1

Reformas administrativas em perspectiva internacional: características e resultados

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.23.40-1

José Celso Cardoso Jr.[1]

Regina Coeli Moreira Camargos[2]

Resumo: O artigo trata das reformas administrativas implementadas desde a década de 1980, quando teve início a reestruturação dos sistemas de bem-estar social na Europa e nos EUA. Essas reformas visaram a reduzir e reformular o papel socioeconômico do Estado. De acordo com a teoria econômica neoliberal, ao fim do período conhecido como "30 anos gloriosos" do capitalismo, após a Segunda Guerra Mundial, a intervenção socioeconômica estatal causara disfuncionalidades na economia, tais como aumento do déficit público, estagnação do crescimento e da produtividade e aumento da inflação. Para corrigi-las, era necessário reduzir a participação do Estado na atividade econômica e no provimento de bens e serviços à sociedade e adotar métodos de gestão semelhantes aos da iniciativa privada. No Brasil, a primeira reforma administrativa ocorreu em 1995. Atualmente, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC 32/2020), de iniciativa do Poder Executivo. Essa proposta tem muitas semelhanças com as reformas ocorridas na União Europeia após a crise de 2008-2009.

1 Doutor em Desenvolvimento Econômico (Unicamp). Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Presidente da Associação dos Funcionários do Ipea (Afipea-Sindical). *E-mail*: zcelsojr@gmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/8073331679965690.

2 Doutora em Ciência Política (Fafich/UFMG). Pesquisadora em pós-doutorado em Desenvolvimento Econômico (Unicamp). Consultora de relações de trabalho. *E-mail*: rcmoreiracamargos@gmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/1846541179701776.

Palavras-chave: Reforma administrativa. Proposta de Emenda à Constituição – PEC 32/2020. Neoliberalismo. Austeridade fiscal.

Abstract: *The article deals with the sector public reforms implemented in Europe and United States of America since the 1980's when the restructuring of the Welfare systems has begun. These reforms aimed at reducing and reformulating the socioeconomic role of the state. According to neo-liberal economic theory, at the end of the period known as the "30 glorious years of capitalism", after World War II, state socio-economic intervention had caused dysfunctionalities in the economy, such as an increase in the public deficit, stagnation of growth and productivity, and an increase in inflation. To correct them, it was necessary to reduce state participation in economic activity and in the provision of goods and services to society, and to adopt management methods similar to those of the private sector. In Brazil, the first administrative reform occurred in 1995. Currently, the Proposal for Constitutional Amendment (PEC 32/2020), an initiative of the government, is being processed in the National Congress. This proposal has many similarities with the reforms that occurred in the European Union after the 2008-2009 crisis.*

Keywords: *Administrative reform. Proposal for Constitutional Amendment 32/2020. Neoliberalism. Fiscal austerity.*

1 – Introdução

A Proposta de Emenda Constitucional 32/2020, que trata da reforma da administração pública federal, está tramitando no Congresso Nacional. Ela modifica substancialmente os artigos 37 a 41 da Constituição Federal, que definem regras para contratação, movimentação funcional e dispensa de servidores públicos federais, exceto do Poder Judiciário.

A reforma administrativa está sendo justificada pelo atual governo como necessária ao equilíbrio das contas públicas, pois, argumenta-se, irá reduzir ou eliminar supostos privilégios econômicos do funcionalismo que atualmente oneram as despesas primárias do governo federal.

Em nível internacional, as reformas administrativas foram um dos eixos orientadores da reestruturação dos Estados de

bem-estar social nas últimas quatro décadas. Os contornos, resultados e características dessas reformas variaram em cada caso, mas existem elementos semelhantes entre elas, pois se inspiraram em diretrizes de organismos internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

O objetivo do presente artigo é fazer um balanço dessas reformas à luz da bibliografia existente sobre o tema e tentar estabelecer pontos de convergência entre elas e a PEC 32/2020.

2 – Reformas administrativas no mundo: breve retrospectiva

A primeira geração de reformas administrativas data do início dos anos 1980 e ocorreu durante a primeira crise do capitalismo após um longo ciclo expansivo que ficou conhecido como "os 30 anos gloriosos". Foram pioneiras e exemplares as experiências do Reino Unido durante os mandatos da primeira ministra britânica Margareth Thatcher (1979-1990) e dos EUA nos governos de Ronald Reagan (1981-1989).

Desde então, as reformas se disseminaram baseadas no argumento de que o modelo weberiano, que orientou a constituição das administrações públicas na maioria dos países capitalistas, estava esgotado, pois ensejara a constituição de uma burocracia excessivamente autônoma e apartada dos reais interesses do conjunto da sociedade. Esse modelo deveria ser substituído por outro, inspirado nos procedimentos de gestão da iniciativa privada. O novo modelo ficou conhecido como *New Public Management* (*NPM*).

A *NPM* partiu das seguintes premissas:

- A estrutura do Estado-providência é onerosa, impede o crescimento econômico e a estabilidade fiscal.

- A nova gestão da administração pública deve adotar modelos e técnicas da iniciativa privada, considerados

mais adequados ao novo cenário econômico da globalização.

- O novo modelo deve ser implementado mediante a adoção de um conjunto de medidas que visem a reduzir despesas, melhorar a eficiência no uso dos recursos públicos, avaliar periodicamente os resultados das políticas e dos serviços com base em indicadores objetivos e prestar contas aos usuários dos serviços públicos. O conceito de cidadão, que era central na relação entre estado e sociedade no contexto do Estado-providência, deveria ser substituído pelo de usuário ou cliente, que caracteriza as relações entre as empresas privadas e os consumidores.

Segundo Carvalho (2008), a *NPM* propôs diversas medidas, que foram adotadas pelos governos em sua totalidade ou separadamente. A combinação entre elas dependeu dos contextos nacionais, das escolhas dos agentes políticos e dirigentes da administração pública. Essas medidas incluíram:

- Avaliação de desempenho baseada em indicadores mensuráveis.
- Ênfase no controle dos resultados.
- Estímulo à competição no interior do aparelho de Estado.
- Estímulo à contratualização das relações de trabalho e eliminação gradual dos planos de cargos e salários.
- Fortalecimento da administração indireta e estímulo à descentralização administrativa.
- Fortalecimento da autonomia dos gestores públicos.
- Ênfase na redução de despesas e eficiência alocativa dos recursos em detrimento da equidade e universalidade na oferta dos serviços.
- Criação de "redes de cooperação" com a iniciativa privada. O Estado, gradativamente, deveria se tornar um

mediador da prestação de serviços, e não o executor direto.

- Criação de agências independentes para regular as atividades de interesse da sociedade realizadas por empresas públicas e privadas.

Carvalho (2008) também ressalta que a implementação da *NPM* foi acompanhada de justificativas de natureza política para angariar o apoio da sociedade e dos agentes do mercado, entre elas a de que a administração pública se apoiava numa burocracia ineficiente, onerosa ao erário, insulada e inadequada aos desafios da competividade num mundo globalizado.

Pallavicini (2020), ao analisar as reformas administrativas em diversos países da América Latina a partir do início dos anos 1990, menciona que foram influenciadas por um relatório do Banco Mundial intitulado *Informe sobre el desarrollo mundial: el Estado en un mundo en transformación*, inspirado nas teses do chamado Consenso de Washington.

O relatório recomendava que as reformas administrativas na região deveriam se concentrar nas seguintes ações: privatizações, descentralização de funções do governo central, redução no quadro funcional e adoção de critérios mais flexíveis para a contratação de servidores.

O referido relatório, tal como a Exposição de Motivos da PEC 32/2020, salientava que a redução de despesas com o funcionalismo era condição necessária ao alcance do equilíbrio fiscal e essencial à retomada do crescimento econômico na região[3].

A primeira geração de reformas administrativas inspiradas na *NPM* se estendeu até meados dos anos 1990. A partir de

3 Exposição de Motivos. Proposta de Emenda à Constituição n.º 32, de 3/9/2020. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa (p. 12-13). Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01i94551r6wtlpw4glo9hbzno31766247.node0?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020.

então, sobreveio a segunda geração, denominada *New Public Governance* (*NPG*).

A diferença básica entre as duas gerações de reformas administrativas consiste em que a primeira, mais fortemente orientada pela ideia de Estado mínimo, almejava, principalmente, a redução do custeio do aparelho de Estado, enquanto a segunda, influenciada pelas propostas de uma terceira via de desenvolvimento das sociedades contemporâneas,[4] perseguiu a realocação e focalização de recursos públicos e o compartilhamento com a iniciativa privada de atividades até então realizadas integralmente pelo Estado por meio de organizações sociais (OS) e parcerias público-privadas (PPP).

Pallavicini (2020) comenta que as reformas administrativas de segunda geração se inspiraram em estudos da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e visavam a que o Estado prestasse serviços à sociedade com efetividade, eficácia e equidade.[5] Na relação com o setor privado, o Estado deveria criar e garantir condições favoráveis ao investimento para viabilizar a retomada do crescimento econômico.

Na Espanha e em Portugal ocorreram reformas administrativas de segunda geração que têm semelhanças com as ocorridas na América Latina, inclusive no Brasil, a partir da segunda metade da década de 1990.

Uma das semelhanças reside no fato de que as reformas foram implementadas em países que experimentavam processos de redemocratização e amplas reformas constitucionais que propu-

4 A chamada "Terceira Via" foi uma proposta de alguns partidos social-democratas europeus, entre eles o Partido Trabalhista inglês, que retornou ao poder em 1997 com a eleição de Tony Blair como primeiro-ministro. Inspirado nas ideias do sociólogo Anthony Giddens, a Terceira Via almejava corrigir os excessos fiscalistas neoliberais sem, no entanto, restaurar o Estado de bem-estar social construído no segundo pós-guerra ou rumar ao socialismo.

5 A autora cita o seguinte estudo: ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Governance in Transition:* Public Management Reforms in OECD Countries. Paris: OECD Publishing, 1995.

nham melhoria da distribuição de renda e aumento da participação social nos processos decisórios dos governos. Ao mesmo tempo, esses países enfrentavam graves problemas econômicos, como inflação elevada, estagnação e desarranjos fiscais.

De acordo com Bresser-Pereira (1996) e Martins (1997), a reforma administrativa brasileira de 1995 combinou elementos das duas gerações de reformas ocorridas no mundo a partir da década de 1980.

A crise econômica global de 2008 originou uma terceira geração de reformas que retomou e reforçou a radicalidade da *NPM*. Na União Europeia, algumas reformas foram implementadas mediante memorandos de entendimento estabelecidos entre governos e a Troika (FMI, Banco Central Europeu e Comissão Europeia), cujos casos mais conhecidos são os de Portugal, em 2011, e da Grécia, em 2010. Existem alguns pontos de contato entre esses memorandos de entendimento e a PEC 32/2020 proposta pelo atual governo. Não se trata de mera coincidência, uma vez que os governos brasileiros, desde 2016, encamparam uma agenda econômica de inspiração neoliberal.

As reformas administrativas mais recentes serão analisadas a seguir.

3 – As reformas administrativas de terceira geração e a PEC 32/2020

A contenção dos danos da crise de 2008-2009 ocorreu mediante vultosos aportes de recursos financeiros dos tesouros nacionais e bancos centrais ao caixa de bancos, seguradoras e corretoras envolvidas em audaciosas operações financeiras, cuja origem foi a "bolha" do mercado imobiliário norte-americano. A especulação desenfreada com ativos financeiros negociados em escala global, a partir do *boom* imobiliário ocorrido nos EUA entre o fim dos anos 1990 e início dos 2000, gerou uma avalanche de operações sem liquidez que desabou sobre as principais economias do mundo em setembro de 2008, quando foi anunciada a insolvência do banco norte-americano Lehman Brothers.

Dois anos após a quebra do Lehman Brothers, o sistema financeiro mundial estava relativamente estabilizado, mas a economia real mergulhou num ciclo que combinou períodos de recessão seguidos de baixo crescimento econômico, cuja principal consequência, de acordo com insuspeitos economistas liberais, foi uma brutal concentração de renda.

Nesse cenário, os Estados nacionais, cujas finanças foram comprometidas com operações de socorro ao sistema financeiro e por forte retração econômica, passaram a implementar, a partir de 2008, uma série de reformas assentadas em programas de austeridade fiscal, que incluíram, entre outras medidas, cortes substanciais no investimento e nos gastos públicos, no nível de emprego e nos salários dos servidores.

O livro intitulado *Public Sector Shock: The Impact of Policy Retrenchment in Europe*, coeditado pela OIT, em 2013, descreve em profundidade as características e principais efeitos das reformas ocorridas no setor público de diversos países da União Europeia. Essas reformas resultaram em alterações profundas no papel desempenhado pelo Estado desde o segundo pós-guerra no tocante ao desenvolvimento socioeconômico dos países europeus.

Nos países mais desenvolvidos do continente, observou-se o aprofundamento da redefinição do papel do Estado, que vinha ocorrendo desde os anos de 1980. Mas, nos países menos desenvolvidos do capitalismo europeu, foram implementadas reformas abruptas, que modificaram substancialmente diversas estruturas dos seus sistemas de bem-estar social.

Nuns e noutros casos, observaram-se alterações qualitativas e quantitativas no atendimento do Estado às demandas sociais em áreas como educação, saúde e segurança pública e nos sistemas de intermediação de emprego. Além disso, em todos os casos analisados no livro, houve redução no quadro de servidores, piora nas suas condições de trabalho e flexibilização nas formas de contratação, demissão e remuneração no setor público.

No primeiro artigo do referido livro, escrito por Vaughan-Whitehead (2013), lemos que as reformas administrativas implementadas em vários países europeus, desde a crise de 2008, não têm precedentes em termos da magnitude dos cortes efetuados no nível de emprego e nos salários dos servidores, conforme pode ser visto no Quadro 1.

Quadro 1: Ajustes nos salários e no emprego em países selecionados da União Europeia

País	Emprego	Salários/alterações nas tabelas salariais
Croácia	Proibição de novas contratações a partir de 2009.	Corte linear de 6% em janeiro de 2009, seguido de congelamento. Salários voltaram ao patamar de janeiro de 2008.
Estônia	Corte de 1% no quadro de pessoal em 2008/09.	71% dos servidores públicos tiveram cortes nos salários entre 2009 e 2010 (-10% na administração pública e -3% na educação).
França	Corte de -7% entre 2008/12 no serviço público central; redução de pessoal nos hospitais.	Entre 2000 e 2010, os salários-base de todas as carreiras sofreram perda real de 10%, pois foram reajustados abaixo da inflação.
Alemanha	Informação não disponível.	Reajustes salariais individualizados e atrelados ao desempenho, sendo que 8% da remuneração é variável. Adoção de nova tabela salarial para terceirizados com valores mais baixos. Aumento da participação de baixos salários no setor público (próximos ao menor salário-base).
Grécia	Corte de 26% no quadro de servidores regulares em 2015 e de 15% dos contratados por tempo determinado em 2011.	Corte de 15% a 20% no bônus natalino e extinção do 13.° e 14.° salários em 2012.

País	Emprego	Salários/alterações nas tabelas salariais
Hungria	Corte de 1,7% no quadro de servidores entre 2010 e 2011.	Extinção do 13.° salário e de subsídios para moradia, calefação doméstica e viagens a trabalho em 2009. Redução em 37% dos salários dos servidores menos qualificados e em 15% dos mais qualificados entre 2008 e 2010.
Irlanda	Servidores aposentados não foram substituídos; redução do quadro de servidores com contratos temporários. Ambas as medidas representaram uma queda de 5,2% no emprego público entre 2009 e 2011.	Em 2009, salários mais baixos no setor público foram reduzidos em 5% e os mais altos em 15%. Redução média entre 2009 e 2010 foi de 4,7%.
Letônia	Redução do quadro de servidores em 4,3% entre 2008/09.	Corte de 25% nos salários da administração direta e de 20% na educação entre 2009/10.
Lituânia	Corte de 1,1% no quadro de servidores entre 2008/09.	Corte de 15% na administração direta entre 2009/10.
Países Baixos	Entre 2008/10 o emprego *part time* cresceu 6%. Estavam previstos cortes expressivos no quadro de servidores a partir de 2014.	Congelamento dos salários nominais em 2010 e 2011, o que levou à queda nos salários reais em 2% na administração direta e em 2,5% na educação.
Portugal	Redução em 9,5% no quadro de servidores na administração direta entre 2005 e 2010.	Queda de 2.5% no salário real na administração direta em 2010 e de 3,5% a 10% em 2011. Em 2012 foram extintos o 13.° e o 14.° salários, levando à queda de 16% no poder aquisitivo dos servidores mais qualificados.
Romênia	Redução de 9,5% no quadro de servidores entre 2008/11. Novos cortes foram realizados em 2012.	Redução linear de 25% em 2010. Em 2011, redução do 13.° salário em 10% e abolição de diversos bônus. Salários congelados desde 2012.

País	Emprego	Salários/alterações nas tabelas salariais
Espanha	Foram extintos 18 mil postos de trabalho na administração direta em 2010 e não houve novas contratações em 2011 e 2012.	Redução linear de 5% em 2010, seguida de congelamento em 2011 e 2012. Em consequência, houve redução real de 10% entre 2010/12.
Reino Unido	Redução total de 10% no quadro de servidores entre 2010 e 2014. A maioria dos cortes ocorreu entre 2010 e 2011, sendo 9% na administração direta, 4% na educação e 3% na saúde.	Salários foram congelados entre 2010 e 2012, levando a uma queda real de 5% entre 2010 e 2011.
Suécia	Entre 1991 e 2007 o país havia cortado seu quadro de servidores regulares em 17,7%. Entre 2008 e 2010 houve um corte de 1,4%, principalmente entre servidores com contratos *part time* e temporários. Foram também realizados cortes expressivos nos níveis locais e regionais da administração pública.	Entre 2005 e 2009 os reajustes salariais no setor público foram reajustados em 3,3%, correspondendo ao mesmo patamar concedido no setor privado.

Fonte: VAUGHAN-WHITEHEAD (2013), Tabela 1.2, p. 14-15. Tradução e elaboração dos autores.

O autor argumenta que as recentes reformas administrativas na União Europeia foram ajustes abrangentes, profundos e rápidos que ocorreram mediante cortes lineares e indiscriminados no orçamento e resultaram em demissões, cortes nos salários e benefícios dos servidores e congelamento do investimento público em áreas como previdência, saúde e educação.

Ele também analisa as principais características dessas reformas e seus efeitos no nível de emprego, nas condições de trabalho no setor público e na qualidade dos serviços oferecidos

à sociedade. Primeiramente, faz um breve histórico dos processos reformistas no setor público desde os anos de 1980.

As primeiras reformas priorizaram a privatização, o *outsourcing* e o estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada e organizações sociais para a prestação de serviços antes oferecidos pelo Estado, principalmente nas áreas de educação, saúde e intermediação de mão de obra. Essas medidas levaram, a médio prazo, à redução do quadro estável de servidores, que foram gradativamente substituídos por trabalhadores com contratos temporários e a tempo parcial.

Segundo Vaughan-Whitehead (2013), a maioria dos países da União Europeia foi mais cautelosa nessa primeira onda reformista, com exceção do Reino Unido, notadamente nos governos de Margareth Thatcher. Ele cita, especialmente, o irrestrito recurso, nesse país, ao *outsourcing*, inclusive em áreas nas quais o estado britânico, historicamente, tinha elevada competência e eficiência, como saúde e intermediação de mão de obra.

A onda reformista deslanchada após a crise de 2008-2009 se caracterizou por medidas ainda mais radicais. Tais medidas foram abrangentes, pois afetaram as principais áreas de atuação governamental. Foram profundas, pois promoveram modificações paradigmáticas na forma de organização e funcionamento de diversas áreas do setor público. Por fim, foram rápidas e ocorreram num curto período de tempo.

Com essas reformas, os países visaram a dar respostas imediatas ao crescimento do déficit fiscal causado pelos pacotes bilionários de salvação de grandes bancos e pela forte retração econômica que se seguiu à crise financeira. Foram implementados programas de austeridade, que resultaram em profundos cortes nos orçamentos públicos. De acordo com Vaughan-Whitehead (2013), cada programa teve características específicas e ritmo próprio de aplicação, sendo mais radicais nos países menos desenvolvidos da União Europeia.

Alguns programas foram diretamente impostos pela Troika – organismo constituído pelo Banco Central Europeu, pelo FMI e pela Comissão Europeia – aos governos de países como Grécia, Portugal e do leste europeu. Nesses países, o teor das reformas do setor público foi eminentemente fiscalista e privatista, limitando-se à transferência de ativos públicos e da gestão de agências estatais à iniciativa privada.

Por sua vez, os países que vinham implantando reformas de caráter mais estrutural desde os anos 1980, como Alemanha, Suécia, Reino Unido e França, intensificaram a privatização de agências dos seus respectivos sistemas de bem-estar, entretanto tentaram manter alguma regulação pública sobre elas.

Em relação ao conteúdo das reformas estruturais implantadas nos países mais desenvolvidos, o autor destaca: a) descentralização das responsabilidades e dos gastos do Estado, transferindo-os para os entes subnacionais; b) mudanças na política de gestão da força de trabalho no setor público mediante a adoção de formas de remuneração baseadas no desempenho; e c) busca por ganhos de escala na oferta de serviços como saúde e educação que levaram ao fechamento ou fusão de escolas, hospitais e postos de saúde.

Tais reformas foram justificadas, entre outras razões, pela necessidade de ajustar o gasto público às novas realidades socioeconômicas vivenciadas pelos países em virtude de mudanças demográficas e das perspectivas mais modestas de crescimento econômico. Essas novas realidades impunham a necessidade de utilizar os recursos públicos com mais eficiência, isto é, "fazer mais, com menos" ou "fazer melhor, com menos".

Na avaliação de Vaughan-Whitehead (2013), mesmo os países que fizeram reformas menos fiscalistas obtiveram resultados pouco virtuosos. Para o autor, os estados nacionais, na realidade, passaram a "fazer menos com mais". No médio e longo prazo, os sucessivos cortes orçamentários, a gradativa precarização das condições de trabalho dos servidores, o recurso indiscriminado ao *outsourcing* e às parcerias com a iniciativa privada

para realização de atividades essenciais resultaram em custos muito elevados, entre eles aumento da desigualdade social e redução do dinamismo econômico.

Obviamente, os países menos desenvolvidos que fizeram ajustes eminentemente fiscalistas – frequentemente, por imposição de organismos internacionais – colheram resultados muito piores, pois, em geral, suas estruturas econômicas e seus sistemas de bem-estar eram menos robustos que os dos países mais desenvolvidos. Ou seja, nesses países, os efeitos das reformas do setor público na economia e para a sociedade foram muito mais perversos.

Para o autor, qualquer reforma do setor público deveria ser precedida de minuciosa análise sobre o desempenho da economia e do setor público num longo período de tempo e de uma projeção de resultados, a longo prazo, sobre seus custos e benefícios. Reformas radicais, segundo ele, podem até trazer resultados fiscais vistosos no curto prazo, mas costumam ter consequências socioeconômicas danosas e dificilmente reversíveis a médio e longo prazo.

Além disso, as reformas requerem uma estrutura institucional sólida, constituída por diversos órgãos e agências do Estado, que devem subsidiar os responsáveis por sua implementação com informações, dados e análises para que a tomada de decisões seja baseada em critérios objetivos e vise à melhoria das condições de vida dos cidadãos.

É desejável, também, que as reformas sejam acompanhadas e avaliadas por organizações da sociedade civil, sindicatos de servidores, conselhos de usuários e concessionários de serviços públicos. Ou seja, uma reforma virtuosa do setor público deve ter o diálogo social como princípio e meio de realização, pois tende a afetar as condições de vida de milhares de pessoas.

O Quadro 2 mostra um panorama pessimista em relação à prática do diálogo social no contexto da implementação das recentes reformas administrativas na União Europeia.

Quadro 2: Impactos dos ajustes no setor público nas condições de trabalho e no diálogo social em países selecionados da União Europeia

País	Condições de trabalho	Diálogo social
Croácia	Restrições ao pagamento de horas extras.	-
Estônia	Corte em 60% nos gastos com treinamento. Não pagamento de horas extras na educação.	-
França	Intensificação do ritmo de trabalho em vários serviços públicos, decorrente dos cortes nos empregos.	Não houve nenhum tipo de negociação dos ajustes/reformas com os sindicatos.
Alemanha	Condições de trabalho menos favoráveis para os acordos coletivos celebrados após a implementação das reformas (jornada de trabalho mais flexível, remuneração baseada em desempenho, aumento da jornada semanal de trabalho).	Fragmentação da negociação coletiva e descentralização do nível nacional para os níveis locais e regionais.
Grécia	Aumento na jornada de trabalho e redução no adicional de horas extras; congelamento das promoções e progressões; criação de sistema de ranqueamento e novas tabelas salariais rebaixadas.	Frequentes ondas de greves e protestos.
Hungria	Redução das aposentadorias e dos salários-hora.	Desmonte das estruturas tripartites de negociação,redução das negociações coletivas.

País	Condições de trabalho	Diálogo social
Irlanda	-	Agenda de negociações sobre reajuste salarial cancelada em março de 2009. Onda de protestos contra o congelamento de salários e aposentadorias em meados de 2009. Em março de 2010 foram realizadas rodadas de negociação com os servidores, entretanto não foi possível reverter os cortes salariais e as aposentadorias compulsórias impostas pelas reformas.
Letônia	-	Aumento dos protestos e greves. Flexibilização das regras das negociações coletivas.
Lituânia	-	Cortes unilaterais de salário em junho de 2009, sem consulta aos sindicatos de servidores, levaram a uma onda de greves seguida de uma negociação nacional em outubro daquele ano.
Países Baixos	-	Descentralização da negociação coletiva de salários. Em 1993, existiam 8 negociações nacionais e em 2012 foram 14.
Portugal	Redução dos adicionais de horas extras e congelamento de subsídios e adicionais para moradia, alimentação, viagens a trabalho e atividades insalubres. Critérios mais rígidos para progressão nas carreiras e congelamento das progressões em 2011, inclusive por mérito. Redução em 50% dos treinamentos e cursos de qualificação.	Aumento de greves e protestos em todos os níveis e setores da administração pública.

País	Condições de trabalho	Diálogo social
Romênia	Não pagamento de horas-extras, que foi substituído pela compensação em forma de dias de folga. Extinção de reembolsos por gastos incorridos fora da jornada habitual de trabalho. Redução dos treinamentos e cursos de qualificação.	Criação de nova regulamentação, mais restritiva, para a negociação coletiva no setor público, abolindo-se os contratos nacionais.
Espanha	Aumento da jornada semanal de trabalho; extinção da contribuição do Estado para o fundo de pensão dos servidores; extinção do auxílio-doença em algumas regiões do país.	Ruptura unilateral, por parte do governo, do acordo salarial celebrado em 2010, levando ao aumento dos conflitos trabalhistas, restrição à atuação dos sindicatos e ao diálogo social no setor público. Redução do número de servidores liberados para atuar nos sindicatos.
Suécia	Aumento expressivo da participação de servidores com contratos a tempo determinado (18% do total de servidores). Aumento progressivo da jornada de trabalho após a crise de 2008.	Flexibilização da negociação no sentido da individualização e diferenciação salarial.
Reino Unido	Progressiva redução dos treinamentos e cursos de qualificação. Aumento das jornadas de trabalho em consonância com os expressivos cortes nos empregos.	Aumento do número e frequência de protestos no setor público.

Fonte: VAUGHAN-WHITEHEAD (2013), Tabela 1.5, p. 25-27. Tradução e elaboração dos autores.

4 – Impactos e tendências das reformas administrativas recentes na União Europeia

Vaughan-Whitehead (2013) menciona alguns impactos negativos decorrentes das reformas no setor público realizadas após 2008. Alguns foram imediatos e outros são tendências de médio e longo prazo.

Segundo o autor, a maioria das reformas visou sobretudo à redução indiscriminada de despesas e investimentos do setor público. Como aconteceram num contexto econômico desfavorável, caracterizado por altas taxas de desemprego e baixo dinamismo econômico, contribuíram para agravar os problemas preexistentes.

A seguir, serão indicados e comentados alguns impactos negativos das reformas administrativas após 2008.

- Crescimento do número de greves e protestos do funcionalismo público, inclusive entre categorias que até então tinham pouca propensão a fazê-lo, entre elas os policiais. Entre as motivações das greves se destacam cortes salariais e de pessoal, aumento da jornada de trabalho, extinção de benefícios, bônus e adicionais (por exemplo, 13.° e 14.° salários, adicionais de horas extras e trabalho noturno e cortes nos planos de previdência), congelamento das promoções e progressões, restrições à liberação de servidores para exercício de atividades sindicais e cortes em investimentos para qualificação e treinamento.

- Achatamento salarial nos níveis hierárquicos mais elevados da administração pública, que tem levado a uma onda de aposentadorias precoces e desligamentos voluntários entre os profissionais mais qualificados. As consequências serão sentidas a médio e longo prazos em termos do rebaixamento do perfil profissional dos servidores em áreas que demandam elevada formação técnica e acadêmica. Observou-se, ademais, redução das

diferenças salariais entre funcionários mais graduados do setor público e privado, o que estimula a "fuga de cérebros" do setor público para a iniciativa privada.

- Redução expressiva das diferenças salariais entre servidores de carreira e funcionários das prestadoras de serviços e organizações sociais nos níveis hierárquicos menos graduados da administração pública em detrimento dos primeiros, cujas consequências são desmotivação e queda na produtividade. Em Portugal, o valor do menor salário vigente no serviço público é inferior ao que é pago na iniciativa privada. Esse achatamento salarial levou ao aumento do número de trabalhadores considerados pobres, dada a expressiva participação do emprego público no total das ocupações do país (pouco mais de 20%). Cabe mencionar também que os cortes salariais afetaram mais drasticamente os trabalhadores menos qualificados.

- Substituição gradativa, mas intensa, de servidores com contratos a prazo determinado por outros com contratos temporários e a tempo parcial. Isso levou ao aumento da rotatividade da mão de obra no setor público e teve impactos negativos na qualidade e continuidade da prestação de serviços à sociedade. O autor cita a Espanha como um caso bastante ilustrativo. O país realizou duas grandes reformas administrativas. A primeira, ocorrida em 1986, foi uma exigência para o ingresso do país na União Europeia, e a segunda, em 2010, uma resposta aos impactos fiscais da crise financeira de 2008-2009, que incluiu, entre outras medidas, a extinção da relativa estabilidade no emprego dos servidores. Na Alemanha, comenta o autor, o crescimento de contratos de trabalho atípicos após 2010 ensejou um rápido aumento do número de trabalhadores com baixos salários no setor público do país, até então pouco afetado pelas políticas econômicas neoliberais. O autor também menciona que na Alemanha o setor público se transformou, recentemente, no maior responsável pelo crescimento do

número de trabalhadores com baixos salários, devido à disseminação do *outsourcing*, dos contratos temporários e a tempo parcial.

- Aumento das desigualdades salariais de gênero, pois os cortes e congelamentos de salários, benefícios e promoções afetaram sobretudo as categorias com maior participação de mulheres, como saúde, educação e serviços de assistência social. Essas categorias eram as mais numerosas do serviço público europeu, tinham os salários mais baixos antes dos ajustes implementados após a crise de 2008-2009 e foram as mais penalizadas com os cortes e congelamentos.

- Queda na qualidade dos serviços públicos oferecidos à população devido ao rebaixamento das condições de trabalho dos servidores provocada pelos cortes salariais, aumento da jornada de trabalho, demissões e aposentadorias precoces, congelamento das promoções e progressões e redução dos investimentos em infraestrutura, qualificação e treinamento. Em Portugal, segundo o autor, as demissões e aposentadorias precoces de professores levaram ao aumento expressivo do número de alunos por classe e, consequentemente, à queda na qualidade do ensino.

- As reformas fiscalistas no setor público foram frequentemente acompanhadas de campanhas de desqualificação dos servidores. A categoria foi responsabilizada pelo déficit público e pela baixa produtividade dos serviços prestados pelo Estado. Como resultado, observou-se a reversão da imagem do Estado e dos servidores públicos perante a sociedade, outrora vistos como elementos centrais do modelo social europeu. Além disso, notou-se que essas campanhas desestimularam os jovens a trabalhar no setor público, especialmente os mais qualificados.

- O rebaixamento salarial e das condições de trabalho no setor público está prejudicando a luta por direitos tra-

balhistas na iniciativa privada, pois o estatuto de proteção social ao trabalho no Estado sempre foi referência importante para o sindicalismo no setor privado. Na verdade, o que vem ocorrendo é que o modelo trabalhista na iniciativa privada, geralmente muito menos generoso, está inspirando, em sentido inverso, reformulações nas relações e condições de trabalho no setor público.

- O rebaixamento das condições de trabalho dos servidores públicos mais qualificados no leste europeu está estimulando movimentos migratórios desses trabalhadores para os países mais desenvolvidos do continente.

- Raramente, as reformas foram realizadas mediante o diálogo social. Segundo o autor, poucos países da OCDE realizaram algum tipo de consulta à sociedade ou a envolveram em processos de monitoramento e acompanhamento das reformas.

- Foram também raros os casos em que negociações e acordos com os servidores e suas entidades representativas antecederam as reformas e, mesmo quando isso ocorreu, observou-se, com certa frequência, descumprimento dos acordos firmados com os gestores públicos. No caso da Grécia, a OIT designou para esse país, em 2011, uma comissão de alto nível para inspecionar as violações unilaterais aos direitos previstos em acordos coletivos firmados pelas organizações sindicais de servidores públicos.

- Em países onde foram realizadas reformas radicais observaram-se mudanças drásticas no direito de greve e negociação coletiva, que resultaram em queda na taxa de sindicalização. Frequentemente, houve fragmentação dos processos de negociação, que passaram do âmbito nacional para o regional ou local. Mesmo na Alemanha, onde existe forte tradição de centralização da negociação coletiva no setor público, observou-se um movimento de descentralização e fragmentação do processo. Como

se sabe, esse movimento reduz o poder dos sindicatos e tende a fragilizar a ação coletiva dos trabalhadores. Por outro lado, em países onde a organização sindical no setor público sempre foi forte e atuante, como na França, foi mais difícil implementar políticas de ajuste mais radicais.

- As reformas não resultaram em aumento da eficiência dos serviços prestados pelo Estado. Na realidade, em diversos casos, levaram à queda no desempenho do conjunto do setor público e na qualidade dos serviços. O autor ilustra essa afirmação com os casos do Reino Unido, da Alemanha e da Irlanda. No Reino Unido, os objetivos de curto prazo dos prestadores de serviços se dissociaram da missão institucional do Estado em prover serviços essenciais como tratamento e abastecimento de água. Além disso, os contratos de prestação de serviços têm baixa transparência, as empresas privadas raramente prestam contas à sociedade sobre seus serviços e sua busca permanente por redução de custos compromete a qualidade dos serviços. Na Alemanha, ocorreu um estrangulamento das finanças dos municípios que inviabilizou a continuidade da oferta de uma série de serviços às comunidades locais. Na Irlanda, a redução do investimento público em educação penalizou fortemente as famílias mais pobres que não tinham condições de pagar escolas para seus filhos.

- O autor também menciona que os cortes no investimento público em áreas como tecnologia da informação, segurança e sistema de justiça estão levando, respectivamente, à fragilização dos sistemas estatais de estatísticas, ao aumento da violência e da corrupção.

- Ademais, afirma que as reformas de cunho fiscalista comprometem reformas estruturais que poderiam realmente melhorar, a médio e longo prazo, a qualidade, o volume e a eficiência dos serviços prestados pelo setor

público à população, pois desestruturam e desorganizam o aparelho do Estado.

- As reformas fiscalistas, por fim, contradizem os princípios da Nova Gestão Pública (*New Public Management – NPM*) que inspiraram as reformas administrativas de primeira geração. Entre eles, a remuneração baseada em desempenho. Ora, como premiar os servidores por desempenho se os bônus e adicionais foram eliminados e os salários e a movimentação na carreira congelados? Outro princípio de gestão de pessoal da *NPM* era estimular o trânsito dos servidores entre diversos órgãos e carreiras durante sua vida funcional. Mas como fazer isso num contexto em que órgãos e setores estão sendo reduzidos, fundidos ou eliminados? Em suma, a *NPM* propunha, entre outras medidas, uma mudança profunda na forma de gestão de pessoas na administração pública, mas a desestruturação levada a cabo pelas reformas fiscalistas está impedindo, na prática, a implementação dessas mudanças ao restringir fortemente o raio de ação dos gestores públicos.

A PEC 32/2020 que ora tramita no Congresso Nacional propõe medidas muito semelhantes às ocorridas em países da União Europeia após 2008.

De acordo com nota técnica elaborada pelo Dieese, um dos aspectos centrais da PEC é "a extinção do chamado Regime Jurídico Único no serviço público, com a instituição de uma série de novas formas de contratação pela administração pública" (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2021, p. 2).

O estudo do Dieese prossegue dizendo que "a PEC 32/2020 insere no texto constitucional o Art. 39-A, que determina a instituição de novo regime jurídico pelos entes, que irá compreender cinco novos vínculos com a administração pública" (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2021, p. 2), a saber:

I – Vínculo de experiência, como etapa de concurso público;

II – Vínculo por prazo determinado;

III – Cargo com vínculo por prazo indeterminado;

IV – Cargo típico de Estado; e

V – Cargo de liderança e assessoramento.

Entre os novos tipos de vínculos, somente o cargo típico de Estado terá possibilidade de alcançar a estabilidade, mesmo assim, após o servidor ter cumprido o período de experiência de dois anos e obtido avaliação de desempenho satisfatória. Ou seja, a aprovação no concurso público somente será efetivada após o servidor cumprir esses requisitos.

A PEC 32/2020 também facilita bastante a perda do cargo pelos servidores. Atualmente, a Constituição garante que a perda do cargo somente ocorrerá após sentença judicial transitada em julgado, mediante processo administrativo em que seja assegurada ampla defesa ao servidor e com base numa avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar – que até hoje não foi editada. Pela PEC 32/2020, os procedimentos para avaliação de desempenho serão definidos em lei ordinária.

Segundo o Dieese, essa mudança "significa a possibilidade de que seja mais facilmente aprovada ou modificada uma legislação que defina critérios subjetivos de avaliação dos servidores, fazendo com que a perda do cargo seja enormemente facilitada" (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2021, p. 4).

No entendimento da instituição, há inegáveis analogias entre os novos vínculos propostos pela reforma administrativa e a Lei 13.467/2017 – reforma trabalhista –, que ampliou as possibilidades de utilização de contratos de trabalho mais precários que o celetista padrão, entre eles o contrato a tempo parcial e

por tempo determinado, além de criar o contrato intermitente, ainda mais precário que os anteriores.

Em suma, a PEC 32/2020, se aprovada, aproximará a realidade do mercado de trabalho no setor público à do setor privado, que, como se sabe, tem sido historicamente caracterizada por elevadas taxas de rotatividade, informalidade e desemprego.

Ao aproximar essas realidades mediante criação de vínculos de trabalho sem estabilidade, cujo acesso ocorrerá sem realização de concurso público, a PEC 32/2020 poderá resultar, segundo o Dieese, em aumento do peso das indicações políticas. Por fim, a instituição afirma que

> a PEC 32/2020, apresentada pelo governo como uma modernização na forma de contratação do setor público, nada mais é que a institucionalização da precarização na administração pública e dos serviços públicos e a institucionalização de práticas patrimonialistas(DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIOECONÔMICOS, 2021, p. 8).

Em conclusão, a PEC 32/2020 está em linha com as reformas administrativas de terceira geração de cunho fiscalista. Se aprovada, poderá desestruturar o aparelho de Estado, tendo consequências danosas sobre a qualidade e abrangência dos serviços atualmente prestados à sociedade.

5 – Considerações finais

No momento em que tramita, de forma apressada, uma proposta de reforma administrativa no Congresso Nacional é fundamental refletir sobre as experiências internacionais aqui sucintamente descritas. Nos países que tinham uma sólida e longeva estrutura de bem-estar social, as reformas recentes, de cunho fiscalista, causaram aumento das desigualdades no âmbito da sociedade e do funcionalismo, acirraram conflitos trabalhistas no setor público, reduziram a oferta e a qualidade

dos serviços prestados à população, retardaram a recuperação da economia e desestruturaram o aparelho estatal de proteção social. Se uma proposta de semelhante teor for implementada num país como o nosso, marcado por imensas desigualdades socioeconômicas e frequente instabilidade política e institucional, suas consequências a médio e longo prazo podem ser ainda mais danosas.

O foco da PEC 32/2020 consiste, basicamente, em reduzir despesas de forma linear e indiscriminada, sem base num diagnóstico rigoroso e detalhado sobre as principais fontes da despesa pública com o funcionalismo. Não menciona, principalmente, propostas concretas para melhorar a abrangência e eficiência dos serviços prestados pelo Estado à sociedade, especialmente aos segmentos mais vulneráveis. Portanto, dificilmente será capaz de promover melhorias sistêmicas e duradouras na atuação do estado brasileiro e de corrigir distorções na gestão de pessoas na administração pública federal.

Ademais, a PEC 32 se alinha às reformas neoliberais implementadas no País desde 2016, como o "Teto de gastos" e as reformas trabalhista e previdenciária, sob a justificativa de que proporcionariam a melhora dos indicadores econômicos, sociais e financeiros do País e das contas públicas. Até o momento, entretanto, não foram observados quaisquer efeitos benéficos dessas reformas, ao contrário, elas aprisionaram o País na armadilha da estagnação, das desigualdades e do empobrecimento de amplas parcelas da população.

A PEC 32/2020 optou por um caminho de reforma administrativa radical e disruptivo, que até pode, a curto prazo, proporcionar algum alívio às contas públicas – embora tal argumento seja muito questionado por especialistas com larga experiência no tema. Entretanto, reformas radicais não são sustentáveis a médio e longo prazo, em virtude dos efeitos negativos que tendem a gerar no sistema político, nas instituições e na economia.

A análise cautelosa de experiências de reformas administrativas no Brasil e no mundo, nas últimas décadas, é necessária

para se tentar evitar retrocessos no longo e tortuosos caminho do país rumo à construção de um Estado democrático, republicano e promotor de direitos fundamentais para a maioria da sociedade.

6 – Referências

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos**. A administração pública gerencial**: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília: Mare/Enap, 1996. (Texto para discussão, n. 9).

CARVALHO, Elizabeth R. de. **Reforma administrativa sob o mote do *new public management***: os casos de Portugal, Espanha e Irlanda. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, 2008. *Working Paper* elaborado no âmbito do projecto "Administração Pública e Competitividade numa perspectiva comparada". Disponível em: https://www.academia.edu/3648988/NPM_em_Portugal,_Irlanda_e_Espanha. Acesso em: 29/10/2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Os novos vínculos de contratação no serviço público propostos na PEC 32/2020**. São Paulo: Dieese, 2021. Nota Técnica n.° 250. Disponível em: https://www.dieese.org.br/notatecnica/2021/notaTec250reformaAdministrativa.pdf. Acesso em: 29/10/2021.

MARTINS, Luciano. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil**: uma visão geral. Brasília: Enap, 1997. (Cadernos Enap, n. 8).

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Public Sector Shock:** The Impact of Policy Retrenchment in Europe. Genebra: OIT, Cheltenham Editors, 2013.

PALLAVICINI, Violeta. Contexto e trajetórias de reforma e modernização do setor público na América Latina (1995-2019): dilemas e desafios. *In*: CAVALCANTE, Pedro Luis C.; SILVA, Mauro S. (orgs). **Reformas do Estado no Brasil**: trajetórias, inovações e desafios. Rio de Janeiro: Cepal, Ipea, 2020. p. 443-476.

VAUGHAN-WHITEHEAD, Daniel. Public Sector Shock in Europe: Between structural Reforms and Quantitative Adjustment. *In*: ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Public Sector Shock:** The Impact of Policy Retrenchment in Europe**.** Genebra: OIT, Cheltenham Editors, 2013. p. 1-42.

Recebido em 29/10/2021
Aprovado em 8/11/2021