

Os avanços e retrocessos
**administrativos que sucederam
a iniciativa da Reforma Bresser:
de FHC até Temer**



Por Ricardo Cotrim Chacur

Setembro 2023 | São Paulo - SP

Resumo

O objetivo deste estudo é analisar os avanços e retrocessos administrativos pós a Reforma Gerencial até o governo de Michel Temer. A partir do resgate histórico e do levantamento do arcabouço jurídico que serviu de fundamentação legal para a Reforma Administrativa implementada pelo Governo FHC e conduzida pelo Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, o presente trabalho demonstra que, dos ideais neoliberais que orientaram o modelo de Estado proposto pelo governo de FHC, cujo entendimento de que o motivo da crise encontrava relação íntima com a burocracia ineficiente da administração pública e do aparelho pesado do Estado, vislumbram-se algumas continuidades e descontinuidades pelos governos sucessores. Assim, se por um lado FHC foi responsável por criar um novo regime fiscal pautado na redução do papel do Estado, o governo Lula, mesmo sem realizar alterações de grande expressão institucional, adotou um movimento desenvolvimentista com a retomada do Estado como protagonista na atuação com a atividade produtiva, tendo como Dilma, um governo de continuidade. Assim, nota-se que pós a Reforma Gerencial de 1998, apesar de não haver tido um arranjo expressivo, houveram muitas emendas constitucionais que promoveram ajustes para cada uma das gestões públicas federais, com destaque para as diversas emendas constitucionais

que alteraram o artigo 37 da Constituição Federal de 1988, bem como as que trataram da Reforma da Previdência, a PEC dos Gastos Públicos do governo Temer e a sua Reforma Trabalhista, tendo em todas essas temáticas, o funcionalismo público como objeto principal.

Palavras-chaves: Reforma Administrativa; Funcionalismo Público; Estado.

Sumário

Resumo	2
1 - Introdução: A reforma administrativa e sua importância para o bem estar do Estado	5
2 - Breves considerações sobre a Administração Pública no Brasil até o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE)	6
3 - Os acontecimentos reformistas de FHC a Temer: uma análise crítica	6
3.1 - FHC e o processo de reforma do Estado brasileiro no contexto da globalização do capital	7
3.1.1 - Breves considerações sobre o contexto histórico do período que inicia o governo de FHC	8
3.1.2 - A proposta e os objetivos da Reforma Gerencial de 1995 e a mensagem 886 de 1995 encaminhada ao Presidente Fernando Henrique Cardoso	9
3.1.3 - Aspectos Legais e Constitucionais da Reforma Administrativa do Governo FHC	12
3.1.4 - Conclusão sobre as reformas na gestão do governo FHC	19
3.2 - Lula e as continuidades e discontinuidades da reforma administrativa de FHC	20
3.2.1 - Aspectos Legais e Constitucionais da Reforma Administrativa do Governo Lula - as continuidades	20

3.2.2 – Aspectos Legais e Constitucionais da Reforma Administrativa do Governo Lula – as Descontinuidades	24
3.2.3 – Considerações sobre os resultados dos arranjos econômicos implementados pelo Governo Lula	26
3.3 - Dilma e a influência do Governo Lula	27
3.4 – Temer: Uma Reforma Trabalhista, a PEC dos Gastos Públicos e o Relatório de “Transição de Governo 2018-2019” para uma futura Reforma do Funcionalismo Público	29
3.4.1 – O Contexto histórico do Governo de Temer	29
3.4.2 – A Reforma Trabalhista	29
3.4.3 – A PEC dos Gastos Públicos	31
3.4.4 – A tentativa da Reforma da Previdência – A PEC 287 de 2016	32
3.4.5 - O relatório de “Transição de Governo 2018-2019” e a preocupação com o funcionalismo público	32
Considerações Finais	34
Bibliografia	38
Biografia	41

1- Introdução: A reforma administrativa e sua importância para o bem estar do Estado

A Constituição Federal de 1988 constitucionalizou a Administração Pública ao reservar para ela um capítulo inteiro a partir do artigo 37, no qual estabeleceu regras gerais para o funcionalismo público em todas as suas esferas: dentro da organização do Estado, desde os princípios que devem norteá-la até regras que servem de gatilho para delimitar o tamanho da organização política do país.

Assim, observa-se que, a partir da sua previsão constitucional, o poder constituinte originário intentou definir o equilíbrio entre os deveres do gestor público e os direitos dos cidadãos. Contudo, o modelo definido deve ser constantemente revisado para melhor atender as necessidades da população e também as tendências mundiais, tendo em vista que o Estado-Nação de hoje está inserido num contexto de globalização que exige certos implementos para a boa manutenção de uma política externa saudavel com os demais Estados do mundo.

A partir das observações mencionadas anteriormente, as reformas administrativas tendem objetivar, e só se justificam, a partir da tentativa de superação do modelo anterior nos pontos em que fracassou ou que de alguma forma estão impedindo o crescimento econômico e o desenvolvimento

social.

Muitas vezes, estas reformas estão associadas a medidas de contingência que visam poupar recursos humanos e materiais, assim como também para deslocar tais insumos para os nichos de que mais necessitam a população, como nas áreas da educação, saúde e segurança, ou ainda, implementar condições e regras que visam favorecer um ambiente de desenvolvimento na parte de infraestrutura ou de captação de recursos externos.

Desde a promulgação da atual Constituição Federal, nota-se que vários modelos de gestão têm sido aplicados como forma de tentar melhorar o aparelho do Estado, seja transferindo parte dos serviços públicos para as mãos da iniciativa privada, como forma de encolher o aparato estatal e assim diminuir o gasto com o funcionalismo público, ou, ainda, num movimento desenvolvimentista, aumentando a máquina do Estado como forma de tentar melhorar sua eficiência por meio da contratação de funcionários públicos.

Em ambas as hipóteses, para alcance de tais objetivos, as Reformas Administrativas, em regra, ocorrem por meio de emendas à Constituição a fim de promoverem alterações ao artigo 37 e a outros dispositivos constitucionais, bem como por meio de normas infraconstitucionais específicas para setores nos quais o Estado participe direta ou indiretamente, dispondo sobre novas regras ou regulamentando normas já existentes.

Incontestável é que os modelos de gestão pública dependem dos servidores públicos que são a linha de frente na prestação dos serviços executados pelo Estado. Mas, isso só é possível por meio de boas leis, cujas diretrizes sejam pautadas pela transparência e eficiência desses serviços, de modo a atender melhor aos destinatários, que são os cidadãos do país.

Dessa forma, observa-se que a importância se concentra no fato de que o modelo de gestão adotado na administração pública reflete no papel do Estado e na sua relação com a sociedade que deve servir.

2 - Breves considerações sobre a Administração Pública no Brasil até o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE)

Desde a proclamação da República, o Estado Brasileiro passou por uma série de Reformas Administrativas numa tentativa de superar os modelos de gestão pública adotados por pactos políticos considerados ultrapassados para a época. Ao longo do período republicano do Estado Brasileiro observam-se diferentes administrações públicas caracterizadas por certas peculiaridades e que refletiam a conjuntura política da época.

Assim, o patrimonialismo e o clientelismo, típicos da administração pública no período da Velha República, foram superados pela

Reforma Administrativa de Vargas, em 1930, por meio daquilo que foi chamado de Pacto Nacional-Popular e que se caracterizava por uma administração burocrática, que perdurou até 1964, quando o regime militar, por meio do Pacto Autoritário-Modernizante, concretizado pelo Decreto-Lei nº 200/67, adotou uma reforma nas áreas trabalhista e tributária. Essas mudanças foram superadas por sua vez pela Reforma Gerencial implementada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), por meio da Emenda Constitucional nº 19/98, que buscou transpor o modelo da administração burocrática adotado durante a primeira década, após a promulgação da atual Constituição Federal.

A implementação da Reforma Gerencial do governo de Fernando Henrique Cardoso se deu ainda no seu primeiro mandato, ou seja, entre 1995 e 1998, e foi conduzida na época pelo então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, que estava à frente do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, mais conhecido pela sigla: MARE, sistematizada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado em 1995, conhecido pela sigla: PND.

3 - Os acontecimentos reformistas de FHC a Temer: uma análise crítica

3.1 - FHC e o processo de reforma do Estado brasileiro no contexto da globalização do capital

O período que compreende os governos de Fernando Henrique Cardoso, de 1995 à 2002, foi marcado por grandes mudanças que refletiram na sociedade, na economia e na estrutura do próprio Estado Brasileiro. Essas mudanças tiveram como base uma nova perspectiva: o neoliberalismo.

Bird¹ e Przeworski² concluem que a ideologia neoliberal é maleável o suficiente para ser adaptada às peculiaridades de cada país, mas é marcada, principalmente, para dar espaço preponderante ao mercado e para reduzir o papel do Estado. Assim, a partir dessa premissa, Carvalho explica que:

O neoliberalismo é um conjunto de ideias e valores bem mais amplo que as políticas econômicas que nele se referenciam e não apresenta um conjunto rígido e bem definido de políticas a serem aplicadas. Nos governos ditos neoliberais verifica-se grande variedade de políticas econômicas específicas, inclusive coexistindo no mesmo período. [...] Quando analisado pela ótica das políticas econômicas, o neoliberalismo se revela mais um paradigma que um receituário detalhado, mais um conjunto de valores gerais para orientar as políticas econômicas que um conjunto articulado

de políticas específicas. É um paradigma forte o bastante para estabelecer limites rígidos para as orientações básicas das políticas a serem feitas, para estabelecer um campo de idéias difícil de ser rompido e contestado, mas é também um paradigma elástico e amplo o bastante para abrigar políticas específicas muito variadas e mesmo díspares entre si.³

A partir dessa nova perspectiva, o governo do então presidente FHC implacou, pela primeira vez na história política do país, um projeto de reformas estruturais que tinha como objetivo romper com o modelo Varguista - marcado pelo intervencionismo do Estado, administração pública altamente burocrática e práticas clientelistas ou patrimonialistas - para implementar um modelo gerencial, incluindo o Brasil dentro das pautas dos principais organismos financeiros multilaterais, atendendo, assim, a demanda do mercado financeiro, aliando-se ao movimento de globalização econômica iniciado um pouco antes da década de 1990.

Para realizar as mudanças necessárias para a Reforma Administrativa, o governo de FHC promoveu a Reforma Gerencial, inspirada na Reforma Administrativa adotada pela Grã-Bretanha e outros países da OCDE. Ela foi definida no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado de 1995⁴, cuja pauta econômica estabelecia uma

¹ OBIRD, Richard Miller. Tax Reform in Latin America: A Review of Some Recent Experiences, Latin American Research Review, 27, 1, p.7-36, 1992b.

² PRZEWORSKI, Adam. Democracy and the Market: Political and Economic Reform in Eastern Europe and Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

³ CARVALHO, Carlos Eduardo. O governo Lula, triunfo espetacular do neoliberalismo, Margem Esquerda, São Paulo, n. 3, p. 132-136, 2004.

⁴ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995 In Revista do Serviço Público, Ano 50, número 4, out.-dez., 1999.

política intensa de privatizações de várias empresas estatais, como a Vale do Rio Doce, na área da mineração e siderurgia, a Telebrás, na área das telecomunicações e o Banespa, que até aquele momento pertencia ao governo do estado de São Paulo.

3.1.1 - Breves considerações sobre o contexto histórico do período que inicia o governo de FHC

Internamente, o Brasil ainda absorvia os impactos positivos do êxito do Plano Real, implementado por FHC, quando este ocupava o cargo de ministro da Fazenda no governo do então presidente Itamar Franco. Aliás, o país ainda lutava para alcançar a estabilidade monetária, ao passo que buscava seu ingresso na nova ordem global.

Externamente, o fenômeno da globalização da produção e do mercado financeiro no final do século XX impulsionou os Estados Nacionais a se remodelarem para se adequarem à nova ordem global que se estabelecia naquele momento da história, estimulada pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, que indicavam a necessidade de que os orçamentos dos Estados fossem equilibrados e a moeda estável. Desta forma, as reformas administrativas se tornaram imprescindíveis para o crescimento econômico e a consequente inserção dos Estados na nova ordem mundial que, dentre as mudanças significativas, trouxe para as relações internacionais um modal de integração dos países em blocos

supranacionais, cuja finalidade era atender à uma estratégia de concorrência típica do sistema capitalista que, naquele momento, alcançava o seu auge com o fim da Guerra Fria.

Diante desse contexto, o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso estabeleceu como condição imprescindível para se alcançar a modernização do Estado, com a consequente recuperação do equilíbrio orçamentário do governo, o ajuste das contas públicas e a retomada do crescimento econômico com a melhoria do quadro social do país. Assim, exigida pela nova ordem global, a Reforma administrativa do Estado foi pautada no tripé: redução dos gastos públicos, desoneração das empresas e um programa de privatização das maiores empresas estatais.

Desta maneira, com o objetivo central proposto, os dois mandatos do governo de FHC tentaram redefinir o papel do governo na área econômica, introduzindo novos mecanismos de accountability⁵, reformular a estrutura administrativa com investimentos em carreiras estratégicas do serviço público federal, aprofundar o movimento de descentralização do Estado, alterar as relações financeiras intergovernamentais, bem como a gestão fiscal, inovar na área social e reordenar a base normativa do Estado por meio de Emendas Constitucionais. Ao todo

⁵ A expressão inglesa significa a observância da transparência de membros de um órgão administrativo de prestar contas a instâncias controladoras ou àqueles que representam, no caso, a sociedade, bem como a responsabilização por atos praticados durante o exercício na função pública.

foram 34 emendas durante o período de vigência dos dois mandatos de FHC, sendo a maioria de cunho governamental, propostas pelo Poder Executivo Federal, divididas em 11 emendas de cunho administrativo, 13 de cunho econômico, 3 de cunho jurídico e 8 de cunho social.

3.1.2 - A proposta e os objetivos da Reforma Gerencial de 1995 e a mensagem 886 de 1995 encaminhada ao Presidente Fernando Henrique Cardoso

Uma das características mais marcantes da administração gerencial consiste em proporcionar maior liberdade para que os agentes públicos executem os seus serviços, sendo o controle exercido por meio da aferição dos resultados obtidos por ele, diferentemente do que ocorre numa administração burocrática, na qual o agente público é controlado por uma série de procedimentos, que acabam por dificultar a sua ação.⁶

Assim, para que o Estado Gerencial consiga promover maior liberdade aos seus agentes, algumas medidas administrativas são necessárias como por exemplo: a existência de uma quantidade menor de graus administrativos, maior desconcentração e descentralização, diminuição dos cargos em comissão, a exigência rigorosa de concurso

público para a admissão em cargo ou emprego público, maior treinamento dos agentes públicos, instituição de carreiras, redução da utilização de papéis inúteis, a implementação de um controle de resultados⁷, sem prejuízo, ainda, de medidas que visem a terceirização e a privatização de empresas estatais, transferindo à iniciativa privada atribuições que são próprias da Administração Pública, a partir do entendimento de que o Estado não dispõe de condições para prestar todos os tipos de serviços que a sociedade necessita, nem de recursos suficientes para a realização dos mesmos, o que torna imprescindível a transferência de parcela dessas responsabilidades⁸, reservando ao Estado a prestação de serviços essenciais como saúde, educação e segurança. Costa explica que:

A gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso foi marcada por uma nova e forte tentativa de reforma gerencial. Esse movimento, liderado pelo então ministro Bresser-Pereira, voltou-se para: a qualidade na prestação de serviços públicos, bem como para o desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações; a admissão segundo critérios de mérito com uma política de concursos regulares e recomposição permanente da força de trabalho; a definição de um sistema estruturado de carreiras; a avaliação

⁶ SILVA. Cláudio Eduardo Regis de Figueiredo e. Administração Gerencial & reforma Administrativa no Brasil. 1º Ed. Curitiba: Juruá, 2009.

⁷ MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 3.º Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

⁸ SILVA. Cláudio Eduardo Regis de Figueiredo e. Administração Gerencial & reforma Administrativa no Brasil. 1º Ed. Curitiba: Juruá, 2009.

constante de desempenho; e o treinamento sistemático. Nota-se que os princípios estavam fortemente vinculados aos das reformas anteriores; a principal diferença estava na forma de controle, que deveria deixar de se basear nos processos para se concentrar nos resultados.⁹

Ainda sobre a Reforma, para o Procurador do Estado do Rio Grande do Sul, Almiro Régis Matos do Couto e Silva, que também é um renomado jurista e professor na área de Direito Administrativo no Brasil, a Reforma Gerencial foi mais que uma vitória da doutrina neoliberal, pois, para ele, a ideia de privatizações, orientada pelas tendências globais, deve ser vista como um triunfo do pensamento pragmático ou problemático sobre o pensamento estruturado em bases puramente racionais, de cunho axiomático, dogmático ou sistemático.¹⁰

Nota-se, ainda, que um dos resultados imediatos dessa concepção “gerencialista” da administração pública é a desestatização, isto é, a transferência de parte dos serviços públicos, antes executados sob o monopólio do Estado, para a iniciativa privada, com o objetivo de aliviar o peso sobre a gestão pública, possibilitando ao Estado se concentrar em áreas mais sensíveis e que exigem necessariamente a atuação e

alcance do Estado.

Não obstante a teoria que envolve a Reforma Gerencial, a sua viabilidade depende de um conjunto de normas constitucionais e infraconstitucionais que possibilitem a remodelação do aparato da administração pública com o fito de diminuir a sua estrutura e indicar diretrizes pelas quais o novo Estado deverá se guiar.

Contudo, Tandler atenta para o fato de que a estabilidade aplicada ao setor privado ou público pode produzir bons ou maus resultados, pois depende de outros fatores. Sob esse aspecto, a literatura sobre desempenho industrial se contrapõe a literatura sobre desenvolvimento, uma vez que a primeira aponta que a falta de estabilidade no trabalho e de perspectivas de ascensão é indicada por muitos trabalhadores como causa de estagnação do crescimento da produtividade nos Estados Unidos, enquanto a segunda identifica que a estabilidade excessiva é a principal causa da ineficiência no setor público.¹¹

Assim, de acordo com a observação de Tandler, é necessário ressaltar que os institutos jurídicos e seus efeitos são elementos neutros, que podem produzir bons ou maus resultados a depender da atuação do administrador e de sua capacidade de obter os resultados pretendidos. Portanto, alterar ou modificar por meio de uma norma a estabilidade, que é característica

⁹ COSTA, F. L. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. Revista do Serviço Público, 59(3), 271-288, 2008.

¹⁰ COUTO e SILVA, Almiro. Cadernos de Direito Público – Procuradoria Geral do Estado. N.º 57 Supl. Dezembro de 2003. Disponível [http://www.pge.rs.gov.br/upload/rpge57livro\(1\).pdf](http://www.pge.rs.gov.br/upload/rpge57livro(1).pdf) Acesso em 12.10.2020.

¹¹ TENDLER, Judith. Bom Governo dos Trópicos – Uma Visão Crítica. Tradução de Maria Cristina Cupertino. Rio de Janeiro: Revan, Brasília, DF ENAP, 1998.

ao servidor público, pode ou não gerar uma maior ou menor eficiência na prestação dos seus serviços.

A partir da tese central de “Crise do Estado”¹²¹³, apresentada pela Mensagem nº 886, de 1995, ao então presidente Fernando Henrique Cardoso, a Reforma Gerencial, inspirada no modelo britânico, estabeleceu uma relação direta entre crescimento econômico e desenvolvimento social ao entender que o crescimento econômico por meio da eficiência do mercado, resultaria no processo de desenvolvimento social, com foco do Estado em funções considerada essenciais e diminuição da abrangência e aparato do Estado.

Na mensagem 886 de 1995 entregue ao FHC, o parecer sobre a necessidade de uma Reforma Administrativa apontava que a administração burocrática adotada até então estava se tornando num obstáculo para o crescimento do País, dentre as premissas que justificavam esta Reforma Gerencial, destacavam-se:

1) “Para este Governo, a reforma administrativa é componente indissociável do conjunto de mudanças constitucionais que está propondo à sociedade. São mudanças que conduzirão à reestruturação

¹² A mensagem 886 de 1995 explica que: “A crise do Estado está na raiz do período de prolongada estagnação econômica que o Brasil experimentou nos últimos quinze anos. Nas suas múltiplas facetas, esta crise se manifestou como crise fiscal, crise do modo de intervenção do Estado na economia e crise do próprio aparelho estatal.”

¹³ BULOS, Uadi Lammêgo. Reforma Administrativa (primeiras impressões) R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, 214: 69-98, out./dez. 1998.

do Estado e a redefinição do seu papel e da sua forma de atuação, para que se possa alcançar um equacionamento consistente e duradouro da crise” (Mensagem nº 886/95, p.25)

2) “a Constituição de 1988 corporificou uma concepção de administração pública verticalizada, hierárquica, rígida, que favoreceu a proliferação de controles muitas vezes desnecessários. Cumpre agora, reavaliar algumas das opções e modelos adotados, assimilando novos conceitos que reorientem a ação estatal em direção à eficiência e à qualidade dos serviços prestados ao cidadão” (Mensagem nº 886/95, p.25);

3) “ A revisão de dispositivos constitucionais e inúmeras outras mudanças na esfera jurídico-legal que a acompanharão, estão direcionadas para o delineamento de condições propícias à implantação de novos formatos organizacionais e institucionais, à revisão de rotinas e procedimentos e à substituição dos controles formais pela avaliação permanente de resultados”(Mensagem nº 886/95, p.25);

4) “A reforma constitucional permitirá a implantação de um novo desenho estrutural na Administração Pública brasileira que contemplará a diferenciação e a inovação no tratamento de estruturas, formas jurídicas e métodos de gestão e de controle, particularmente no que tange ao regime jurídico dos servidores, aos mecanismos de recrutamento de quadros e a política remuneratória” (Mensagem nº 886/95, p.26);

5) “Em relação ao servidor público, não se intenciona penalizá-lo ou suprimir direitos, mas atualizar dispositivos legais, remover excessos e, sobretudo,

propiciar condições à introdução de novas formas de gestão que valorizem a sua profissionalização. Nesse sentido, ressaltam-se os seguintes resultados esperados: recuperar o respeito e a imagem do servidor perante a sociedade; estimular o seu desenvolvimento profissional; melhorar as condições de trabalho” (Mensagem nº 886/95, p.26).

De acordo com a proposta de reforma, o ajuste fiscal se daria por meio da diminuição do número de funcionários públicos, extinção de entidades estatais e a privatização de empresas públicas, possibilitando o encolhimento do tamanho do Estado no setor social, mas que possibilitasse ao mesmo tempo tornar o Estado mais forte na organização das condições gerais para a manutenção do lucro no setor privado de forma a promover o crescimento econômico e o desenvolvimento social posterior.

Com esta proposta, a reforma gerencial buscou uma maior autonomia na gestão orçamentária, financeira, de pessoal, de compras e de contratações para o Setor dos Serviços Exclusivos do Estado por meio da celebração de Contratos de Gestão, que deveriam ser realizados entre cada Ministério e o órgão descentralizado.

O Contrato de Gestão, como instrumento de controle gerencial, estabeleceria metas a serem cumpridas e os objetivos acordados, sendo organizados pelas Agências Executivas e Agências Reguladoras¹⁴.

Assim, a proposta estabelecia a criação das Agências Executivas, das Agências

Reguladoras, e também das Organizações Sociais, além de um amplo programa de terceirização das atividades do setor público.

Em síntese, as reformas estruturais dos dois governos de FHC tiveram como base a diminuição do aparelho estatal por meio das Privatizações, do fim dos monopólios, da criação de agências regulatórias, da inserção de mecanismos de accountability e da implementação no Setor da Educação por meio das Leis das Diretrizes e Bases para a Educação (LDB) de 1996.

3.1.3 - Aspectos Legais e Constitucionais da Reforma Administrativa do Governo FHC

Para a implementação do modelo gerencial proposto por meio do Plano Diretor da Reforma do Estado, um grande arcabouço jurídico foi promulgado através de alterações significativas no texto constitucional e, também, em normas infraconstitucionais, de forma a contribuir com os objetivos do Governo FHC. Dentre essas normas se destacam:

- 1) **Lei 9.491 de 09.09.1997** que alterou a Lei 8.031 de 12.04.1990 e instituiu

¹⁴ Enquanto as Agências Executivas envolvem os serviços de arrecadação tributária, a segurança pública e a previdência social básica, as Agências Reguladoras são responsáveis pelo controle sobre os mercados monopolistas e que foram ampliados pelo programa de privatizações do governo FHC, na qual muitas áreas que eram serviços públicos estatais passaram a ser prestados pela iniciativa privada, como por exemplo: energia elétrica, serviço de telecomunicações e a produção de petróleo e derivados. Dentre as Agências Reguladoras criadas durante o governo FHC, destacam-se a ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações, ANAEL – Agência Nacional de Energia Elétrica, ANP – Agência Nacional do Petróleo e a ANVS – Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

o Plano Nacional de Desestatização, **regulamentado pelo Decreto 2.594 de 1998 e Decreto 2.430 de 1997**, que alterou os procedimentos relativos ao PND. Dentro do Plano Nacional de Desestatização, a Lei 9.648 de 1998 autorizou o Poder Executivo a promover a reestruturação das Centrais Elétricas Brasileiras – Eletrobrás e suas subsidiárias, enquanto a Lei 9.472 de 1997 dispôs sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador, nos termos da EC 08 de 1995.

2) **Lei 8.987 de 1995** dispôs sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no **art. 175 da Constituição Federal**, enquanto a **Lei 9.074 de 1995** estabeleceu normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos. No caso das concessões e permissões, ambas tinham como objetivo descentralizar a prestação de serviços públicos por meio da transferência da execução desses serviços para a iniciativa privada ou para a Administração Indireta, cabendo à Administração Pública exercer o controle e a fiscalização dos serviços prestados, sem necessariamente haver uma relação hierárquica entre a Administração Pública e o prestador dos serviços. Observa-se que o Art. 175 da Constituição Federal estabeleceu que cabe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos;

3) **Emenda Constitucional nº 08/95**, alterou o inciso XI e a alínea “a” do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal, permitindo a concessão à iniciativa privada dos serviços prestados pelo setor de telecomunicações, por meio de lei que

deveria dispor sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, bem como a possibilidade de concessão, também, dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

4) **Emenda Constitucional nº 09/95**, alterou o artigo 177 da Constituição Federal, permitindo a concessão de atividades do petróleo e gás natural;

5) **Emenda Constitucional nº 11/96**, permitiu a admissão de professores, técnicos e cientistas estrangeiros pelas universidades brasileiras e concedeu autonomia às instituições de pesquisa científica e tecnológica, como forma de atrair e possibilitar o ingresso de profissionais estrangeiros qualificados nas áreas de pesquisas das universidades do Brasil;

6) **Emenda Constitucional nº 14/96**, modificou os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e deu nova redação ao art. 60 das Disposições constitucionais Transitórias, criando o FUNDEF, e estabelecendo pisos para investimento público em educação. O FUNDEF, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério foi um conjunto de fundos contábeis formado por recursos dos três níveis da administração pública brasileira com o objetivo de promover o financiamento da educação pública básica, cuja proposta era definir uma parcela que atendesse especificamente ao ensino fundamental, ao invés de como era feito anteriormente em que as verbas eram destinadas à educação como um todo, através de uma redistribuição dos recursos provenientes de impostos aplicados pelos municípios e Estados.

7) **Emenda Constitucional nº 18/98** que

dispôs sobre o regime constitucional dos militares, modificou o inciso XV do artigo 37 da Constituição Federal ao excluir os militares, bem como considerar os Corpos de Bombeiros Militares como militares das unidades federativas brasileiras correspondentes. Assim, a emenda promoveu alterações, ainda, na redação dos artigos 42, 61 e 142 da Constituição Federal;

8) **Emenda Constitucional nº 19/98** que modificou o regime e dispôs sobre o princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e deu outras providências, dentre as quais: incluiu o Princípio da Eficiência no caput do artigo 37 do texto constitucional, indicando a necessidade do funcionalismo público executar os serviços de maneira eficiente;

9) **Emenda Constitucional nº 20/98**, considerada como a primeira reforma da previdência social. Dentre as alterações promovidas no Regime da Previdência Social, destacam-se: a substituição do tempo de serviço pelo tempo de contribuição, isto é, os homens passaram a poder pedir a aposentadoria após 35 anos de trabalho e as mulheres depois de 30 anos, além da criação do fator previdenciário;

10) **Emenda Constitucional nº 23/99**, alterou os arts. 12, 52, 84, 91, 102 e 105 da Constituição Federal, criando o Ministério da Defesa que incorporaria os Ministérios das Forças Armadas;

11) **Emenda Constitucional nº 25/2000**, alterou o inciso VI do art. 29 e acrescentou o art. 29-A à Constituição Federal, no qual dispôs sobre limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal, vinculando

as despesas de acordo com o número de habitantes dos municípios;

12) **Emenda Constitucional nº 29/2000**, alterou os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescentou um artigo a todas as Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde, representando um importante avanço para diminuir a instabilidade no financiamento que o setor de saúde enfrentou a partir da Constituição de 1988 por meio da vinculação orçamentária;

13) **Leis nº 9.637/98 e nº 9.790/99**, disciplinaram o procedimento de qualificação de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público com o objetivo de que fossem transferidos futuramente ao setor privado, atividades que até então eram prestadas diretamente pelo Estado;

14) **Lei Complementar 101 de 2000, mais conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal**, estabeleceu limites rígidos para os gastos com o pessoal ativo e inativo nas três esferas de governo, além de mecanismos de monitoramento da dívida pública, criando uma série de obstáculos à ação de gestores e agentes políticos irresponsáveis;

15) **Lei nº 10.172/2001, conhecido como Plano Nacional de Educação (PNE). O PNE (2001-2010)**, teve o objetivo de superar a verticalização do regime de colaboração na educação, cujo modelo de gestão do federalismo brasileiro tinha sido adotado pela Constituição de 1988, que se orientava por uma concepção de administração pública verticalizada, hierárquica e rígida, que poderia resultar em controles

desnecessários.

A partir da relação de Emendas Constitucionais e Leis Infraconstitucionais produzidas durante os mandatos de FHC, nota-se que: O artigo 37 da Constituição foi o dispositivo constitucional que mais sofreu intervenções no seu texto original por meio de emendas constitucionais, totalizando quatro: ECs 18, 19, 20 e 34, o que demonstra o comprometimento do governo de FHC com a implementação da reforma gerencial proposta pelo próprio governo.

Dentre as Emendas Constitucionais produzidas pelo governo de FHC destaca-se a nº 19 de 1998, conhecida como a Reforma Administrativa Gerencial do Estado e que foi a emenda responsável por alterações mais significativas no texto constitucional a fim de promover a implementação do novo modelo de administração pública conduzida pelo ministro Luiz Carlos Bresser.

Um dos pontos mais importantes da EC 19/98, considerada a essência da reforma, foi a inclusão do Princípio da Eficiência no caput do artigo 37 da Constituição Federal, demonstrando o objetivo do Estado em criar um novo paradigma para a prestação dos serviços públicos, pautado na prestreza e na responsabilidade do agente público.

Neste sentido, Lammêgo, ao analisar a EC 19/98, explica que:

A inserção do princípio da eficiência, ao lado dos vetores clássicos da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade calçou-se no argumento de que o aparelho estatal deve se revelar apto para gerar

benefícios, prestando serviços à sociedade e respeitando o cidadão contribuinte (...) Eficiência, 'voz' que adjetiva o princípio em análise, traduz idéia de presteza, rendimento funcional, responsabilidade no cumprimento de deveres impostos a todo e qualquer agente público. Seu objetivo é claro: a obtenção de resultados positivos no exercício dos serviços públicos, satisfazendo as necessidades básicas dos administrados.¹⁵

Contudo, a Emenda sofreu críticas contundentes, dentre as quais, a da professora Ana Luísa Coutinho, que apontou que: "o objetivo do governo com a reforma é instituir um Estado austero, diminuto e eficiente", e conclui que não necessariamente é possível estabelecer uma relação entre eficiência administrativa e diminuição funcional do Estado.¹⁶

Por outro lado, o ex-Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Carlos Alberto Menezes, em palestra ministrada no Congresso de Direito Constitucional, realizada pela Universidade Estácio de Sá em 1998¹⁷ e transcrita, ao analisar a EC 19 de 1998, ressalta como positivos alguns pontos introduzidos no texto constitucional, dentre os quais, o artigo 3º da EC 19/98 que alterou

¹⁵ BULOS, Uadi Lammêgo. Reforma Admnsitrativa (primeiras impressões) R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, 214: 69-98, out./dez. 1998.

¹⁶ COUTINHO, Ana Luísa Celino. Servidor Público: Reforma Administrativa, Estabilidade, Empregado Público e Direito Adquirido. Curitiba: Editora Juruá, 2012.

¹⁷ MENEZES, Carlos Alberto. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, v. 11, n. 1, p. 1-98, JanJJuL 1999. Disponível em < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47203/45404>>. Acesso em 12.10.2020. Curitiba: Editora Juruá, 2012.

a redação do parágrafo 3º do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 ao introduzir um comando para a elaboração de uma lei para disciplinar as formas de relacionamento do usuário com o serviço público:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (grifo nosso)

De acordo com Menezes:

Este comando constitucional pode ter um efeito tão poderoso quanto o Código de Defesa do Consumidor. Na verdade, trata-se de elaborar uma Lei de Defesa do Usuário dos Serviços Públicos. Como todos sabemos, o Código de Defesa do Consumidor alcançou uma tal dimensão que hoje, na lição de mestres como Ruy Rosado de Aguiar e Sérgio Cavalieri, a sua presença social é mais importante do que a do próprio Código Civil. E isso porque cuida diretamente de direitos da cidadania, tão pouco valorizados, até a edição do Código, no que se refere ao povo consumidor. Ora, o que se poderá dizer de uma lei garantindo ao usuário do serviço público direito de representação contra o exercício negligente

ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública? É evidente que está nas mãos do Congresso Nacional uma responsabilidade maior, à medida que a Constituição criou um mecanismo de controle da qualidade do serviço público. E o Congresso Nacional dispõe do prazo de cento e vinte dias para elaborar a lei de defesa do usuário de serviços públicos, a teor do art. 27 da Emenda.¹⁸

O segundo ponto, destacado por Menezes se refere ao artigo 6º da EC 19/98, que alterou a redação do artigo 41 do texto constitucional, aumentando o prazo para a aquisição da estabilidade e, ainda, colocando como condição uma avaliação especial de desempenho, além de estabelecer as hipóteses para a perda do cargo.

Assim, segundo Menezes:

A reforma administrativa não destruiu a estabilidade, como muito se alardeou, sem a devida leitura do texto reformado. O que a reforma incorporou foi a possibilidade da perda do cargo em circunstâncias muito especiais, ademais da sentença judicial transitada em julgado e do processo administrativo em que seja assegurada ampla defesa, já constantes da anterior redação (...) Submeteu a aquisição da estabilidade a uma condição, assim a obrigatória avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade, considerando não mais o prazo de dois anos, mas, sim, o prazo de

¹⁸ MENEZES, Carlos Alberto. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, v. 11, n. 1, p. 1-98, JanJJul 1999. Disponível em < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47203/45404>>. Acesso em 12.10.2020.

três anos. O servidor, agora, aprovado em concurso público, não mais torna-se estável por inércia. Depende da avaliação obrigatória do seu desempenho. Isto significa, a meu juízo, que o simples decurso do tempo não basta para que o servidor adquira a estabilidade.¹⁹

Ainda sobre o tema, Menezes ressalta que “uma lei complementar estabelecerá o mecanismo de avaliação periódica de desempenho do servidor, com o que, uma vez promulgada a lei complementar, o servidor poderá, se não mantiver um desempenho satisfatório, perder o seu cargo.”²⁰

Dessa maneira, resta evidente que a Reforma objetivou dar instrumentos para que a eficiência, incluída como princípio no caput do artigo 37, fosse alcançada por meio de um mecanismo de “freio contra a má qualidade dos serviços prestados pelo Estado.”²¹

Outro ponto destacado por Menezes, em relação à Reforma, foi o rigoroso controle da despesa pública imposta com os servidores públicos inativos dos entes federativos, vinculando a despesa ao valor fixado por meio de Lei Complementar, e ainda, a

suspensão de todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, Distrito Federal e Municípios quando o valor fixado fosse descumprido, bem como medidas para o seu cumprimento do valor, conforme se depreende do artigo 21 da EC 19/98, que foi responsável pela alteração da redação do artigo 169 da Constituição Federal.

Ainda, o artigo 32 da EC 19/98 acresceu a Constituição Federal ao incluir o artigo 247, criando uma nova categoria de servidores públicos, tendo em vista prever que as Leis referentes aos artigos 41 e 169 da CF88 “estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público que, em decorrência de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado.”

Menezes²² destacou também a regra criada pelo inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal, que impôs um teto à remuneração e subsídios dos servidores públicos ao estabelecer que: “a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as

¹⁹ MENEZES, Carlos Alberto. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, v. 11, n. 1, p. 1-98, JanJJuL 1999. Disponível em < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47203/45404>>. Acesso em 12.10.2020.

²⁰ MENEZES, Carlos Alberto. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, v. 11, n. 1, p. 1-98, JanJJuL 1999. Disponível em < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47203/45404>>. Acesso em 12.10.2020.

²¹ MENEZES, Carlos Alberto. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, v. 11, n. 1, p. 1-98, JanJJuL 1999. Disponível em < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47203/45404>>. Acesso em 12.10.2020.

²² MENEZES, Carlos Alberto. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, v. 11, n. 1, p. 1-98, JanJJuL 1999. Disponível em < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47203/45404>>. Acesso em 12.10.2020.

vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.” (grifo nosso)

Destaca-se, ainda, segundo Menezes, o artigo 37, § 8º, uma vez que no seu entendimento:

“é uma alternativa possível para melhorar a prestação de serviços pelo Estado, à medida que impõe padrão de desempenho com responsabilidade pessoal dos dirigentes, os quais firmarão tal contrato com o próprio Estado. Mas, sem dúvida, pode beneficiar, por exemplo, hospitais e escolas, muitas vezes prejudicadas pelo excesso de controles da burocracia com reflexos na qualidade do serviço.”²³

O parágrafo 8º previu a possibilidade de uma autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, que “poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público”, tendo por objeto a estipulação de metas de desempenho, cabendo à lei ordinária dispor sobre o prazo de duração do contrato, os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidades dos dirigentes, remuneração do pessoal.

Por fim, Menezes observa as regras sobre

o chamado estatuto jurídico da empresa pública, previsto inicialmente no comando da nova redação do artigo 173, § 1º da Constituição Federal, que previu que por meio de Lei seria definido tal estatuto, com base nos itens relacionados nos incisos do artigo:

“I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.”

Complementarmente, o comando do artigo 37, § 9º da Constituição Federal estabeleceu o teto indicado no inciso XI do mesmo artigo “às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.”

Menezes nota que a Emenda, com os artigos 173, § 1º e 37, § 9º “criou um cenário para estas empresas, regulado por lei especial, que pode alcançar limites bem amplos. Pode ser um bom caminho, melhor do que a atual indisciplina, tudo a depender

²³ MENEZES, Carlos Alberto. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, v. 11, n. 1, p. 1-98, JanJJul 1999. Disponível em < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47203/45404>>. Acesso em 12.10.2020.

do legislador ordinário."²⁴

3.1.4 – Conclusão sobre as reformas na gestão do governo FHC

A Reforma Gerencial do Estado implementada pelo governo FHC, caracterizado por um perfil liberal e conservador, não foi capaz de enfrentar o problema da concentração da riqueza e a desigualdade na distribuição de renda, tão necessários para a construção de um Estado que consiga atuar de maneira efetiva na área social e orientar um processo de crescimento econômico para todo o país.

Contudo, sobre a Reforma Administrativa, Menezes concluiu que:

Na minha compreensão, a reforma pode não ter sido a ideal, mas, sem sombra de dúvidas, ela representa um grande avanço, talvez o maior, nos últimos tempos, para disciplinar atividade do Estado, com base na qualidade do serviço prestado e com uma efetiva participação do usuário. É, repito, um avanço em um país acostumado, por longo tempo, a uma burocracia que se satisfaz com as dificuldades a um direito positivo prolixo e impiedoso com os direitos do cidadão. Que a aragem iniciada com o Código de Defesa do Consumidor prossiga com a regulamentação infraconstitucional da reforma administrativa.²⁵

²⁴ MENEZES, Carlos Alberto. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, v. 11, n. 1, p. 1-98, JanJJuL 1999. Disponível em < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47203/45404>>. Acesso em 12.10.2020.

²⁵ MENEZES, Carlos Alberto. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, v. 11, n. 1, p. 1-98, JanJJuL 1999. Disponível em < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47203/45404>>. Acesso em 12.10.2020.

Assim, a Reforma Gerencial de FHC desconstruiu o Estado Burocrático, tendo como cerne da sua estratégia a privatização como instrumento para diminuir o aparato estatal, bem como a contenção nas contratações de novos servidores públicos, além da reforma administrativa, previdenciária e tributária.

Em relação as privatizações, observa-se que este processo ocorreu em diversos setores econômicos, totalizando 10 empresas vendidas, 7 concessões de ferrovias e 5 concessões de rodovias, sendo considerado o maior processo da história do país.

Em relação à reforma previdenciária, a Emenda Constitucional 20, aprovada em 1998, trouxe alterações significativas como a alteração do tempo de serviço pelo tempo de contribuição que estabeleceu que os homens só poderiam pedir a aposentadoria após 35 anos de trabalho e as mulheres depois de 30 anos, além da criação do fator previdenciário que possibilitava que uma pessoa pudesse se aposentar com menos de 30 anos de serviço, bem como receber mais que o valor integral da aposentadoria, tendo em vista que o tempo de contribuição ao INSS é decisivo para o cálculo, ou seja, quanto maior o tempo de contribuição, maior o benefício. Contudo, o governo de FHC não conseguiu aprovar a idade mínima para a aposentadoria, alteração que considerava imprescindível para conter o déficit que já existia na previdência social.

Em relação à reforma tributária, esta

não objetivou alterar de forma estrutural a concentração de riqueza e de renda no Brasil.

3.2 - Lula e as continuidades e descontinuidades da reforma administrativa de FHC

Eleito em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva se elegeu com grande apoio popular, bem como de partidos de esquerda, centro-esquerda e de setores do empresariado nacional, tendo um discurso contrário à reforma administrativa implementada pelo governo de FHC e de seus antecessores, gerou grande expectativa de mudanças e reformulações nas relações entre Estado e sociedade e em relação aos direitos de cidadania.

Contrário à reforma administrativa promovida pelo governo FHC, Lula se elegeu com um forte discurso que preconizava a adaptação do Estado às necessidades sociais, a partir do entendimento de que modernizar e transformar a Administração Pública e torná-la mais eficiente deveria significar servir em prol da promoção da inclusão social e do combate às desigualdades sociais.

Contudo, a plataforma de campanha reformista de Lula acabou se desidratando desde o início do seu mandato com a primeira reforma agendada pelo FMI, que contrariava a essência ideológica defendida por ele na época das eleições, dando continuidade a agenda econômica neoliberal construída por

FHC.

Observa-se, ainda, que a continuidade dada pelo governo Lula, no seu mandato inicial às políticas e arranjos implementados pelo Governo FHC, aos poucos foi cedendo ao afastamento e consequente descontinuidade, a partir da troca da base teórica do modelo de política fiscal e ação estatal no segundo mandato.

Em relação à transferência da execução dos serviços públicos à iniciativa privada ou administração indireta, ao final do governo de Luís Inácio Lula da Silva houve a venda de 2 empresas e a realização de 8 concessões de rodovias.

3.2.1 - Aspectos Legais e Constitucionais da Reforma Administrativa do Governo Lula – as continuidades

Inicialmente, o governo Lula não alterou as características básicas do regime fiscal e do modelo de gestão da dívida pública, nem do tripé convencional da política econômica, todos implementados pelo governo FHC. Da mesma forma, manteve a estrutura do Estado, o sistema tributário, as regras de gestão orçamentária e o pacto federativo, uma vez que os estados continuaram presos ao controle financeiro da União.

Observa-se que a descentralização dos gastos públicos e a renegociação das dívidas dos governos estaduais não sofreram alterações, e a distribuição dos recursos disponíveis entre as esferas federal e estadual, bem como as regras do

sistema de partilha e de cobrança do ICMS permaneceram inalteradas.

Em relação às restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, implementada pelo governo FHC, nota-se que os limites de endividamento e contratação de operações de crédito, os parâmetros do programa de renegociação da dívida pública, como prazos, indexador da dívida, a obrigação de gerar superavit primário, pagar os encargos da dívida, taxa de juros e penalidades, continuaram vigentes; e os regimes previdenciários estaduais se adaptaram às normas da esfera federal.

Por fim, os projetos de reforma tributária propostos pelo governo de Lula acabaram não vingando em razão do conflito de interesses das partes envolvidas e foram adiados, assim como ocorreu no governo de FHC.

Ainda, durante o primeiro mandato, o governo Lula enviou ao Congresso Nacional duas PECs, que resultaram nas emendas 41/2003 e 47/2005. Ambas promoveram alterações na Previdência Social, com destaque para a Emenda Constitucional 41/2003, que alterou os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, além de revogar o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

A Emenda Constitucional 41/2003 concentrou as alterações no setor público, estabelecendo cálculo das aposentadorias e pensões de servidores públicos com base na

média de todas as remunerações; cobrança de 11% de contribuição previdenciária dos servidores já aposentados e criação de teto e subteto salarial nas esferas federais, estaduais e municipais, demonstrando grande proximidade com a política reformista do governo anterior de FHC.

Nesse sentido, Araújo explica que:

O governo Lula retoma a “questão previdenciária” na perspectiva da conclusão da tarefa deixada inacabada pelo governo FHC, qual seja, a implementação de mudanças na previdência dos servidores públicos, envolvendo alterações das condições de acesso assim como dos valores dos benefícios de aposentadorias e pensões. O objetivo é o mesmo do governo anterior: a convergência de regras dos diferentes regimes previdenciários. A seguir, os principais pontos da reforma: elimina o direito dos servidores públicos à integralidade; põe fim à paridade entre os reajustes dos servidores ativos e dos inativos; estabelece teto para o valor dos benefícios para os servidores (novos ingressantes) equivalente ao do RGPS; estabelece um redutor para o valor das novas pensões; prevê que o regime de previdência complementar para os servidores será operado por entidades fechadas, de natureza pública, que oferecerão planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida; introduz a taxa dos servidores inativos e dos pensionistas, com a mesma alíquota dos servidores ativos, ressalvado um limite mínimo de isenção.²⁶

²⁶ ARAÚJO, Elizeu Serra de. As reformas da previdência de fhc e lula e o sistema brasileiro de proteção social in Rev. Pol. Públ. São Luis, v. 13, n. 1, p. 31-41, jan./jun. 2009.

Ainda, em relação a EC 41/03, nota-se que a proposta inicial do governo Lula incluía a substituição do regime especial aplicada aos Militares pelas mesmas regras dos demais servidores e alterações no teto do Poder Judiciário, mas devido à pressão dos dois setores, por deputados e pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal da época, as mudanças que envolviam essas duas categorias acabaram sofrendo recuos.²⁷

Dois anos após a Emenda Constitucional 41/03, o governo Lula novamente propôs alterações na Previdência Social por meio da PEC 47/05, complementando a Emenda anterior, tal como observa Araújo:

Esta última pode ser vista como um complemento à EC nº 41/03, que expusemos acima. A nova emenda “flexibiliza” algumas das regras de transição que haviam sido estabelecidas na EC nº 41/03, no tocante aos aspectos da integralidade e da paridade. Além disso, eleva o limite de isenção no cálculo da contribuição previdenciária de portadores de doença incapacitante.²⁸

A partir das duas Emendas Constitucionais que promoveram a Reforma da Previdência, observa-se grande congruência do governo Lula com as propostas reformistas e neoliberais do governo de FHC, principalmente em relação ao funcionalismo

²⁷ Economia - iG. Disponível em: <<https://economia.ig.com.br/previdencia/reforma-urgente/2019-05-29/problema-antigo-previdencia-ja-foi-alterada-por-fhc-lula-e-dilma.html>> Acesso em 20.09.2020.

²⁸ Economia - iG. Disponível em: <<https://economia.ig.com.br/previdencia/reforma-urgente/2019-05-29/problema-antigo-previdencia-ja-foi-alterada-por-fhc-lula-e-dilma.html>> Acesso em 20.09.2020.

público, com o mesmo discurso de redução de gastos públicos para realocamento em áreas prioritárias, como explicado:

Sobre a previdência do setor público, é possível concluir, em concordância com ampla literatura sobre o assunto, que a reforma Lula, no tocante aos seus pilares essenciais, completou a reforma FHC, efetivando medidas que já haviam sido propostas no Governo anterior. Em ambos os Governos, a política geral relativa à previdência social teve como diretriz fundamental a contenção de gastos públicos nesta área, aumentando o tempo de contribuição, dificultando o acesso à aposentadoria e diminuindo os valores de benefícios diversos.²⁹

A Reforma Tributária se orientou pela mesma política neoliberal do governo de FHC. Nesse sentido, ressalta-se que nas últimas décadas os países em desenvolvimento, como no caso do Brasil, adotaram uma agenda neoliberal para reformas tributárias, de acordo com as recomendações do Consenso de Washington e das agências multilaterais, em especial o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.³⁰

A partir dessa demanda internacional, a EC de 2003, que alterou a redação de diversos artigos que tratam do Sistema Tributário

²⁹ GOMES, Darcilene C; SÓRIA, Sidartha. Política de recursos humanos do governo federal: a experiência dos governos Lula e Dilma Rousseff. In Revista da ABET, v. 13, n. 2, Julho a Dezembro de 2014.

³⁰ WILLIAMSON, John. The Progress of Policy Reform in Latin America. In: _____. (Ed.). Latin American Adjustment: How Much Has Happened? Washington: IIE, 1990^a.

Nacional, estabeleceu: a prorrogação da cobrança da CPMF (à alíquota de 0,38%) até 31.12.2007; prorrogação da desvinculação de 20% das receitas da União; cobrança da COFINS de forma não-cumulativa; previsão de substituição total ou parcial da contribuição sobre a folha de salários do INSS por outra sobre o faturamento e não-cumulativa; previsão de cobrança de Contribuição Social ou de Intervenção de Domínio Econômico ("CIDE") sobre a importação de produtos estrangeiros ou serviços; previsão de desoneração dos bens de capital pelo IPI; transferência de parcela da CIDE para Estados e Municípios; constitucionalização e remodelação do fundo de compensação para perdas dos Estados exportadores por conta da desoneração das exportações pelo ICMS; criação do Supersimples, a ser regulamentado por lei complementar, para tributação (pelo Governo Federal, Estados e Municípios) simplificada das micro-empresas e empresas de pequeno porte; prorrogação, até 2023, dos incentivos da Zona Franca de Manaus e previsão, a ser confirmada por lei, para prorrogação dos benefícios à indústria da informática até 2019.

Nota-se que a Emenda Constitucional não modificou a estrutura do Sistema Tributário Nacional vigente na época, mas objetivou promover ajustes que permitissem garantir o equilíbrio fiscal do Governo. Nesse sentido, Carvalho e Brami-Celentano, concluíram que:

A reforma tributária do governo Lula, apresentada e aprovada em 2003, não

rompeu o caráter regressivo da estrutura impositiva e manteve os elementos essenciais da injustiça fiscal vigente no país. A Emenda Constitucional 42/03 limitou-se a mudanças localizadas na legislação, voltadas para aumentar a receita, como requerido pela política econômica, para estimular as exportações e para equacionar os conflitos entre os três níveis de poder da federação. Ficaram esquecidos ou foram tratados com muita timidez os objetivos de justiça fiscal/social, como o aumento da tributação sobre as rendas mais altas e sobre o patrimônio, a redução da tributação incidente sobre o consumo da maioria da população e a desoneração da folha de salários. A reforma rompeu com as propostas da esquerda e com as críticas que o próprio PT fez às medidas do governo FHC na área ao longo de seus dois mandatos. O governo Lula aderiu inteiramente às teses neoliberais que orientaram as ações do PSDB e de FHC.³¹

A partir da análise das emendas constitucionais 41, 42 e 47, referentes às Reformas da Previdência e Tributária, todas promulgadas no primeiro mandato do Governo Lula, observa-se que as três emendas foram responsáveis por promoverem alterações ou inclusões na redação do artigo 37 da CF88, modificações que atendiam e se aproximavam dos ideais neoliberais e que corroboravam para a continuidade das Reformas promovidas pelo governo de FHC.

³¹ CARVALHO, Carlos Eduardo; BRAMI-CELENTANO, Alexandrine. A reforma tributária do governo Lula: continuísmo e injustiça fiscal. In Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 44-53 jan./jun. 2007.

3.2.2 – Aspectos Legais e Constitucionais da Reforma Administrativa do Governo Lula – as Descontinuidades

O marco para o início do afastamento do modelo implementado pelo governo FHC se deu com a troca de ministros no Ministério da Fazenda em razão da nova concepção teórica sobre a política fiscal e as ações de caráter desenvolvimentista do Estado.

Assim, a preocupação com o crescimento econômico se tornou um dos objetivos do novo ministro da fazenda, cujo entendimento era de que o Estado deveria servir de instrumento para alcançar este objetivo e as políticas públicas deveriam ser conduzidas para apoiar o capital privado e propiciar um ambiente favorável ao retorno dos investimentos.

A partir desse entendimento se observa o afastamento do modelo implementado pelo governo FHC, com a retomada das contratações dos servidores públicos e o aumento da máquina pública com o consequente gasto.

De acordo com a própria plataforma do Partido dos Trabalhadores, uma das marcas dos governos Petistas foi o fortalecimento dos órgãos públicos, uma vez que juntos, Lula e Dilma admitiram 355% mais servidores públicos do que FHC, sendo que entre 2003 e junho de 2014, o governo federal admitiu 234.988 novos servidores públicos, enquanto que entre 1995 e 2002,

período de FHC, foram apenas 51.613.³²

Segundo dados da ANESP, Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, em nota publicada em 2010, pudemos perceber que:

O governo Lula aumentou em 119 % as despesas com as funções gratificadas, que não precisam de concurso público para serem preenchidas. De 2002 a 2009, esse gasto passou de R\$ 555 milhões para R\$ 1,2 bilhão. Além de inchar a máquina com mais funcionários públicos, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva também inflou o número de cargos de confiança e está gastando mais com essas nomeações sem concurso – grande parte fruto de indicações políticas. Dados recentes do Ministério do Planejamento apontam que, entre 2002 e 2009, o número de cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) aumentou 24,6%, passando de 18.374 para 22.897. Já as despesas com essas e outras funções gratificadas do Executivo passaram de R\$ 555,6 milhões em 2002 para R\$ 1,222 bilhão em 2009, um salto de 119,9%. É com esses cargos DAS que o governo federal pode contratar técnicos qualificados de fora do serviço público e apadrinhados políticos, sem concurso. No período de sete anos, esse tipo de indicação teve um crescimento de 35%, passando de 4.189 em 2002 para 5.678 em novembro passado. E a participação desse contingente no total dos comissionados foi a que deu o maior salto: passou de 22,8% do total para 27%. Em 2010, os gastos com a folha de pessoal dos três poderes chegarão a 5,09% do PIB.

³² PT. Disponível em < <https://pt.org.br/lula-e-dilma-admitem-355-mais-servidores-do-que-fhc/> > acesso em 12.10.2020.

E o governo ainda pagará um parcela do reajuste dado, a partir de 2008, a 1,4 milhão de servidores. Só para o Poder Executivo, a parcela a ser paga este ano tem o custo de R\$ 6,6 bilhões.³³

Nota-se, ainda, que houve um abandono das propostas de caráter liberal presentes no governo de FHC, com a consequente retomada do papel protagonista do Estado, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento, implementado pelo governo Lula em 2007, e que era composto por cinco blocos de medidas que deveriam ser tomadas pelo Estado Brasileiro: medidas de infraestrutura, dirigidas aos setores da habitação, saneamento e transporte; medidas para estimular crédito e financiamento; medidas de melhoria do marco regulatório na área ambiental; medidas para a desoneração tributária e medidas fiscais de longo prazo.

O Programa de Aceleração do Crescimento significou a retomada do papel do Estado como investidor em atividades produtivas e a ruptura com a política de retirada do Estado dessas atividades, implantada pelo governo neoliberal de FHC³⁴.

Além do PAC, destaca-se a ampliação das políticas de assistencialismo, implementadas

pelo governo Lula por meio do Programa Bolsa Família, cuja base legal já estava estabelecida pela Constituição Federal de 1988.³⁵

Sobre o movimento desenvolvimentista do segundo governo Lula, percebe-se que uma das formas pelas quais se nota a sua operacionalidade se dá pela Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que objetivava impulsionar a competitividade da indústria brasileira e que contou com o protagonismo do BNDES para o financiamento da indústria, que cresceu significativamente, colaborando para o apoio às políticas de desenvolvimento do setor privado, como na garantia aos financiamentos a grupos econômicos, formados por consórcios de empresas privadas, estatais e fundos de pensão; no fomento a fusão e incorporação de empresas, visando elevar a concentração setorial e a competitividade de empresas líderes nacionais; no apoio ao processo de internacionalização de grupos nacionais, de modo a elevar o número de empresas atuantes no mercado internacional.

Além do protagonismo do governo por meio do BNDES, o governo usou os incentivos e benefícios fiscais como ferramenta em defesa do crescimento como forma de dar sustentação aos setores com insuficiência de demanda agregada na fase aguda da crise internacional e em ramos

³³ Disponível em <http://anesp.org.br/todas-as-noticias/2015/3/13/gasto-de-lula-com-cargos-de-confiana-cresceu-119> Acesso em 12.10.2020.

³⁴ CURADO, Marcelo. Do esgotamento do projeto neoliberal ao governo Lula: em busca de um projeto nacional de desenvolvimento in CADERNOS do DESENVOLVIMENTO, Rio de Janeiro, v. 8, n. 12, pp.67-81, jan.-jun. 2013

³⁵ CURADO, Marcelo. Do esgotamento do projeto neoliberal ao governo Lula: em busca de um projeto nacional de desenvolvimento in CADERNOS do DESENVOLVIMENTO, Rio de Janeiro, v. 8, n. 12, pp.67-81, jan.-jun. 2013

industriais que estavam incluídos na Política de Desenvolvimento Produtivo, bem como impulsionou setores como a construção civil e a indústria naval.

No sentido contrário à política neoliberal adotada por FHC e continuada inicialmente no primeiro mandato de Lula, o segundo governo de Lula adotou como estratégia para o desenvolvimento pretendido, uma atuação maior do Estado por meio do fortalecimento dos bancos públicos e das empresas estatais, como nos casos da Petrobras e da Eletrobrás.

3.2.3 – Considerações sobre os resultados dos arranjos econômicos implementados pelo Governo Lula

Nota-se que inicialmente Lula manteve inalterados os elementos centrais da política macroeconômica implementada pelo Governo de FHC, contudo o fracasso do projeto neoliberal de promover um ciclo de crescimento com melhoria nas condições de vida da população, cumulado com a mudança de liderança no Ministério da Fazenda, foram responsáveis pelos novos arranjos promovidos pelo Governo Lula, que implantou uma agenda desenvolvimentista, cunhada pelos PACs e por programas assistencialistas como o Bolsa Família, rompendo com a então política neoliberal que permeou a Reforma Gerencial de Bresser.

Assim, observa-se que o governo Lula

encaminhou projetos de lei visando estruturar uma “política de recursos humanos”, dentre os quais destacaram-se o Decreto nº 5.707 de 2006, que instituiu a “Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal”, que objetivava estabelecer uma política de capacitação permanente dos servidores; a Lei nº 11.784/08, que definiu diretrizes gerais do sistema de avaliação de desempenho; um grande arcabouço jurídico que tratou da estruturação e criação de carreiras e tabelas remuneratórias, como as que foram estabelecidas por meio das Leis 11.784/08; 11.776/08; 11.890/08; 11.355/06; 11.907/09 e 11.890/08, esta última responsável pela criação do Sistema de Desenvolvimento na Carreira (Sidec), que estabeleceu regras de progressão e promoção para algumas carreiras definidas em lei.³⁶

O aumento exponencial de contratações e de cargos comissionados no governo indicou o inchaço do aparato estatal e caminhou no sentido contrário dos objetivos pretendidos pela Reforma Gerencial de seu antecessor, o que conseqüentemente resultou num incremento significativo das despesas com o funcionalismo público, bem como com o comprometimento de boa parte do PIB com gastos primários.

Neste contexto, destaca-se que o Estado voltou a ter um protagonismo maior com

³⁶ MORAES, M. V. E.; SILVA, T. F. & COSTA, P. V. 2008. O mito do inchaço da força de trabalho no Executivo Federal. Revista ResPública, Brasília, v. 7, n. 2, jul.-dez. Disponível em: <http://www.anesp.org.br/userfiles/respublica_7_2.pdf> Acesso em: 28.09.2020.

investimentos no setor produtivo e buscou a inserção externa da economia brasileira por meio da ampliação das commodities no valor exportado total, gerando enormes críticas quanto ao possível processo de desindustrialização do Brasil.

Assim, entre continuidades e rupturas com o modelo implementado por FHC, nota-se que dentre os resultados obtidos pela política econômica do segundo mandato do governo Lula, destacam-se: a retomada dos investimentos públicos em setores de infraestrutura, o financiamento de capital, a expansão das políticas assistencialistas e de valorização do salário mínimo, avanços na distribuição da renda.

3.3 - Dilma e a influência do Governo Lula

Eleita como sucessora de Lula, o governo Dilma Rousseff manteve a equipe econômica e o entendimento do papel do Estado definido pelo governo Lula, mantendo as medidas de incentivo ao mercado interno e apoio ao capital privado, bem como a compreensão do desenvolvimento estatal como forma de alcance do crescimento econômico.

Assim, com os mesmos instrumentos implementados por seu antecessor, Dilma indicava estar dando continuidade ao projeto do governo Lula ao manter o uso de incentivos e subsídios fiscais, o privilégio nas compras públicas, a defesa dos índices de nacionalização, o fortalecimento da atuação dos bancos e das empresas públicas,

operacionalizados pelo renascimento da Telebrás, cuja finalidade era ampliar a presença na área de internet de banda larga e difundir a tecnologia digital no país. Da mesma forma, a Empresa de Planejamento de Logística - EBL surgiu com a missão de articular toda a infraestrutura de transporte e pensar a logística de maneira integrada, assim como a Agência Brasileira de Gestão de Fundos e Garantias - ABGF, que nasceu com a missão de assegurar os riscos em operações de comércio exterior e obras de infraestrutura de grande porte, conforme a Lei 12.712 de 2012.

O governo Dilma ainda criou e ampliou a atuação de outras estatais como a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial - Embrapii, em 2013, com atuação nas áreas de inovação industrial; a Amazônia Azul Tecnologias de Defesa - Amazul criada pela Lei 12.706 de 2012 para a gestão de projetos relacionados ao programa nuclear, à construção e manutenção de submarinos e ao fomento da indústria nuclear; o Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada - CEITEC, vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, cujos objetivos eram desenvolver a indústria de microeletrônica; e a Infraero Serviços, com a tarefa de adquirir conhecimentos e ofertar serviços de planejamento, administração e apoio à operação de terminais aeroviários.

Contudo, o esforço de elevar o crescimento e superar o déficit em infraestrutura, sem deixar de manter a presença estatal, fez com que o governo priorizasse as concessões

ao setor privado de portos, aeroportos, rodovias, saneamento e outros. Assim, o governo de Dilma totalizou 2 concessões de rodovias e 5 concessões de aeroportos.

Pessoa explica que o grande diferencial entre a gestão de Dilma e Lula foi que ela priorizou mais a adoção do instituto das concessões por meio de parcerias público-privadas:

Recorde-se que no Governo FHC realizaram-se as maiores privatizações da história do Brasil, com a venda de 10 empresas, e a realização de cinco concessões de rodovias e sete de ferrovias. O Governo Lula, embora não tenha dado continuidade ao programa de privatizações, acusando o de comprometimento com o ideário neoliberal, realizou oito concessões de rodovias. A partir de 2012, já na gestão Dilma, foram realizadas as concessões dos aeroportos de Cumbica, Juscelino Kubitschek e Viracopos, e no ano de 2013 vieram as concessões dos aeroportos do Galeão e de Confins. Foram ainda concretizadas importantes concessões de rodovias, ferrovias, blocos de petróleo e gás natural, e terminais portuários, esta última garantida pela aprovação da nova Lei dos Portos.³⁷

Neste modelo de privatização realizado pelo governo Dilma, observa-se que apesar do capital privado estar presente, coube ao BNDES a responsabilidade de financiar os gastos, isto é, o Estado continuou

³⁷ PESSOA, Robertônio Santos. Disputa política e agenda administrativa: do governo FHC à gestão Lula-Dilma In Arquivo Jurídico - ISSN 2317-918X - Teresina-PI - v. 2 - n. 1 - p. 61-81, Jan./Jun. de 2015.

como protagonista ao assumir o risco de insuficiência de demanda ao estimular o investimento privado e solucionar o problema da falta nas áreas de infraestrutura.

Ademais, o governo Dilma também adotou medidas para impulsionar o desenvolvimento de setores com baixa demanda, concedendo descontos, como a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI em setores como o de veículos, linhas brancas, móveis, laminados e luminárias, massas alimentícias e outras, e ainda, reduzindo o custo da energia elétrica como forma de fomentar a produção e o consumo.

Ainda, sobre o governo Dilma, importa notar que as duas últimas reformas da previdência, antes da realizada recentemente pelo governo Bolsonaro, se deram no governo Dilma, por meio da EC 70/12, que tinha como alvo os servidores públicos e objetivava rever as aposentadorias por invalidez, para que o cálculo passasse a ser realizado com base na média das remunerações do servidor e não com base na sua última remuneração, e pela EC 88/15, que estabeleceu a idade para a aposentadoria compulsória de 70 para 75 anos.

Quanto à relação do governo Dilma com o funcionalismo público, Paula³⁸ verifica uma preocupação mais alinhada com a política gerencialista de FHC, principalmente em

³⁸ Paula, A. P. P. (2005). Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV. Paula, A. P. P. (2010). Por uma nova gestão pública: reinserindo o debate a partir das práticas possíveis. In A. S. Cunha, B. A. Medeiros & L. C. Aquino (Org.). Estado, instituições e democracia: república (pp. 505-530). Brasília: IPEA.

relação à contenção dos gastos públicos, bem como nas questões que envolveram o funcionalismo público, uma vez que as decisões adotadas se aproximaram bastante de um perfil centralizador, não havendo um canal fluente de diálogos com as frentes sindicais ou mesmo com outros atores sociais.

3.4 – Temer: Uma Reforma Trabalhista, a PEC dos Gastos Públicos e o Relatório de “Transição de Governo 2018-2019” para uma futura Reforma do Funcionalismo Público

3.4.1 – O Contexto histórico do Governo de Temer

Michel Temer ascendeu ao cargo de chefe do executivo após o impeachment de Dilma Rousseff e com pouco tempo de governo promoveu reformas significativas, de perfil neoliberal, sob a justificativa de conter a crise econômica que se prolongava desde 2014, cujos impactos foram avassaladores, principalmente em razão da crescente taxa de desemprego e da diminuição do poder aquisitivo do povo brasileiro.

Assim, com uma agenda reformista e bastante impopular, que resultou numa agenda econômica severa aos direitos sociais, o governo Temer promoveu a Reforma Trabalhista e a Emenda Constitucional denominada de “limitação

dos gastos públicos”. Vale anotar que tentou realizar a Reforma da Previdência, mas acabou não conseguindo.

A Reforma trabalhista implementada pelas Leis 13.467 e 13.429, ambas de 2017, alteraram as relações trabalhistas e modificaram direitos consagrados há muitas décadas na CLT, propiciando uma maior liberdade na relação entre empregado e empregador, mas com efeitos colaterais para a segurança contratual do trabalhador em razão da previsão da jornada intermitente de trabalho e da flexibilização para o trabalho terceirizado, cumulado com o enfraquecimento da organização sindical e exigências mais rígidas para a propositura de Reclamações Trabalhistas.

Em relação a PEC dos gastos públicos, a Emenda Constitucional N° 95, oriunda da PEC 241, estabeleceu mecanismos para o congelamento dos investimentos públicos por 20 anos, como forma de conter os gastos públicos com despesas primárias, mas acabou sendo severamente criticada em razão dos tetos nas áreas da saúde e educação e por condicionar as iniciativas dos governos sucessores.

3.4.2 – A Reforma Trabalhista

No âmbito do Estado Novo de Getúlio Vargas e sob a égide da Constituição Brasileira de 1937, mais conhecida como “A Polaca”, a Consolidação das Leis Trabalhistas, CLT, criada em 1943, foi considerada uma conquista na área dos direitos sociais para

a época em que direitos civis e políticos sofreram restrições decorrentes do regime autoritário adotado no período.

Assim, a Consolidação das Leis Trabalhistas trouxe uma série de direitos e conquistas para e pelos trabalhadores, dentre os quais destacam-se: a carteira de trabalho, jornada com limites de horas de trabalho, férias remuneradas, salário mínimo, décimo terceiro salário e que foram fortalecidas pelas previsões no texto constitucional de 1988 com a consagração do direito de reunião, do direito de greve e da não intervenção estatal abusiva, consolidada pelos poderes atribuídos ao Ministério Público do Trabalho, por meio das ações civis públicas e aos sindicatos na defesa de direitos difusos ou coletivos da categoria.

Os objetivos da reforma trabalhista, cujo alcance produziu efeitos nas esferas pública e privada e que diminuíram significativamente o rol de proteções dos trabalhadores garantidas na CLT, era se adequar aos interesses do mercado e seguir a uma suposta tendência.

Dentre as alterações mais significativas, observa-se a previsão do artigo 443 da Lei 13.467/2017, que previu a possibilidade do trabalho intermitente, modalidade que dispõe sobre os chamados “contratos quebrados”, que visam a atender as necessidades esporádicas do empregador. O § 3º do artigo 443 define esta modalidade como: o contrato de trabalho no qual a prestação de serviços, com subordinação,

não é contínua, ocorrendo com alternância de períodos de prestação de serviços e de inatividade, determinados em horas, dias ou meses, independentemente do tipo de atividade do empregado e do empregador, exceto para os aeronautas, regidos por legislação própria.

Este formato de contrato permite que o trabalhador seja convocado de acordo com os interesses produtivos do empregador, causando uma grande insegurança e estresse ocasionado pela precarização da condição de trabalho, uma vez que o trabalhador passa a receber uma remuneração ocasional, baseada apenas no tempo que foi dedicado para a atividade em questão, ao invés da remuneração clássica em troca do cumprimento de uma jornada, além dos reflexos no 13º salário, férias e contribuição previdenciária. Ademais, a lei prevê que o empregador pode convocar o trabalhador apenas três dias antes do início da atividade para qual ele foi contratado, momento em que o trabalhador terá conhecimento da sua jornada de trabalho e remuneração decorrente da mesma, contribuindo para aumentar a sensação de insegurança para o trabalhador.

Em relação ao enfraquecimento dos sindicatos, a reforma previu a suspensão da contribuição sindical e a exclusão dos sindicatos no processo de homologação das demissões, prejudicando a fiscalização pelos órgãos dos direitos de seus membros, além de enfraquecer, também, o próprio papel fiscalizador da justiça trabalhista.

Por fim, e não menos relevante, destaca-se que o artigo 4º da Lei 13.467 alterou a Lei Trabalhista ao estender o entendimento de que seria possível terceirizar qualquer uma das funções desenvolvidas por trabalhadores nas pessoas jurídicas de direito privado, superando a legislação anterior que restringia a terceirização apenas a funções que não eram consideradas principais na cadeia produtiva da organização empresarial, protegendo assim trabalhadores que exerciam funções consideradas principais para a consecução do objeto de determinada pessoa jurídica.

Dessa forma, observa-se que o artigo 4º da Lei 13.467 inaugurou a possibilidade de que todos os trabalhadores de uma determinada pessoa jurídica fossem terceirizados, isto é, que trabalhadores formalizados pudessem ser contratados por meio de cooperativas, pessoas jurídicas e micro-empresendedores individuais, rompendo com os vínculos trabalhistas que protegiam até então os trabalhadores que exerciam funções essenciais, podendo, inclusive, comprometer a estrutura do funcionalismo público, tendo em vista que foi aberta a possibilidade de serviços públicos serem prestados por meio de empresas prestadoras de serviços, organizações da sociedade civil de interesse público, como OSCIPs e cooperativas.

3.4.3 – A PEC dos Gastos Públicos

Além da Reforma Trabalhista, o governo Temer promoveu também a Limitação

dos Gastos Públicos, por meio da Emenda Constitucional nº 95/2016, cuja proposta tramitou pelo Congresso Nacional, inicialmente, sob o nº 241/16, representando a proposta de um Novo Regime Fiscal.

A Emenda Constitucional alterou o dispositivo constitucional que trata do investimento em políticas sociais nas áreas de segurança pública, assistência social, saúde e educação e teve como principal objetivo, incluir um dispositivo para congelar por 20 anos os investimentos públicos, bem como substituir o modelo de correção dos valores para o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.

A EC 95/2016 estabeleceu um teto para as despesas primárias de cada poder, fixando como base o valor com as despesas pagas no exercício de 2016, assim, em cada exercício seguinte, este teto deveria ser corrigido pela inflação, isto é, o IPCA do ano anterior, se repetindo a cada ano pelos próximos vinte anos. Dessa forma, o governo de Temer desvinculou as despesas com saúde e educação às receitas, conforme estabelecido pela Constituição de 1988, a partir do entendimento de que a despesa primária não cresceria, ficando congelada no valor real de 2016, ano em que se fixou a base para o cálculo.

A Emenda, ainda, estabeleceu como mecanismo de revisão desse limite a possibilidade de correção dos limites a

partir do décimo exercício de vigência da EC 95/2016, por meio de Projeto de Lei de iniciativa do Presidente da República.

Contudo, nota-se que a medida intervencionista do governo Temer reduziu as margens de manobra para os seus sucessores, lhes retirando a autonomia que teriam sobre o orçamento, uma vez que só poderiam superar o limite imposto pela EC 95/2016 por meio da alternância de receita entre as pastas desde que respeitassem o teto fixado ou propondo e conseguindo aprovação de uma nova emenda constitucional.

Por fim, conclui-se que o governo de Temer pretendeu, a partir de um discurso de crise do Estado, adotar uma política de austeridade, muito próxima, em alguns aspectos, da Reforma Gerencialista implantada no governo FHC e alinhada com o mercado econômico, a partir da proposta de controle orçamentário, bem como da Reforma Trabalhista, justificada pela ideia de eficiência da administração pública.

3.4.4 – A tentativa da Reforma da Previdência – A PEC 287 de 2016

Além da Reforma Trabalhista e da PEC dos Gastos Públicos, a agenda econômica e fiscal do governo Temer ainda pretendeu promover uma Reforma da Previdência Social e Assistência Social, registrada como PEC 287/2016, que se fosse aprovada seria a terceira desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, contudo, a reforma não

avançou em razão do enfraquecimento do apoio dos parlamentares, após o escândalo envolvendo Temer e o proprietário da empresa JBS.

Os governos de FHC e de Lula já tinham promovido reformas na Previdência, por meio das Emendas Constitucionais nº 20/98, nº 41/03 e nº 47/05, alterando o Regime Geral da Previdência Social e nos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos.

3.4.5 - O relatório de “Transição de Governo 2018-2019” e a preocupação com o funcionalismo público

Durante o ano de 2018, o governo Temer tentou adiar o reajuste do funcionalismo público que resultaria numa economia próxima aos R\$ 6,9 bilhões de reais aos cofres públicos, mas acabou cedendo as pressões e mantendo o reajuste dos servidores civis, além de viabilizar um aumento salarial para os ministros do Supremo Tribunal Federal, cujo custo representava um aumento de R\$ 930 milhões³⁹.

Em sua defesa, o governo alegou que em troca do aumento salarial dos ministros, extinguiria o auxílio-moradia para a magistratura, acordo realizado entre Temer e o Supremo Tribunal Federal.

Contudo, verifica-se que de acordo com o

³⁹ G1. Matéria de Valdo Cruz. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/blog/valdo-cruz/noticia/2018/08/29/temer-decide-manter-reajuste-dos-servidores-civis-em-2019.ghtml>> Acesso em 10.10.2020.

texto constitucional, o aumento salarial dos Ministros do Supremo, deveria gerar um efeito cascata em todo o setor público em torno de R\$ 4 bilhões.⁴⁰

Ainda, em novembro de 2018, Temer propôs que o salário do servidor deveria estar em paridade ao do setor privado, com o objetivo de conter os gastos públicos com o crescimento das remunerações nos próximos anos, uma vez que de acordo com o governo, o aumento dos salários do funcionalismo custaria aos cofres públicos o valor de R\$ 4,7 bilhões em 2019.⁴¹

Segundo o relatório “Transição de Governo 2018-2019 - Informações Estratégicas”⁴², elaborado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do governo Temer:

A massa salarial do setor público brasileiro atingiu 13,1% do PIB em 2015, superando Portugal e França, que registravam massas salariais mais altas que o Brasil há uma década. Países como a Austrália e os EUA, possuem massas salariais consideravelmente menores (cerca de 9% do PIB), ao passo que o Chile, uma nação latino-americana de renda

⁴⁰ G1. Matéria de Valdo Cruz. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/blog/valdo-cruz/noticia/2018/08/29/temer-decide-manter-reajuste-dos-servidores-civis-em-2019.ghtml>> Acesso em 10.10.2020.

⁴¹ CORREIO DO ESTADO. Disponível em: <<https://correiodoestado.com.br/politica/temer-propoe-salario-de-servidor-igual-ao-do-setor-privado-para-conter-gastos/341040>> Acesso em 10.10.2020.

⁴² BRASIL. Disponível em: https://transicao.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/Informa%C3%A7%C3%B5es-Estrat%C3%A9gicas-Minist%C3%A9rio-do-Planejamento_vers%C3%A3o-publica%C3%A7%C3%A3o_completa.pdf Acesso em: 10.10.2020.

média, gastou somente 6,4% do PIB.⁴³

O relatório, ainda, conclui que:

Os altos níveis de gastos são impulsionados pelos altos salários dos servidores públicos, e não pelo número excessivo de servidores. Isso se verifica principalmente na esfera federal, onde os salários são significativamente mais altos que aqueles pagos a servidores dos governos subnacionais, ou a trabalhadores em funções semelhantes no setor privado.⁴⁴

De acordo com os números apresentados pelo Relatório, o Poder Executivo Federal dispunha de 1.275.283 servidores, dos quais 634 mil ativos, em julho de 2018, representando 24% dos empregos formais no país, contudo, a maior preocupação é com as altas remunerações do serviço público e não com a quantidade de servidores. O relatório, ainda, destaca que o gasto com pessoal do Executivo consumiu R\$ 172 bilhões em 2017, dos quais R\$ 105,9 bilhões com servidores da ativa.⁴⁵

Segundo o relatório, apesar de 80,3%

⁴³ BRASIL. Disponível em: https://transicao.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/Informa%C3%A7%C3%B5es-Estrat%C3%A9gicas-Minist%C3%A9rio-do-Planejamento_vers%C3%A3o-publica%C3%A7%C3%A3o_completa.pdf Acesso em: 10.10.2020. p. 67.

⁴⁴ BRASIL. Disponível em: https://transicao.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/Informa%C3%A7%C3%B5es-Estrat%C3%A9gicas-Minist%C3%A9rio-do-Planejamento_vers%C3%A3o-publica%C3%A7%C3%A3o_completa.pdf Acesso em: 10.10.2020. p. 68

⁴⁵ BRASIL. Disponível em: https://transicao.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/Informa%C3%A7%C3%B5es-Estrat%C3%A9gicas-Minist%C3%A9rio-do-Planejamento_vers%C3%A3o-publica%C3%A7%C3%A3o_completa.pdf Acesso em: 10.10.2020. p. 67-68

dos servidores terem tido reajustes abaixo da inflação nos últimos dois anos, o índice de aumento para algumas categorias foi o dobro do acumulado pela inflação, de 2016 para 2018. Em termos de remuneração, a média mensal de vencimentos era de R\$ 11,2 mil, para ativos, e R\$ 9.000 para inativos, sendo que a maior remuneração mensal, no Poder executivo Federal era de R\$ 29,6 mil e a menor de R\$ 1.467,49.

O Documento apresentado pelo Governo Temer concluiu como pontos nevrálgicos para as próximas administrações públicas federais: os altos salários, os reajustes promovidos acima da inflação e a elevação dos riscos à Previdência da categoria, em razão da grande possibilidade de aumento dos pedidos de aposentadorias, uma vez que a média de idade dos servidores ativos é de 46 anos, atualmente, e que conseqüentemente vai exigir uma demanda para a recomposição no quadro do funcionalismo público. Nota-se que 17% da força de trabalho já reúnem condições para requerer a aposentadoria, mas ainda permanecem no serviço público atraídos pelos incentivos, como o abono de permanência, enquanto, 39% dos servidores públicos já têm mais de 50 anos de idade.

A preocupação com os futuros pedidos de aposentadoria é corroborada pelos dados do relatório que apontam um crescimento na concessão do benefício nos últimos anos: em 2017 foram 22.458 aposentadorias no serviço público (o que representa o maior número desde 1998), enquanto que em 2016, tinham sido 15.769, uma alta de 42%.

Com base na avaliação realizada pelo relatório, o governo Temer propôs de imediato o adiamento dos reajustes acima da inflação dos rendimentos do funcionalismo, enquanto que a médio prazo, a substituição do atual sistema de carreiras do serviço público por um modelo mais moderno e eficaz, baseado em “metas e resultados, desenvolvimento, avaliação de desempenho, governança e liderança, processo seletivo e certificações”.

Em 2018, o governo Temer fracassou ao tentar congelar os salários do servidores. Em outubro de 2017, foi publicada uma MP postergando para 2019 os reajustes previstos em 2018, contudo, a medida perdeu a eficácia por falta de tramitação no Congresso e foi derrubada pelo Supremo Tribunal Federal, órgão que no mesmo ano reivindicou o seu próprio reajuste salarial.

Considerações Finais

Em síntese, seguem algumas importantes comparações entre os governos de FHC, Lula, Dilma e Temer:

1) Em relação à produção de Emendas Constitucionais:

Tabela comparativa entre os Governos						
Presidentes	Período de Mandato	Número de EC	EC Administrativo	EC Econômico	EC Jurídico	EC Social
Fernando Henrique Cardoso	1995 - 2002	35	11	13	3	8
Luiz Inácio Lula da Silva	2003 - 2010	28	9	6	4	9
Dilma Roussef	2011 - 2016	24	7	7	3	7
Michel Temer	2016 - 2018	8	2	4	1	1

Em relação às emendas constitucionais produzidas no período de 23 anos, destacam-se, além da Reforma Administrativa Gerencial de FHC, às diversas intervenções na Previdência Social, ocorridas nos governos de FHC, de Lula e Dilma, além das emendas que objetivaram realizar ajustes fiscais considerados inexpressivos e a PEC dos Gastos Públicos do governo Temer. Assim, observa-se que dois terços, do período total que corresponde aos trinta anos de vigência da atual Constituição Federal Brasileira, foram dedicados à emendas de cunho administrativo, que objetivaram tratar do tamanho e da extensão do papel do Estado, bem como do funcionalismo público.

2) Em relação ao número de servidores públicos contratados FHC X Lula-Dilma:

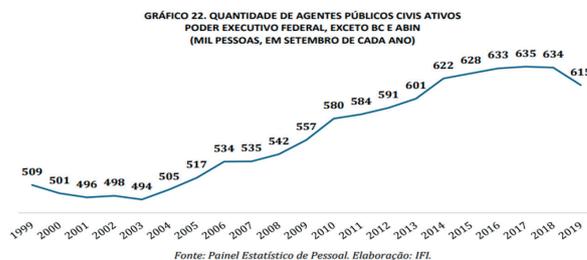
Número de Servidores Públicos Contratados por cada Governo Federal:		
Governo	Ano	Contratações
FHC	1995	19675
FHC	1996	9927
FHC	1997	9055
FHC	1998	7815
FHC	1999	2927
FHC	2000	1524
FHC	2001	660
FHC	2002	30
FHC	1995 a 2002	51613
Lula	2003	7220
Lula	2004	16121
Lula	2005	12453
Lula	2006	22112
Lula	2007	11939
Lula	2008	19360
Lula	2009	29728
Lula	2010	36600
Lula	2003 a 2010	155533
Dilma	2011	20059
Dilma	2012	20171
Dilma	2013	25815
Dilma	2014	13410
Dilma	2011 a 2014	79455

Elaborado pelo Autor com base nas informações obtidas pelo site: <https://pt.org.br/lula-e-dilma-admitem-355-mais-servidores-do-que-fhc/>

⁴⁶ CASALECCHI, Alessandro Ribeiro de Carvalho. Estudo Especial nº11: Retrato das despesas de pessoal no serviço público federal civil Parte 1. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/566654/EE11.pdf>> Acesso em 12.10.2020.

Em relação aos gastos com o funcionalismo público, observa-se que de acordo com o gráfico abaixo:

Entre 1999 e 2019, o número de agentes públicos civis ativos no Poder Executivo federal – exceto Banco Central (BC) e Agência Brasileira de Inteligência (Abin) – aumentou em 106 mil pessoas, representando um aumento de 21% (Gráfico 22). O gráfico mostra que a força de trabalho da União cresceu persistentemente nos últimos 20 anos. Quanto às implicações para as despesas, convém ressaltar que, ao contrário do que ocorre no setor privado, parte dos agentes públicos que se aposentam continua recebendo rendimento pago pelo antigo empregador: a União, que pagará as aposentadorias dos servidores. Portanto, parte da queda de 19 mil agentes em 2019 não causa redução nas despesas de pessoal. Na verdade, mantém parte das despesas e causa queda nas receitas da União com contribuições previdenciárias, que os servidores agora aposentados pagavam enquanto ativos. Como aposentados, eles continuarão contribuindo, mas em valor menor.



Segundo o estudo publicado pelo Senado, a queda observada em 2019, não seguiu o padrão histórico, sendo a primeira queda desde 2003, cuja explicação é de que muitos servidores já elegíveis para a aposentadoria decidiram se aposentar com receio de perderem benefícios com a Reforma da Previdência promulgada pela Emenda Constitucional 103/2019.⁴⁷

Observa-se por meio deste gráfico que nos anos que correspondem ao governo de FHC, a quantidade de agentes públicos se manteve estável, tendo em vista o comprometimento do governo com a Reforma Administrativa Gerencial implementada em 1998, enquanto no período que corresponde aos governos Lula-Dilma, nota-se um crescimento significativo, comprometido com uma política desenvolvimentista e com a retomada do protagonismo na atuação do Estado.

Segundo o estudo, um dos seus principais

⁴⁷ CASALECCHI, Alessandro Ribeiro de Carvalho. Estudo Especial nº11: Retrato das despesas de pessoal no serviço público federal civil Parte 1. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/566654/EE11.pdf>> Acesso em 12.10.2020.

objetivos foi destacar que as despesas com o funcionalismo público não se restringem apenas ao “salário” dos trabalhadores da União, mas também à uma série de benefícios que oneram o Estado, como aposentadorias e pensões do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), as quais foram objeto de uma reforma previdenciária em 2019, no governo Bolsonaro, por meio da EC 103/2019 e concluir que apesar da reforma ter sido destinada a conter certas despesas com os servidores, ainda há premente necessidade de se discutir uma Reforma Administrativa, que vá além do aspecto orçamentário, abordando também aspectos de produtividade e qualidade dos serviços públicos.⁴⁸

3) Em relação as diferenças entre Setor Público e Setor Privado na relação com o destinatário do serviço:

Gonçalves ao tratar das diferenças entre as atividades desenvolvidas pelo Setor Público e Privado, observa que: a) Em relação à FINALIDADE, o Setor Público objetiva prestar serviço à sociedade, enquanto o Setor Privado visa o lucro que lhe dá capacidade de sobrevivência em um ambiente de alta competição; b) em relação à PREOCUPAÇÃO, o Setor Público objetiva satisfazer o cliente na obrigação do Estado, enquanto o Setor Privado visa satisfazer o

cliente baseado no interesse da empresa; c) em relação ao CLIENTE ATENDIDO, no Setor Público este remunera indiretamente (via imposto) sem ter nenhuma simetria entre quantidade ou qualidade do serviço recebido, enquanto no Setor Privado, ele remunera diretamente a organização pelo serviço prestado ou produto adquirido; por fim, d) em relação às METAS, o Setor Público deve buscar a excelência no atendimento a todos os cidadãos ao menor custo possível, enquanto no Setor Privado, são traçadas metas visando a manutenção e expansão de mercado, tendo por base a competitividade.⁴⁹

Assim, orientado por uma política neoliberal, a Reforma Gerencialista do Estado proposta pelo governo de Fernando Henrique Cardoso e conduzida pelo então ministro do MARE, Luiz Carlos Bresser Pereira, preconizava diretrizes como: autonomia financeira e administrativa de certas entidades públicas não estatais; retorno do regime contratual-celetista para funções não essenciais de Estado; generalização da avaliação de desempenho dos servidores; possibilidade de demissão do servidor por insuficiência de desempenho e excesso de quadros; e reorganização das carreiras especialmente nas funções essenciais do Estado.

Para implementação operacional dessas diretrizes, os dois mandatos do governo de FHC lançaram um audacioso arcabouço

⁴⁸ GONÇALVES, E.M. Serviço de atendimento ao cidadão: modelo organizacional para melhoria na prestação de serviço público. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma do Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 out 2002.

⁴⁹ GONÇALVES, E.M. Serviço de atendimento ao cidadão: modelo organizacional para melhoria na prestação de serviço público. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma do Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 out 2002.

jurídico que incluía emendas constitucionais, Leis Ordinárias e Leis Complementares, dentre as quais, destacam-se a EC 19/98 e a Lei de Responsabilidade Fiscal, cujos resultados, observa-se, estiveram comprometidos com às privatizações e a redução do funcionalismo público ativo, sendo o governo que menos promoveu a ingressão de novos servidores concursados, numa evidente política de austeridade fiscal.

Nos governos que sucederam o de FHC, notam-se poucas alterações legislativas sobre o assunto, contudo, os governos de Lula e Dilma ficaram marcados por alguns aspectos de continuidade, mas principalmente pela descontinuidade com a contenção de gastos com o funcionalismo público e as contratações de cargos comissionados e concursados, que aumentaram significativamente, tendo como objetivo a substituição dos funcionários “terceirizados”, elevando as despesas federais e o comprometimento de uma porcentagem maior do PIB brasileiro.

Assim, o movimento desenvolvimentista dos governos Lula-Dilma retomou o papel protagonista do Estado por meio de uma série de medidas que objetivavam expandir a atuação da administração pública federal, rompida pelo governo de Michel Temer que, num contexto de grave crise econômica, retomou pautas neoliberais, reivindicadas pela elite empresarial, bem como promoveu uma das PECs mais controversas: a dos gastos públicos.

Apartir da análise dos avanços e retrocessos

ocorridos, entende-se que, primeiro ponto, o Estado não deve ser entendido como um elemento neutro dentro de uma sociedade quando esta for dividida em classes, como no caso brasileiro, pois as decisões tomadas por meio de políticas geram efeitos distintos em cada uma das classes e pode resultar num aprofundamento das desigualdades sociais; o segundo ponto é que limitar os gastos públicos é uma necessidade, pois o aparelho do Estado não pode ser ilimitado, deve alcançar o máximo de eficiência com o mínimo de insumos humanos, mas não materiais.

Assim, a principal questão que se coloca como perspectiva para a construção de um Estado eficiente e que seja capaz de proporcionar o bem estar aos destinatários dos seus serviços, sem exigir de seus contribuintes um valor complementar para cobrir tais despesas é o grande desafio de um governo comprometido com a população de seu país.

A partir dessas duas primeiras premissas, é importante destacar que áreas sensíveis e essenciais ao desenvolvimento de qualquer ser humano, como educação, saúde e segurança devem concentrar a maior parte dos gastos e dos serviços públicos prestados diretamente pelos governos nas três esferas da federação brasileira, descentralizando os demais serviços prestados para a iniciativa privada, desde que controlados e fiscalizados por órgãos do governo, além de igualar as condições dos servidores públicos com os do setor privado, primando pela qualificação

e meritocracia.

Em relação à implementação de uma Reforma Administrativa bem sucedida, é importante ressaltar que boas leis e emendas constitucionais são imprescindíveis, mas não bastam para o sucesso da gestão pública, tendo em vista que o ordenamento jurídico como fruto do direito é resultante de uma construção social, isto é, das reivindicações de vários grupos sociais e pelas autoridades públicas envolvidas no processo de confecção e implementação de uma determinada lei.

Assim, o alcance pela eficiência e qualidade na gestão pública não se limita apenas a um bom conjunto de leis ou dispositivos constitucionais inovadores, mas dependerá, também, do comportamento do agente público que é o responsável pela execução dos serviços prestados pelo Estado.

Neste sentido, observa-se que a eficiência, princípio preconizado no artigo 37 da Constituição Federal e que trata da prestação do serviço público, só é possível de ser alcançada se houver a rigidez tanto na prestação do serviço, bem como no rigor da punição aplicada ao agente que tiver se desviado de sua boa conduta, da mesma forma como se é exigido na iniciativa privada, onde as incertezas e as necessidades regulam o mercado de trabalho e impulsionam os trabalhadores a se destacarem dentro de seus ambientes laborais para continuarem auferindo o seu salário mensal.

Caso contrário, as excessivas garantias que

marcam o funcionalismo público nas gestões da administração pública brasileira, desde a Velha República, tendem a tornar inócuas qualquer tentativa de aperfeiçoamento da máquina pública por meio de uma reforma meramente legal e constitucional, com regras que visem uma maior eficiência do aparato estatal, mas que com o tempo se tornarão letras mortas.

Bibliografia

ANESP. Disponível em <http://anesp.org.br/todas-as-noticias/2015/3/13/gasto-de-lula-com-cargos-de-confiana-cresceu-119> Acesso em 12.10.2020.

ARAÚJO, Elizeu Serra de. As reformas da previdência de fhc e lula e o sistema brasileiro de proteção social in Rev. Pol. Públ. São Luis, v. 13, n. 1, p. 31-41, jan./jun. 2009.

BIRD, Richard Miller. Tax Reform in Latin America: A Review of Some Recent Experiences, Latin American Research Review, 27, 1, p.7-36, 1992b.

BRASIL, Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, Presidência da Republica, Brasília, novembro de 1995, disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>, acesso em 24.10.2020.

BRASIL. Disponível em <https://www2>.

senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/566654/EE11.pdf> Acesso em 12.10.2020.

BRASIL. Estudo Especial nº11: Retrato das despesas de pessoal no serviço público federal civil Parte 1. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/566654/EE11.pdf>> Acesso em 12.10.2020.

BRASIL. Disponível em: <https://transicao.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/Informa%C3%A7%C3%B5es-Estrat%C3%A9gicas-Minist%C3%A9rio-do-Planejamento_vers%C3%A3o-publica%C3%A7%C3%A3o_completa.pdf> Acesso em: 10.10.2020.

BULOS, Uadi Lammêgo. Reforma Administrativa (primeiras impressões) R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, 214: 69-98, out./dez. 1998.

CARVALHO, Carlos Eduardo. O governo Lula, triunfo espetacular do neoliberalismo, Margem Esquerda, São Paulo, n. 3, p. 132-136, 2004.

CARVALHO, Carlos Eduardo; BRAMICELANTANO, Alexandrine. A reforma tributária do governo Lula: continuísmo e injustiça fiscal In Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 44-53 jan./jun. 2007.

CASALECCHI, Alessandro Ribeiro de

Carvalho. Estudo Especial nº11: Retrato das despesas de pessoal no serviço público federal civil Parte 1. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/566654/EE11.pdf>> Acesso em 12.10.2020.

CORREIO DO ESTADO. Disponível em: <<https://correiodoestado.com.br/politica/temer-propoe-salario-de-servidor-igual-ao-do-setor-privado-para-conter-gastos/341040>> Acesso em 10.10.2020.

COSTA, F. L. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. Revista do Serviço Público, 59(3), 271-288, 2008.

COUTINHO, Ana Luísa Celino. Servidor Público: Reforma Administrativa, Estabilidade, Empregado Público e Direito Adquirido. Curitiba: Editora Juruá, 2012.

COUTO e SILVA, Almiro. Cadernos de Direito Público – Procuradoria Geral do Estado. N.º 57 Supl. Dezembro de 2003. Disponível [http://www.pge.rs.gov.br/upload/rpge57livro\(1\).pdf](http://www.pge.rs.gov.br/upload/rpge57livro(1).pdf) Acesso em 12.10.2020.

CURADO, Marcelo. Do esgotamento do projeto neoliberal ao governo Lula: em busca de um projeto nacional de desenvolvimento in CADERNOS do DESENVOLVIMENTO, Rio de Janeiro, v. 8, n. 12, pp.67-81, jan.-jun. 2013

GOMES, Darcilene C; SÓRIA, Sidartha. Política de recursos humanos do governo federal: a experiência dos governos lula e dilma rousseff In Revista da ABET, v. 13, n. 2, Julho a Dezembro de 2014.

GONÇALVES, E.M. Serviço de atendimento ao cidadão: modelo organizacional para melhoria na prestação de serviço público. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma do Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 out 2002.

G1. Matéria de Valdo Cruz. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/blog/valdo-cruz/noticia/2018/08/29/temer-decide-manter-reajuste-dos-servidores-civis-em-2019.ghtml>> Acesso em 10.10.2020.

IG - Economia. Disponível em: <<https://economia.ig.com.br/previdencia/reforma-urgente/2019-05-29/problema-antigo-previdencia-ja-foi-alterada-por-fhc-lula-e-dilma.html>> Acesso em 20.09.2020.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 3.º Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

MENEZES, Carlos Alberto. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, v. 11, n. 1, p. 1-98, JanJJuL 1999. Disponível em < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47203/45404>>. Acesso em 12.10.2020.

MORAES, M. V. E.; SILVA, T. F. & COSTA, P. V. 2008. O mito do inchaço da força de trabalho no Executivo Federal. Revista ResPública, Brasília, v. 7, n. 2, jul.-dez. Disponível em: <http://www.anesp.org.br/userfiles/respublica_7_2.pdf> Acesso em: 28.09.2020.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995 In Revista do Serviço Público, Ano 50, número 4, out.-dez., 1999.

PRZEWORSKI, Adam. Democracy and the Market: Political and Economic Reform in Eastern Europe and Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

PAULA, Ana Paula Paes De. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PAULA, Ana Paula Paes De. Por uma nova gestão pública: reinserindo o debate a partir das práticas possíveis. In A. S. Cunha, B. A. Medeiros & L. C. Aquino (Org.). Estado, instituições e democracia: república (pp. 505-530). Brasília: IPEA, 2010.

PESSOA, Robertônio Santos. Disputa política e agenda administrativa: do governo FHC à gestão Lula-Dilma In Arquivo Jurídico – ISSN 2317-918X – Teresina-PI – v. 2 – n. 1 – p. 61-81, Jan./Jun. de 2015.

SILVA. Cláudio Eduardo Regis de Figueiredo e. Administração Gerencial & reforma Administrativa no Brasil. 1º Ed. Curitiba: Juruá, 2009.

TENDLER, Judith. Bom Governo dos Trópicos - Uma Visão Crítica. Tradução de Maria Cristina Cupertino. Rio de Janeiro: Revan, Brasília, DF ENAP, 1998.

WILLIAMSON, John. The Progress of Policy Reform in Latin America. In:_____. (Ed.). Latin American Adjustment: How Much Has Happened? Washington: IIE, 1990ª.

Civil pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2006) e Graduado em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2001). Professor de Direito Constitucional, Direitos Fundamentais, Direitos Humanos e Cidadania, Direito Internacional Público e Ciências Políticas e Teoria Geral do Estado nos cursos de Direito e de Relações Internacionais do Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas - FMU; Membro do Grupo de Pesquisa O Sistema de Seguridade Social, do Programa de Pós-Graduação strictu sensu da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Avaliador da Revista Quaestio Iuris (Qualis B1) e Direito da Cidade (Qualis A1), ambas da Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UERJ. Advogado.

Biografia



Ricardo Cotrim Chacur

Doutorando em Direito pela Universidade do Porto (2019), Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2014), Especialista em Direito



fundação podemos
política para todos