

PANORAMA FISCAL

**Publicação do Observatório de
Finanças Públicas do Ceará | Office**

Uma Análise Crítica da Reforma
Administrativa – PEC 32/2020

Francisco Kaíque Feitosa Araújo
Francisco Lúcio Mendes Maia
Gerson da Silva Ribeiro
Guilherme Reis Tavares

Ano 6, V. 39
Nov | Dez 2020


EDIÇÕES
FUNDAÇÃO SINTAF

A Série Panorama Fiscal é uma publicação bimestral do Observatório de Finanças Públicas do Ceará (Ofice), um centro de estudos e pesquisas instituído pela Fundação Sintaf e patrocinado pelo Sindicato dos Fazendários do Ceará (Sintaf) e pela Associação de Aposentados Fazendários do Ceará (AAFEC) que se propõe a analisar de forma científica e independente a situação fiscal do Estado do Ceará e dos municípios cearenses.

Neste intuito, a Panorama Fiscal tem como objetivo principal realizar a análise histórica dos indicadores econômico-financeiros do Estado do Ceará, utilizando diversas fontes disponíveis, comparando os índices analisados com os mesmos indicadores de outras unidades federadas, contribuindo, assim, com a transparência e o controle social.

Uma Análise Crítica da Reforma Administrativa – PEC 32/2020

Francisco Kaíque Feitosa Araújo¹
Francisco Lúcio Mendes Maia²
Gerson da Silva Ribeiro³
Guilherme Reis Tavares⁴

¹ Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará. Pesquisador Júnior do Office

² Mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará. Auditor Fiscal da Receita Estadual do Ceará. Pesquisador do Office.

³ Graduado em Finanças pela Universidade Federal do Ceará e Mestre em Economia pela Universidade Federal do Ceará.

⁴ Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará. Pesquisador Júnior do Office.



Diretoria Executiva

Yvelise Benzi Sales

Diretora Geral

yvelise.sales@sefaz.gov.br

Jonilma Carvalho Maia

Diretora Administrativo-Financeira

jonilma.maia@sefaz.gov.br

Ana Mônica Filgueiras Menescal

Diretora Técnico-Científica

ana.menescal@sefaz.gov.br

Vera Lúcia Alves Camelo

Diretora de Cidadania, Inclusão Social e Cultura

vera.camelo@sefaz.gov.br

Conselho Curador

Pedro Paulo Lopes Vieira

Presidente

Raimundo Fábio Belém de Oliveira

1º Secretário

Jossandra Sampaio Fernandes

2ª Secretária

Fundação Sintaf

Rua Padre Mororó, 952 - Centro

CEP: 60015-220

www.fundacaosintaf.org.br

fundacao@fundacaosintaf.org.br

Fortaleza - Ceará - Brasil



**Publicação do Observatório de
Finanças Públicas do Ceará | Office**

A Série Panorama Fiscal, com idioma oficial a língua portuguesa, é uma publicação oficial bimestral do Observatório de Finanças Públicas do Ceará (Office), instituído pela Fundação Sintaf de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico, Científico e Cultural

Ano 6, V. 39, Nov | Dez 2020

Série Eletrônica disponível em:

fundacaosintaf.org.br/panoramafiscal

Uma Análise Crítica da Reforma Administrativa – PEC 32/2020

Os conceitos e opiniões emitidos nesta Série são de inteira responsabilidade de seus autores, não representando a opinião das instituições envolvidas.

Responsabilidade Editorial

Edições Fundação Sintaf

Projeto Gráfico e diagramação

MOTE + LocTab: Locação de Tablets e Desenvolvimento de Ideias

P195 Panorama Fiscal : Publicação do Observatório de Finanças Públicas do Ceará (Office) / Fundação Sintaf. - v. 9 (2020) - . - Fortaleza-CE : Edições Fundação Sintaf, Nov. | Dez. 2020.

Bimestral

Série eletrônica disponível em:

<http://fundacaosintaf.org.br/panoramafiscal>

ISSN: 2447-8105.

1. Finanças públicas - Ceará. 2. Administração tributária.
3. Contabilidade pública. 4. Ceará - Indicadores econômicos.

CDU: 35

Catálogo na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071

Uma Análise Crítica da Reforma Administrativa – PEC 32/2020

Francisco Kaíque Feitosa Araújo¹
Francisco Lúcio Mendes Maia²
Gerson da Silva Ribeiro³
Guilherme Reis Tavares⁴

¹ Mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará. Auditor Fiscal da Receita Estadual do Ceará. Pesquisador do Office.

² Graduado em Finanças pela Universidade Federal do Ceará e Mestre em Economia pela Universidade Federal do Ceará.

³ Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará. Pesquisador Júnior do Office.

⁴ Graduanda em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Ceará. Pesquisadora Júnior do Office.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	12
3. RECEITAS CORRENTES	13
4. DESPESAS CORRENTES	19
5. RECEITAS DE CAPITAL	24
6. DESPESAS DE CAPITAL	27
7. RESULTADO PRIMÁRIO	31
8. RESULTADO NOMINAL E DÍVIDA PÚBLICA	32
9. CONSIDERAÇÕES FINAIS	33
REFERÊNCIAS	34
APÊNDICE	35

RESUMO

Este trabalho analisa os principais pontos da Proposta de Emenda à Constituição PEC 32/2020, que tem por objetivo realizar uma reforma sem precedentes no serviço público brasileiro. A PEC 32/2020 em discussão no Congresso Nacional “Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa”, visando reduzir a importância do Estado na execução de serviços públicos prestados à sociedade. vale destacar, que todas as medidas propostas pelo executivo federal, tem caráter fortemente ideológico de Estado mínimo e objetivam diminuir, e até mesmo extinguir, a prestação de serviços públicos. A partir dos estudos realizados, é possível chegar as seguintes conclusões: países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, necessitam que o Estado ofereça uma abrangente rede de proteção social; O nível de qualidade de vida, medido pelo IDH, apresenta correlação positiva com o gasto público como percentual do PIB, isto é, países que gastam mais com a sociedade, em geral apresentam maior qualidade de vida de sua população. No que tange as mudanças trazidas pela PEC 32/2020 é possível resumir nas seguintes diretrizes: criar novos vínculos e meios de acesso ao serviço público; redução de concursos públicos; facilitar a entrada de pessoas do setor privado em cargos de liderança; retirar direitos constitucionais dos servidores públicos; modificar a gestão de pessoal, carreiras, política remuneratória; flexibilizar ou eliminar a estabilidade do servidor público; dar poder quase absoluto ao Presidente da República na definição da organização de cargos públicos e suas atribuições; reduzir a capacidade de atuação e intervenção estatal; transformar empresas públicas em empresas privadas, no tocante à orientação de suas atividades; minimizar a atividade do Poder Legislativo em prerrogativas de decidir sobre os aspectos da administração pública; relegar a segundo plano os poderes executivos dos estados e municípios da função de gerir a administração pública sob sua responsabilidade.

PALAVRAS-CHAVE

Reforma Administrativa; PEC 32/2020; Funcionalismo Público; Bem-Estar Social.

ABSTRACT

This paper analyzes the main points of the Proposed Amendment to the Constitution PEC 32/2020, which aims to carry out an unprecedented reform in the Brazilian public service. PEC 32/2020 under discussion at the National Congress “Alters provisions on civil servants, public employees and administrative organization”, aiming to reduce the importance of the State in the execution of public services rendered to society. It is worth mentioning that all the measures proposed by the federal executive have a strongly ideological character as a minimum state and aim to reduce, and even extinguish, the provision of public services. From the studies carried out, it is possible to reach the following conclusions: developing countries, such as Brazil, need the State to offer a comprehensive social protection network; The level of quality of life, measured by the HDI, has a positive correlation with public spending as a percentage of GDP, that is, countries that spend more with society, in general have a higher quality of life for their population. Regarding the changes brought by PEC 32/2020, it is possible to summarize in the following guidelines: create new bonds and means of access to the public service; reduction of public tenders; facilitate the entry of people from the private sector into leadership positions; withdraw constitutional rights of public servants; modify personnel management, careers, remuneration policy; flexibilize or eliminate the stability of the public servant; giving almost absolute power to the President of the Republic in defining the organization of public offices and their duties; reduce the capacity for state action and intervention; transform public companies into private companies, regarding the orientation of their activities; minimize the activity of the Legislative Power in the prerogatives of deciding on aspects of public administration; relegate the executive powers of the states and municipalities to the role of managing the public administration under their responsibility.

KEYWORDS

Administrative Reform; PEC 32/2020; Public Functionalism; Social Welfare.

1. INTRODUÇÃO

Após o envio e aprovação da Reforma da Previdência, discutida pelo OFICE através da revista Panorama Fiscal de número 25. O governo federal voltou as atenções da sua suposta agenda de reformas, para as questões tributária e administrativa. Com relação a reforma tributária, as Panoramas 27 e 36 discutem as propostas do governo, realizando as críticas pertinentes e propondo soluções e novas abordagens.

A última tentativa no projeto do governo federal para reformar o Estado brasileiro diz respeito à questão administrativa, especificamente ao serviço público, a PEC 32/2020 entregue ao Congresso em 03/09/2020 declara explicitamente que: “Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa”, sendo assim uma proposta que visa reduzir a importância do Estado na execução de serviços públicos prestados à sociedade. É importante destacar, que todas as medidas até então propostas pelo executivo federal, tem caráter fortemente ideológico de Estado mínimo e objetivam diminuir, e até mesmo extinguir, a prestação de serviços públicos. Nesse sentido, as justificativas e argumentos apresentados, via de regra, não subsistem a análise dos dados, tampouco estão de acordo com aquilo que a literatura econômica tem proposto ultimamente, isto é, políticas públicas tem de ser desenhadas com a diretriz de aplicar os recursos arrecadados através de tributos em educação, saúde, assistência, previdência, segurança, saneamento e demais serviços públicos de qualidade em benefício da sociedade visando diminuir as desigualdades sociais. Esta ponderação é importante, tendo em vista que o governo tem buscado abandonar o estado de bem-estar social estabelecido na Constituição Federal de 1988, sob a alegação de que tal formação de sociedade é pior quando comparada com a alternativa em que o Estado não é responsável pela provisão de serviços públicos a sua população. Obviamente, essa discussão precisa está subordinada as evidências empíricas existentes no Brasil e para vários outros países. Entretanto, essa não tem sido a forma de atuar do atual governo federal.

Nesse sentido, o presente trabalho tem por objetivo trazer esclarecimentos sobre as propostas pela PEC 32/2020, apresentando dados sobre os servidores e funcionários públicos no Brasil e uma breve reflexão sobre o bem-estar social.

Para consecução desses objetivos, o texto está dividido em cinco seções, das quais a presente introdução é a primeira. Em seguida, a seção dois apresenta uma visão panorâmica sobre a discussão entre o bem-estar social e estado mínimo. A seção três apresenta uma série de dados que caracterizam a importância do servidor público no Brasil, enquanto que a quarta seção traz uma análise sobre as principais alterações propostas pela reforma administrativa. A seção cinco apresenta as nossas considerações finais.

2. UMA VISÃO PANORÂMICA SOBRE A DISCUSSÃO ENTRE O BEM-ESTAR SOCIAL E ESTADO MÍNIMO

Com o avanço do estado democrático nos últimos séculos, a questão dos direitos individuais é evidenciada e segue como escopo principal para esse regime político (BOBBIO, 1997). Assegurado esses direitos, o indivíduo poderia tomar decisões mais favoráveis a sua satisfação, pois sua preocupação seria apenas com relação a suas ações.

Devido as principais correntes de pensamento econômico que foram formadas durante esse período (Fisiocratas, Clássicos e Neoclássicos), os ideais que foram expostos para a sociedade como o *laissez faire*, tinham caráter mais voltados ao liberalismo conforme Bell (1976). Portanto a questão da intervenção do Estado na economia era mínima, e esse pensamento vigorou fortemente até meados do século XX.

Garantir que os cidadãos tenham acesso a serviços básicos é objetivo de todo país, sendo de concordância unânime para todos as linhas de pensamento. Entretanto basta definir quem oferecerá da melhor forma o serviço. No estado do bem estar social esses serviços são considerados direitos, portanto todo cidadão deve ter acesso a eles, sem nenhuma restrição. No Estado mínimo isso fica a cargo do sistema de preços e das alocações equimarginais dos cidadãos. Ou seja, os serviços públicos são privatizados.

A discussão entre o nível ou tamanho de influência que o Estado tem sobre a as decisões econômicas é uma questão latente no país, e talvez no mundo. A dicotomia entre Estado mínimo e estado do bem estar social, são teses defendidas por importantes pensadores que discordam nesse sentido, como as alocações de recursos possam ser otimizadas.

Durante o decorrer dos anos, alguns eventos que ocorreram foram importantes para o desenvolvimento ou encolhimento de cada vertente. A queda da bolsa de Nova York em 1929 e a reconstrução dos países afetados pela Segunda Guerra Mundial, a crise econômico-financeira de 2008 foram imprescindíveis para a evolução da intervenção do Estado na economia, implementadas principalmente pelos ideais de J.M. Keynes. Essa tendência foi seguida durante as três décadas seguintes e ficou conhecida como o consenso keynesiano.

Porém no entre a década de 70 e 80, esse pensamento veio a perder forças, devido aos resultados econômicos que não eram mais os mesmos que nos anos anteriores, apresentando até um novo comportamento como a estagflação. E também era verificado o aumento do endividamento público, especialmente os países da América latina.

Com isso o movimento que defende ideias mais liberais, com menor participação do Estado nas decisões econômicas, teve ascensão durante esse período. Alguns eventos de caráter mundial como o Consenso de Washington e a Rodada do Uruguai serviram para disseminar esses ideais, caracterizando uma inversão

no sentido tomado pelos países.

Como consequência disso, o setor privado ganha destaque, e o processo de intervenção estatal dá lugar para as privatizações, diminuindo assim a importância dada ao estado anteriormente.

Mas em 2008, nova crise econômico-financeira afetou a economia mundial, evidenciando uma vez mais a necessidade da atuação do Estado em diversos segmentos, tendo em vista a incapacidade do mercado financeiro de evitar crises como a de 2008, bem como prover meios para a superação de momentos de depressão econômica.

Problemas como a pobreza e desigualdade social ainda perduram sobre a sociedade (PIKETTY, 2013), acirrando o debate sobre essas linhas de pensamento e o limite entre a fronteira do setor público com o privado fica de certa forma indefinida.

Com a recorrência desses problemas, a discussão continua, e a melhor forma de verificar qual o caminho a ser tomado, virá pela observação da eficiência de cada setor. Devido as heterogeneidades e sinergias que os demais setores da economia experimentam, fica difícil definir uma forma única de tomar decisões. Tendo como referência as crises econômico-financeiras mundiais, ficou comprovado que o Estado deve interferir na política econômica em benefício da sociedade. O Brasil também passou pelos processos que os demais países enfrentaram com ascensão da intervenção estatal e posteriormente crise e declínio do mesmo, destarte como alavancada “neoliberal” e sua decadência, mas também da formação do estado de bem estar social.

No Brasil com base no estado liberal do século XIX a participação da carga tributária no PIB era de apenas 7%, e essa tendência permaneceu por um bom período. A questão da intervenção estatal veio ganhar destaque o governo de Getúlio Vargas, através do processo de estatização da estrutura produtiva do país, para o processo de substituição de importações, conforme mostra Amaral Filho (2005). Nos anos seguintes o estado continua com papel importante, sendo principal agente financiador dos grandes projetos de infraestrutura do país (Plano de Metas, I e II Plano Nacional de Desenvolvimento). Porém ocorre uma mudança de trajetória, devido principalmente ao endividamento do setor público que ocorria no país, e a ideologia liberal ganhando forças novamente no cenário mundial.

Com as empresas estatais apresentando resultados negativos, uma onda de privatizações foi ocorrendo, iniciando no governo de João Figueiredo, seguido por governos posteriores, tendo seu auge no governo de Fernando Henrique Cardoso, que privatizou empresas estratégicas para a economia do país, com destaque para a venda da Vale do Rio Doce.

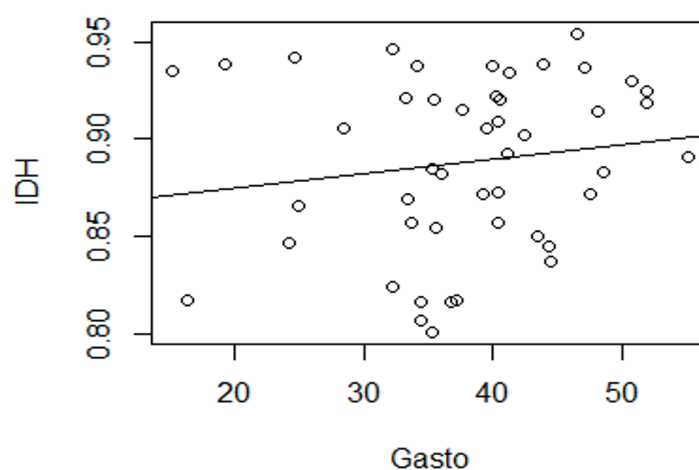
¹ A diferença entre os resultados totais e a soma entre resultado corrente e de capital é decorrente da adição das receitas e despesas intra-orçamentárias.

O estado de bem estar social no Brasil veio ganhar força com a promulgação da Constituição Federal de 1988, onde alguns serviços acabaram se tornando direitos e garantias sociais. Educação, que desde a primeira constituição de 1824 já vinha sendo dado ênfase, ganhou mais destaque e uma série de implicações sobre a mesma foi incorporada. Entretanto foi na saúde as principais mudanças, como a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), sendo um sistema universal com relação ao acesso. Então o país passa de um estado de democracia liberal para uma democracia social, com maior participação da carga tributária no PIB.

2.1. Qualidade de vida e tamanho do estado

Ainda no debate entre Estado Mínimo e Social Democracia – ou do tamanho ideal do Estado – é importante analisar o que os dados nos revelam. Longe de configurar uma análise exaustiva do tema, a seguir são apresentados três gráficos de correlação entre gasto público total como percentual do Produto Interno Bruto (PIB) e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para uma amostra de 77 países. O primeiro gráfico compreende países com IDH alto ou muito alto (acima de 0,800), o segundo gráfico os países com IDH médio ou baixo (de 0,500 a 0,799) e os terceiro gráfico agrega os dois grupos. Após os gráficos será apresentada uma tabela contendo uma amostra com os cinco países com maior IDH de cada grupo e o Brasil¹.

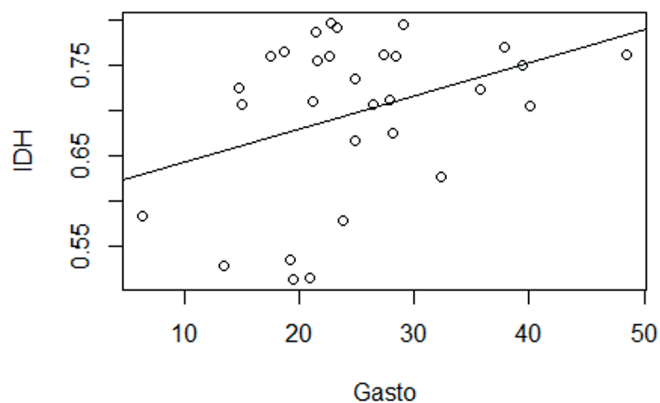
Gráfico 2.1 – Gasto Público e Índice de Desenvolvimento Humano – Países com IDH alto ou muito alto



Fonte: elaboração própria com dados do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

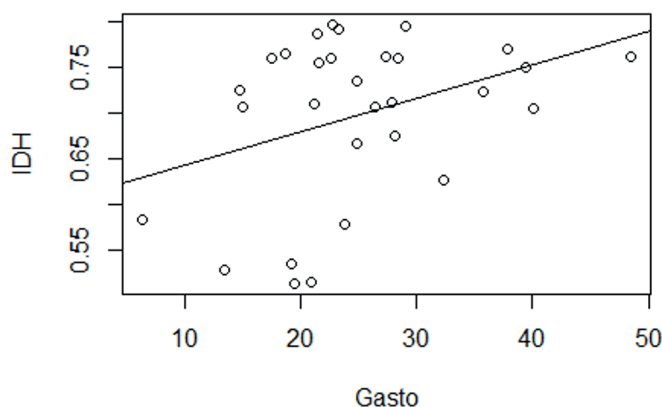
¹ Não há países com IDH menor que 0,500 na amostra.

Gráfico 2.2 – Gasto Público e Índice de Desenvolvimento Humano – Países com IDH médio ou baixo



Fonte: elaboração própria com dados do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Gráfico 2.3 – Gasto Público e Índice de Desenvolvimento Humano – Ambos os grupos



Fonte: elaboração própria com dados do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Observando o gráfico é possível perceber que existe, na prática, uma correlação positiva entre tamanho do Estado (medido pelo nível de gasto público como percentual do PIB) e qualidade de vida (medida pelo IDH). Ressalta-se, novamente, que tal análise não é exaustiva, assim como não foi controlada para outros fatores. Buscou-se apenas apresentar como se correlaciona tamanho do Estado e qualidade de vida, que, como os dados mostram, se dá positivamente².

² As correlações calculadas foram de 0.1547, 0.3642 e 0.5924, respectivamente.

Depreende-se, portanto, que uma possível reforma administrativa que utilize o argumento de que o crescimento do Estado é prejudicial ao bem estar da sociedade é no mínimo suspeito. Conforme o gráfico exibe, não há incompatibilidade entre bem estar social elevado e um Estado maior.

Tabela 2.1 – Países selecionados da amostra

Posição (IDH)	País	Gasto Público (% PIB)	IDH
1º	Noruega	46,5	0,954
2º	Suíça	32,2	0,946
3º	Irlanda	24,7	0,942
4º	Hong Kong	19,2	0,939
5º	Alemanha	43,9	0,939
24º	Espanha	41,1	0,893
25º	França	55,2	0,891
26º	Malta	35,3	0,885
27º	Itália	48,6	0,883
28º	Estônia	36,1	0,882
48º	Maurício	22,8	0,796
49º	Costa Rica	29,0	0,794
50º	Albânia	23,3	0,791
51º	Geórgia	21,5	0,786
52º	Bósnia	37,8	0,769
54º	Brasil	48,5	0,761

Fonte: elaboração própria com dados do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

3. UMA ANÁLISE DO SERVIÇO PÚBLICO NO BRASIL

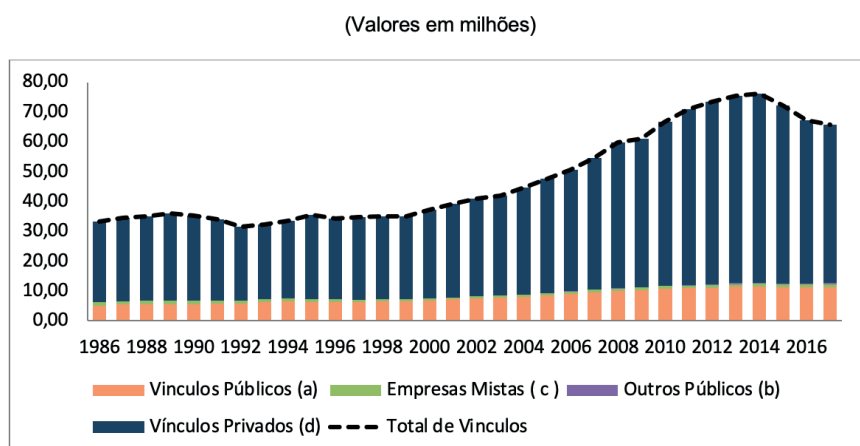
Esta seção tem por objetivo apresentar algumas estatísticas referentes a situação do servidor público, especificamente aquelas vinculadas ao número de vínculos do setor público no mercado de trabalho, remuneração média e despesas com servidores públicos.

O Gráfico 3.1 apresenta o total de vínculos no mercado de trabalho brasileiro no período entre 1986 e 2017. A linha tracejada indica a soma entre os setores público e privado e indica que houve um crescimento de aproximadamente 97% nos vínculos formais no período analisado (33 milhões em 1987 para 66 milhões em 2017). Entretanto, é salutar observar que o pico dessa série se deu em 2014 (76 milhões de vínculos) e que nos anos seguintes houve uma queda significativa no total de postos ocupados.

Olhando especificamente para o setor público, representado pelas colunas mais claras, o total de vínculos aumentou de aproximadamente 5,1 milhões para 11,4 milhões, de 1986 a 2017. Observa-se que diferentemente do comportamento

do número total de vínculos, os vínculos referentes ao setor público não declinaram no período de recessão, reflexo da estabilidade funcional garantida na legislação. Essa evidência reforça a importância da estabilidade como política de proteção ao emprego em períodos de crises econômicas.

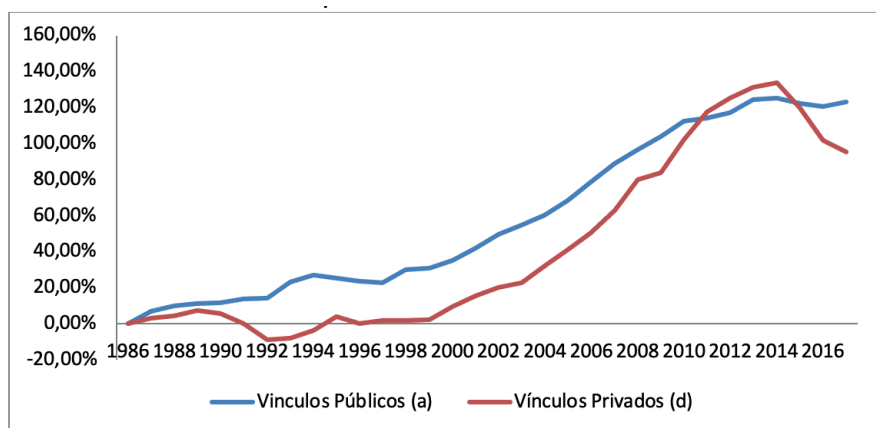
Gráfico 3.1 – Total de vínculos ocupados no mercado de trabalho – 1986 a 2017



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro publicado pela IPEA.

O Gráfico 3.2 apresenta a taxa de crescimento acumulada do total de vínculos formais para os setores públicos e privados. A expansão acumulada no setor público foi de 123% em relação à 1986, com crescimento anualizado de 2,6%. No setor privado — formal — houve expansão de 95% no total de vínculos, com média anual de 2,2%. É possível observar, portanto, que os vínculos de trabalho formais nos setores públicos e privados apresentaram expansão em ritmo similar, sendo possível depreender que o tamanho do setor público, em número de vínculos se expandiu em proporções alinhadas com o setor privado

Gráfico 3.2 – Variação acumulada do total de vínculos nos setores público e privado – 1986 a 2017

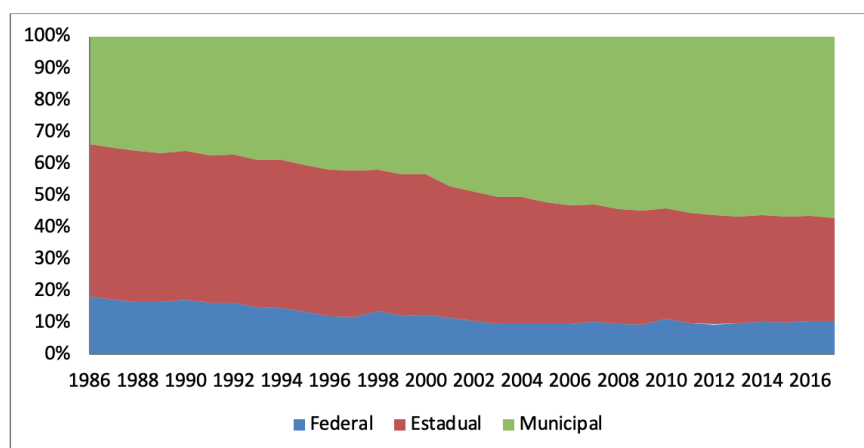


Fonte: Atlas do Estado Brasileiro publicado pela IPEA.

O Gráfico 3.3 considera a evolução dos vínculos, mas dessa vez destacando a participação de cada nível federativo no total de vínculos. Observando a área verde na imagem abaixo, verifica-se que a expansão no número de vínculos públicos foi capitaneada pelos municípios, com um aumento de 276% (1,7 milhão para 6,5 milhões, entre 1986 e 2017). Assim, os vínculos municipais que representavam 34% do total em 1986 saltaram para representar 57% em 2017.

Tal movimento está diretamente ligado ao fato da Constituição de 1988 delegar aos municípios o provimento de muitos serviços ligados ao núcleo do Estado de bem-estar social, isto é, educação, saúde e assistência. Conforme dados citados no Atlas do Estado Brasileiro publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), no âmbito municipal 40% das ocupações correspondem a profissionais das áreas de educação e saúde, cenário similar é encontrado para os estados, caso seja considerada segurança pública, o percentual das três áreas pode alcançar 60% do total de servidores.

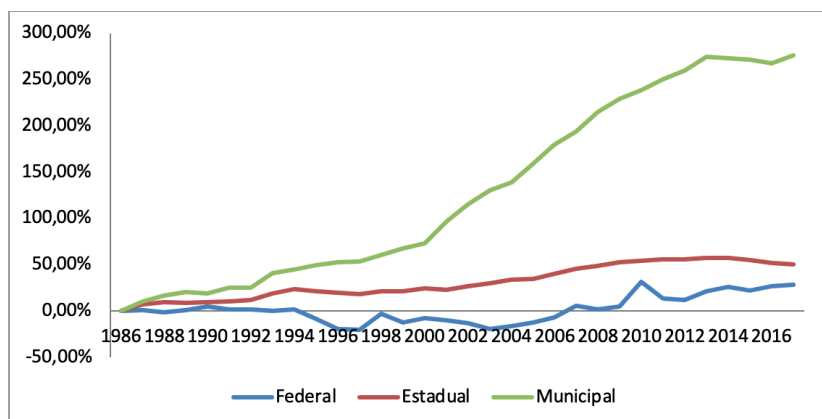
Gráfico 3.3 – Percentual de vínculos públicos, por nível federativo – 1986 a 2017



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro publicado pela IPEA.

O Gráfico 3.4 apresenta a variação acumulada no total de vínculos do setor público considerando o comportamento de cada nível federativo de forma individual. Como observado anteriormente, a expansão no número de vínculos ocorreu principalmente no âmbito municipal com um crescimento acumulado de 275% nas três décadas analisadas. No geral, o movimento ocorrido nos vínculos do setor público é de ampliação em todos os níveis. Vale ressaltar que a obrigatoriedade do concurso público exigida pela Constituição Federal de 1988, contribuiu para o ingresso do servidor público nas três esferas de governo, ser feito com qualidade e sem clientelismo.

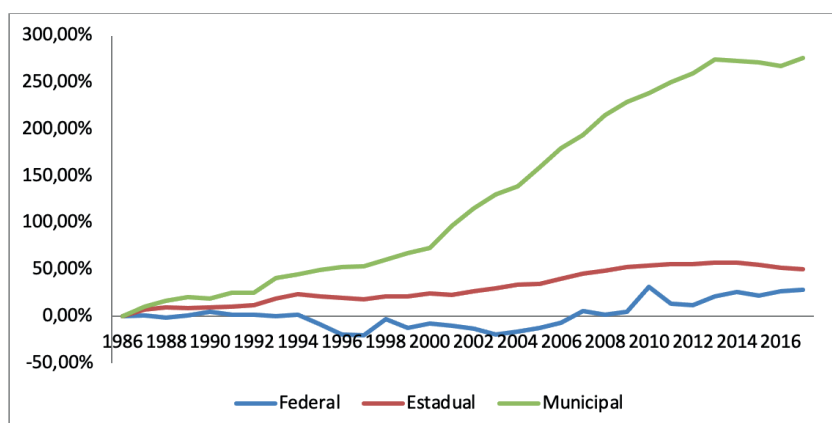
Gráfico 3.4 – Variação acumulada do total de vínculos públicos, por nível federativo – 1986 a 2017



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro publicado pela IPEA.

Observando agora a questão remuneratória, o Gráfico 3.5 exibe a remuneração média nos setores público e privado. É possível perceber que existe um diferencial significativo entre as remunerações recebidas nos setores público e privado, mas ainda: esse diferencial aumentou nos últimos 30 anos. Enquanto a remuneração média cresceu aproximadamente 23% no setor público (R\$ 3.419,91 em 1986 para R\$ 4.205,14 em 2017), no setor privado houve uma queda real de 3,7% (R\$ 2.473,54 em 1986 para R\$ 2.382,17 em 2017). Deve-se destacar, contudo, que para que tenhamos uma análise mais profunda desse diferencial é preciso considerar aspectos como experiência, nível de escolaridade, natureza das ocupações, dentre outros. Tal análise foge ao escopo do trabalho aqui desenvolvido.

Gráfico 3.5 – Remuneração média nos setores público e privado – 1986 a 2017

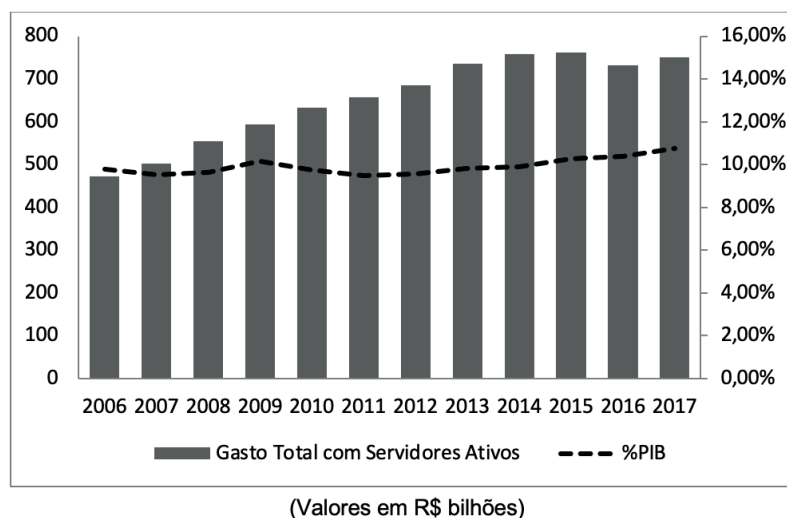


Fonte: Atlas do Estado Brasileiro publicado pela IPEA.

Por fim, para finalizar esta seção, o Gráfico 3.5 exibe o gasto anual com

servidores ativos.

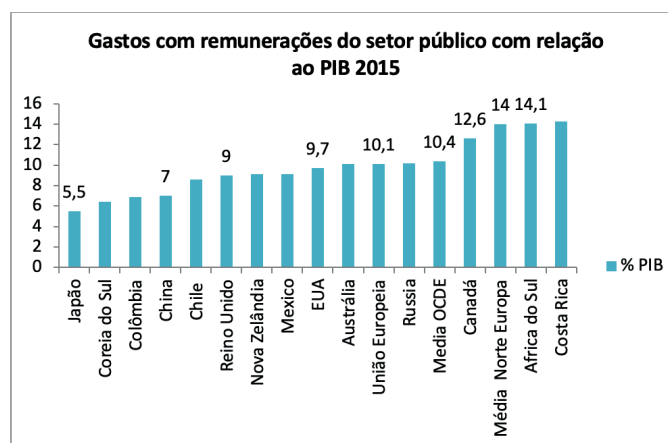
Gráfico 3.6 – Despesa anual com servidores ativos e % da despesa em relação ao PIB – 1986 a 2017



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro publicado pela IPEA.

Analisando inicialmente os valores monetários, houve um crescimento de 59% na despesa total com servidores públicos ativos entre 2006 e 2017. Contudo, ao analisarmos a despesa como proporção do PIB, a variação no período foi inferior a 1 ponto percentual, indicando uma estabilidade nas despesas com servidores, ao ponderarmos pelo crescimento da economia. Assim, o discurso de que ocorreu crescimento desenfreado no gasto com servidores ativos não encontra sustentação nos dados.

Com relação a outros países, podem ser considerado alguns dados importantes sobre devidas variáveis, como a seguir:



Fonte: Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE

Conforme o gráfico anterior, podemos fazer algumas implicações: países que são considerados desenvolvidos remuneram bem seus servidores, como a União Europeia com média de 10,1 % do PIB, os países da OCDE com 10.4 %, os países do norte da Europa com média de 14%, e o Canadá com 12.6%. Apontando para isso uma correlação positiva entre a oferta de serviços públicos com a remuneração dos mesmos, dado que para esses países, existe eficiência e boas avaliações do que é ofertado pelo setor público.

De outro lado, temos também países que não apresentam alto nível de desenvolvimento, mas estão apresentando nível de remuneração do setor público bem alto. Podemos explicar isso através da literatura pelo lado da eficiência e, portanto, os gastos podem não estar bem alocados nesses países como África do Sul e Costa Rica.

Comparado ao nível internacional, o Brasil apresenta gastos proporcionais ao PIB maiores que a média da União Europeia e que os países da OCDE. Com relação aos países emergentes, o país fica atrás dos seus “compatriotas” do bloco chamado BRIC’S, ficando a frente somente da China com seus 7%. E comparado a países da América Latina, fica atrás somente da Costa Rica (de acordo com os principais dados coletados da base), que gasta 14.3% do seu PIB com remunerações.

Destarte, podemos tratar a questão da eficiência do setor público brasileiro como latente e, portanto, discutível, para explicar essa relação entre gastos remuneratórios e a qualidade do serviço.

4. A PEC 32/2020

A presente seção é dedicada a apontar algumas das principais alterações propostas da reforma administrativa proposta pelo executivo federal, discutindo suas falhas e possíveis implicações para o bom funcionamento do serviço público no Brasil.

De modo geral, as medidas propostas alteram de forma significativa pontos como: os princípios da administração pública no Brasil, investidura e convocação para cargos e empregos públicos, cargos de livre provimento, contratação por tempo indeterminado, processo seletivo, política remuneratória, acumulações e vedações, dentre outros.

Inicialmente, o caput do Artigo 37 da Constituição Federal é alterado para incluir como princípios da administração pública os seguintes itens: imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública e subsidiariedade. A princípio, diretivas que aparentam ser desejáveis para a gestão pública. Entretanto, é necessário observar que a subsidiariedade deve ser vista pela perspectiva da União provendo a estados e municípios a capacidade para lidar com seus problemas particulares e não como um meio para o Governo Central se eximir de questões locais.

O texto do inciso II do Art. 37, que trata sobre a questão da investidura em cargo ou emprego público, que atualmente tem a seguinte redação:

Art. 37. (...):

I – (...);

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Passaria a vigorar nos seguintes termos:

Art. 37. (...):

I – (...);

II - a investidura em ~~cargo ou~~ emprego público depende de aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, ~~de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração~~ na forma da lei;

II-A - a investidura em cargo com vínculo por prazo indeterminado depende, na forma da lei, de aprovação em concurso público com as seguintes etapas:

- a) provas ou provas e títulos;
- b) cumprimento de período de, no mínimo, um ano em vínculo de experiência com desempenho satisfatório; e
- c) classificação final dentro do quantitativo previsto no edital do concurso público, entre os mais bem avaliados ao final do período do vínculo de experiência;

II-B - a investidura em cargo típico de Estado depende, na forma da lei, de aprovação em concurso público com as seguintes etapas:

- a) provas ou provas e títulos;
- b) cumprimento de período de, no mínimo, dois anos em vínculo de experiência com desempenho satisfatório; e
- c) classificação final dentro do quantitativo previsto no edital do concurso público, entre os mais bem avaliados ao final do período do vínculo de experiência

O Art. 37-A, abaixo descrito, da PEC 32/2020, estabelece a possibilidade de cooperação entre entes públicos e privados. É importante ressaltar que isso constitui em autorização para privatização de serviços que devem ser obrigatoriamente oferecidos pelo Estado, tais como: saúde, educação, segurança pública, previdência e assistência social.

“Art. 37-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios

poderão, na forma da lei, firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades, públicos e privados, para a execução de serviços públicos, inclusive com o compartilhamento de estrutura física e a utilização de recursos humanos de particulares, com ou sem contrapartida financeira.

A principal mudança introduzida pela alteração no dispositivo acima diz respeito à distinção entre cargos com vínculos por prazo indeterminado e cargos típicos de Estado. A grande implicação dessa mudança é a divisão do funcionalismo em dois grupos distintos, em que um (cargos típicos de Estado) tende a ser significativamente mais valorizado que o outro. Tal proposta pode gerar incentivos negativos para aqueles que compõem o grupo menos valorizado, assim como deve afastar profissionais mais qualificados desse tipo de função, gerando assim uma queda na qualidade dos quadros do funcionalismo público. Além disso, a PEC não identifica quais seriam as funções enquadradas como típicas de Estado, o que introduz um componente de instabilidade significativo. Mas a longo prazo as carreiras típicas de Estado tenderão a serem extintas ou fragilizadas.

O inciso V do Art. 37 é alterado para permitir que os “cargos de liderança” sejam ocupados por qualquer pessoa que passe por um processo seletivo, não sendo mais necessário que o ocupante desse tipo de cargo seja um servidor efetivo, ou que ao menos um percentual mínimo tem essa característica. Tal alteração abre espaço para indicações políticas para cargos-chaves, gerando também um desincentivo pela busca de qualificação para os servidores efetivos. Ademais, funções exclusivas do Estado como a atuação tributária, por exemplo, não devem estar a cargo de profissionais alheios às carreiras públicas, tendo em vista que os mesmos podem servir apenas aos governantes de ocasião e não ao Estado, bem como a seus próprios interesses privados.

O inciso XXIII do Art. 37, que trata sobre vedações, assinala em sua alínea e): “redução de jornada sem a correspondente redução de remuneração, exceto se decorrente de limitação de saúde, conforme previsto em lei”. Pontua-se que a redução de jornada com respectiva redução de remuneração não é vedada. Tal medida pode levar a circunstâncias em que a qualidade de muitos serviços públicos serão comprometidas, tendo em vista a possibilidade da redução pessoal.

O Art. 39A determina que: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico de pessoal”. Com isso o Regime Jurídico Único é extinto sendo possíveis novas formas de ingresso no setor público, com distintas regras.

O Art. 41, que trata sobre as regras para concessão de estabilidade, altera significativamente o cenário para aqueles que ingressarem no funcionalismo caso a PEC em questão seja promulgada. Em resumo, a estabilidade passa a ser garantida somente para servidores que possuam cargos típicos de Estado. Além disso, o servidor poderá perder o cargo por decisão proferida por órgão judicial colegiado, não mais apenas se transitada em julgado. Retrocessos na estabilidade garantida

ao servidor público podem fazer com que o funcionalismo público brasileiro volte aos tempos que se caracterizava pela predominância de apradinhamentos e poli-

(Valores em R\$ milhões, atualizados pelo IPCA de agosto de 2020)

Descrição	Acumulado em doze meses		
	Set/18 a Ago/19	Set/19 a Ago/20	Δ%
Receita Corrente	29.620,67	29.340,83	-0,94%
RCL	21.402,49	21.584,21	0,85%
Receita Tributária	16.950,49	15.528,16	-8,39%
ICMS	13.174,85	12.657,14	-3,93%
Transferências Correntes	9.974,27	11.472,68	15,02%
FPE	7.089,06	6.786,66	-4,27%
Despesa Corrente	23.233,52	23.018,08	-0,93%
Pessoal e Encargos	11.994,36	11.966,06	-0,24%
Juros e Encargos	645,08	578,66	-10,30%

Fonte: elaboração própria com dados do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida e do Balanço Orçamentário do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) – Sefaz/CE.

ticagens na formação dos quadros públicos.

Em resumo, como destaca Oreiro (2020) a PEC 32 pretende introduzir um conjunto de mudanças que se caracterizam por:

1. criar novos vínculos e meios de acesso ao serviço público;
2. facilitar a entrada de pessoas do setor privado em cargos de liderança;
3. retirar direitos constitucionais dos servidores públicos;
4. modificar a gestão de pessoal, carreiras, política remuneratória;
5. flexibilizar ou eliminar a estabilidade do servidor público;
6. dar poder quase absoluto ao Presidente da República na definição da organização de cargos públicos e suas atribuições;
7. reduzir a capacidade de atuação e intervenção estatal;
8. transformar empresas públicas em empresas privadas, no tocante à orientação de suas atividades;
9. destituir o Legislativo de prerrogativas de decidir sobre os aspectos da administração pública;
10. destituir os chefes de executivo dos Estados e Municípios da função de gerir a administração pública sob sua responsabilidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisa as principais alterações constantes da PEC 32/2020, que tem por objetivo realizar uma reforma sem precedentes no serviço público brasileiro. Para realizar tal análise, inicialmente, realizam-se algumas considerações acerca da discussão entre estado de bem-estar social e Estado mínimo. Em seguida, apresentam-se características do funcionalismo público no Brasil e algumas das principais

mudanças propostas na reforma administrativa.

A partir dos estudos realizados, é possível chegar as seguintes conclusões: (i) países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, necessitam que o Estado ofereça uma abrangente rede de proteção social, tendo em vista os problemas ligados à pobreza e desigualdade social extrema. Assim, um Estado mínimo não é desejável para o caso brasileiro; (ii) O nível de qualidade de vida, medido pelo IDH, apresenta correlação positiva com o gasto público como percentual do PIB, isto é, países que gastam mais com a sociedade, em geral apresentam maior qualidade de vida.

Acerca dos argumentos que surgem afirmando que o Brasil gasta em excesso com servidores públicos, ou que o gasto tem crescido de forma desenfreada, os dados revelam que o gasto com servidores ativos como proporção do PIB está estável em torno de 11% nos últimos anos, assim como tal percentual está alinhado com o que se observa em outros países.

No que tange as mudanças trazidas pela PEC 32/2020 é possível resumir nas seguintes diretrizes: criar novos vínculos e meios de acesso ao serviço público; redução de concursos públicos; facilitar a entrada de pessoas do setor privado em cargos de liderança; retirar direitos constitucionais dos servidores públicos; modificar a gestão de pessoal, carreiras, política remuneratória; flexibilizar ou eliminar a estabilidade do servidor público; dar amplos poderes ao Presidente da República na definição da organização de cargos públicos e suas atribuições; reduzir a capacidade de atuação e intervenção estatal; transformar empresas públicas em empresas privadas, no tocante à orientação de suas atividades; minimizar as atividades do Poder Legislativo de prerrogativas de decidir sobre os aspectos da administração pública; relegar a segundo plano os poderes executivos dos estados e municípios da função de gerir a administração pública sob sua responsabilidade. Assim, conclui-se que as propostas trazidas pela atual reforma administrativa são extremantes danosas para o Brasil e sua sociedade.

6. REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, Jair do. Desestatização do setor público: privatização, concessão e terceirização. **Jornal O Povo**. Fortaleza, p. 97-113. mar. 2005.

BELL, John Fred. **História do pensamento econômico**. Zahar, 1976.

BOBBIO, N. **Nem com Marx nem contra Marx**. Roma: Riuniti, 1997.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 32, de 03 de setembro de 2020. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. **Proposta de Emenda à Constituição 32/2020**. Brasília, DF.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 147-156, fev. 2017. Bimestral.

OREIRO, José Luis. **A PEC 32 DA REFORMA ADMINISTRATIVA**: Reformar o Serviço Público para Acabar com o Estado do Bem-Estar Social e Implantar o Estado Neo-Liberal.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

Realização:



Apoio:

