

A NOVA REFORMA ADMINISTRATIVA: O QUE SABEMOS E PARA ONDE VAMOS?

The New Administrative Reform: what do we know and where are we going?

La Nueva Reforma Administrativa: ¿qué sabemos y adónde vamos?

RESUMO

As ondas reformistas da administração pública brasileira não são fenômenos recentes. Ao contrário, esforços de modernização têm sido presentes desde a reforma burocrática do governo Vargas até os dias de hoje, com a proposta da PEC 32/2020. Neste artigo analisamos os contornos da PEC 32/2020, destacando sua ênfase nas políticas de gestão de pessoas, e focamos na questão da estabilidade, uma vez que a proposta busca revisar os vínculos trabalhistas no setor público, sem um diagnóstico aprofundado das implicações sistêmicas desta mudança. Por fim, apresentamos as contribuições dos trabalhos reunidos neste número especial, que, vistas em seu conjunto, buscam compreender para qualificar os debates sobre a reforma administrativa. Espera-se que esta edição especial contribua para o debate empírico e teórico em torno das Reformas, para além da agenda do governo atual.

Palavras-chave: reforma administrativa, reforma do Estado, gestão de pessoas, funcionalismo público, PEC 32/2020.

Alketa Peci¹

alketa.peci@fgv.br

ORCID: 0000-0002-0488-1744

Cibele Franzese²

cibele.franzese@fgv.br

ORCID: 0000-0001-7441-2831

Felix Garcia Lopez³

felixglopez@gmail.com

ORCID: 0000-0003-4725-4473

Leonardo Secchi⁴

leonardo.secchi@udesc.br

ORCID: 0000-0002-9073-0343

Thiago Ferreira Dias⁵

tfdpe82@gmail.com

ORCID: 0000-0002-0749-5654

¹ Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, RJ, Brasil (FGV EBAPE).

² Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, SP, Brasil (FGV EAESP).

³ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada RJ, Brasil (IPEA).

⁴ Universidade do Estado de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Administração (UDESC/PPGA/ESAG) e Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP).

⁵ Universidade Federal do Rio Grande do Norte, RN, Brasil (UFRN).

Artigo convidado

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.83753>

ABSTRACT

The reformist waves of the Brazilian public administration are not recent phenomena. On the contrary, many modernization efforts have been presented since the bureaucratic reform in the 1930's, with the proposal of PEC 32/2020. In this article we analyze the contours of PEC 32/2020, highlighting its emphasis on people management policies, and focus on the issue of stability, since the proposal seeks to review labor ties in the public sector, without an in-depth diagnosis of the systemic implications of this change. Finally, we present the contributions of the articles gathered in this special issue, which, seen as a whole, seek to understand to qualify the debates on administrative reform. We wish this Special Issue may contribute to the empirical and theoretical debate around Reforms, beyond the current government's agenda.

Keywords: Administrative Reform, State reform, Human Resource management, Civil Service, Constitutional Amendment 32/2020.

Resumen

Las olas reformistas de la administración pública brasileña no son fenómenos recientes. Al contrario, los esfuerzos de modernización han estado presentes desde la reforma burocrática del Gobierno de Vargas hasta la actualidad con a propuesta de la PEC 32/2020. Sin embargo, el alcance y el contenido de estas reformas cambian con el tiempo, y varios factores pueden explicar este cambio. En este artículo analizamos los contornos del PEC 32/2020, destacando su énfasis en las políticas de gestión de las personas, y nos centramos en el tema de la estabilidad, ya que la propuesta busca revisar los lazos laborales en el sector público, sin un diagnóstico en profundidad de las implicaciones sistémicas de este cambio. Por último, presentamos las aportaciones de las obras reunidas en esta cuestión especial, que, visto en su conjunto, buscan entender para calificar los debates sobre la reforma administrativa. Se espera que esta Edición Especial contribuya al debate empírico y teórico en torno a las Reformas, más allá de la agenda del actual gobierno.

Palabras clave: Reforma Administrativa, Reforma del Estado, Gestión de personas, Funcionalismo público, Propuesta de Reforma Constitucional 32/2020.

INTRODUÇÃO

Em setembro de 2020, o governo federal brasileiro submeteu ao Congresso Nacional seu projeto de reforma administrativa, por meio de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC 32/2020). Em maio de 2021, quando redigimos este texto, a proposta encontrava-se em análise na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados. Este número especial da revista *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania* (CGPC) trata de temas associados a esta reforma administrativa, mas vai além dela.

Uma reforma administrativa é um conjunto de mudanças em políticas de gestão pública e no redesenho de estruturas e processos da administração pública. As reformas administrativas são, em primeiro lugar, plataformas políticas, em que diversos governos

buscam imprimir sua marca em tentativas deliberadas e ambiciosas de transformação do setor público, particularmente em momentos de crise (March & Olsen, 1983; Peci, 2016; Nascimento, 1967). Desta forma, cada reforma traz consigo doutrinas, justificativas e valores normativos subjacentes às mudanças propostas e implementadas (Hood & Jackson, 1991). As reformas administrativas são momentos de transição de modelos organizacionais na administração pública, que encontram sínteses ideal-típicas em paradigmas como o patrimonialismo, o modelo burocrático, a Nova Gestão Pública, a Nova Governança Pública, o Novo Serviço Público, a transformação digital, entre outros (Jobim Castor & Age José, 1998; Filgueiras, 2018; Franzese, 2018; Fontoura, 2018).

Ao longo da história, o governo federal brasileiro já experimentou iniciativas de reforma

da administração que buscaram, cada uma a seu turno, combater o patrimonialismo, dar estabilidade institucional, aumentar a eficiência, desburocratizar procedimentos, valorizar as carreiras estatais, privatizar, contratualizar e descentralizar a prestação de serviços públicos e mudar o perfil e a composição dos recursos humanos no setor público (Bresser Pereira, 1998; 2000; Jobim Castor & Age José, 1998; Filgueiras, 2018; Franzese, 2018; Fontoura, 2018; Lopes & Guedes, 2019; Nascimento 1967; Rezende, 2002; Peci 2007; 2020). As reformas, no entanto, raramente acontecem de maneira concomitante e coordenada entre os vários entes da administração pública direta e indireta, podendo acontecer em fases distintas e sob lideranças diferentes do Poder Executivo, dos níveis subnacionais e, também, dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público, de acordo com suas iniciativas e autonomias administrativas.

Neste texto analisamos os contornos da PEC 32/2020, destacando sua ênfase nas políticas de gestão de pessoas. Considerando a centralidade de propostas que revisam os vínculos trabalhistas no setor público, focamos na questão da estabilidade, destacando evidências internacionais sobre a relação da estabilidade com várias dimensões de desempenho no setor público e antecipando efeitos sistêmicos que qualquer modificação, sem antecipação de impactos, pode trazer para o setor público brasileiro. Por fim, apresentamos as contribuições dos trabalhos reunidos neste número especial, que, vistas em seu conjunto, buscam compreender para qualificar os debates sobre a reforma administrativa.

CONTORNOS DA PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL 32/2020

A atual proposta apresentada pelo Ministério da Economia explicitou orientação a quatro princípios: 1) “foco em servir”; 2) “valorização das pessoas”; 3) “agilidade e inovação”; 4) “eficiência e racionalidade”, e com objetivos de “modernizar o Estado”, “aproximar o serviço público da realidade do país”, e “garantir condições orçamentárias e financeiras para a existência do Estado e para a prestação de serviços públicos de qualidade”.

O texto legislativo propõe adicionar novos princípios à administração pública; alterar a relação entre Estado e setor privado na prestação de serviços; ampliar poderes presidenciais para modificar a estrutura administrativa do aparato federal; e os meios de recrutamento para cargos de dirigentes. Embora preveja algumas mudanças em políticas de gestão pública na área de finanças e orçamento, descentralização e implementação interorganizacional, o seu conteúdo substantivo é majoritariamente dedicado a políticas de gestão de pessoas, mais especificamente vínculos de trabalho, perfil das carreiras, revisão de direitos/benefícios do servidor, desempenho funcional e estabilidade no serviço público. (Secchi, Farranha, Rodrigues, Bergue, & Medeiros-Costa, 2021).

Por exemplo, a proposta cria o inciso XXIII no art. 37 para vedar a concessão de uma série de benefícios aos servidores públicos. Alguns deles – como licença-prêmio, incorporação total ou parcial, da remuneração de cargo em comissão ao cargo efetivo ou emprego permanente e adicional por tempo de

serviço – já não ocorrem mais no Executivo federal desde a reforma gerencial de 1998. Desta forma, seu impacto se dará principalmente nas administrações estaduais e municipais, onde se encontram 90% dos funcionários públicos (Ipea, 2020).

O impacto mais significativo diz respeito aos adicionais por tempo de serviço – alínea “b” – que interferem diretamente na rotina do servidor público e incidem de maneira mais direta sobre o crescimento vegetativo da folha de pagamento. Argumenta-se que em alguns casos é a única forma de recuperação salarial concedida ao servidor e também se pode dizer que é uma forma de aumento automático que independe do desempenho. No momento da concessão de um reajuste, dificulta a valorização do servidor de início de carreira e favorece o servidor com maior número de quinquênios e demais adicionais por tempo de serviço adquiridos.

A alínea “h”, na qual se propõe vedar a progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço, também atingirá o governo federal, que ainda conta com carreiras nas quais esse mecanismo de promoção vigora. Além disso, modificará a estrutura de evolução funcional de grande parte das carreiras dos governos estaduais e municipais, que também se baseiam no tempo de serviço. Isso implicará a regulamentação e implementação de outros critérios de promoção e progressão, tais como a avaliação de desempenho, certificação, provas etc. Porque a proposta só se aplica aos novos servidores, todas as carreiras passariam a ter regimes diferentes de evolução funcional para os atuais e novos servidores. Critérios diferentes para servidores pré e pós-reforma tornaram, na hipótese de

aprovação, a gestão de pessoas bastante complexa.

Alguns dispositivos adicionais propostos também buscam dificultar a criação de despesas que recaiam sobre a folha de pagamento. A alínea “c” da PEC 32/2020 fala da vedação do aumento de remuneração ou de parcelas indenizatórias com efeitos retroativos, expediente comum em negociações salariais nas quais o gestor se sente pressionado por categorias envolvidas na prestação de serviços públicos essenciais. Exige melhor planejamento no setor público para que os reajustes sejam pensados com antecedência e periodicidade adequada à valorização do servidor, mas sustentáveis do ponto de vista orçamentário.

Outro item, a alínea “e”, que vai na mesma linha da sustentabilidade fiscal, é a impossibilidade de reduzir jornada de trabalho de servidores sem a correspondente redução de remuneração, exceto se decorrente de limitação de saúde, conforme previsto em lei. Essa previsão possibilita reduzir salários caso haja redução de jornada, considerando que, via de regra, não se pode reduzir vencimentos do servidor público.

Há ainda mais dois dispositivos, nas alíneas “g” e “i”, que também buscam reduzir as possibilidades nas quais há dispêndio de recursos públicos. Na alínea “g”, a vedação incide sobre pagamento de adicional de indenização por substituição a não ser em casos de efetiva substituição de cargo em comissão, função de confiança e cargo de liderança e assessoramento, esta última uma nova modalidade proposta. Nesse caso, a remuneração extra se daria apenas em razão do exercício de atividade além daquela normalmente

exercida em função de seu cargo de origem. Na alínea “h”, a preocupação é garantir que qualquer parcela indenizatória só seja paga após previsão legal, com exceção do caso de empregados de empresas estatais.

Por fim, a alínea “f” estabelece que não será mais aplicada aposentadoria compulsória como modalidade de punição. Apenas os membros do Judiciário gozam dessa prerrogativa, por decisão do Conselho Nacional de Justiça. Essa previsão traz à tona uma questão crítica da proposta, que é sua abrangência. Segundo o Atlas do Estado Brasileiro (Ipea, 2020), os decis de remuneração dos servidores do Judiciário, em particular os decis mais altos, têm remuneração bastante superior ao Poder Legislativo e Executivo (Ipea, 2021) Ocorre que as disposições da PEC não se aplicam nem a membros do poder Judiciário nem do Poder Legislativo. Desse modo, o projeto deixa de fora carreiras de elite do serviço público e, além disso, torna praticamente inócua a previsão da alínea “f” acerca da aposentadoria compulsória.

ESTABILIDADE: O QUE SABEMOS E O QUE PODEMOS ESPERAR DA NOVA PEC?

Como já foi destacado, o conteúdo substantivo da PEC é majoritariamente dedicado a políticas de gestão de pessoas. Especificamente, as propostas de modificação nos vínculos de trabalho são as que geram maior resistência. Na medida em que as propostas não dimensionam o impacto das mudanças na composição atual da força de trabalho, são interpretadas como ameaça à estabilidade dos servidores públicos. A proposta é permeada por um pressuposto implícito de

que a estabilidade impede maior produtividade no setor público. Mas o que as pesquisas indicam sobre a relação da estabilidade com o desempenho do setor público?

Em primeiro lugar, deve-se observar que as reformas da administração pública adotadas em vários países do mundo nas últimas décadas ainda não reduziram substancialmente o papel da burocracia weberiana no desenho e na implementação de políticas públicas (Gualmini 2008; Suzuki & Hur, 2019).

A burocracia weberiana sustenta-se na autoridade racional-legal (estruturas formais baseadas na hierarquia e especialização & obediência a leis e regras formais de atuação) e manifesta-se como uma burocracia estável, autônoma, recrutada com base no mérito e politicamente imparcial. O recrutamento meritocrático e a estabilidade marcam o sistema de recursos humanos que lhe servem de base. Em outras palavras, a estabilidade é componente importante desta tipologia burocrática. Trata-se de uma garantia de proteção do servidor público, cuja justificativa não reside necessariamente na melhoria direta da produtividade. Via estabilidade busca-se inibir o aparelhamento e uso político da máquina pública, defendendo o servidor de demissões arbitrárias e pressões políticas no exercício da sua atividade.

Estudos recentes comprovam que burocracias weberianas, caracterizadas pela autonomia e imparcialidade política, em que os servidores públicos gozam de estabilidade e são recrutados com base no mérito, estão positivamente associadas ao desenvolvimento socioeconômico (Evans & Rauch, 1999; Fukuyama, 2013; Nistotskaya, Charron

& Lapuente, 2015; Rauch & Evans, 2000) e à prevenção da corrupção (Dahlström, Lapuente, & Teorell 2012). Uma burocracia estável e profissional também está correlacionada com a legitimidade política, com a satisfação com o governo e com o apoio à democracia (Boräng, Nistotskaya, & Xezonakis, 2017; Dahlberg & Holmberg, 2014; Rothstein, 2009).

No que tange à natureza dos sistemas de recursos humanos, pesquisas comparativas internacionais também confirmam que burocracias estatais profissionais são mais efetivas administrativamente e previnem melhor a corrupção (Dahlström & Lapuente, 2017). Outros trabalhos indicam que sistemas “fechados” de RH (Lægneid & Wise, 2015), em que servidores são recrutados via concursos formais, gozam de alta estabilidade e o mercado de trabalho público é regulamentado de forma distinta do setor privado, são associados com maior comprometimento organizacional em comparação com sistemas abertos de RH. Nestes últimos, não existe grande distinção entre os mercados privado e público de trabalho e servidores podem facilmente transitar entre os dois (Suzuki & Hur, 2019). Entretanto, em sistemas “fechados” de RH, os servidores tendem a ser menos comprometidos afetivamente, indicando que a moral dos servidores públicos varia muito entre diversos países.

Em se tratando de sistemas complexos de estruturas organizacionais e recursos humanos, com múltiplas dimensões de desempenho a serem avaliadas, as pesquisas sobre burocracias weberianas também apontam resultados negativos. Por exemplo, pesquisa recente comparativa de Suzuki e Demircioglu (2020) indica que burocracias

imparciais não melhoram a percepção social sobre a qualidade dos serviços públicos. Normas fortes de neutralidade influenciam de forma diferenciada os cidadãos, de acordo com seu nível socioeconômico. Ou seja, os mais vulneráveis são mais prejudicados. Características culturais, cargos políticos, composição da força de trabalho entre outros aspectos também influenciam várias dimensões de desempenho. Por exemplo, Lapuente e Suzuki (2020) observam que gestores públicos com formação legal e que trabalham em governos mais politizados apresentam menor abertura para a inovação no serviço público. Todos estes achados têm implicações para a reforma do setor público brasileiro que é caracterizado pelo legalismo, pelo relativo peso de indicações políticas em cargos de alta gestão e pelas desigualdades marcantes no tecido social.

A estabilidade é uma dimensão importante do modelo weberiano e sua relação com o desempenho do setor público é mais sofisticada e complexa do que o simples pressuposto motivacional sugere ao enfatizar apenas a vinculação direta da estabilidade com a produtividade individual do servidor público. Eliminar o princípio da estabilidade em nome de um esperado incremento na produtividade individual pode desencadear efeitos sistêmicos que, na atual PEC, estão, no mínimo, negligenciados.

Uma mudança importante prevista na PEC diz respeito ao impacto da flexibilidade no princípio da estabilidade e nos novos modos de recrutamento para cargos dirigentes nos entes federativos subnacionais. Ao concentrar 90% do funcionalismo, Estados (30%) e municípios (60%), estes entes têm um modo próprio de articular política e burocracia, se

comparado ao nível federal, mais estudado e, frequentemente, a fonte das concepções e imagens sobre o setor público brasileiro.

Na nova redação dada ao art. 37, V, os cargos em comissão e funções de confiança, agora denominados “cargos de liderança e assessoramento”, poderão ser destinados a “atribuições estratégicas” ou “técnicas”, em substituição a cargos efetivos e permanentes, para os quais somente se deveria admitir servidor concursado. A PEC suprime a previsão de provimento privativo de funções ou cargos em comissão para servidor efetivo. Em um sistema político em que a patronagem política dos cargos dirigentes, no sentido mais negativo, é central nos processos de montagem dos quadros de Estados e prefeituras, uma alteração como essa abre espaço para revigorar sistemas de espólio em decadência desde a promulgação da CF 88. Toral (2021) demonstrou as implicações negativas desse fenômeno das nomeações políticas decorrentes da renovação dos mandatos municipais sobre a continuidade e qualidade de serviços de saúde.

A exposição de motivos da PEC é superficial e carece de estudos e documentos públicos que fundamentem as alterações sugeridas. O texto da proposta manteve-se, então, em enunciados genéricos, tais como “a percepção do cidadão, corroborada por indicadores diversos, é a de que o Estado custa muito, mas entrega pouco” ou termos de legitimação discursiva, mas sem conferir-lhes substância. Analisar as propostas com base em evidências sólidas é essencial.

CONTRIBUIÇÕES DA EDIÇÃO ESPECIAL

Reunir artigos que contribuíssem para subsidiar discussões mais amplas de temas incluídos na PEC, bem como para alargar o debate sobre o papel do Estado nos dias de hoje, motivou a organização deste número. A concepção e o desenvolvimento desta edição envolveu a articulação da editora-chefe dos Cadernos Gestão Pública e Cidadania, professora Andréa Leite Rodrigues, e da professora Alketa Peci (EBAPE/FGV), que convidaram os demais editores deste número.

Após o período de submissões, *desk e double blind review*, foram aprovados sete trabalhos. Um oitavo texto foi preparado, a convite, pelo professor João Bilhim, do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCS/ULisboa). Em “As Reformas da Administração Pública em Portugal nos últimos 20 anos”, Bilhim aborda as reformas implementadas em Portugal e alguns de seus impactos nos cidadãos. Ao longo da sua argumentação, reflete que as reformas, na maioria de suas ações foram reativas, assimétricas e fragmentárias, presas ao viés de economicidade e equilíbrio das contas públicas e subordinadas ao mimetismo e à pressão externa exercida pela União Europeia. A experiência portuguesa, analisada a partir da visão crítica de um ator estratégico na concepção e implementação da reforma, pode servir de *benchmarking* aos esforços reformistas desencadeados pela PEC 32/2020.

Continuando em terras lusitanas, o artigo

de Clara Meneses “Controle Judicial da Reforma Administrativa: a jurisprudência do Tribunal Constitucional Português durante a Troika” traz à luz o papel do Poder Judiciário no contexto da reforma administrativa e de políticas fiscais. Para Meneses, a Teoria do Equilíbrio Pontuado demonstra poder explicativo da participação do Judiciário na política pública. Seu texto apresenta uma experiência oportuna para comparar, e talvez antever, os possíveis impactos judiciais perante a reforma administrativa em debate no Brasil.

Considerando que a proposta de reforma administrativa confere centralidade às mudanças no trato da gestão de pessoas no setor público, os três blocos de artigos analisam, sob diferentes perspectivas, as propostas e implicações da PEC 32/2020 nesta dimensão.

De forma resumida, o primeiro bloco fornece abordagem ampla sobre a gestão de pessoas no setor público, desde aspectos remuneratórios às mudanças transformacionais no funcionalismo público. No artigo “Funcionalismo público brasileiro no século XXI: transformações ocupacionais nos diferentes níveis do Poder Executivo entre 2003 e 2018”, Leonardo Silveira, Pedro Elgaly e Bruno Castro analisam a trajetória do perfil ocupacional do Poder Executivo nos níveis federal, estadual e municipal do Brasil entre 2003 e 2018. A partir dos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), os resultados sugerem um processo de variações ocupacionais do Estado que dialogam com as novas atribuições posteriores à Constituição de 1988, apesar de diferenças marcantes entre os níveis federativos.

Wellington Nunes e José Teles exploram aspectos remuneratórios no funcionalismo público federal, no artigo “A Elite Salarial do Funcionalismo Público Federal: sugestões para uma Reforma Administrativa mais eficiente”. Os autores identificam e analisam as categorias com maiores salários na União, a partir de dados da RAIS referente ao ano de 2018. Mesmo sendo o Poder Executivo o mais numeroso em termos de vínculos empregatícios, o texto aponta ser o Judiciário que concentra a maior parte das ocupações da chamada elite salarial. Mostram ainda os autores que o quantitativo dos chamados super-salários é menor do que o esperado -- ou publicado na imprensa -- no âmbito federal. Nunes e Teles propõem que estes resultados lancem luz à PEC 32/2020, com sugestões para a construção de um projeto de reforma administrativa mais preciso no combate a privilégios.

Finalizando este bloco, o artigo de Ana Maria Malik, Laura Schiesari e Mariana Carrera intitulado “Além da reforma administrativa: a gestão de pessoas na prestação de serviços públicos de saúde no início de 2021” discute características da gestão de pessoas no setor público da saúde no Brasil na terceira década do século XXI, valendo-se da análise com gestores de organizações de saúde da administração direta e indireta de São Paulo. O texto evidencia o papel relevante da flexibilidade na gestão dos serviços de saúde via modificação na regulamentação da administração direta ou do aproveitamento – com competência e transparência (nem sempre presentes) – dos novos modelos disponíveis, notadamente o de organizações sociais, cabendo ao Estado decidir a melhor alternativa de entrega de valor público à sociedade.

O segundo bloco de artigos debate as contratações e o desempenho no setor público. Inicia com o texto “Impactos da Reforma Administrativa sobre as Formas de Contratação e a Estabilidade no Setor Público” de autoria de Mariana Bettega Braunert, Kelen Aparecida da Silva Bernardo e Maria Aparecida da Cruz Bridi, que analisam os impactos da PEC 32/2020 sobre a estabilidade dos trabalhadores do setor público. O texto infere, com base em pesquisa sobre as mudanças nas contratações na carreira docente, que o processo de flexibilização das formas de contratação no setor público brasileiro, amplificado a partir da década de 1990 pelo aumento das contratações de trabalhadores com vínculos instáveis e precários, será intensificado na atual proposta de reforma administrativa.

Isabela de Oliveira Parisio e Carlos Ari Sundfeld, no artigo “Flexibilidade e Fragilidade nas Contratações Temporárias do Setor Público: percepções do Judiciário”, debatem o tema da flexibilização laboral no setor público. A partir do levantamento jurisprudencial exploratório das decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo, entre julho de 2019 e julho de 2020, relativas às contratações temporárias de agentes públicos estaduais e municipais em São Paulo (Constituição Federal, art. 37, IX), os autores realçam a tensão gerada pela diferença de direitos entre os servidores estatutários e celetistas e os agentes temporários e sugerem ser a redução da fragilidade dos contratos temporários um objetivo premente da reforma administrativa.

Por fim, no artigo “Burocracia e Desempenho da Administração Pública: em busca de teorias e evidências para reformas ad-

ministrativas e países em desenvolvimento”, Alexandre Gomide, Rafael Lins e Raphael Machado aplicam análise multivariada comparada para identificar se as características institucionais da burocracia brasileira questionadas pela PEC 32/2020 – o recrutamento por concurso, a profissionalização dos cargos de alta gestão, a existência de um regime especial de trabalho para os servidores e a adoção de salários atrativos – associam-se com indicadores internacionais de desempenho da administração pública. Os resultados corroboram os argumentos teóricos de que, além dos salários atrativos e o recrutamento por meio de concurso, a existência de regime especial de trabalho com estabilidade funcional para os servidores civis apresenta relação positiva com a diminuição da corrupção e melhoria da governança pública nos países em desenvolvimento, corroborando os achados das pesquisas internacionais acima citadas.

REFLEXÕES FINAIS

Este número temático da CGPC é relevante também por sua tempestividade. A discussão sobre a admissibilidade da PEC na Comissão de Constituição e Justiça está em curso no momento em que escrevemos este texto. O país atravessa o pior momento da pandemia de Covid-19, que ocupa parte das prioridades legislativas. Uma Comissão Parlamentar de Inquérito antigoverno instalou-se no Senado Federal, que é ponto de passagem necessário de uma PEC. A popularidade do presidente da República é declinante e as eleições presidenciais de 2022 já insinuam rearranjo de forças políticas no Legislativo federal.

A tramitação legislativa de uma PEC é, no

processo legislativo brasileiro, matéria custosa. Requer aprovação do plenário em dois turnos e está sujeita à votação de destaques de trechos próprios que podem alterar significativamente qualquer fragmento do texto base aprovado. Ainda assim, é um ambiente legislativo com forças partidárias predominantemente orientadas para celebrar acordos em que se transige para sustentar as políticas de austeridade fiscal do governo Bolsonaro, que é uma motivação central da PEC proposta.

Um cenário que combina instabilidade legislativa e abrangência de propostas sem o devido detalhe pode resultar em reformas muito diferentes. Seja qual for o destino da PEC, os temas que ela aborda, bem como as questões elencadas pelas reflexões reunidas neste número especial, terão sobrevivida mais alargada e continuarão a se fazer presentes nas discussões sobre reformas do Estado e da administração no Brasil. Nesse sentido, os textos têm uma contribuição a dar que vai além da agenda de um governo.

REFERÊNCIAS

- Boräng, F., Nistotskaya, M., & Xezonakis, G. (2017). The quality of government determinants of support for democracy. *Journal of Public Affairs*, 17(1-2). doi:10.1002/pa.1643
- Bresser Pereira, L. C. (1998). A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova: Revista de cultura e política*, (45)49-95. doi:10.1590/S0102-64451998000300004.
- Bresser-Pereira, L. C. (2000). A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista De Administração Pública*, 34(4), 7 a 26. Recuperado de <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6289>
- Jobim Castor, B. V., & Age José, H. A. (1998). Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. *Revista De Administração Pública*, 32(6), 97 a 111. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7779>
- Côrtes, F. G., & Meneses, P. P. M. (2019). Gestão estratégica de pessoas no Legislativo Federal brasileiro: condições para a implementação. *Revista de Administração Pública*, 53(4), 657-686. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/79916>
- Dahlberg, S. & Holmberg, S. (2014). Democracy and Bureaucracy: How Their Quality Matters for Popular Satisfaction. *West European Politics*, 37(3). doi:10.1080/01402382.2013.830468
- Dahlström, C., & Lapuente, V. (2017). *Organizing the Leviathan: How the Relationship between Politicians and Bureaucrats Shapes Good Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Evans, P., & Rauch, J.E. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects Of "Weberian" State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5)748–765. doi:10.2307/2657374
- Filgueiras, F. (2018). Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. *RAP: Revista Brasileira de Administração Pública*, 52(1), 71-88. doi:10.1590/0034-7612161430

- Franzese, C. (2018). Introducing alternative service delivery arrangements as the part of public sector reform in Brazil. In: Juraj Nemeč; Vincent Portier; Michael S. de Vries. (Org.). *Alternative Service Delivery*. 1ed. Paris: IASIA/IIAS. 96-103.
- Fontoura, L. H. (2018). Reformar à esquerda: a administração pública gerencial em prefeituras petistas. *Revista de Administração Pública*, 52(5), 986-996. doi:10.1590/0034-761220170267.
- Fukuyama, F. (2013). What Is Governance? *Governance*, 26(3)347–368. doi:10.1111/gove.12035
- Gualmini, E. (2008). Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and the United States. *Public Administration*, 86(1)75–94. doi:10.1111/j.1467-9299.2007.00691.x
- Lopez, F., & Guedes, E. (2019). *Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017)*. Nota técnica Ipea. Recuperado de <https://www.ipea.gov.br/atla-sestado/arquivos/rmd/2302-tres-decadas-defuncionalismonotatecnicav10.html>
- Hood, C., & Jackson, M. W. (1991). *Administrative argument*. USA: Dartmouth Publishing Group.
- Ipea. (2020). *Atlas do Estado Brasileiro*. Recuperado de <https://www.ipea.gov.br/atla-sestado/consulta/173>.
- Lopez, F. et al (2021). *Remunerações e desigualdades salariais no funcionalismo brasileiro (1985-2018)*. Nota técnica Ipea. No prelo.
- Lapiente, V., & Suzuki, K. (2020). Politicization, bureaucratic legalism, and innovative attitudes in the public sector. *Public Administration Review*, 80(3) 454-467. doi:10.1111/puar.13175
- Lægreid, P., & Wise, L.R. (2015). *Transitions in Civil Service Systems: Robustness and Flexibility in Human Resource Management, Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*, edited by T. Toonen, F. van der Meer, & J. Raadschelders, 203–222. New York, NY: Palgrave.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1983). Organizing political life: What administrative reorganization tells us about government. *American Political Science Review*, 1983, 77, 281-296. doi:10.2307/1958916
- Nascimento, K. (1967). Reflexões sobre estratégia de reforma administrativa. *Revista de Administração Pública*, 1(1)11-50. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/4156>
- Nistotskaya, M., Charron, N., & Lapiente, V. (2015). The Wealth of Regions: Quality of Government and SMEs in 172 European Regions. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33(5)1125-1155. doi:10.1177/0263774X15610058
- Peci, A. (2007). Reforma regulatória brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento. *Revista de Administração Contemporânea*, 11(1),11-30. doi:10.1590/S1415-65552007000100002
- Peci, A. (2016). Burocracia(s) e reforma(s) ou o inevitável incrementalismo reformista. So-

cidade, Contabilidade e Gestão, 11(3)140-143. doi:10.21446/scg_ufrj.v11i3.13393

Peci, A. (2020). O que esperar da nova proposta de reforma administrativa: Uma análise da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 32/20. *Revista de Administração Pública*, 54(6). doi:10.1590/0034-761262020

Rauch, J. E., & Evans, P.B., 2000. Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries. *Journal of Public Economics*, 75(1)49–71. doi:10.1016/S0047-2727(99)00044-4

Rezende, F. D. C. (2002). Por que reformas administrativas falham? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 17(50)123-142. doi:10.1590/S0102-69092002000300008

Rothstein, B. (2009). Creating Political Legitimacy: Electoral Democracy Versus Quality of Government. *American Behavioral Scientist*, 53(3)311–330. doi:10.1177/0002764209338795

Secchi, L., Farranha, A. C., Rodrigues, K. F., Bergue, S. T., Medeiros-Costa, C. C., (2021). Reformas administrativas no Brasil: Passado, presente e perspectivas para o futuro frente à PEC 32/2020, *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26(83) 1-17. doi:10.12660/cgpc.v26n83.82430

Suzuki, K., & Demircioglu, M. A. (2020). Is impartiality enough? Government impartiality and citizens' perceptions of public service quality. *Governance*, 2020, 1-38. doi:10.1111/gove.12527

Suzuki, K., & Hur, H. (2019). Bureaucratic structures and organizational commitment: findings from a comparative study of 20 European countries. *Public Management Review*, 22(6)877-907. doi:10.1080/14719037.2019.1619813

Toral, Guillermo. (2021). *Turnover: how electoral accountability disrupts the bureaucracy and service delivery*. Recuperado de <https://www.guillermotoral.com/turnover.pdf> .