas implementadas. A abordagem qualitativa é a que considera os elementos ou componentes de uma situação, suas interações e influências, sem se deter em mensurações quantitativas (TEIS; TEIS, 2020).

5. RESULTADOS E ANÁLISES

As tendências da administração pública brasileira podem ser identificadas nos estilos e modelos de gestão de modo particular, já que a instauração de um modelo único é improvável. Um dos elementos citados foi o coeficiente de eficiência dos serviços. O princípio da eficiência já é explicitada no direito administrativo, mas a prerrogativa desse elemento se instala na redução de custos para maximizar o valor. Esse princípio alavanca a busca por resultados, tal como Gomes e Martins (2013, p.41) caracterizam na conceituação da gestão estratégica :

A componente da gestão estratégica consiste em um conjunto de políticas de gestão pública voltadas para a prospecção e a formulação estratégica em âmbito nacional, no sentido de se configurar um plano de desenvolvimento, bem como para a gestão de programas governamentais, um conjunto de ações vinculadas à prévia definição de resultados que deveriam orientar a gestão pública.

A descentralização também é um ponto fundamental dessa tendência que concedeu, com a Constituição de 1998, autonomia aos municípios, na qualidade de entes federativos, autonomia essa que percorre os âmbitos políticos, financeiros, administrativos e legislativos. Isso permite que as articulações sejam feitas de forma mais eficiente, já que a centralidade do poder pela União, em um país como o Brasil, de grande extensão territorial e com diferenças políticas-administrativas-culturais em toda a sua área, se faz problemática e ineficiente. A partir dessa tendência, os municípios passam a fazer sua arrecadação e a criar meios de subsidiar seu próprio desenvolvimento.

Trata-se de um desenvolvimento que se renova e que cria, com base em agências reguladoras e em parcerias público-privadas, modelos de ação relativos às políticas públicas. Por sua vez, o debate sobre as temáticas também se torna descentralizado, o que pode auferir maior aproximação da população com a discussão em nível público, até para evidenciar questões de pauta para as demandas sociais.

O núcleo estratégico da administração pública, que mantém as diretrizes de atuação, é regido por lei e institui a estabilidade dos servidores públicos, que ainda é uma prerrogativa do serviço público, em que no art 39 da Constituição afirma que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos poderes”(EC nº19/98).

A questão econômica se coloca, por vezes, num plano de extrema importância, quando se trata da administração do setor público, porque geralmente segue a linha de redução de custos. A redução perpassa corte de verbas, extinção de cargos, delimitações financeiras e outros pontos. Gomes e Corrêa (2013, p.50) explicitam as renovações nos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula:

As componentes e mesmo o quadro fragmentário em ambas as gestões FHC e Lula revelam uma nova dinâmica de transformações no setor público, marcada por novas conexões internas e externas e novas demandas a partir de uma sociedade civil mais complexa, de uma administração pública mais complexa, da abdicação ao estilo dos grandes planos abrangentes. Embora fragmentária, talvez esta seja a dinâmica das políticas de gestão na democracia.

Com base nesse contexto, verifica-se a necessidade de implementar uma gestão orgânica e democrática, calcada no modelo institucional da administração pública brasileira que se encontra fragmentado por elementos relativos a diferentes modelos e tentativas de transformação da gestão pública. É necessário pensar as tendências dentro da cultura político-administrativa brasileira, gerando também uma maior participação popular.

Entrando no âmbito brasileiro, de acordo com Barros e Prates (1996), apud Capobiango et al (2013), o Brasil possui quatro subsistemas: institucional, pessoal, líderes e liderados, cada um com um tipo de personalidade cultural, respectivamente: macro, micro, donos do poder e subordinados ao poder (quadro 2).

Subsistemas	Traços culturais	A sociedade brasileira...
dos líderes	personalismo	valoriza mais o grupo de "pertença" do que o indivíduo
	paternalismo	apresenta um egocentrismo dependente, com a construção de um capital social baseado nas relações de poder
	concentração de poder	baseia-se na hierarquia/subordinação
institucional	formalismo	apresenta uma discrepância entre a conduta concreta e as normas prescritas
	impunidade	tem alto grau de tolerância quando acontece algo com alguém do grupo
	espectador	tem baixa iniciativa, pouca capacidade de realização e transfere a responsabilidade para as lideranças
dos liderados	flexibilidade	convive com a hierarquia em um ambiente de igualdade de fato
	evitar conflito	usa soluções indiretas (terceiros) entre polos divergentes
pessoal	lealdade às pessoas	tem na atração pessoal seu mais forte elemento de coesão social, sem esquecer da atração pelo prestígio do grupo
	personalismo	valoriza mais o grupo de "pertença" do que o individualismo

Quadro 2 - Modelo para interpretação da cultura brasileira .
 Fonte: BARROS; PRATES (1996), apud CAPOBIANGO et al (2013)

É importante conhecer a cultura histórica-organizacional brasileira, para se verificarem lacunas que inibem a maior eficiência do setor público. O personalismo e o patrimonialismo

ficaram bastante arraigados à governança brasileira, com grupos no poder que deram continuidade a essas características por um bom tempo na história da política-administrativa brasileira. Assim, pode-se dizer que a política-administrativa brasileira teve início e ela se firmou nessas bases.

Esse modelo brasileiro tem raízes na colonização, com a operacionalização dos processengenhos e o surgimento da industrialização. Medeiros e Vasconcelos (1992), apud Capobiango et al (2013), explicitam que o modelo brasileiro de gerenciamento parece não reconhecer as necessidades culturais; estão sempre em busca da modernidade exterior, cujos pressupostos dão certo em outros países, mas não são eficientes no Brasil.

Ainda há a lembrança da República Nova, de Getúlio Vargas (1930). Em 1936, houve a primeira reforma administrativa, que visava um corpo burocrático de moldes clássicos e alguns princípios de administração prescritos na teoria administrativa de outros países. Visava-se, apenas, a uma modernização sem considerar as características culturais.

Depois do golpe militar de 1964, essa reforma administrativa de moldes clássicos foi substituída por uma “administração para o desenvolvimento”, baseada, principalmente, na intervenção do Estado nas vias econômicas e sociais, retirando o domínio do poder público.

Nesse cenário, fez-se a segunda reforma administrativa, objeto do Decreto-Lei nº 200, de 1967, que introduziu o tríplice sentido da descentralização, “dentro dos quadros da administração federal; da administração governamental para a órbita privada; e da União para os governos locais”, e o “estabelecimento do conceito de sistemas administrativos para as funções comuns a todos os órgãos, o que em princípio facilitou a descentralização da gestão de recursos (pessoal, material, finanças)” (MARCELINO, 1988; COSTA, 2008, apud CAPOBIANGO et al, 2013, p. 75).

As duas reformas, de 1936 e 1967, foram motivadas por ditaduras políticas, sem qualquer possibilidade de participação social. A Nova República deu-se com o final da ditadura militar, em uma área caracterizada por cinco disfunções gerais:

ineficácia do planejamento governamental; deficiências de mecanismos de implementação, coordenação e avaliação de ações de reforma/modernização dos órgãos; dissociação entre planejamento, modernização e recursos humanos; atuação pouco integrada e pouco coordenada de órgãos ligados à área; e pouca prioridade à área de recursos humanos (VIIRA, 2008, apud CAPOBIANGO et al, 2013, p. 75).

Atualmente, vem se discutindo uma nova reforma administrativa no cenário brasileiro. O presidente Jair Messias Bolsonaro tem se pronunciado a respeito de medidas administrativas incorporadas à gestão pública. Tal prática também não visa beneficiar instantaneamente a população, mas busca uma medida econômica a longo prazo, a fim de retardar uma crise

econômica que pode entrar em ascensão nos próximos anos, ocasionada pela pandemia do novo Coronavírus (Covid-19).

A proposta da reforma, chamada PEC 32/2020, 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. Após isso, se aprovada, fará parte oficialmente do texto da Constituição brasileira.

Entre as medidas discutidas na proposta da nova reforma, está a perda da estabilidade dos funcionários públicos. O ministro da economia, Paulo Guedes, defendeu a manutenção dessa estabilidade, mas acrescentou opções diferentes da condição vigente, por exemplo, em relação ao tempo do estágio probatório, aumentando de três anos, prazo atual, para de cinco a oito anos, antes da efetivação do profissional.

Também no âmbito estabilidade funcional, essa mudança busca prever “um estado futuro com a meritocracia”(CNN, 2020), defende Guedes. Bolsonaro complementa a referida proposta de Emenda, explicando que "a ideia é daqui para frente, para os futuros concursados não teriam estabilidade, essa é a ideia que está sendo estudada” (CNN, 2020).

A proposta da reforma administrativa também prevê mudanças na esfera das carreiras que, segundo se percebe, estão “diversificadas e desatualizadas”. Nessa etapa, a ideia é a de diminuição de profissionais em setores que podem ser mantidos funcionalmente com uma menor capacidade. A ideia prevê, ainda, maiores degraus entre os níveis de remuneração. Em uma outra proposta trabalhista, o chamado “RH do Estado” é discutido, e a proposta se baseia em um projeto vigente até o ano de 1985. Entre as homologações sugeridas pela nova proposta de reforma administrativa, encontram-se (quadro 3):

Mudanças da proposta PEC 32/20
- Aumento salarial para o servidor público de 1% ao ano.
- São compostas de servidores que exercem atividades exclusivamente públicas e finalísticas, indispensáveis para a existência ou representação do Estado. Compõem o núcleo duro do Estado. Futuramente, o governo apresentará uma proposta legislativa para delimitar taxativamente tais carreiras.
- Férias com mais de 30 dias de duração para nenhum servidor. Em alguns estados, há contagem de férias em dias úteis, por exemplo, o que alonga o período de ausência do servidor de seu posto de trabalho.
- Cargos comissionados e funções gratificadas gradativamente extintos para dar lugar aos novos cargos de liderança e assessoramento.
- Licença de três meses a cada cinco anos de trabalho para o servidor. Já havia sido encerrada em âmbito federal. Será totalmente extinta.
- Concursos continuarão sendo a principal forma de entrada no serviço público. Haverá novo modelo de seleção simplificada para cargos de liderança e assessoramento.

- Vedada qualquer outra atividade remunerada, incluída a acumulação de cargos públicos para servidores de carreiras típicas de Estado. Exceção para a docência e atividades regulamentadas na área da saúde. Para os demais servidores, permite-se a acumulação remunerada se houver compatibilidade de horários e não houver conflito de interesses.
- Proibida a redução de jornada sem a consequente redução de salário , exceto por motivo de saúde.
-Servidores não poderão mais incorporar ao salário valores referentes ao exercício temporário de cargos e funções.
-Extinta a aposentadoria compulsória como prática de punição ao servidor.
-Proibida a concessão de reajuste salarial retroativo.

Quadro 3: Proposta PEC 32/20

Fonte: CNN, 2020

As medidas citadas valem para servidores do Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário das três esferas da federação: União, estados e municípios. Só valerá para quem ingressar no setor público a partir da promulgação da Emenda Constitucional. Para os atuais servidores, não muda nada; são mantidos seus direitos atuais e sua remuneração. Ainda:

A PEC altera o artigo 84 da Constituição para dar mais liberdade para o chefe do Executivo mexer no desenho da administração pública para que possa extinguir órgãos e entidades, como ministérios, autarquias e fundações, sem a necessidade de projeto de lei. Ou seja, prevê que o presidente da República tenha mais autonomia na gestão da estrutura do Executivo Federal, desde que isso não implique em aumento de despesa, nem na interrupção ou não cumprimento dos serviços prestados (BRASIL, 2020).

A reforma não valerá para os chamados “membros de Poder”, quais sejam: parlamentares, juízes, desembargadores, ministros de tribunais superiores, promotores e procuradores. O governo alegou que haveria vício de iniciativa e não se poderia propor mudanças para tais tipos de agentes públicos pertencentes a outros poderes. Também não vale para militares.

A PEC enseja maior abertura para o Executivo, do que se infere uma contraposição à descentralização que vem sendo promovida. Já para o servidor público, a proposta incorpora algumas restrições, mas também inova com a criação de cargos de liderança e de assessoramento que irão substituir outros. Rezende (2002) traz alguns autores que tentam identificar por que as reformas da administração pública no Brasil acabam falhando. Um deles é Caiden que, após analisar uma amostra ampla de reformas administrativas em realidades distintas, concluiu: “[...] as reformas administrativas – que são, na realidade, tentativas de desinstitucionalização – falham, pois ocorrem em ambientes altamente institucionalizados, os quais inibem as reformas” (CAIDEN, 1999, apud REZENDE, 2002, p.125).

Diante disso, pode-se realçar a perspectiva trazida pelo autor, na qual o modelo institucional é distinto do modelo da administração pública gerencial, essa tendendo a ter a flexibilidade que a instituição afasta, como ambiente cristalizado.

Rezende (2002) traz a Teoria da Falha Permanente (*Permanent Failure Theory*), formulada por Meyer e Zucker (1989), que defende as reformas como necessidades melhorias ou ajustes diante de falhas de performance. Porém, elas são feitas, sem nunca serem realmente efetivas. “Mudanças institucionais e racionalidade fiscal são mecanismos continuamente propostos sob diferentes formas para combater o problema crônico de baixa performance no setor público” (REZENDE, 2002, p.128).

Com base nessa teoria, analiticamente, é possível pensar o baixo rendimento da administração pública e sua sobrevivência no tempo, mas não sua melhora com o passar do tempo, na medida que “o argumento central é o de que, no mundo real, as organizações podem apresentar reduzida performance e alta sobrevivência” (REZENDE, 2002, p.128). O caso brasileiro se encaixa nesse pressuposto, haja vista as aproximações de melhoria tentadas com a implementação de um modelo gerencial. Mas ainda se percebe um ambiente institucionalizado e burocrático. O ponto de resistência às mudanças talvez esteja na cultura patrimonialista instalada há séculos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão pública é pauta de diversos debates, especialmente no que tange às modificações da administração pública e dos insuficientes serviços prestados à população. Apesar do passado patrimonialista e burocrático, a administração pública brasileira sofreu recorrentes mudanças, por conta das necessidades de flexibilização, ante a efetiva investida capitalista no mercado e, em consequência, no funcionamento social, e de alinhamento com o Consenso de Washington.

Governos que atuaram no Brasil agiram diferentemente em relação aos modelos de reforma, diante também das prerrogativas mundiais. Isso se se analisar a implementação de tais modelos na perspectiva sistêmica, tensionando a estrutura interna da gestão.

Os modelos de gestão apresentados brevemente neste estudo serviram, apenas, para pontuar algumas questões, seja em relação a modelos gerenciais privados que, por serem flexíveis, terminam por adentrar a administração pública na busca por resultados e avaliações; seja quanto a aspectos ambientais histórico-políticos que se cristalizaram ao longo de séculos e décadas.

A administração pública brasileira ainda parece refém da cultura que norteia o modelo burocrático weberiano (do ponto de vista institucional), associada à cultura social patrimonialista (do ponto de vista dos servidores públicos). Talvez por isso as reformas administrativas tenham sempre lacunas, provavelmente desde a elaboração, ao se desconsiderarem questões primordiais como: a estrutura institucional vigente comporta as mudanças da forma como estão sendo planejadas? Os servidores públicos, responsáveis pela operacionalização, estão prontos para implementar as mudanças? Não é demais lembrar Capobiango et al (2013, p.76): “ O reconhecimento das bases culturais presentes em um Estado permite conhecê-lo melhor e, dessa forma, propor medidas condizentes com uma realidade que, na maioria das vezes, necessita de modificações [...]”.

Há de se pensar reformas, possibilidades de uma nova gestão, diante das características próprias do aparelho estatal brasileiro, isto é, da cultura organizacional vigente. É a partir das mudanças dessa cultura que se pode cumprir os objetivos da administração pública, relativamente a seus fins e a seus meios, e oferecer uma estrutura benéfica para a efetivação de serviços para a população.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Helena Kerr do. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público Brasília** 57 (4): 549-563 Out/Dez 2006

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Veja os principais pontos da reforma administrativa**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/09/08/veja-os-principais-pontos-da-reforma-administrativa-proposta-pelo-governo>. Acesso em: 22 set. 2020.

CAPOBIANGO, Ronan Pereira et al. Reformas administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica. **REGE-Revista de Gestão**, v. 20, n. 1, p. 61-78, 2013.

GALLIANO, Guilherme. **O método científico: teoria e prática**. São Paulo: Harbra, 1979.

GOMES, Ricardo Corrêa; MARTINS, Humberto. Tendências e perspectivas da administração pública no Brasil. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, v. 1, p. 30-62, 2013.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo, Rio de Janeiro: HUCITEC- ABRASCO, 1999.

MOREIRA NETTO, Diogo de Figueiredo. Administração pública gerencial. **Rev. Direito**, v. 2, n. 4, 1998.

REZENDE, Flávio da Cunha. Por que reformas administrativas falham?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 50, p. 123-142, 2002.

TEIS, Denize Terezinha; TEIS, Mirtes Aparecida. **A abordagem qualitativa:** a leitura no campo de pesquisa. Disponível em: www.bocc.ubi.pt. Acesso em: 21 nov 2020.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Weber e a burocracia. **Revista do Serviço Público**, v. 38, n. 4, p. 79-90, 1981.

VENAGLIA, Guilherme. O que é a reforma administrativa e o que muda para os servidores públicos? **CNN**. 15 Ago. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/2020/08/15/o-que-e-a-reforma-administrativa-e-o-que-muda-para-os-servidores-publicos>. Acesso em: 22 set. 2020.

VERGARA, Sylvia.C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.