

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

FELIPE HIROSHI KUTEKEN

**A Reforma Administrativa em Perspectiva Crítica:  
As posições do Sindiserf, da FIERGS e do CDES sobre a PEC 32/2020**

PORTO ALEGRE

2022

**FELIPE HIROSHI KUTEKEN**

**A Reforma Administrativa em Perspectiva Crítica:  
As posições do Sindiserf, da FIERGS e do CDES sobre a PEC 32/2020**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública e Social.

Orientadora: Renata Ovenhausen  
Albernaz

**Porto Alegre 2022**

**FELIPE HIROSHI KUTEKEN**

**A Reforma Administrativa em Perspectiva Crítica:  
As posições do Sindiserf, da FIERGS e do CDES sobre a PEC 32/2020**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de **Bacharel** em Administração Pública e Social.

Aprovado em: 05 de outubro de 2022.

**BANCA EXAMINADORA**

Christine da Silva Schröder  
Nome do professor - instituição

Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt  
Nome do professor - instituição

Porto Alegre  
2022

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço a Deus pela oportunidade de estudar e fazer o TCC, pois a vida é um milagre em meio aos desafios que percorremos. Também sou grato à minha família por me apoiar sempre.

E agradeço à minha professora Renata Ovenhausen Albernaz pela orientação e incentivo nas pesquisas acadêmicas durante a minha graduação e por me apoiar com conhecimento para a realização deste trabalho de conclusão de curso.

## RESUMO

A PEC 32/2020 propõe uma Reforma Administrativa, apresentada pelo Ministério da Economia, do Governo Bolsonaro. Esta reforma traz mudanças na estrutura administrativa do Brasil, impactando nos setores sociais e nos serviços públicos. E para compreendermos a PEC 32/2020, buscou-se analisar a perspectiva de vários atores que são afetados por essas reformas na Administração Pública. Assim, a presente pesquisa busca analisar quais as principais discordâncias e pontos em comum na interpretação da mais recente proposta de Reforma Administrativa (PEC 32/2020) por parte de diferentes classes de atores, com sede no Estado do Rio Grande do Sul: a) Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Rio Grande do Sul (SINDISERF/RS); b) FIERGS; e c) do Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES). Essas perspectivas serão analisadas em termos de: 1) modelos de administração pública que defendem; 2) diagnóstico da atual forma de gestão pública que fazem; e de 3) impactos socioeconômicos da reforma que acentuam. Em termos de expressão literal, a referida Proposta de Emenda à Constituição apresenta diversas mudanças que impactarão a estrutura do direito administrativo, em especial a de instituir oito novos princípios da Administração Pública, mantendo os cinco já conhecidos (legalidade, impessoalidade, moralidade, proporcionalidade e eficiência) e introduzir mudanças na esfera do Poder Executivo.

**Palavras-chave:** PEC 32/20 de Reforma Administrativa; Modelos de Administração Pública; Análise do Discurso; Atores Sociais.

## ABSTRACT

The PEC 32/2020 proposes an Administrative Reform, presented by the Ministry of Economy of the Bolsonaro Government. This reform brings changes in the administrative structure of Brazil, impacting the social sectors and public services. And to understand PEC 32/2020, we sought to analyze the perspective of various actors who are affected by these reforms in Public Administration. Thus, the present research seeks to analyze the main disagreements and points in common in the interpretation of the most recent proposal for Administrative Reform (PEC 32/2020) by different classes of actors, based in the State of Rio Grande do Sul: a) Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Rio Grande do Sul (SINDISERF/RS); b) FIERGS; and c) Centro de Estudos Economicos e Sociais (CDES). These perspectives will be analyzed in terms of: 1) public administration models they defend; 2) diagnosis of the current form of public management that they do; and 3) socio-economic impacts of the reform that they accentuate. In terms of literal expression, the Proposed Amendment to the Constitution presents several changes that will impact the structure of administrative law, that of instituting eight new principles of Public Administration, maintaining the five already known (legality, impersonality, morality, proportionality, and efficiency) and introduce changes in the sphere of the Executive Power.

**Keywords:** PEC 32/20 of Administrative Reform; Public Administration Models; Speech analysis; Social Actors.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
1.1. OBJETIVO GERAL .....	9
1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	9
1.3. JUSTIFICATIVA .....	10
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>13</b>
2.1. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUA REGULAÇÃO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVA .....	13
2.2. MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA: DISCUSSÕES TEÓRICAS NO BRASIL .....	17
2.3. REFORMAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA EM PERSPECTIVA HISTÓRICA .....	25
2.4. A REFORMA ADMINISTRATIVA PROPOSTA NA PEC 32/2020 .....	27
<b>3. MÉTODO E FONTES DA PESQUISA .....</b>	<b>34</b>
<b>4. LEVANTAMENTO DE DADOS E ANÁLISES .....</b>	<b>39</b>
4.1. ATORES SOCIAIS E SUAS POSIÇÕES DIANTE DA PEC Nº 32/2020 .....	39
4.1.1. A FIERGS .....	39
4.1.2. A ANÁLISE DO DISCURSO DA FIERGS .....	39
4.2.1. Sindiserf/RS .....	44
4.2.2. A ANÁLISE DO DISCURSO DO SINDISERF/RS .....	45
4.3. O CDES .....	55
4.3.1. A ANÁLISE DO DISCURSO DO CDES .....	55
<b>5. ALGUNS RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>68</b>
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>71</b>

## 1) INTRODUÇÃO

As Reformas Administrativas surgem em contextos de mudanças, com propostas de solucionar problemas particulares de uma sociedade, como é o caso da Proposta de Emenda à Constituição nº 32 de 2020 (PEC nº 32/2020), do Governo Bolsonaro, que trata da mais recente Reforma Administrativa. Diante de uma mudança estrutural delicada e substancial para a Administração Pública, é necessário que se analise o contexto em que a Reforma Administrativa se insere e o que ela busca modificar, bem como estudar os princípios basilares da coisa pública. Mas acima de tudo, é importante que se realize uma interpretação aprofundada da PEC 32/2020, através de uma análise muito clara e precisa do diagnóstico atual da Administração Pública, para, então, questionarmos a legitimidade da Reforma e se ela se alinha com os anseios democráticos.

A presente pesquisa se propõe a expandir, ainda mais, o conhecimento científico sobre a legitimidade de reformas a partir dos debates e ideias na sociedade civil, com o anseio de estudar o tema da reforma administrativa. O principal problema a ser resolvido consistirá em responder: Quais as principais discordâncias e pontos em comum na interpretação da mais recente proposta de Reforma Administrativa (PEC 32/2020), por parte de diferentes classes de atores, com sede no Estado do Rio Grande do Sul: a) Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Rio Grande do Sul (SINDISERF/RS); b) FIERGS; e c) do Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES). Essas perspectivas serão analisadas em termos de: 1) modelos de administração pública que defendem; 2) diagnóstico que fazem do atual formato de gestão pública; e de 3) impactos sócio-econômicos da reforma que acentuam.

A hipótese principal é que essas diferentes classes de atores apontam para modelos diferentes de gestão pública, e seus diagnósticos e impactos podem estar em conformidade (ou às vezes, até em contradição) com os modelos que parecem defender, apresentando prognósticos diferentes entre si. Menos divulgada na grande mídia que as defesas da FIERGS, a principal investigação a se fazer é desvendar como os outros dois atores (SINDISERF/RS e CDES), representando os servidores e a sociedade civil usuária dos serviços públicos, discutem a gestão atual e essa proposta de reforma.

A pesquisa será realizada sobre os posicionamentos desses atores em seus sites oficiais, informativos, publicações em jornais e revistas no RS e com o uso de entrevistas com os principais representantes dessas instituições.

Assim, para buscar responder ao problema de pesquisa, o presente projeto de TCC tem como objetivos:

### **1.1. OBJETIVO GERAL**

Analisar a interpretação e propostas de diferentes atores sociais, representando servidores públicos, agentes econômicos privados e cidadãos usuários do serviço público, a respeito da PEC nº 32/2020, a partir das entidades: a) Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Rio Grande do Sul (SINDISERF/RS); b) FIERGS; e c) do Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES). Essas diferentes perspectivas serão analisadas em termos de: 1) modelos de administração pública que defendem; 2) diagnóstico que fazem do atual formato de gestão pública; e de 3) impactos socioeconômicos da reforma que eles acentuam.

### **1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- 1) Descrever os principais conceitos e características dos modelos de gestão pública (Burocrático, Gerencialista, neoliberal ou de estado mínimo e o Modelo Orientado ao Serviço Público) considerados nas teorias brasileiras;
- 2) Analisar a trajetória da PEC nº 32/2020 no governo, no Congresso Nacional e na mídia, nos últimos 2 anos.
- 3) Analisar os discursos, documentos e publicações nas mídias sociais, jornais, canais institucionais e entrevistas com representantes do Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Rio Grande do Sul (SINDISERF/RS), da FIERGS e do Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES) sobre Reformas Administrativas e sobre a PEC nº 32/2020.
- 4) Comparar as interpretações e propostas desses diferentes atores, buscando sistematizar as questões que devem estar envolvidas na discussão pública dessa proposta.

### 1.3. JUSTIFICATIVA

A presente pesquisa se justifica no pensamento crítico que deve permear qualquer política de reforma de grande envergadura e impactos, como é a Reforma Administrativa. E essa perspectiva crítica enseja que todas as partes envolvidas e/ou afetadas no processo de reforma sejam ouvidas e tenham seus interesses conhecidos e levados em conta na decisão legislativa. Afinal, a PEC nº 32/2020 pode estar ensejando discussões com mudanças profundas no desenho do Estado e nas condições dos serviços públicos brasileiros e, por isso, não pode ser analisada por critérios unidimensionais financeiros e/ou de curto prazo. Há direitos em jogo na lógica da reforma, com perdas de direitos historicamente conquistados e ganhos em eficiência em outros aspectos, e cada ator social é capaz de ver essa lógica a partir da perspectiva de seus direitos e deveres afetados.

Por conta desse formato crítico, ao aprofundarmos os estudos sobre a Reforma Administrativa proposta pela PEC nº 32/2020, defendemos, através de uma análise crítica, que administrar a coisa pública não é como administrar autocraticamente uma empresa do setor privado e, por isso, devemos ter o olhar atento para com os entes administrativos, órgãos, agentes públicos e cidadãos envolvidos ou que compõe a máquina pública. Investigar suas perspectivas, interesses e visões globais do funcionamento público passa a ser essencial em uma reforma verdadeiramente ética e moral. Ademais, o conceito de Administração Pública previsto na Constituição Federal de 1988 precisa ser resgatado, implicando compreender a importância de certos princípios que regem a coisa pública, nesta Constituição que é "Cidadã", justamente por buscar meios de ampliar acesso aos direitos, mas também à imposição de deveres.

Além disso, é importante destacar que investigar a lógica que fundamenta o direito administrativo, e suas reformas, é importante, também, para entender como funciona a ordem social, pois este instituto está intimamente ligado ao que consideramos o bem comum e enseja a participação popular nas decisões públicas do governo sobre ele. Afinal, o direito administrativo, e a estrutura pública que se objetiva reformar na PEC 32/2020, visa regular a realização dos direitos dos cidadãos

insculpados na Constituição de 1988. Uma mudança mal pensada ou calculada nessa estrutura, pode gerar, assim, uma perda irreparável nesses direitos e deveres.

Responder à questão sobre “qual é a lógica por trás da reforma administrativa”, neste viés crítico de auscultar vários atores e segmentos sociais envolvidos, não é uma tarefa fácil e simples, pois o entendimento sobre o tema perpassa ideias, ideologias, construções históricas, econômicas e políticas que se unem ao Direito a partir de perspectivas muito particulares, sendo difícil, pela soma delas, chegar-se a uma perfeita totalidade. Mas a importância deste estudo é de se fazer entender o significado desta busca de perspectivas enquanto concepção de mundo real, e que enseja, no estudos desses grandes temas sociais, uma reflexão crítica multilateral a respeito das mudanças que estão sendo implementadas nos últimos anos, já que essas, como a PEC nº 32/2020, poderão trazer profundos impactos para o presente e o futuro do Brasil.

O presente projeto de TCC se alinha com as diretrizes curriculares do curso de Administração Pública e Social<sup>1</sup>, em especial no seu art. 12º, I, que diz que “são princípios fundamentais a serem atingidos pelos cursos de graduação em Administração Pública: I - o ethos republicano e democrático como norteador de uma formação que ultrapasse a ética profissional, remetendo-se à responsabilidade pela res pública e à defesa do efetivo caráter público e democrático do Estado”. Além disso, este projeto de pesquisa se propõe a definir e analisar a problemática que envolve a reforma administrativa, possibilitando que os conhecimentos adquiridos ao longo do curso possam ser aplicados ao caso concreto, conforme o art. 4º das diretrizes curriculares do cursos de Administração Pública.

Pessoalmente, enquanto estudante do curso de Administração Pública e, hoje, advogado, essa pesquisa de interlocução com vários atores me leva a escapar do dogmatismo legalista do Direito Administrativo, que me vicia a aceitar, cegamente, tudo o que advenha do processo legislativo, mas também, sugere-me questionar a prática da gestão pública, em seu fazer por resultados, analisando-a segundo a lógica principiológica crítica mais profunda de nossa Constituição. Lógica, aliás, que, nesses

---

<sup>1</sup> RESOLUÇÃO Nº 1, DE 13 DE JANEIRO DE 2014 (\*) Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Administração Pública, bacharelado, e dá outras providências.

tempos de Democracia Ameaça, como o afirmam Levistky e Ziblat, na sua obra “Como as Democracias Morrem”, urge ser reafirmada.

Daí que nosso problema de pesquisa, nesse pressuposto democrático de ausculta à sociedade, consiste em responder à seguinte questão: Como diferentes atores sociais (servidores públicos, organizações de cidadãos usuários e agentes econômicos) interpretam a lógica, a causa e os possíveis impactos da Reforma Administrativa, hoje discutida na PEC N° 32/2020?

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUA REGULAÇÃO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVA**

De acordo com Odete Medauar (2010), podemos compreender que a Administração Pública é um conceito abstrato que designa o conjunto de órgãos e entes estatais que executam atividades do Estado, sendo parte do chamado Poder Executivo. Essa Administração Pública, em face da forma federativa, no sentido vertical, divide-se em Administração Federal, Estadual, a do Distrito Federal e a Municipal, e no aspecto horizontal, divide-se em entidades da Administração Pública Direta e Indireta. Tal divisão horizontal surgiu com o advento do Decreto-lei 200/67, considerada por Pereira (2006) como a primeira reforma administrativa sob o impulso de racionalizar a Administração Pública contra os efeitos patrimonialistas que, até então, eivavam a máquina estatal.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010) explica que o direito administrativo é aquele que regula a administração pública. Assim sendo, a autora destaca que dois princípios fundamentais explicam a chamada bipolaridade do Direito Administrativo, retratada na liberdade do indivíduo diante da autoridade da Administração; são eles os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público sobre o particular, sendo esses essenciais, principalmente ao Direito Administrativo, porque, a partir deles, constroem-se todos os demais princípios que o configuram.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 inovou, na época, ao mencionar expressamente os quatro princípios a que se submete a Administração Pública Direta e Indireta, quais sejam, os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade administrativa, da publicidade (art. 37, caput, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 4-6-98). Posteriormente, com a EC 19/98, instituiu-se o quinto princípio conhecido, que é o da eficiência.

José dos Santos Carvalho Filho (2017) explica que o conceito de Administração Pública é um tanto dúbio, esclarecendo que, no sentido objetivo, a administração pública consiste na própria atividade administrativa exercida pelo Estado por meio de seus órgãos e agentes, caracterizando, enfim, a função administrativa; ao passo que, no sentido subjetivo, a Administração Pública é o sujeito que executa as atividades

administrativas, sendo formado pelo conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas incumbidas de exercer a função administrativa.

Até a implementação da nova reforma administrativa da PEC 32, são reconhecidos cinco tradicionais princípios da Administração Pública que estão expressos na CF/88, e que, segundo Meduar (2010), assim podem ser definidos:

- 1) Legalidade: tem a ver com limitação do poder e está relacionada à segurança jurídica, no sentido de que a Administração Pública se submete à Lei, devendo praticar atos conforme à norma legal vigente.
- 2) Impessoalidade: existem variações de entendimentos, pois conforme Celso Antônio de Bandeira Mello, a impessoalidade traduz a ideia de que a Administração deve tratar todos os administrados de forma igualitária, ou seja, sem discriminação ou benefícios. Já para José Afonso da Silva, este princípio quer dizer que os atos praticados pelo servidor público não são imputáveis à pessoa que o praticou, mas sim ao ente ou órgão público ao qual o agente pertence.
- 3) Moralidade administrativa: está atrelada à ideia de lisura nas práticas administrativas, devendo estas ações estar de acordo com o interesse público.
- 4) Publicidade: tem relação direta com a ideia de democracia, sendo que o princípio da publicidade encontra-se no art. 5º, XXXIII, da CF, reconhecendo a todos o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse ou do interesse coletivo geral, ressalvadas as informações de que se tenha sigilo resguardado pelo Estado.
- 5) Eficiência: princípio instituído pela Emenda Constitucional 19/98, garantindo ao usuário da Administração Pública um serviço digno e eficiente, de modo a combater a lentidão burocrática e o atraso nas demandas da sociedade.

Ademais, cabe destacar que existem os princípios estruturantes do direito administrativo, que estão implícitos na ordem jurídica que rege a Administração Pública, como o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. Nesse sentido, Alexandre Mazza (2019) explica que os interesses da coletividade são mais importantes que os interesses individuais, razão pela qual a Administração, como defensora dos interesses públicos, recebe da lei poderes especiais não extensivos aos particulares. A outorga dos citados poderes projeta a Administração Pública a uma

posição de superioridade diante do particular. Trata-se de uma regra inerente a qualquer grupo social: os interesses do grupo devem prevalecer sobre os dos indivíduos que o compõem. O segundo princípio, continua o autor (2019), é chamado de indisponibilidade do interesse público, a partir do qual os agentes públicos não são donos dos interesses por eles defendidos, estando obrigados a atuar, não segundo sua própria vontade, mas do modo determinado pela legislação. Como decorrência dessa indisponibilidade, não se admite tampouco que os agentes renunciem aos poderes legalmente conferidos ou que transacionem em juízo.

O direito administrativo conhecido até a reforma administrativa da PEC 32/2020 reconhece ainda outros princípios, como da razoabilidade e proporcionalidade, da autotutela, da hierarquia, da continuidade e da segurança jurídica.

Quanto ao seu arquétipo, a Administração Pública atual se divide em Administração Direta e Indireta, havendo subdivisões dentro de cada uma delas. A Administração Direta é composta pelos órgãos diretamente ligados aos entes da federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Conforme Agostinho Paludo (2013), a Administração Indireta é feita por entes descentralizados e autônomos, mas que estão sujeitos ao controle do Estado. De maneira ampla, a Administração Pública pode ser entendida como o conjunto de órgãos, agentes envolvidos nos serviços prestados pelo Estado para a execução dos direitos inscritos na Constituição Federal e na Legislação correlata, como saúde, educação, transporte, previdência, segurança pública e desenvolvimento econômico e outros.

Outrossim, Paludo (2013) explica que a Administração Indireta é o conjunto de órgãos que prestam serviços públicos e estão vinculados a uma entidade da administração direta, mas possuem personalidade jurídica própria (CNPJ próprio). Além disso, a criação de organizações vinculadas ao Estado, mas autônomas e descentralizadas dos entes federativos, se deve à complexa função estatal na prestação dos serviços públicos, e teve como objetivo aumentar, por meio da autonomia e excelência técnica, a eficiência e a eficácia das atividades administrativas e serviços de interesse coletivo. No caso dos órgãos da administração indireta, apesar de não haver hierarquia, as entidades se submetem ao controle e fiscalização do Estado.

Existem cinco entes que compõem a Administração Indireta, são eles as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e os consórcios públicos.

**Figura I - Organização Administrativa da União**



Fonte: Matéria para concurso: disponível em: <https://materiasparaconcursos.com.br/2020/04/17/organizacao-administrativa-da-uniaoadministracao-direta-e-indireta/>

Em termos de organização de cada entidade/órgão, tendo em vista a estrutura da Administração, Di Pietro (2020) esclarece que existem duas formas de atividade administrativa, e que, por meio da chamada desconcentração, há uma distribuição interna de competências, dentro da mesma pessoa jurídica, onde as funções administrativas são repassadas aos vários órgãos que compõem a hierarquia, criando-se uma relação de coordenação e subordinação entre uns e outros. Por conseguinte, isso é feito para descongestionar, desconcentrar, tirar do centro um volume grande de atribuições, permitindo seu mais adequado e racional desempenho, fazendo com que a desconcentração se atrele à ideia de hierarquia. A descentralização, por sua vez, conforme Mazza (2019), faz com que as atividades administrativas ocorram por meio da outorga ou da delegação. A primeira delas seria instrumentalizada por meio de lei e a entidade destinatária receberia a titularidade e a execução da atividade descentralizada. Ex.: entidades da Administração Indireta. Já a delegação ocorreria por contrato ou ato administrativo e a pessoa descentralizada receberia apenas a execução da atividade administrativa. Ex.: concessionárias de serviços públicos.

Com a EC 19/98, a Administração Pública sofreu uma significativa mudança, pois o setor privado ganhou muito mais espaço para atuar no âmbito dos serviços públicos, de modo a permitir atividades com fim lucrativo (concessões, permissões e autorizações) ou sem fim lucrativo (Organizações Sociais, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, entidades filantrópicas, entre outros). Esta nova configuração abriu margem para intensos debates a respeito do papel da coisa pública. Dessa forma, faz-se necessário entender também os modelos de gestão pública que foram instituídos no Brasil, para compreendermos qual o fundamento teórico das reformas administrativas.

## **2.2. MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA: DISCUSSÕES TEÓRICAS NO BRASIL**

### **2.2.1 Modelo Patrimonialista de Gestão Pública**

Do período colonial até o Governo Vargas, em 1930, o Brasil foi constituído por uma Administração Patrimonialista, em que o aparelho do Estado funcionava como uma extensão do poder “soberano”, de modo que os seus auxiliares (servidores) detinham status de nobreza, conforme salienta Bresser Pereira (1995). A partir da segunda metade do século XX, segundo esse autor (1995), passou a haver três formas de administrar o Estado: a administração patrimonialista, a administração pública burocrática e a administração pública gerencial, que outros autores chamam de pós-burocrática, apesar do autor retirar o qualificativo de “pública” do modo de administração patrimonialista, pois esta não visava o interesse público. Esse patrimonialismo se sustentaria nas bases histórica do Brasil, pois, segundo Moura (2016), nesta época colonial e imperial, não havia a preocupação com os interesses da coletividade, pois as terras eram divididas em capitâneas hereditárias, sesmarias e outras formas de posse e propriedade em que as famílias nobres vindas de Portugal administravam certos territórios como suas propriedades. Além disso, o governo era centralizado no poder absoluto do rei, não havendo critérios e princípios nacionais além da vontade do monarca/imperador.

### **2.2.2. Modelos de Administração Burocrática**

Essa administração patrimonialista do período colonial, imperial e até da primeira república, foi substituída pela Administração Burocrática, nos anos 1930, através do governo Vargas, mas os traços históricos na cultura política, de tantos anos patrimonialistas não se arrancam por decreto, de modo que, hoje ainda se discute problemas dos resquícios patrimonialistas na Administração Pública (CEPÊDA & MEDEIROS, 2014). Mesmo nessa ressalva, porém, explicam os autores (2014) que foi o governo Vargas quem iniciou esforços para implementar o modelo weberiano de Administração Pública, pautado no princípio da racionalidade, e que, atualmente, é conhecido como Administração Pública Burocrática. Nessa época, houve a organização de repartições, a criação e a extinção de cargos, a transferência de órgãos para outros ministérios, além de outras providências regulamentares que marcaram a diretiva de reforma administrativa, pela via da racionalização e profissionalização do serviço público, tentando afastar as velhas oligarquias agrárias de São Paulo e Minas Gerais do poder, combatendo a corrupção por meio de estruturas modernas de controle e distribuições funcionais.

Tal modelo de Administração Pública Burocrática, segundo Moura (2014), caracteriza-se pelo propósito de submeter o poder e a ação estatais às leis e regras socialmente estabelecidas, a garantir a impessoalidade na prestação dos serviços a qualquer cidadão (sem benefícios ou exclusões), a possibilitar o profissionalismo e mérito técnico aos agentes públicos e pela garantia de controle social por meio do formalismo dos procedimentos. E isso, continua o autor (2014), começou a partir da promulgação da Constituição de 1934, onde surgiram reformas administrativas concentradas na Administração de Pessoal como a aprovação do primeiro plano federal de classificação de cargos, institucionalizando o sistema do mérito com concursos, compondo planos de carreiras no âmbito do funcionalismo civil federal, criando Comissões de Eficiência, unificando salários conforme os cargos exercidos, definindo regras de promoção e transferência, propondo a criação do Instituto Nacional de Previdência Social, dentre outras medidas. Assim, o modelo burocrático, Surgiu na transição dos séculos XIX para XX com o intento do controle político da corrupção, da incompetência e do desperdício dos recursos públicos (WILSON, 1887, apud CARNEIRO & MENIUCCI, 2013), tendo por fontes:

- a. Valeu-se dos **métodos científicos** para sua estruturação, culminando no modelo de administração burocrático weberiano;
- b. Aplicável para **estabilizar um sistema social instável e de grande escala e complexidade**;
- c. Gestão pensada para **incorporar temas como democracia, legitimidade, equidade, igualdade, probidade** e para o Estado condicionar a **economia capitalista e a livre iniciativa**. (CARNEIRO & MENIUCCI, 2013).
- d. **Ligada à Política**, aos fins por ela determinados, mas deve ser **imunizada de suas interferências** (CARNEIRO & MENIUCCI, 2013), separação hoje discutida.

As características da Gestão Burocrática podem ser sintetizadas nos seguintes critérios:

1. Forte **controle dos processos**, para inibir abusos de poder, corrupção e desperdícios, o que gerou um certo insulamento burocrático (manter a estrutura a todo custo, mas perder de vista a realização dos seus fins) e restringiu a sua capacidade de autocrítica institucional.
2. **Racionalização, profissionalização e eficiência técnica**, que se expressam em:
  - i. Ligação técnica e proporcional entre meios (gestão/ações) e fins (valores e escolhas política);
  - ii. impessoalidade, despersonalização e impessoalidade do exercício do poder público;
  - iii. previsibilidade pela estrita legalidade das ações públicas (normas de procedimento);
  - iv. tentativa de equalização social na distribuição dos bens e no uso da força pública (iguais perante a lei e perante o governante);
  - v. profissionalização e meritocracia (PALUDO, 2015; CARNEIRO & MENIUCCI, 2013) em:
    - métodos imparciais e técnicos de provimento de cargos e de promoções;
    - longa ligação ao cargo, desenhando carreiras públicas;
    - meios de proteção ao reto exercício das funções públicas;

- distribuição de poder público para fazer valer suas atribuições

As críticas ao modelo burocrático surgiram, desde a década de 30, segundo CARNEIRO & MENIUCCI, 2013: (a) Pela “**sociologia das organizações**”, são “disfunções da burocracia”: comportamentos rígidos e ritualistas; adesão literal e acrítica às normas; fragmentação gerada pela ramificação da estrutura; impossibilidade de controle centralizado em grandes estruturas; dificuldade de incorporar inovações; impessoalidade virou formalismo e falta de engajamento à causa pública; sem competição, em monopólios ou em medidas de desempenho, criasse letargia; (b) Pela “**Public Choice Theory**”: pressupostos econômicos para julgar a ação do Estado e se descontrói a visão de neutralidade política da AP: Há uma incontrolada relação entre grupos de interesse, políticos e burocracia; Os burocratas atuando para ampliar o benefício próprio, não o da sociedade; Os controles são corporativistas; Por falta de engajamento, há desleixo perdulário com os recursos públicos;

### **2.2.3. Modelos de Administração Pública Gerencialista**

Mesmo a consolidação do modelo burocrático não foi capaz de atender às demandas estatais crescentes advindas das grandes transformações demográficas e econômicas do país no século XX, surgindo, assim, no compasso da onda do movimento neoliberal global dos anos 1990, uma nova forma de conceber a Administração Pública no Brasil (e no mundo) conhecida como o Modo Gerencialista de Gestão Pública. Claudia Costin (2010) menciona que ao lado de mudanças econômicas para enfrentar a suposta crise do Estado burocrático, que incluíram reduções importantes do gasto público, o governo introduziu expressiva autonomia aos dirigentes de agências e departamentos e, ao mesmo tempo, definição clara e monitoramento de resultados; além disso, os dirigentes e funcionários da cúpula da administração tiveram sua admissão para a função regulada por um contrato baseado em um acordo de desempenho baseado nos serviços adquiridos por outros órgãos públicos que, em diversas situações, tinham a opção de comprá-los de outros órgãos ou até de empresas privadas. A remuneração, e mesmo a permanência no cargo, desses administradores passaram a ser definidas por esses resultados, sendo

utilizado sistemas para monitorar e avaliar resultados alcançados, como foi o da auditoria Audit Neo-Zeland<sup>2</sup>. Ainda, segundo Costin (2010), as características mais relevantes da administração gerencial, seriam:

- sistemas de gestão e controle **centrados em resultados** e não mais em procedimentos;
- **maior autonomia gerencial** do administrador público;
- **avaliação (e divulgação) de efeitos/produtos e resultados** torna-se chaves para identificar políticas e serviços públicos efetivos;
- **estruturas de poder menos centralizadas e hierárquicas**, permitindo maior rapidez e economia na prestação de serviços e a participação dos usuários;
- **contratualização** de resultados a serem alcançados, com explicitação mais clara de aportes para sua realização;
- **incentivos ao desempenho superior**, inclusive financeiros;
- criação de **novas figuras institucionais** para realização de serviços que não configuram atividades exclusivas de Estado, como PPP (parcerias público-privadas) e Organizações Sociais e Oscips (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) que podem estabelecer parcerias com o poder público. (COSTIN, 2010, p. 34)

A lógica e o discurso do Gerencialismo sempre objetivaram que o Aparelho Estatal se tornasse mais ágil e flexível, para se adaptar às constantes mudanças tecnológicas que ocorre no mundo globalizado. O **sentimento antiburocrático** se tornou uma epidemia generalizada, juntando-se à crença de que o setor privado possuía o modelo ideal de gestão. Tais ideais se consolidaram, sobretudo, com a vitória dos conservadores na Grã-Bretanha e dos Republicanos nos EUA. No entanto, o Gerencialismo não é algo monolítico, pois ele apresenta variações ao longo do tempo, conforme demandas da sociedade.

Segundo Violin (2007), o gerencialismo prega, em seu discurso, **a eficiência, o cidadão como “cliente”, a flexibilização de princípios basilares da burocracia** estudada por Max Weber, principalmente o controle baseado no processo, dando importância à concentração nos resultados, mais conhecido como controle *a posteriori*.

O Modelo gerencial puro possui como ponto central a busca da eficiência (associada a métodos do setor privado). O fato é que há diferentes tarefas e valores no contexto das relações com a esfera política. Tal divergência de ideias gerou obstáculos em sua implementação, pois as técnicas gerenciais não devem servir apenas para aumento do desempenho organizacional, mas sim para melhorar a performance do setor administrativo junto às demandas do cidadão, que merece um serviço público de qualidade.

O primeiro a ser implantado, no caso inglês (1966), enumerando problemas no modelo burocratizado “whitehall” foi nos EUA, ao longo da década de 70, apontando a necessidade de reformular as finanças públicas, sendo o primeiro passo dele, o corte de custos e de pessoal.

Este tipo de gerencialismo teve como objetivo alcançar maior eficiência, e, deste modo, havia a necessidade de se ter mecanismos precisos de mensuração. O Governo inglês adotou uma administração por objetivos para comparação de resultados previamente determinados, a desconcentração de poderes para aumentar a autonomia das agências e dos departamentos, sob controle do poder central, e a criação de mais gerentes para delegação de autoridade.

No entanto, o enfoque na eficiência governamental deixou de lado a avaliação da efetividade dos serviços públicos, na qual o governo deveria prestar bons serviços à sociedade.

O gerencialismo pautado no modelo “Consumerism”, o controle no orçamento público não é a solução do problema, como os gerencialistas puros acreditavam, pois o orçamento público é um problema contínuo e sem uma solução permanente.

Devido a críticas a este modelo puro, e a fim de trazer aspectos públicos da administração pública ao modelo, desenhou-se correções para a incorporação de mais flexibilidade na gestão da estratégia da eficiência. Secchi (2009) explica que o modelo de Governança Pública pressupõe teorias do desenvolvimento em que a governança funciona como um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social.

Nesse sentido, "Boa governança" é a união de boas práticas de gestão pública. Outrossim, o Fundo Monetário Internacional (FMI), bem como o Banco Mundial pedem "boa governança" como requisito para nações em processo de desenvolvimento receberem investimentos e apoio técnico, e, desta forma, áreas de aplicação das boas práticas de governança acabaram capturadas pela lógica gerencialista da melhoria da eficiência administrativa, mesmo que também enfatize o controle democrático e o combate à corrupção (IMF, 2003:1).

Isso porque, ressalta Secchi (2009), a governança na linguagem empresarial e contábil significa um conjunto de princípios básicos para aumentar a efetividade de controle por parte de *stakeholders* e autoridades de mercado sobre organizações privadas. Dessa forma, os princípios institucionais de governança são: 1) a articulação

entre autoridades para controlar o respeito à legislação e 2) a garantia de integridade e objetividade pelas autoridades reguladoras do mercado. Segundo o mesmo autor, são exemplos de princípios de governança para empresas privadas: a participação proporcional de acionistas na tomada de decisão estratégica, a cooperação de empresas privadas com organizações externas (sindicatos, credores etc.) e *stakeholders* internos (empregados), além de transparência nas informações e responsabilização dos executivos do quadro dirigente perante os acionistas.

Portanto, a interpretação de governança é advinda das ciências políticas e administração pública, como um modelo mais horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas governamentais. A acepção "*governance*" denota pluralismo, no sentido de que diferentes atores têm o direito de influenciar a construção das políticas públicas. Essa definição diz respeito à mudança do papel do Estado na solução de problemas públicos. Em razão disso, a governança pública (GP) também é relacionada ao neoliberalismo. A GP também significa um resgate da política dentro da administração pública, diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública.

Costin (2010) declara que embora o gerencialismo tenha instituído uma nova forma de se conceber a Administração Pública, ele não foi capaz de romper com certos paradigmas burocráticos, tais como carreiras estruturadas e com exigência de concursos públicos para atividades de policiamento, fiscalização, regulação e coordenação de políticas públicas, a exigência de procedimentos estruturados, incluindo licitações e tomadas formais de preços para compras governamentais e contratação de obras e serviços entre outros traços burocráticos. Entretanto, De Paula (2007) identifica que essa mudança gerencialista afetou profundamente o modelo de Administração Pública, no sentido de que a concepção neoliberal de Estado foi se consolidando no mundo todo, fazendo com que o Estado passasse a se concentrar em questões político-administrativas envolvidas no foco do desenvolvimento de instituições econômicas e financeiras.

#### **2.2.4. Modelos de Administração do Novo Serviço Público**

Para contrapor o modelo gerencial de Administração Pública, segundo

Denhardt (2012), surge o modelo chamado New Public Service (Novo Serviço Público), motivado pela teoria política democrática, especialmente pautado na conexão entre cidadania e seus governos, em uma abordagem mais socialista (e menos monetarista) de Administração Pública, e tendo como base as influências de teorias sociais como a fenomenologia, o pós-modernismo e a teoria crítica. Nesse modelo do Novo Serviço Público, continua o autor (2012), destaca-se o papel ativo do cidadão em um processo democrático de deliberação e execução dos serviços públicos, exigindo-se, na contrapartida, de cada indivíduo, maiores responsabilidades quanto ao seu papel, e melhores virtudes políticas para buscar o bem comum, acentuando, assim, órgãos de deliberação envolvendo a sociedade civil e um maior destaque às conexões e elos comunitários. Segundo Denhardt, trata-se de:

Uma visão alternativa de cidadania democrática vê o indivíduo compartilhando o autogoverno de uma forma muito mais ativa. O papel do cidadão é olhar para além do autointeresse, é enxergar o interesse público mais amplo; é um papel que toma uma perspectiva mais abrangente e de longo prazo (DENHARDT, 2012, p. 24).

O conceito a ser incorporado, neste modelo do Novo Serviço Público, seria a busca da **qualidade de serviços públicos**, devido às críticas ao enfoque a eficiência, citados anteriormente, pois a imposição de diminuição de custos poderia conduzir ao baixo nível dos serviços e não a um aumento de sua produtividade e alcance.

Houve, inicialmente, a implantação de programas de avaliação de desempenho organizacional junto a dados de consumidores. Sua estratégia, no governo britânico foi pela desconcentração (competição entre organizações do setor público), delegação da autoridade, pois quanto mais próximo ao consumidor, mais a gestão seria fiscalizada por ele.

O modelo gerencialista tinha como objetivo evitar monopólio, buscando relações contratuais de competição e controle e a possibilidade de controle pelos consumidores dos serviços públicos. A contratualização com organizações privadas seria forma de evitar este problema, com simultâneo com aumentando a qualidade dos serviços. Mesmo que a avaliação dos consumidores se tornasse importante para o modelo gerencial do Consumerism, o custo acabou assumindo proeminência, o que disparou as críticas cidadãs a esse modelo gerencial.

Críticas surgiram a esse modelo gerencialista no ponto de destacar a diferença da relação de serviços de consumidor de bens de mercado e de serviços públicos, já que diversos desses últimos eram essenciais e não poderiam se render,

exclusivamente, à lógica competitiva dos interesses do mercado. Assim, as discussões vinham no sentido de reforçar a **passagem do conceito de consumidor para o conceito de cidadão**.

O *Public Service Oriented* (PSO) trata-se do modelo que visa tornar o gerencialismo com uma roupagem mais “light”, ou seja, mais voltada para a participação do cidadão/cliente. Nesse Modelo, procura-se novos caminhos para a discussão gerencial, mas levando em conta os temas do republicanismo e da democracia, como accountability, transparência, participação política, equidade e justiça (temas pouco comuns no debate gerencial).

O PSO defende a ideia de que **virtudes políticas de descentralização e de governo local** tornam os **cidadãos mais ativos em seus direitos e deveres**, e, assim, mais capazes de participar das decisões políticas que afetam suas vidas e de suas comunidades. Também resgatam ideias de **participação política** na esfera pública e enfatiza **mecanismos de transparência** (accountability) contra o clientelismo e corporativismo. Assim, corrige a ideia burocrática de que planejamento estratégico de governo deve estar confinado à burocracia especializada, e, sem entregá-lo a uma competição aberta no mercado, devolve-o à participação cidadã.

### **2.3. REFORMAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA EM PERSPECTIVA HISTÓRICA**

No ano de 2020, o Ministério da Economia encaminhou um novo projeto de reforma administrativa na forma da Proposta de Emenda Constitucional (EC n. 32/20), partindo do pressuposto de que existiria uma série de distorções na administração pública que aumentariam o gasto com os salários e benefícios dos servidores públicos a patamares elevados como proporção do PIB. Mas esse impulso de reforma do Estado não é novo, e, por isso, aqui faremos uma digressão de alguns desses principais movimentos políticos de reforma administrativa e do Estado implementados no país.

Após um longo período de regime patrimonialista, a Administração Pública sofreu reformas e rupturas significativas, que podem ser sintetizadas no seguinte percurso, assim sintetizado, a partir de notas de aula de Albernaz (2019):

1. No Brasil, a primeira **reforma administrativa do Estado foi burocrática**, na era de Getúlio Vargas, reforma esta que, segundo

CARNEIRO & MENIUCCI, 2013, almejava incorporar elementos dessa burocracia weberiana ao Estado, a partir da criação do Departamento da Administração do Serviço Público Civil, em 1938;

**2.** A partir da década de 50, com a **era desenvolvimentista**, o Estado acaba assumindo papel proeminente como condicionador do crescimento econômico.

**3.** A seguir, foram propostas **medidas e políticas de desburocratização**, tais como a criação do Comitê de Simplificação da Burocracia; o Decreto-lei 200/67 (das entidades de administração indireta); o Programa Nacional de Desburocratização e,

**4.** A Constituição de 1988 ratificou alguns importantes princípios burocráticos, como o da necessidade de concursos públicos e o da ampliação dos serviços públicos;

**5.** por fim, em 1995, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, segundo Pereira (2003), em face do peso **da intervenção estatal na economia e da grande dimensão de responsabilidades do Estado**; as reformas dos anos 1990 apontavam que a **crise do Estado, que as ensejavam, envolvia**: (1) **crise fiscal**, ou a perda de condições de crédito pelo Estado e poupança pública negativa; (2) **esgotamento da estratégia estatizante** e a necessidade de parcerias, competição, de privatizações e da publicização dos serviços públicos; (3) necessidade de **superação da forma burocrática de administrar**, pela reestruturação, informatização e as formas de redes (ALBERNAZ, 2019)

Apesar de se mostrar contrário ao modelo burocrático de Administração Pública, Bresser-Pereira (1996) esclarece que a Reforma dos anos 1995 foram necessárias para se obter não somente uma clara distinção entre o público e o privado, mas também a separação entre o político e o administrador público, nos termos da teoria burocrática moderna, racional-legal, de perfil explorado por estudos weberianos.

A burocracia capitalista, a partir desses anos 1930, nos termos de BresserPereira (1996), baseou-se na centralização das decisões, na hierarquia traduzida na estrutura piramidal do poder, no princípio da unidade de comando, nas rotinas rígidas, no controle passo a passo dos processos administrativos, compondo uma burocracia estatal formada por administradores profissionais especialmente recrutados e treinados, de forma a neutralizar sua dependência dos poderes políticos, econômicos e sociais. No entanto, segundo pensadores neoliberais e políticos que se alinharam a esta corrente de pensamento, a Burocracia Estatal, depois de uma certa curva de seu desenvolvimento, passou a representar um entrave econômico e a gerar uma ineficiência do Estado em comparação à aceleração tecnológica em processos gerenciais da iniciativa privada. O consenso, supostamente gerado nessa leitura neoliberal, gerou novas pressões por Reformas Administrativas, surgindo a Reforma levada a cabo no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, do Governo

Fernando Henrique Cardoso, promovido, na década de 1990, justamente pelas mãos e inteligência do grande economista, Sr. Bresser Pereira, então ministro do Ministério de Reforma Administrativa (MARE).

O racionalismo econômico e as transformações que surgiram no Brasil a partir da década de 1970, a gestão pública se desenvolveu sob a perspectiva de um novo gerencialismo, mais conhecido como New Public Management (NGP). Assim, para Carneiro & Menicucci (2013), a interpretação do novo pensamento hegemônico que surgiu a partir da década de 1990 no Brasil, convencionalmente chamado de neoliberalismo, surgiu devido a uma série de fatores, em especial ao diagnóstico de crise econômica que se transmutou em crise do Estado, cuja faceta mais escancarada seria a crescente necessidade de financiamento de um déficit público descontrolado, apontando para o comprometimento das condições de governabilidade.

Nesse sentido, a reforma administrativa do Governo FHC, através da EC 19/98, foi instituída sob o fundamento do discurso neoliberal de Estado, adotado pelo Governo da época, no sentido de combater a suposta crise do aparelho estatal e o déficit econômico que afligia o país.

Diante desse panorama, fica a dúvida: os valores atribuídos ao mercado são aplicáveis à coisa pública? E a visão neoliberal de mundo é suficiente para fundamentar a Administração Pública? Diante disso, Carneiro & Manicucci (2013) salientam que surgiram diversas contribuições acadêmicas que apontam para novas perspectivas de se conceber a Administração Pública, trazendo críticas aos modelos anteriores, em especial o gerencialista, trazendo ideias reformistas que incluem dimensões políticas e sociais.

#### **2.4. A REFORMA ADMINISTRATIVA PROPOSTA NA PEC 32/2020**

Quando analisamos a PEC 32/2020, verificamos que a política proposta para ser implementada pelo Governo Bolsonaro conota a ideia de que a máquina pública é ineficiente na sua forma e modelo, sendo necessário implementar uma Gestão Pública com a intenção de melhorar com a “burocracia estatal”. Esse discurso de ineficiência estatal vem sendo propagado em vários lugares e países, hoje, compondo um suposto consenso anti-estado burocrático.

Nota-se que a PEC 32/2020 segue o modelo gerencial de Administração

Pública, elaborada por Paulo Guedes, então Ministro da Economia do Governo Bolsonaro, quando propõe, em seu documento publicado no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados Federais, o desafio de enfrentar um alegado duplo colapso: 1) no sistema de prestação de serviços para a população e; 2) no orçamento público brasileiro. O projeto diagnostica, de uma forma bastante retórica (sem amparo em dados demonstrados no texto ou de outros tipos de evidência), uma estrutura complexa e pouco flexível da gestão de pessoas, tornando difícil a implementação de soluções céleres. Se hoje, como visto anteriormente, são cinco os princípios de Administração Pública que formam o escopo e dimensionam a estrutura administrativa no Brasil, previstos no art. 37 da carta magna (os princípios da: 1) Legalidade; 2) Impessoalidade; 3) Moralidade; 4) Publicidade e 5) Eficiência), a PEC 32/2020 propõe a alteração do art. 37 da Constituição Federal, acrescentando mais oito princípios da Administração Pública, quais sejam: 6) transparência, 7) inovação, 8) responsabilidade, 9) unidade, 10) coordenação, 11) boa governança pública, 12) eficiência e 13) subsidiariedade, totalizando treze os princípios que passarão a fundamentar a Administração Pública, acaso aprovada a emenda constitucional.

A PEC 32/2020 ataca principalmente os servidores públicos, de modo a prever alterações como no Art. 37, inciso II, da CF/88, acerca da investidura em cargo público, diferenciando cargos com vínculos por prazo indeterminado e cargos típicos de Estado. Ainda, acrescenta, além de provas ou provas e títulos, as seguintes etapas: cumprimento de período de um ou dois anos de vínculo de experiência com desempenho satisfatório, para cada tipo de cargo, respectivamente; e a classificação final dentro do quantitativo previsto no edital do concurso público ao final desse período de experiência.

Outrossim, a PEC 32/2020<sup>2</sup> apresenta mudanças nas regras permanentes e transitórias, que serão regulamentadas por leis complementares após a sua aprovação, abordando a questão da gestão de pessoas; política remuneratória e de benefícios; ocupação de cargos de liderança e assessoramento; organização da força de trabalho no serviço público; progressão e promoção funcionais; desenvolvimento e

---

<sup>2</sup> Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020 – que institui mudanças na Administração Pública e nos regimes dos servidores Públicos.

capacitação de servidores e a duração máxima da jornada para fins de acumulação de atividades remuneradas.

Nesse sentido, a Proposta de Emenda nº 32 do ano de 2020 traz um plano de, supostamente, trazer mais agilidade e eficiência aos serviços oferecidos pelo Governo com base em quatro fundamentos: 1) foco em servir: consciência de que a razão de existir do governo é servir aos brasileiros; 2) valorização das pessoas: reconhecimento justo dos servidores, com foco no seu desenvolvimento efetivo; 3) agilidade e inovação: gestão de pessoas adaptável e conectada com as melhores práticas mundiais; e 4) eficiência e racionalidade: alcance de melhores resultados, em menos tempo e com menores custos.

Destaca-se que a proposta adota um discurso antiburocrático como meio de viabilizar a prestação de serviço público de qualidade para os cidadãos, pressupondo que a Administração Pública pós-FHC apresenta diversos pontos negativos e, inclusive, caracteriza a coisa pública como sendo ultrapassada e causadora do déficit econômico e social vivido pelo Brasil, hoje. Assim, a Reforma Administrativa de Bolsonaro assume o discurso de desburocratizar o Estado, através de justificativas de prover-lhe maior dinamicidade, racionalidade e eficiência em sua atuação.

A realidade que a Proposta de Emenda à Constituição nº 32 do ano de 2020 pretende alterar questiona a figura do servidor público, em especial no inciso I do art. 37 da CF, que dispõe sobre o acesso aos cargos públicos, substituindo conceitos como o de “funções públicas” para o termo dos “vínculos públicos”, flexibilizando o que se convencionou denominar de funcionário/servidor público, e permitindo que a máquina pública contrate os seus agentes nas mesmas bases do mercado, e que isso, acreditam os reformadores, por si só, levaria a mudanças qualitativas no trabalho do que então se nomeia servidor público. Novamente, seria oportuno provar essa hipótese antes de lançá-la como lei.

Se aprovada a Emenda à Constituição, a criação do inciso II-A do art. 37 da CF passaria a disciplinar o ingresso em “cargo com vínculo por prazo indeterminado”, isto é, o novo nome dado ao cargo efetivo sem estabilidade, ou com estabilidade seria apenas no caso de cargo de atividades típicas de Estado.

Além disso, o concurso público passa a ser regido por duas etapas, a primeira delas é o chamado período de experiência de um ano, em que o aprovado deverá demonstrar “desempenho satisfatório” para ser classificado numa “lista dos mais eficientes” e, na segunda etapa, serão efetivados, de fato, aqueles que forem mais bem avaliados no desempenho da primeira etapa.

O termo “eficiência” conota uma ligação com valores gerencialistas, que, por sua vez, são frutos diretos da concepção neoliberal de mundo que defende o Estado Mínimo, a competição ilimitada no mercado e a total liberdade econômica. Servidores públicos, e as concepções democratizantes do Novo Serviço Público, onde o povo é mais cidadão de direitos do que consumidor de serviços de sua preferência, onde o coletivo está em escala superior ao individual, não são ideias muito bem aceitas nessa visão neoliberal.

Outra mudança seria causada pela criação do inciso II-B do art. 37, que passaria a fixar as regras de investidura em “cargo típico de Estado”, mas, neste caso, o concurso teria um período de experiência de 2 anos, e depois os mais bem avaliados seriam escolhidos. Ademais, conforme a alteração no art. 41, após esse período ainda estaria o trabalhador sujeito a um estágio probatório de 12 meses, e finalmente passaria a ser considerado estável.

A nova redação do inciso V do art. 37 apresenta mais uma “inovação” terminológica, de modo que os cargos em comissão e funções de confiança passarão a ser chamados de “cargos de liderança e assessoramento”. Além disso, há a previsão de que tais cargos possam a ser destinados a “atribuições estratégicas” ou “técnicas”.

A PEC propõe a revogação do inciso IX do art. 37, e disciplina sobre a contratação temporária no art. 39-A, extinguindo o chamado regime jurídico único para os titulares de cargos efetivos. Além disso, o documento propõe a revogação do § 2º do art. 39, extinguindo a previsão das Escolas de Governo, a fim possibilitar a privatização de escolas de formação de carreiras públicas, e assim, acentuar a lógica de uma formação de quadros privatistas e mercadológicas.

Ainda, há a previsão de alteração do inciso XVI do art. 37, vedando qualquer outra atividade remunerada aos servidores ocupantes de cargos típicos de Estado, inclusive a acumulação de cargos públicos. O acúmulo de cargos, para essas carreiras

típicas de Estado, o inciso XVI-A a disciplina como apenas podendo ser no caso de exercício da docência ou de atividade própria de profissional da saúde, com profissão regulamentada, quando houver compatibilidade de horários, observado, em qualquer caso, o disposto no art. 39, caput, inciso VII. Ainda, a criação do inciso XVI-B autorizaria a acumulação remunerada de cargos públicos para servidores não ocupantes de cargos típicos de Estado, quando houver compatibilidade de horários e não houver conflito de interesse, observado, em qualquer caso, o disposto no art. 39, caput, inciso VII.

O novo inciso XXIII vedaria a concessão de vantagens e benefícios aos servidores públicos, como a) férias em período superior a trinta dias pelo período aquisitivo de um ano; b) adicionais referentes a tempo de serviço, independentemente da denominação adotada; c) aumento de remuneração ou de parcelas indenizatórias com efeitos retroativos; d) licença-prêmio, licença-assiduidade ou outra licença decorrente de tempo de serviço, independentemente da denominação adotada, ressalvada, dentro dos limites da lei, licença para fins de capacitação; e) redução de jornada sem a correspondente redução de remuneração, exceto se decorrente de limitação de saúde, conforme previsto em lei; f) aposentadoria compulsória como modalidade de punição; g) adicional ou indenização por substituição, independentemente da denominação adotada, ressalvada a efetiva substituição de cargo em comissão, função de confiança e cargo de liderança e assessoramento; h) progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço; i) parcelas indenizatórias sem previsão de requisitos e valores em lei, exceto para os empregados de empresas estatais, ou sem a caracterização de despesa diretamente decorrente do desempenho de atividades; e j) a incorporação, total ou parcial, da remuneração de cargo em comissão, função de confiança ou cargo de liderança e assessoramento ao cargo efetivo ou emprego permanente.

Além disso, a alteração do § 8º prevê a expectativa de que os órgãos e entidades da Administração possam gerir receitas próprias; explorar o patrimônio próprio; se sujeitar ao monitoramento e avaliação periódica de metas de desempenho pactuadas no contrato. Outra mudança constitucional é a possibilidade de contratação, mediante processo seletivo simplificado, de pessoal com vínculo por prazo determinado, com recursos próprios de custeio.

A nova redação do art. 201 da CF, que a PEC 32/2020 tenta implementar, prevê que a aposentadoria compulsória extinguirá automaticamente o vínculo de empregados estatais, trazendo um prejuízo em relação aos trabalhadores do setor privado que podem manter esse vínculo mesmo aposentados. Mas a PEC insinua que haverá alteração similar no setor privado.

Além disso, a referida proposta apresenta algumas regras de transição, como a garantia da estabilidade para quem já está em cargo efetivo ou vier a ingressar no serviço público até a data da nova legislação. E para estes servidores, não haveria perda dos benefícios e encargos atualmente previstos.

Diante da iminente Reforma Administrativa apresentada pela PEC 32/2020, faz-se necessário verificar a posição dos atores sociais a que se propõe a presente pesquisa, assim sendo, buscou-se como metodologia de pesquisa a análise de discurso e de conteúdo.

### **3. MÉTODO E FONTES DA PESQUISA**

Trata-se, aqui, de uma pesquisa ainda exploratória, de natureza interpretativa, realizada por meio da técnica de análise de discurso, realizada sobre fontes como textos, vídeos, documentos publicados, postagens em redes sociais e nos sites, além de discursos obtidos em entrevistas com atores das seguintes instituições analisadas:

1) A Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS), representando os interesses na Reforma Administrativa na perspectiva do grupo dos industriais e setores empresariais do Estado.

2) O Sindicato dos Servidores Federais do Rio Grande do Sul (Sindiserf/RS), representando os funcionários e empregados públicos federais afetados com a Reforma Administrativa prevista na PEC 32/20.

3) O Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES), representando os usuários, ou seja, a luta cidadã por direitos sociais e serviços públicos de qualidade.

Para desenvolver o Trabalho de Conclusão de Curso, buscou-se nos discursos as explicações e posicionamentos que os atores assumem sobre algumas questões:

- 1)** O diagnóstico, pelo ator, da condição atual da Administração Pública;
- 2)** O modelo de Administração Pública que defende;

- 3) Como julga e analisa a PEC 32/20.
- 4) Impactos que vislumbra na sociedade, economia, trabalho no Brasil com essa proposta de Reforma.

Considerou-se, nesses temas, para a análise do discurso:

- A) a posição social do ator discursivo;
- B) os interesses envolvidos em sua fala;
- C) o contexto temporal e fático de seus discursos;
- D) as relações de poder e de disputas envolvidas em seus posicionamentos.

A análise de discurso, segundo Fernandes (2005), é uma análise que assimila a visão de mundo adotada pelo autor de um “fragmento linguístico”, que enseja a interpretação em um repertório técnico. É uma técnica que tem por base os ensinamentos e estudos formulados por autores como Orlandi, Foucault e Guilhaumou, e ela consiste em um estudo da estrutura linguística dos discursos, analisando as suas implicações com diferentes subáreas, como a Psicolinguística, a Geolinguística, a Sociolinguística, entre tantas outras.

Assim, os discursos dos personagens refletem concepções ideológicas, uma visão de mundo, o ponto de vista a respeito da realidade, a justificativa e a explicação da ordem social. Trata-se do encontro de um plano de conteúdo, em que se localiza o discurso, com um plano de expressão, que se materializa nas ideias socialmente produzidas e incorporadas nas organizações. Por conseguinte, toda instituição social é um aparato de interações verbais, ou uma ordem discursiva, que facilita e restringe a ação social.

Para tanto, será necessário fazer os recortes dos fragmentos linguísticos, para extrair o enunciado de cada um deles e, por fim, o trajeto temático, na busca pelo sentido histórico, ideológico e temático que determinam o discurso, a nível macro e a micro instância em que se situam esses atores.

Severino (2016) explica que para se fazer a interpretação dos textos, é importante que seja definido o tipo de literatura a ser analisada, exigindo do pesquisador um raciocínio e um foco nos dados e interpretações relevantes. Além disso, o autor se orienta a prestar atenção na mensagem que está sendo transmitida, na relação entre o emissor e o receptor, adotando técnicas acuradas de leitura temática e interpretativa.

Como serão estudados falas a partir de diferentes atores, a abordagem hermenêutica é a mais adequada para esta pesquisa. A hermenêutica é o ramo da filosofia que tem por objeto a compreensão do entendimento, expressividade e da prática comunicativa. São duas as suas tarefas, segundo Bleicher (1980, p. 23): determinar o significado exato de uma palavra, texto, desenho etc.; descobrir as instruções contidas em formas simbólicas. Ela leva a melhor compreensão de um texto, sem preocupações generalizantes. Conforme Marconi e Lakatos (2010), a hermenêutica:

Averigua o sentido exato que o autor quis exprimir. Facilita esse tipo de crítica o conhecimento do vocabulário e da linguagem do autor, das circunstâncias históricas, ambientais e de pensamento que influenciaram a obra, da formação, mentalidade, caráter, preconceitos e educação do autor. "Compreender um texto equivale a haver entendido o que o autor quis dizer, os problemas que postulou e as soluções que propôs para os mesmos. (Marconi e Lakatos, 2010, p. 49 apud Asti Vera, 1979, p.127).

As técnicas de pesquisa que serão utilizadas, portanto, serão a documental, em informativos, sites e redes sociais, e bibliográfica, em artigos e obras para fundamentar o referencial teórico. Ademais, far-se-á a coleta de informações a partir de entrevistas guiadas com representantes dos atores sociais mencionados (FIERGS, SINDISERF e CDES).

Silva e Araújo (2017) explicam que a análise do Discurso é uma vertente da linguística que se propõe a estudar o discurso, de forma a evidenciar a relação entre língua, discurso e ideologia.

Orlandi (1999) sustenta que a materialidade específica da ideologia é o discurso e a materialidade específica do discurso é a língua, formando a tríade relação língua-discurso-ideologia. Assim, as palavras mudam de sentido conforme as palavras de quem as emprega e o contexto de quem as profere ou anuncia.

Essa abordagem de pesquisa possui sempre o caráter qualitativo-interpretativo, em que se estuda o objeto de investigação em seu contexto social. Apesar de existir a subjetividade, a análise do discurso possui uma complexidade que está pautado no entendimento dos significados produzidos pelo discurso.

Seungo Campos (2004), análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise de comunicações em que é destacada a importância da semântica para o desenvolvimento do método. Neste caso, entende-se por semântica a pesquisa do

sentido de um texto. Desta forma, é viável que se delineie os campos dos métodos de análise de conteúdo.

O autor sustenta que o método de análise de conteúdo é sustentado por duas fronteiras: de um lado a fronteira da linguística tradicional e, do outro, o território da interpretação do sentido das palavras (hermenêutica).

No centro dessas duas fronteiras, localiza-se o grupo de métodos lógico-semânticos: lógicos, pois se o alcance da análise de conteúdo é de um classificador, assim sendo, a classificação é lógica porque segue parâmetros mais ou menos definidos e o analista se vale de definições que são problemas da lógica. E da perspectiva do conteúdo de uma comunicação, incluindo a fala humana, apresenta uma visão polissêmica e valiosa, que notadamente permite ao pesquisador qualitativo uma variedade de interpretações.

É provável que o maior desafio em relação à abordagem desses conteúdos está em como visualizá-lo no **campo objetivo** e no **campo simbólico** (não aparente). Esta realidade nos remete a uma breve discussão sobre os limites dos “conteúdos manifestos” e dos “conteúdos latentes” de uma mensagem. Campos (2004) ressalta que os resultados da análise de conteúdo devem refletir os objetivos da pesquisa e ter como apoio indícios manifestos no conteúdo das comunicações. No entanto, muitas vezes ouvimos dizer que nem sempre aquilo que se está escrito é o que verdadeiramente o locutor queria dizer.

Campos (2004) explica que a análise de conteúdo não deve ser demasiadamente vinculada ao texto ou a técnica, num formalismo excessivo, que prejudique a criatividade e a capacidade intuitiva do pesquisador, e, por outro lado, nem tão subjetiva, levando-se a impor as suas próprias ideias ou valores.

Outro ponto importante destacado pelo autor é que dentro dos conteúdos há uma tendência a serem valorizados à medida que são interpretados, levando-se em consideração o contexto social e histórico sob o qual foram produzidos.

O autor (2004) explica que em relação às fases da análise de conteúdo, de modo básico, utiliza-se do campo lógico-semântico para ambientar tal descrição em:

- I) Fase de pré-exploração do material ou de leituras flutuantes do corpus das entrevistas Selecionado o corpus a ser analisado procede-se às leituras

flutuantes de todo o material, com o intuito de apreender e organizar de forma não estruturada aspectos importantes para as próximas fases da análise. Na leitura flutuante toma-se contato com os documentos a serem analisados, conhece-se o contexto e deixa-se fluir impressões e orientações. São empreendidas várias leituras de todo o material coletado, a princípio sem compromisso objetivo de sistematização, mas sim se tentando apreender de uma forma global as ideias principais e os seus significados gerais. Busca-se uma visão global em que o pesquisador se distancia para visualizar o todo.

- II) A seleção das unidades de análise (ou unidades de significados), sendo uma das mais importantes decisões para o pesquisador a seleção das unidades de análise. Nos estudos qualitativos, o investigador é orientado pelas questões de pesquisa que necessitam ser respondidas. Mais frequentemente, as unidades de análises incluem palavras, sentenças, frases, parágrafos ou um texto completo de entrevistas, diários ou livros. Normalmente o pesquisador analisa por temas, o que nos leva ao uso de sentenças, frases ou parágrafos como unidades de análise, de forma a buscar o sentido para aquilo que está sendo dito ou anunciado.
- III) O processo de categorização e subcategorização, de modo que possamos caracterizar as categorias como grandes enunciados que abarcam um número variável de temas, vislumbrando os significados e elaborações importantes que atendam aos objetivos de estudo e criem novos conhecimentos, permitindo uma visão diferenciada sobre os temas propostos.

## **4. LEVANTAMENTO DE DADOS E ANÁLISES**

### **4.1. ATORES SOCIAIS E SUAS POSIÇÕES DIANTE DA PEC Nº 32/2020**

Para a realização da análise de discurso dos três atores sociais, buscou-se coletar dados em documentos e informativos, em sites oficiais, em entrevistas com representantes ou gestores e nas publicações em redes sociais ligadas aos respectivos atores.

Assim, explorou-se uma busca minuciosa que contivesse as palavras chaves para a pesquisa: 1) PEC 32/2020; 2) Reforma Administrativa; 3) Modelo de Estado; 4) Modelo de gestão pública e 5) Administração pública.

Após, foram selecionadas as informações mais pertinentes que tratavam destas palavras-chave, e que possibilitaram delimitar e dimensionar a posição do ator social na sua forma de interpretar a Reforma Administrativa Gerencial adotada pela PEC 32/2020.

A categorização para a análise do conteúdo teve por base o referencial teórico deste trabalho, utilizando o seguinte método de análise:

- 1) O diagnóstico, pelo ator, da condição atual da Administração Pública (campo fático);
- 2) O modelo de Administração Pública que defende, onde, as características de cada modelo, que foram buscadas nos discursos, estão grifadas no referencial teórico e serão recuperadas aqui (campo simbólico);
- 3) Como cada ator julga e analisa a PEC 32/20 (campo simbólico e fático).
- 4) Impactos que vislumbra na sociedade, economia, trabalho no Brasil com essa proposta de Reforma (campo simbólico e fático).

Considerou-se, nesses temas, para a análise do discurso, os seguintes elementos simbólicos:

- A)** a posição social do ator discursivo;
- B)** os interesses envolvidos em sua fala;
- C)** o contexto temporal e fático de seus discursos;
- D)** as relações de poder e de disputas envolvidas em seus posicionamentos.

#### 4.1.1. A FIERGS

A FIERGS, Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul é, segundo seu site institucional<sup>3</sup>, a entidade sindical que representa as indústrias gaúchas, tendo sido fundada em 7 de novembro de 1930, e apresentando o propósito de atuar em políticas que fortaleçam o setor industrial nos cenários estadual, nacional e internacional, objetivando um ambiente que fortaleça a competitividade, a inovação tecnológica e o desenvolvimento.

A FIERGS organiza-se em sindicatos representativos, participando da interlocução com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, de modo a se posicionar na defesa do crescimento econômico, da expansão dos negócios com geração de valor, de mais renda e emprego e da elevação da qualidade de vida. Neste contexto, trabalha pela valorização do empresário industrial.

O presidente da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (2020/2023) é Gilberto Petry, eleito em 2017 e reeleito em 2020, é diretor-presidente da Weco SA – Indústria de Equipamento Termomecânico, de Porto Alegre, e formado em Ciências Econômicas e Administração de Empresas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

No dia 14 de janeiro de 2019, Gilberto Petry assumiu a presidência do Conselho Deliberativo do Sebrae/RS, presidindo também o Sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico e Eletrônico do Estado do Rio Grande do Sul (Sinmetal), bem como o do CIERGS. Vale ressaltar a relevância deste cargo, tendo em vista que o exercício da presidência da FIERGS e do CIERGS incumbe também o continuar administrando o Serviço Social da Indústria (Sesi-RS), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai-RS) e o Instituto Euvaldo Lodi do Rio Grande do Sul (IEL-RS).

Após conhecermos um pouco sobre a FIERGS, faz-se necessário situar o contexto em que a federação se insere na iminente Reforma Administrativa do Governo Bolsonaro. Dessa forma, buscou-se coletar fragmentos de

---

<sup>3</sup> Disponível em [HTTPS://WWW.FIERGS.ORG.BR/SOBRE-FIERGS-E-O-CIERGS](https://www.fiergs.org.br/sobre-fiergs-e-o-ciergs), acesso em 28/03/2022.

entrevistas/palestras do atual presidente da FIERGS, Sr. Gilberto Porcello Petry (mandato 2020/2023), e notícias veiculadas no site oficial da FIERGS e das demais entidades ligadas ao ator social analisado, categorizando tais informações nas unidades descritas a seguir, para determinar a lógica de pensamento defendido pela FIERGS, assim como o modelo de Administração Pública defendido pela entidade.

#### 4.1.2. Análise do discurso da FIERGS

*a) O diagnóstico, pelo ator, da condição atual da Administração Pública (campo fático)*

A FIERGS enxerga a atual condição da Administração Pública como sendo preocupante, pois entende que há uma grande crise financeira responsável pelos problemas econômicos do país, percebendo a máquina pública como inflada, o que tem gerado prejuízos para os setores privados que atuam na sociedade.

Ao ser entrevistado pela jornalista Silvana Toazza, Gilberto Petry declarou que é necessário o enxugamento da Administração Pública para ajustar a crise financeira do Estado, mas, ao mesmo tempo, ele reclamou da falta do Estado na prestação de serviços público:

“Precisamos fazer a diferenciação entre o setor público do Estado e os demais segmentos da sociedade. A fase aguda da crise financeira dura mais de uma década e não será resolvida enquanto não forem adotadas medidas para o ajuste permanente. O aumento de impostos e a renegociação de dívida apenas amenizam a situação. Contudo, o enxugamento da administração pública, focando em áreas que são prioritárias para a população, é mais do que necessário. A presença do Estado faz falta, principalmente na saúde e segurança pública. Existe uma parte do Rio Grande do Sul que continua mostrando a sua força. Para o setor privado, o ajuste não foi uma opção, mas sim uma necessidade. As empresas e as famílias cortaram na carne e se reinventaram, conseguindo superar as dificuldades.” (Gilberto Petry, Presidente da FIERGS).<sup>4</sup>

Neste sentido, a FIERGS se posicionou no sentido de que é necessário um enxugamento do setor público, mostrando claramente a defesa de estruturas de poder menos centralizadas e hierárquicas, através de um impulso ideológico neoliberal de que é necessário incentivos de desempenho superior (eficiência), inclusive financeiros

---

<sup>4</sup> Entrevista com Gilberto Petry. Disponível em: <http://especiaispio.clicrbs.com.br/maisserra/6/page3.html>

no contexto da Administração Pública, o que conota o modelo gerencial de Estado defendido pela entidade.

Além disso, a visão da FIERGS é de que a intervenção demasiada do Estado no setor privado e na economia causaria impactos negativos para a sociedade, como desemprego e desestímulo para empresas.

No dia da sua reeleição, o Presidente da FIERGS anunciou que os avanços no modelo simplificado de reforma tributária seriam essenciais para a agenda do país:

Essa Reforma será um passo decisivo na reativação do mercado interno brasileiro depois da pandemia, devendo evitar a criação de novos impostos já que nossa carga tributária se situa em patamar astronômico. Mas mais, dois temas precisam fazer parte do debate nacional: a esquecida Reforma Administrativa e a essencial Reforma Política”.<sup>5</sup>

Convém destacar que a Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul atua em parceria com o Centro das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (CIERGS). Nesse sentido, Gilberto Petry foi reeleito Presidente da FIERGS/CIERGS e sistemas SESI e SENAI para o mandato 2020/2023, tendo presidido a entidade também na gestão 2017/2020, justificando que o crescimento do país somente se dará com a desburocratização do Estado para enxugar a máquina pública e, assim, viabilizar a reforma tributária, para que as Indústrias paguem menos impostos<sup>6</sup>.

É possível identificar traços do pensamento neoliberal no discurso apresentado pela instituição FIERGS, através de seus canais de comunicação (sites e redes sociais), o que nos faz concluir que o modelo de Administração defendido pela Federação é aquele que torna o papel do aparato estatal enxuto e descaracterizado, pois o setor privado ganha protagonismo no cenário econômico e social. O papel do Estado, neste tipo de visão de mundo, é secundário, ou seja, a de um mero regulador.

#### ***b) O modelo de Administração Pública que defende***

O modelo de Administração Pública defendido pela FIERGS certamente é o gerencial, tendo em vista a defesa de princípios neoliberais, notadamente a instituição

---

<sup>5</sup> Notícia Reeleição Presidente da FIERGS. Disponível em: <https://www.sinduscom.org.br/gilbertoporcello-petry-assume-para-mais-um-mandato-a-frente-da-fiergs-e-do-ciergs>

<sup>6</sup> Palestra realizada para associados do CIPEL (Pelotas) no dia 8 de abril de 2021, disponibilizado no Youtube.

de uma reforma administrativa que visa diminuir o funcionalismo público, pois entende que o mercado deve ser priorizado em prol do crescimento da atividade econômica e prestação eficiente de serviços públicos.

Para exemplificar um caso concreto, a FIERGS defendeu a chamada “modernização do Estado”, com o avanço na privatização de três estatais gaúchas (CEEE, Corsan e Sulgás), sugerindo que este movimento representa um avanço inédito na gestão das contas públicas e que as parcerias público-privadas (PPPs) são essenciais para solucionar a crise do Estado do Rio Grande do Sul, através de concessões de serviços públicos e privatizações. Também, a crença no Estado mínimo faz com que a FIERGS enxergue os servidores públicos como causadores do que ela chama de “crise econômica e fiscal”, devido, sobretudo, a sua alta burocracia e suposta lentidão nos serviços públicos.

Ainda, o presidente da FIERGS entregou aos deputados estaduais um documento de apoio às medidas encaminhadas pelo Executivo visando à modernização do setor público, visando acabar com a crise econômica do Estado do Rio Grande do Sul, começando pela alteração na carreira dos servidores públicos, para reduzir as vantagens funcionais e diminuir a folha de pagamentos para que as despesas de pessoal não se elevem acima da receita líquida e que os servidores aposentados contribuam para a previdência, visto que antes de 1998 os servidores inativos não tinham a obrigação de contribuir. Neste informativo, Petry assinou o documento dizendo:

“O voto de V. Exa. será decisivo no encaminhamento da modernização do Estado ou de ficarmos sempre lamentando a falta de segurança, de acesso à educação de qualidade e demais serviços de saúde para toda a sociedade” (Gilberto Petry, Presidente da FIERGS). Portanto, o modelo de Administração Pública defendida pela FIERGS é a gerencial, tendo em vista a ênfase nas privatizações de Empresas Estatais e implementação de PPPs na prestação de serviços públicos.

**c) Como cada ator julga e analisa a PEC 32/20 (campo simbólico e fático).**

A gestão da FIERGS para o triênio 2020-2023 enxerga a Reforma Administrativa como sendo fundamental para o processo de crescimento do país, de forma que a

Administração Pública e os servidores públicos devem ser reduzidos para enxugar gastos e tirar a interferência do Estado no setor privado.

Assim, a FIERGS entende que o Estado deve deixar de ser interventor para se tornar mero regulador, lembrando, inclusive, a corrente de pensamento do Ministro de Adm Bresser-Pereira, no Governo Fernando Henrique Cardoso, nos anos 1990, que se autodeclarava neoliberal.

Nesse sentido, o presidente da FIERGS, Gilberto Petry argumentou, em palestra para os associados da Confederação de Indústrias de Pelotas<sup>7</sup>, que é necessário “tirar o peso do Estado no setor privado”, pois segundo ele, existe um “déficit fiscal provocado pelo tamanho excessivo da máquina pública na sociedade”, entendendo que o setor privado, sendo o protagonista da sociedade, deve se autorregular.

Assim, o presidente da FIERGS defendeu, na mesma palestra, que a reforma administrativa, atacando os servidores estatutários, enfoca que “a sociedade não pode ficar refém do ativismo do funcionalismo público” e que os trabalhadores do setor privado ficaram em desvantagem em relação aos servidores na Pandemia, pois muitos foram demitidos ou sofreram reduções salariais e os impostos continuaram rolando.

*d) Impactos que vislumbra na sociedade, economia, trabalho no Brasil com essa proposta de Reforma (campo simbólico e fático).*

Sobre a Reforma Administrativa, o presidente da FIERGS, Sr. Gilberto Porcello Petry, posicionou-se no sentido de que:

(...) questões como segurança jurídica, redução do Custo Brasil, Reforma Tributária e Reforma Administrativa, redução do Custo RS, aceleração de PPPs, privatizações, e concessões, também sejam discutidas com os candidatos. “O governador a ser eleito em outubro deve admitir que enfrentará grandes desafios, a maioria impopulares”, lembrou ele destacando que as mudanças precisarão também do Legislativo. “Neste ano eleitoral, temos a chance de votar no desenvolvimento ou de votarmos no encolhimento do Rio Grande do Sul e do Brasil. Estamos em um ano de grandes oportunidades, mas também de grandes riscos”. (FIERGS, 2022, s.p.)

Em palestra on-line, Gilberto Porcello Petry explanou, ainda, sobre a expectativa para as reformas estruturais que o Brasil necessita, indicando que “a pauta

---

<sup>7</sup> Palestra realizada para associados do CIPEL (Pelotas) no dia 8 de abril de 2021, disponibilizado no Youtube.

de reformas ainda não andou este ano, e surge o debate daquela que virá antes da outra: primeiro a Reforma Administrativa e depois a Tributária, ou primeiro a Tributária?” (FIERGS, 2022, s.p.); ele ressaltou, assim, a necessidade da Reforma Administrativa:

O presidente da FIERGS afirmou que essas reformas são fundamentais para o País, e que a administrativa irá tirar o excesso de peso da gestão pública. Ele também vê uma série de sinalizações positivas nos últimos resultados da economia brasileira a apontar para uma retomada do crescimento no País.” (FIERGS, 2022, s.p.)

Nesse sentido, o discurso adotado pelo Presidente da FIERGS mostra a posição de desburocratizar o Estado e providenciar reformas administrativas e tributárias que visem diminuir a máquina pública, em prol do setor industrial, ou seja, há uma predileção pelo papel do mercado na sociedade.

No dia 9 de março de 2020, a página do FIERGS no facebook publicou trecho do discurso do presidente Jair Bolsonaro, reproduzindo a ideia de que além da reforma previdenciária, as reformas tributária e administrativa estariam a caminho, o que denota serem favoráveis a todas elas:

O presidente Jair Bolsonaro afirmou nessa segunda-feira (9), durante o Seminário Brasil – EUA Relações Comerciais na Flórida, em Miami, que após a Reforma da Previdência, há mais duas a caminho, a Tributária e a Administrativa. “O Brasil não pode continuar sendo um dos países mais difíceis de fazer negócio. Precisamos simplificar, desburocratizar e desregulamentar”, disse ele a mais de 300 empresários americanos e brasileiros, entre eles o presidente da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS), Gilberto Porcello Petry, que se encontrou com Bolsonaro. O presidente da República salientou também que é preciso restabelecer a confiança entre Brasil e Estados Unidos.

Nota-se que a atual gestão da FIERGS se alinha não somente com os ideais neoliberais, mas também com a fala do Presidente Jair Bolsonaro, o que nos mostra os objetivos por trás da Reforma Administrativa, que visa, sobretudo, incentivar o capital em detrimento da máquina pública.

No dia 22 de janeiro de 2022, o Presidente da FIERGS discursou no Fórum Gaúcho de Desenvolvimento Econômico, com o apoio do Bannisul e da Assembleia Legislativa do RS, explicando que a indústria possui um caráter protagonista no desenvolvimento nacional, especialmente na produção de máquinas para a agricultura, criação de tecnologias científicas capazes de criar vacinas, eletrônicos e alimentos.

Ressaltou as origens alemãs e italianas para o surgimento da indústria nacional, corroborado pela capacitação profissional do sistema SENAI<sup>8</sup>.

Ainda, Petry destacou a competitividade como fator fundamental para a sociedade, pois, segundo ele, traz benefícios à população e ao mercado. Por fim, Petry declarou que está atuando na comissão da Reforma Tributária, buscando reduzir a carga de imposto, especialmente do ICMS e defendeu a expansão e implementação das PPPs (Parcerias Público-Privada), por meio de privatizações e concessões.

#### **4.2.1. Sindiserf/RS**

De acordo com o seu site oficial, o Sindicato dos Servidores Federais do Rio Grande do Sul (Sindiserf/RS) é a entidade que representa a categoria profissional dos Servidores Federais dos Ministérios, Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, com base territorial no Rio Grande do Sul. Ele foi fundado no dia 29 de novembro de 1988, no auditório da Delegacia Regional do Trabalho, na Avenida Mauá, 1013, 10º andar, em Porto Alegre/RS, para garantir o o direito de sindicalização dos servidores, insculpido na Constituição de 1988. Na assembleia que consolidou a fundação do Sindicato, foram indicados presidente e diretoria provisórios, com o objetivo de estruturar a entidade., tendo assumido, como presidente, à época, o Sr. Cláudio Tibério Piovesano, que apresentou para aprovação as primeiras reivindicações do Sindicato.

A entidade menciona, em seu site, que é filiada à CUT desde 1995, tendo se pautado na permanente luta pela manutenção e conquistas dos direitos dos servidores federais e dos trabalhadores em geral. E que esta trajetória é marcada pelo enfrentamento ao projeto neoliberal implementado no país e no mundo, através de efetivas ações contra as reformas e medidas que retiram os direitos dos trabalhadores e deterioram o serviço público. Sendo que no último período, segundo informações de seu site<sup>9</sup>, o Sindiserf/RS afirma estar na linha de frente da defesa da democracia.

---

<sup>8</sup> Discurso de Gilberto Petry, Presidente da FIERGS/CIERGS e dos Sistemas SESI (RS) e SENAI (RS) ao Fórum Gaúcho de Desenvolvimento Econômico no dia 22 de janeiro de 2022. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=nmZE0wtzBjg&t=1343s&ab\\_channel=TVFIERGS](https://www.youtube.com/watch?v=nmZE0wtzBjg&t=1343s&ab_channel=TVFIERGS).

<sup>9</sup> Disponível em [HTTP://WWW.SINDISERFRS.ORG.BR/INSTITUCIONAL/HISTORIA/](http://www.sindiserfrs.org.br/institucional/historia/), acesso em 27/03/2022.

Para analisar o discurso do Sindiserf/RS, foram selecionados trechos de discursos de representantes políticos, servidores e líderes sindicais, bem como publicações no Facebook e site oficial para compreender o discurso adotado pelo sindicato e qual seria o modelo de Administração Pública ideal para a classe, conforme a metodologia apresentada no presente trabalho. Além disso, buscou-se compreender a leitura do sindicato a respeito da PEC 32/2020 e quais seriam as possíveis ameaças e consequências de uma iminente Reforma Administrativa proposta pelo Governo Bolsonaro.

#### **4.2.2. A análise do discurso do Sindiserf/RS**

**a)** O diagnóstico, pelo ator, da condição atual da Administração Pública (campo fático)

O Sindiserf/RS diagnostica a atual condição da Adm. Pública como em iminente estado de perigo, pois entende que muitas empresas estatais serão privatizadas, o que causaria prejuízos para os serviços públicos e para a democracia. Ademais, a categoria sente que os direitos dos servidores públicos também estão em perigo, pois a PEC 32/2020 prevê uma série de mudanças nos concursos públicos e nas carreiras estatutárias, podendo a Adm. Pública contratar temporariamente funcionários para integrar o quadro de pessoal dos entes e órgãos públicos, sem contar as privatizações de estatais que podem vir a ocorrer nos próximos anos.

Nesse sentido, no dia 30 de agosto de 2021, o Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Rio Grande do Sul, juntamente com outras entidades sindicais, realizou campanha em Outdoors espalhados pelo Rio Grande do Sul, manifestando repúdio à PEC 32/2020, com objetivo de trazer o debate à população e alertar a sociedade dos impactos que poderão ser causados na Administração Pública e na prestação dos serviços públicos. Nos Outdoors, foram escritas a seguinte frase: “Deputado, quem vota contra os serviços públicos não volta!”. A mensagem é direcionada para os parlamentares gaúchos que podem votar contra a PEC<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Disponível em: <http://www.sindiserfrs.org.br/outdoors-do-sindiserf-rs-e-fsp-rs-integram-campanhacontra-a-pec-32/?fbclid=IwAR0ft1VmsjuhkbU05mAS85f0E5IAv2xS7UksFcl740jNwTrZcfEs3BnGRug>.

O Sindiserf, através do facebook, publicou vídeo do Deputado Federal Pompeo de Matos (PDT), que votou contra a PEC 32/2020, em que o parlamentar se pronuncia na defesa dos servidores públicos, rechaçando a fala do Ministro da Economia, Paulo Guedes, que chamou os servidores de parasitas do Estado. No vídeo, Pompeo ressalta a importância dos servidores públicos que atuam na educação, na saúde e na segurança pública.

Entre janeiro e março de 2021, o Sindiserf realizou uma roda de conversa com os servidores do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), abordando diversos assuntos, dentre eles a Reforma Administrativa do Governo Bolsonaro. Na reunião, a

Secretária Geral do Sindiserf afirmou que “é pauta do governo destruir o serviço público através de terceirizações, privatizações e do fim dos concursos públicos”<sup>13</sup>.

Assim, o Sindiserf/RS claramente se posiciona contra as privatizações e, conseqüentemente, contra a PEC 32/2020 promovida pelo Governo Bolsonaro, pois entende que os serviços públicos devem atuar na defesa sociedade, de forma democrática, especialmente nas áreas em que a população mais carente necessita, como a educação gratuita, a saúde pública e as políticas assistenciais do Governo.

Em ato de protesto realizado em frente ao HPS, o Sr. Marizar Mansilha, Secretário do Sindiserf, explanou no autofalante que “a PEC 32 é a destruição do serviço público, é a retirada de direitos ao cidadão que paga por isso através dos impostos”. Ainda, o representante do sindicato afirmou que:

o Sindiserf/RS está junto nesta caminhada e vamos caçar um a um dos deputados que votarem contra o serviço público, nas suas bases, e falar que eles destruíram o serviço público” (Marizar Mansilha, Secretário do Sindiserf)<sup>14</sup>.

Na ocasião, a representante da CUT-RS, Sra. Eleandra Raquel da Silva Koch, garantiu que derrotar a PEC é ‘dar uma pá de cal’ no governo Bolsonaro, explica ela:

O serviço público é novo ativo do mercado. O que acontece aqui no HPS e no Hospital Presidente Vargas é o que querem fazer em todo o serviço público, entregar para o capital (...) estamos aqui, em mais um dia de luta, para dizer que não aceitaremos a destruição do serviço público. Com a pressão nos deputados, vamos cancelar e derrotar a reforma administrativa” (Eleandra Koch, CUT/RS)<sup>15</sup>

No dia 21 de setembro de 2021, servidores das três esferas do serviço público (municipais, estaduais e federais) se uniram para lutar contra a PEC 32/2020, divulgando carta que esclarece a sua posição em defesa dos serviços públicos, das estatais e dos direitos dos trabalhadores brasileiros. Além disso, o Sindiserf alertou à população em relação às mudanças que a Reforma Administrativa do Governo.

Bolsonaro pode causar, especialmente nos impactos que a questão da terceirização e a entrega de todos os serviços públicos para OS's (Organizações Sociais) e empresas privadas pode implicar em termos do acesso a esses serviços, pois abre caminho para a cobrança de serviços que, constitucionalmente, devem ser universais e gratuitos, como saúde e educação. Mencionou, também, o fim dos concursos públicos, o que permitiria a contratação "temporária" por até 10 anos através de seleção simplificada, abrindo margem para todo o tipo de apadrinhamento e ingresso em cargos em prefeituras, estados e união, inclusive no judiciário, de parentes ou cabos eleitorais e aliados.<sup>11</sup>

Portanto, o sindicato luta para que os cidadãos não sejam tratados como clientes de empresas privadas, mas sim como cidadãos dignos de participarem democraticamente da sociedade e serem reconhecidas socialmente, adotando uma postura contra a mercantilização dos serviços públicos e sociais, principalmente na educação e saúde.

### ***b) O modelo de Administração Pública que defende***

Analisando o discurso do Sindiserf/RS, é possível interpretar que o sindicato defende uma Administração Pública tipicamente burocrática, tendo em vista a sua defesa pelos direitos dos servidores públicos e pela manutenção das empresas estatais, ou seja, uma gestão pensada em incorporar temas como democracia, legitimidade, equidade, igualdade, probidade e para o Estado condicionar a economia

---

<sup>11</sup> A aliança das três esferas do serviço público. Disponível em: <http://www.sindiserfrs.org.br/aliancadas-tres-esferas-do-servico-publico-divulga-carta-contrapec-32/?fbclid=IwAR0-40Pe5XmpGhhidNgQ2xdBBtnTQCvzGNpn5L6nl5lTR5muFJQ2K0EPdOw>. Acessado em 04/08/2022.

e a livre iniciativa, bem como o controle dos processos e protocolos oficiais mais rígidos.

No dia 26 de agosto de 2021, o Sindiserf publicou vídeo informativo à população, explicando que com o fim da estabilidade dos servidores públicos, quem perde é a população, pois, dessa forma, os funcionários deixariam de fazer o trabalho sério, como por exemplo, servidor do IBAMA que precisa atuar e fiscalizar irregularidades, mas que ao mesmo tempo teme ser demitido ou exonerado por conta de lobbies e interesses privados, havendo margem para perseguições e corrupção<sup>12</sup>.

Embora defenda predominantemente uma Administração Pública burocrática, o sindicato manifesta defender, também, em seus discursos, uma Administração pautada no New Public Service (Novo Serviço Público), motivado pela teoria política democrática, pautado na conexão entre cidadania e seus governos.

Dessa forma, o discurso do sindicato é pautado na defesa dos procedimentos formais por funcionários especializados, com competências fixas, sujeitos ao controle hierárquico, nos moldes do modelo burocrático, pois a profissionalização do funcionário que exerce o cargo técnico em razão de sua competência deve servir à população, não havendo espaço para se falar em serviço público prestado por particular (empresas privadas).

Apesar de que o modelo atual de Administração Pública tenha muitas características gerenciais, o Sindiserf/RS valoriza a burocracia estatal, no momento em que defende as carreiras públicas e os direitos dos servidores públicos, lembrando o racionalismo teorizado por Weber, pois a entidade luta em defesa de um poder hierarquizado e contralizado.

Portanto, o modelo de Administração Pública defendida pelo Sindiserf/RS é o burocrático, tendo em vista a defesa de uma máquina pública que prioriza aspectos formais, notadamente o controle processos de decisão, estabelecendo uma hierarquia funcional rígida, baseada em profissionalização.

---

<sup>12</sup> Vídeo informativo do Sindiserf/RS sobre a PEC 32/2020. Disponível em: <https://www.facebook.com/sindiserfrs/videos/1529591727386194>. Acesso em 04/08/2022.

**c) Como o ator julga e analisa a PEC 32/20 (campo simbólico e fático).**

O Sindiserf/RS julga a PEC 32/2020 como sendo nefasta e destruidora dos serviços públicos, pois entende que uma Reforma Administrativa de caráter gerencial visa extinguir direitos dos servidores e acabar com as carreiras públicas. Dessa forma, a entidade se declarou contrária à PEC 32/2020, tendo em vista a previsão de privatizações de empresas estatais e parcerias público-privadas, que, sem sua visão, podem trazer consequências negativas para um serviço público de qualidade, mudando totalmente a lógica de ser da Administração Pública, em uma mercantilização dos serviços.

O Sindicato manifestou seu apoio às lutas da classe trabalhadora na esfera estadual e municipal, defendendo o serviço público de qualidade e a valorização do servidor. Ademais, repudia toda e qualquer política “entreguista” que considere privatizar o bem público e luta pelo estado democrático de direito, onde o serviço público é um dos pilares do desenvolvimento nacional. No dia 25 de novembro de 2021, a Sra. Eleandra Raquel da Silva Koch, que é a atual secretária-geral adjunta do Sindiserf/RS, enfatizou que:

A luta nos fortalece e nos pertence e que o foco total até o final do ano é a derrubada da PEC 32. Semana que vem, o Sindiserf/RS estará novamente em Brasília, lutando contra essa reforma nefasta. Não descansaremos até derrotar a proposta que acaba com o serviço público. Seguimos juntos.”  
(Eleandra Koch)<sup>13</sup>

Assim, o sindicato analisa que a PEC 32/2020 preconiza interesses neoliberais, em detrimento dos direitos dos trabalhadores estatutários, pois existe a intenção, por parte do Governo Bolsonaro, em privatizar empresas estatais e terceirizar serviços públicos essenciais para a população mais carente.

Aos 22 de outubro de 2021, foi noticiado que o Sindiserf/RS, o Simpa, o CEPERS além de outras entidades sindicais e movimentos de trabalhadores, mobilizaram-se, em frente à Prefeitura de Porto Alegre (RS), para protestar contra a Reforma

---

<sup>13</sup> Central Única dos Trabalhadores (CUT). Notícias. Chapa única do Sindiserf-RS conquista 98,72% dos votos. 25/11/ 2021. Disponível em [HTTP://CUTRS.ORG.BR/CHAPA-UNICA-DO-SINDISERF-RS-CONQUISTA-9872-DOS-VOTOS/](http://cutrs.org.br/chapa-unica-do-sindiserf-rs-conquista-9872-dos-votos/)

Administrativa, uma vez que a PEC 32/2020 estava sendo discutida para ser aprovada nesse momento.

Em notícia veiculada pela CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL (CONDSEF)<sup>14</sup>, foi anunciado que a entidade se organizaria, a partir de 2022, para combater a Reforma Administrativa que está sendo discutida pela PEC 32/2020, pois o sindicato entende que o objetivo do Governo é acabar com o serviço público, classificando a política de privatizações do Governo como “nefasta”.

Conforme declaração da Deputada Federal Maria do Rosário, em apoio ao SINDISERV/RS:

A PEC 32 não faz apenas uma reforma administrativa, ela destrói serviços públicos, e ao destruí-los, destrói direitos da população. Ela constitui uma nova concepção de Estado e se soma à reforma da previdência feita anteriormente, não trazendo qualquer benefício para o Brasil, pois coloca em condição de abandono total aqueles que têm mais necessidade de atendimento e dos serviços públicos. Aliás, serviços públicos são direitos. Esta reforma é plenamente inconstitucional, ao violar princípios pétreos. Eu me posiciono contra a PEC 32 de forma muito determinada, pois acredito que é preciso colocar o Fora Bolsonaro e enfrentar o desmandos e o autoritarismo e o genocídio que este governo propaga. Contra a PEC 32, servidores e servidoras públicas contem com o nosso trabalho e a nossa determinação.” (Dep. Federal Maria do Rosário, 21 de junho de 2021).<sup>15</sup>

No dia 14 de julho de 2021, o Deputado Federal Paulo Pimenta, do PT-RS, por meio da página do facebook do Sindiserv/RS, falou um pouco sobre a Reforma Administrativa que o Governo Bolsonaro tenta implementar e os reflexos dela no serviço público:

A PEC da Reforma Administrativa dá sequência a um processo de desmonte do Estado brasileiro, que se inicia na reforma trabalhista e se aprofunda na Reforma da previdência e atinge centralmente os trabalhadores e trabalhadoras (servidores públicos) mas mais que isso, prejudica acentuatadamente a população, pois afeta o a qualidade do serviço público. A presença do Estado na área da saúde, educação e assistência social. Esta é uma PEC que nós somos contra, pois não traz nenhuma vantagem,

---

<sup>14</sup> CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL (CONDSEF).

NOTÍCIAS. Na luta pelo reajuste linear, Sindiserf-RS realizará assembleias nos órgãos. 13/01/2022. Disponível em <https://www.condsef.org.br/noticias/na-luta-pelo-reajuste-linear-sindiserf-rs-realizaraassembleias-nos-orgaos>, acesso em 29/03/2022.

<sup>15</sup> Pronunciamento da Deputada Federal Maria do Rosário disponibilizado na página do Facebook do Sindiserf/RS: <https://www.facebook.com/sindiserfrs/videos/28692489999512>

precarizando o serviço público, os direitos e condições de trabalho. Inverte questões fundamentais que foram garantidos em 1988, por exemplo o acesso exclusivo por concurso público. Por isso nós somos contra a PEC 32 e vamos trabalhar para derrotá-la.” (Paulo Pimenta, PT)<sup>16</sup>

Dessa forma, o Sindiserf/RS conta com o apoio de ambos deputados federais na luta contra a reforma administrativa.

Em 10 de dezembro de 2021, o Sinsiserf publicou em sua página no facebook e no seu site institucional que o sindicato comemorou 13ª semana de luta contra a PEC 32/2020, tendo pressionado os parlamentares sobre a questão do desmantelamento dos serviços públicos, o que ocasionou dificuldade para a aprovação da PEC, que necessita de pelo menos 308 votos. Assim, foi publicado que o parlamentar Jair Barros (PP), líder do Governo Bolsonaro, teria se pronunciado no site poder 360 a respeito da reforma administrativa, esclarecendo que as votações provavelmente seriam retomadas para depois das eleições de 2022<sup>17</sup>. Isto representou uma conquista provisória na luta contra a PEC nº 32/2020.

O Sindiserf realizou transmissão no Facebook, contando com a participação de Eliandra Raquel da Silva, secretária adjunta do sindicato, Marcos Rogério, assessor do Senado Federal e Max Almeida, representante da Condsef (Confederação Nacional dos Servidores Públicos Federais). Nesta transmissão online, Eliandra explicou que a PEC 32/20 é nefasta e inconstitucional para a sociedade brasileira, pois a agenda do Governo Bolsonaro e do Ministro Guedes é de privatização das estatais e de desmonte da esfera pública para entregá-los ao capital financeiro privado, tratando-se de um estado mínimo que precariza os serviços públicos e os privatiza.

O Sr. Max Almeida se posicionou contrário à Reforma Administrativa proposta pelo Governo Jair Bolsonaro, pois, segundo ele, trata-se de uma reforma que dá continuidade às reformas administrativas dos Governos FHC e Michel Temer, seguindo a linha neoliberal de Estado, ou seja, promove a “mercantilização de direitos sociais previstos na Constituição”. Além disso, o representante da Condsef explicou que esta é mais uma PEC que vem a destruir os direitos sociais, pois Michel Temer

<sup>16</sup> O Deputado Federal Paulo Pimenta (PT) gravou vídeo para o Sindiserf/RS, publicado no Facebook. Disponível em: <https://www.facebook.com/sindiserfrs/videos/256726735807639>

<sup>17</sup> Disponível em: [http://www.sindiserfrs.org.br/13a-semana-de-mobilizacao-contra-a-pec-32-embrasil-encerra-com-mais-uma-vitoria-dosservidores/?fbclid=IwAR13\\_TJwk9T9ihb2r39wNKU6yh1h88tAMoa\\_WT00HIHODgsK87BVK1z9BKK](http://www.sindiserfrs.org.br/13a-semana-de-mobilizacao-contra-a-pec-32-embrasil-encerra-com-mais-uma-vitoria-dosservidores/?fbclid=IwAR13_TJwk9T9ihb2r39wNKU6yh1h88tAMoa_WT00HIHODgsK87BVK1z9BKK)

encaminhou o Projeto do teto de gastos e a Reforma Trabalhista. Além disso, Almeida alerta para o significado do papel do Estado e que existe uma secretaria do Governo intitulada de “Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimentos e Mercado” para tais fins.

Marcos Rogério sustenta que a Reforma Administrativa é fruto do mesmo movimento que ensejou a emenda do teto de gastos públicos, impedindo a realização de novas despesas além do teto de gastos e novos investimentos em educação e saúde. Dessa forma, o Governo acaba cortando direitos e deixa o trabalhador cada vez mais desamparado, como foi o que ocorreu com a reforma da previdência e a reforma trabalhista.

Rogério explica que a reforma administrativa não vem para melhorar o Estado, mas sim destruí-lo, pois a PEC 32/2020 busca acabar com o regime jurídico único, substituindo por outros quatro novos regimes jurídicos estatutários, sendo definidos por futura lei. Nesse sentido, o assessor do Senado Federal alerta para o ponto mais importante da PEC, que é a perda da estabilidade para os cargos que não são os chamados típicos de Estado, os chamados contratos por prazo indeterminado, precarizando os serviços públicos e gerando insegurança jurídica. Outro ponto que Max Rogério ressaltou foi a questão da possibilidade de redução da jornada de trabalho com a concomitante redução dos salários (art. 37, XXIII da PEC 32/2020), valendo para todos os servidores públicos, mesmo aqueles que tomaram posse no cargo antes da Reforma Administrativa. Esta última situação geraria mais prejuízos à população que dependem dos professores e médicos, por exemplo.

O assessor do Senado Federal menciona que a PEC 32/2020 prevê a alteração no art. 84, permitindo que o Presidente da República tenha poderes para extinguir carreiras federais ou alterá-las. O servidor ainda declara que o Governo Bolsonaro busca criminalizar os servidores públicos ao dizer que o mercado é bom e o serviço público não presta<sup>18</sup>.

Portanto, o Sindiserf/RS enxerga a PEC 32/2020 como uma ameaça às instituições públicas, pois entende que uma Reforma Administrativa de caráter

---

<sup>18</sup> Debate do Sindiserf com representante do CONDSEF e dos servidores do Senado Federal. Disponível em: <https://www.facebook.com/sindiserfrs/videos/2857992831145959>. Acesso em 03/07/2022.

gerencial afetará os serviços públicos, notadamente em relação ao movimento de privatização das empresas estatais. Sem contar que o sindicato se preocupa com os direitos dos servidores estatutários, extinção de cargos e a mercantilização do setor público em prol de interesses privados.

***d) Impactos que vislumbra na sociedade, economia, trabalho no Brasil com essa proposta de Reforma (campo simbólico e fático).***

O Sindiserf/RS vislumbra impactos negativos na sociedade, na economia e no trabalho no Brasil com a PEC nº 32/2020, pois entende que as carreiras dos servidores públicos são desvalorizadas com a proposta do Governo, sem contar que o sindicato considera que o povo brasileiro está sendo ameaçado com o projeto de desmonte do país, perpetrado pelo Governo Jair Bolsonaro e seu Ministro da Economia, Paulo Guedes.

A servidora do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Eleandra Raquel da Silva Koch foi a primeira mulher a assumir o comando do Sindicato dos Servidores e Empregados Públicos (Sindiserf), assumindo a gestão 2022-2024, trabalhando na luta contra a reforma administrativa, em fevereiro de 2022. Garantiu em entrevista ao site da Condsef<sup>19</sup>:

A categoria pode esperar um sindicato que continuará atuante na defesa do serviço público, contra a privatização do mesmo, em defesa da valorização das nossas carreiras e de mudanças estruturais que possam construir um novo projeto de futuro para o Brasil, para que o povo brasileiro possa se libertar dessa política nefasta de desmonte do país, da soberania e do serviço público, representado por Jair Bolsonaro e Paulo Guedes.” (Eleandra Koch).<sup>26</sup>

Além disso, Eleandra Koch ressaltou que o principal desafio do sindicato para o triênio 2022-2024 é conseguir mobilizar os trabalhadores e trabalhadoras nos seus locais de trabalho a partir da discussão sobre a defesa do serviço público, o direito ao reajuste linear dos salários, das carreiras que estão achatadas, arrochadas, e que derrotando a PEC 32, essas lutas serão possíveis. Ainda, explicou ser necessário

---

<sup>19</sup> A Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (Condsef) foi criada em 1990, após três Congressos consecutivos de servidores públicos federais, com a participação de delegados sindicais de todo o Brasil e diversas entidades.

derrotar a PEC 32 e lutar pelas carreiras dos servidores. No entanto, sustentou que seria necessário fazer parte da mudança política em prol da construção de um Brasil melhor em 2022. Assim declarou:

“Portanto, a gente precisa que os servidores públicos tenham protagonismo na revogação das reformas nefastas que foram feitas nos governos Temer e Bolsonaro e na construção de mudanças estruturais que possam dar condições objetivas para se construir políticas efetivas de distribuição de renda, de democratização dos meios de comunicação, de avanço de debates importantes no que diz respeito a luta das mulheres, ao combate de todas as formas de lgbtqia+fobia, de combate ao racismo”<sup>20</sup>.

A diretora do Sindiserf/RS declarou em entrevista<sup>28</sup> ao site da Condsef que a principal ameaça representada pelo Governo conservador e neoliberal de Bolsonaro é o aniquilamento dos serviços públicos em prol do mercado. Além disso, entende que os direitos da população estão sendo mercantilizadas, destruídos.

Alerta o secretário-geral do Sindicato Servidores e Empregados Públicos Federais do RS (Sindiserf/RS), Sr. Marizar Mansilha de Melo, sobre essa Reforma Administrativa que ela:

Afetaré sobretudo a população mais vulnerável. Nós iremos derrotar essa reforma que significa o fim do serviço público para a sociedade. Sabíamos que o golpe de 2016 era para tirar direitos do povo, por isso as reformas trabalhistas e da Previdência. Agora, a bola da vez, é o serviço público. Por isso, nós vamos continuar a pressão e denunciar os deputados que votam contra a sociedade” (CUT, 2021, s.p)<sup>29</sup>

No dia 14 de setembro de 2021, o representante do Sindicato dos Servidores e Empregados Públicos Federais do RS (Sindiserf/RS), Marizar de Melo, explicou que a aprovação da PEC 32 vai significar o fim dos serviços públicos. Assim, o servidor solicitou que as pessoas que estavam no local refletissem sobre como seria o atendimento à saúde da população durante a pandemia sem os serviços públicos e o

<sup>20</sup> Plenária realizada pela plataforma zoom (online), contando com a participação dos servidores públicos e lideranças. Disponível no Jornal do Comércio/Jan-Fev 2022:

<http://www.sindiserfrs.org.br/wp-content/uploads/2022/02/sindiserfFEVEREIRO.pdf>

<sup>28</sup> Entrevista ao site da Condsef. Disponível em: <https://www.condsef.org.br/noticias/o-sindicatocontinuará-atuante-defesa-servico-publico-diz-eleandra-raquel-koch>

SUS. Ademais, afirmou que, se houvesse um governo federal preocupado com a saúde da população, o Brasil tido o melhor processo de vacinação do mundo<sup>21</sup>.

### 4.3. O CDES

Por fim, para interpretar a lógica do discurso do CDES, uma ONG que defende os direitos humanos, selecionou-se fragmentos de publicações, de relatórios e de informativos coletados no site oficial da organização da sociedade civil, representando usuários comuns que utilizam serviços sociais, buscando-se compreender os impactos que a Reforma Administrativa proposta pela PEC 32/2020 poderia influir na vida das pessoas, principalmente daquelas mais humildes.

O Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES), segundo seu site oficial<sup>22</sup>, é uma organização não-governamental, sem fins lucrativos, e que tem por objetivo promover o respeito e a proteção dos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais (Dhesca), notadamente o direito à participação popular em favor da coletividade, de grupos sociais desfavorecidos e vulneráveis, bem como das minorias e das futuras gerações.

Em defesa da cidadania, o CDES surgiu em 2001, em um contexto de ambiente social e político de realização do I Fórum Social Mundial, que acontecia na cidade de Porto Alegre, onde se localiza a sua sede. Na perspectiva de contribuir para a promoção de cidades mais justas, o CDES desenvolve as suas ações a partir de cinco eixos temáticos: Conflitos Fundiários, Direito à cidade e políticas públicas, gentrificação, regularização fundiária e reassentamentos.<sup>23</sup>

#### 4.3.1 Análise do discurso do CDES

*a) O diagnóstico, pelo ator, da condição atual da Administração Pública (campo fático);*

---

<sup>21</sup> Disponível em: <https://www.brasilefato.com.br/2021/09/15/manifestantes-protestam-contrareforma-administrativa-em-porto-alegre-rs>. Acesso em 22/07/2022.

<sup>22</sup> CDES. Início. Quem somos. Disponível em <https://www.cdes.org.br/quem-somos/>, acesso em 28/03/2022.

<sup>23</sup> CDES. Início. Quem somos. Disponível em <https://www.cdes.org.br/quem-somos/>, acesso em 28/03/2022.

A respeito da Administração Pública, a ONG entende que ela perpetra hostilidade contra as ocupações informais nos centros urbanos, de modo a remover forçadamente de famílias das suas próprias casas, em favor do investimento privado e das valorizações imobiliárias do mercado. Assim, o CDES enxerga que a Administração Pública está imersa em uma lógica individualista e patrimonialista através de um deturpado discurso de “progresso” e de proteção ambiental, em detrimento da dignidade das pessoas<sup>24</sup>.

Assim sendo, o diagnóstico do CDES em relação à Adm. Pública é que ela é, muitas vezes, violenta e opressora com as populações de baixa renda, que necessitam de políticas públicas assistenciais. Nesse sentido, a ONG levanta uma discussão para que o Poder Executivo tenha mais abertura em dialogar melhor com a sociedade civil, para enxergar as necessidades do povo brasileiro.

A visão do CDES acerca da realidade social de vulnerabilidade que muitas famílias humildes enfrentam é a de que o Estado se mostra ausente no que tange à prestação de serviços públicos<sup>25</sup>. Em algumas comunidades, ela destaca em seus documentos que faltam os serviços mais básicos, como o acesso à água potável, à energia elétrica, à assistência social, à saúde, à moradia e à educação.

Para confirmar este diagnóstico, nos dias 14 e 15 de março de 2019, foi realizada atividade de campo denominada de Missão em defesa do direito humano à moradia digna das Ocupações Urbanas na cidade de São Leopoldo/RS, estando presentes diversas entidades e organizações sociais que lutam pela defesa dos direitos humanos, como é caso do CDES, que através de relatórios anuais de monitoramento das condições sociais do Brasil, e que inspirou a entidade a elaborar as denominadas de “missões” para investigar denúncias e monitorar as condições das comunidades carentes.

Através da análise do documento, foi possível identificar que o CDES considera estar promovendo o fortalecimento da cidadania ao exercer as chamadas “missões”

---

<sup>24</sup> CDES, Publicações. Livro Remoções Forçadas e Administração Pública, pág. 20. Disponível em: <http://www.cdes.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Livro.-Remocoes-Forçadas-e-a-AdministracaoPublica.pdf>.

<sup>25</sup> CDES, Publicações. Coleção CDES Direitos Humanos – A luta pelos direitos humanos nas cidades. Pág. Disponível em: [http://www.cdes.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Cole%C3%A7%C3%A3oCDES-\\_Completa.pdf](http://www.cdes.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Cole%C3%A7%C3%A3oCDES-_Completa.pdf).

em nome dos direitos humanos de ocupação dos territórios urbanos, no intuito de defender o acesso à moradia dos mais pobres

Ademais, no documento (pág. 34), o CDES destaca que o Estado é deficitário não somente pela falta de assistência à população dessas comunidades carentes, como também é responsável pela violência e ameaça às famílias que necessitam de moradia, ao implementar uma política de despejo. Mas também enfatiza que através da luta da comunidade em prol dos seus direitos, foi possível firmar acordos judiciais para a suspensão dos despejos, construção de moradias do programa Minha Casa Minha Vida, no ano de 2017.

Em relação a sua visão sobre a política adotada pelo Presidente Bolsonaro, o CDES explicou que o Governo se mostrou despreparado para enfrentar a emergência da Pandemia do novo coronavírus, editando a medida provisória nº 924/2020, solicitando 11 bilhões de reais para a saúde, mas retirou parte dos recursos do Fundeb, que seria destinado à educação. Além disso, o CDES alertou a falta de serviços públicos básicos para a população mais vulnerável, especialmente a questão do saneamento básico nas comunidades, afetando a vida daqueles que mais precisam, como é o caso das mulheres negras das periferias.

#### ***b) O modelo de Administração Pública que defende***

O modelo de Administração Pública defendido pelo CDES é aquele pautado nas ideias democráticas e de participação cidadã, ou seja, a Administração “New Public Service”, em que se defende a deliberação e a participação como fatores de conquista e de geração de políticas públicas que melhor atendam à população.

Além disso, a leitura que o CDES faz do modelo ideal de Administração Pública é coerente com os seus diagnósticos publicados sobre as remoções forçadas, ou não, de famílias em assentamentos urbanos, pois segundo a ONG, a Administração Pública deve ser pautada pelos princípios basilares da supremacia do interesse público sobre o particular, de modo a concretizar os direitos fundamentais, devendo a Administração provar que utilizou os todos meios adequados para evitar a violência.

Assim, concretizam-se os direitos fundamentais preconizados pela Constituição Federal e pelo Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais,

devendo inclusive os atos discricionários estarem de acordo com o interesse público. Portanto, o CDES considera que o padrão civilizatório que perpetra violações dos direitos humanos através da remoção forçada em favor do interesse privado imobiliário coloca em xeque o próprio Estado Democrático de Direito<sup>26</sup>.

A Gestão Democrática é defendida pelo CDES como sendo um princípio constitucional que deve pautar as decisões sobre planos e ações que interferem nas comunidades, como no caso<sup>27</sup> dos moradores do Morro Santa Tereza, em Porto Alegre, que foram desapropriados de suas residências e transferidos para locais distantes e sem infraestrutura digna. Ademais, o CDES sinalizou que a duplicação da Avenida Tronco de Porto Alegre também pode ocasionar sérias ações em termos de gentrificação.

O informativo 3<sup>28</sup> de 2016 publicado no site do CDES indica que a organização não-governamental atuou em conjunto com o Governo Federal para o cadastramento 3093 famílias no programa Papel Passado, no município de Rio Grande, integrando a Prefeitura e cartórios, para dar seguimento aos processos fundiários de regularização de habitações residenciais, sem a necessidade de passar pelo crivo do judiciário, garantindo mais celeridade ao processo. Nota-se neste documento que há uma preocupação social da organização voltada ao assistencialismo social, entretanto, há muitos indícios do discurso do Novo Serviço Público, principalmente pela defesa da acessibilidade e da qualidade do serviço público demandado.

No Boletim 6<sup>29</sup> de 2013, cujo título dado foi “Desenvolvimento Urbano e Violação aos Direitos Humanos”, o CDES destacou a importância da gestão democrática na 5ª Conferência Nacional, defendendo a criação de um sistema nacional de desenvolvimento urbano. Neste documento, critica o planejamento urbano “imobiliário” que submete o poder público nas mãos do setor privado. Ademais, o CDES defendeu a criação de conselhos para a concretização de um sistema nacional de

---

<sup>26</sup> CDES, Publicações. Livro Remoções Forçadas e Administração Pública, pág. 55, 56 e 60. Disponível em: <http://www.cdes.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Livro.-Remocoes-Forcadas-e-aAdministracao-Publica.pdf>

<sup>27</sup> CDES. Publicações. Boletim 3 de 2013. Disponível em: <http://www.cdes.org.br/wpcontent/uploads/2017/10/02artigon12.pdf>

<sup>28</sup> CDES. Publicações. Informativo 3 de 2016. Disponível em <http://www.cdes.org.br/wpcontent/uploads/2017/10/02acervon01.pdf>.

<sup>29</sup> CDES. Publicações. Boletim 6 de 2013. Disponível em: <http://www.cdes.org.br/wpcontent/uploads/2017/10/02artigon15.pdf>.

desenvolvimento urbano, visando a participação da sociedade civil nas decisões. Este discurso nos indica que a organização defende pautas democratizantes. Ao mesmo tempo, o boletim elaborado pela organização social destaca que, apesar do projeto de revitalização da orla do Guaíba e as obras de infraestrutura da Copa do Mundo de 2014, em Porto Alegre, trazerem embelezamento para a cidade, ela não se adequa à gestão democrática, pois gera a degradação do orçamento participativo e do despejo de milhares de famílias de seus locais, favorecendo o interesse privado.

O relatório do CDES não critica o modelo de Administração Pública adotado pelo município de Porto Alegre, tendo em vista que muitos serviços públicos são prestados por entes privados, como na atenção primária à saúde e o próprio SUS. Dessa forma, a ONG sinaliza apenas a necessidade de prestação de serviço público de qualidade, que atenda aos interesses da população mais carente, mas, algumas vezes o faz sem questionar o gerencialismo como modelo de Administração Pública que a faz lutar<sup>30</sup>.

*c) Como cada ator julga e analisa a PEC 32/20 (campo simbólico e fático).*

Sobre a PEC 32/2020, o CDES não foi específico em falar sobre o tema, mas é possível interpretar o modelo de Administração Pública defendido pela ONG e como a entidade avalia o Governo Bolsonaro e a sua gestão de caráter neoliberal.

Dessa forma, uma Reforma Administrativa Gerencial não faz parte da visão de mundo do CDES, visto que a ONG defende uma Administração Pública Democrática, em que se defende a democracia deliberativa e participativa, através do envolvimento de diferentes atores da sociedade civil.

Ademais, a política neoliberal de privatizar estatais não é bem-vista pela entidade, apesar de que o CDES demonstrou em suas publicações aceitar o gerencialismo implementado em Porto Alegre, principalmente nas PPPs de serviços públicos de saneamento e saúde na capital gaúcha. Mas de todo modo, sinalizou diversas vezes, como será demonstrado a seguir, as consequências negativas das PPPs, notadamente nos conflitos fundiários de assentamentos urbanos.

---

<sup>30</sup> CDES, Publicações. Missão Trabalho e Moradia 4º Distrito, pág. 61 e 62. Disponível em: <http://www.cdes.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Relat%C3%B3rio-Miss%C3%A3o-4D-2.pdf>.

Em relatório<sup>31</sup> publicado pelo CDES, a organização entende que o Brasil vem sendo marcado por retrocessos, como, por exemplo, a aprovação do novo marco regulatório da água e do saneamento, que abre caminho para a privatização desse serviço público essencial e estratégico para a prevenção de diversas doenças infecciosas, incluindo a Covid-19. Nesse sentido, o CDES sustenta que através de canetadas desmanteladoras do serviço público, a postura do Poder Executivo torna questionável a narrativa de terra arrasada que se faz do cenário nacional, vindo a influenciar no combate às desigualdades sociais.

Ademais, o CDES alerta sobre a falta de democracia participativa no Governo Bolsonaro:

“A extinção, por meio do Decreto n.º 9.759, de 11 de abril de 2019, de colegiados federais (conselhos, comitês, comissões, juntas, grupos de trabalho e outros) reduziu a participação da sociedade civil na elaboração e no controle social de políticas públicas e limita consideravelmente a interação entre o poder executivo e os diferentes atores sociais e políticos, uma vez que esses mecanismos vinham sendo implementados desde a Constituição de 1988 como estratégia de fortalecimento da democracia no país.” (CDES, Relatório no Contexto da Covid-19).<sup>32</sup>

Outro ponto levantado pelo CDES é de que o Estado é desastroso em sua política habitacional<sup>33</sup>, tendo em vista que a falta de sustentabilidade dos programas federais, colocando 245 famílias na ocupação Vitória em condição de instabilidade social e jurídica. Além disso, a ONG alertou criticamente a postura da Prefeitura de Porto Alegre a respeito do projeto de revitalização do 4º Distrito, pois segundo eles, trata-se de uma proposta equivocada que reproduz a lógica mercantil e privatista, deixando de lado questões latentes que a sociedade civil clama, como é o caso das ocupações urbanas e comunidades carentes. Assim, a prestação dos serviços públicos e a revitalização são firmados por contratos de parceria público-privada:

“Pois na expectativa de suplicar por uma resistência vinda dessas populações vulneráveis que são indesejadas nas cidades, que o CDES Direitos Humanos lança a coleção “A Luta pelos Direitos Humanos nas Cidades”, tendo como seu

<sup>31</sup> CEDES. Publicações. Relatório da Sociedade Civil – Revisão Periódica Universal dos Direitos Humanos no Contexto da COVID 19, pág. 11. Disponível em: <http://www.cdes.org.br/wpcontent/uploads/2020/12/pf8qPxasVS5ad6V3FRP7zzhgyNaZzJ6RK5Hkts2y.pdf>

<sup>32</sup> CDES. Relatório

<sup>33</sup> CDES, Publicações. Coleção CDES Direitos Humanos – A luta pelos direitos humanos nas cidades. Pág. 88. Disponível em: <http://www.cdes.org.br/wpcontent/uploads/2020/10/Cole%C3%A7%C3%A3o-CDES-Completa.pdf>.

primeiro tema as ocupações urbanas. Não há dúvidas que o Estado brasileiro tem uma grande dívida com as ocupações urbanas pelo Brasil afora, que por conta do fracasso do poder público em garantir uma cidade inclusiva para todos e para todas inaugurou, desde há muito, uma nova forma de viver nas cidades, nessas ocupações, que via de regra se localizam em lugares abandonados pela cidade, compartilhando um sofrimento diário entre os ocupantes que vai desde a moradia improvisada, falta de serviços públicos à discriminação social latente, vivendo em um território que não foi pensado para acolher um contingente de pessoas e famílias.” (Coleção CDES, pág. 6)<sup>34</sup>

Chama a atenção a visão do CDES a respeito dos serviços públicos prestados pelo Governo, que foram agravados pela Pandemia do Novo Coronavírus, mas que já eram considerados precários, pois a ONG informou em publicação<sup>35</sup> em 2021, que muitas famílias tiveram o acesso a serviços básicos de saúde de forma precária, como o abastecimento de água e saneamento básico e melhor sistema de coleta de lixo nas comunidades. Nesse sentido, entrevistou-se os moradores de várias comunidades e periferias, que relataram que contratar serviços de internet para seus filhos pudessem estudar, mesmo que não tivessem condições de fato, e mencionaram a questão da redução de frotas de ônibus, mas cidades e a situação dos postos de saúde, que continuavam lotados e com falta de funcionários e de materiais/insumos.

Com relação aos serviços públicos prestados pela Prefeitura de Porto Alegre na região do 4º Distrito, a ONG sustenta que esta localidade sofre com a falta de saneamento básico, acesso à saúde e à energia elétrica e a dificuldade de acessar água encanada, tendo em vista que os moradores estão expostos à degradante situação de carência dos mais variados serviços públicos, sendo constatado que existe um forte apoio ao Masterplan, que é o projeto de revitalização do 4º Distrito. Ademais, quando a população local, que é formada por catadores e coletores de resíduos para reciclagem, apela ao Poder Público reivindicando melhorias na prestação dos serviços públicos, a Prefeitura dá a resposta de que eles são invasores do local e que nada pode ser feito<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> CDES, Publicações. Coleção CDES Direitos Humanos – A luta pelos direitos humanos nas cidades. Pág. 06. Disponível em: <http://www.cdes.org.br/wpcontent/uploads/2020/10/Cole%C3%A7%C3%A3o-CDES-Completa.pdf>.

<sup>35</sup> CDES, Publicações. Panorama Nacional Monitoramento da COVID-19. Disponível em: [http://www.cdes.org.br/wpcontent/uploads/2020/08/Sistematiza%C3%A7%C3%A3o\\_Nacional\\_Covid.pdf](http://www.cdes.org.br/wpcontent/uploads/2020/08/Sistematiza%C3%A7%C3%A3o_Nacional_Covid.pdf).

<sup>36</sup> CDES, Publicações. Missão Trabalho e Moradia 4º Distrito, pág. 24-27. Disponível em:

No panorama dos conflitos fundiários, o CDES publicou relatório explicando que as parcerias público-privadas no projeto de revitalização do 4º Distrito de Porto Alegre foi concebido na perspectiva de desenvolvimento econômico em detrimento da garantia ao direito à cidade, promovendo conflitos e violação dos direitos humanos. No mesmo sentido, a ONG cita o caso do Rio de Janeiro, na revitalização da zona portuária para as olimpíadas de 2016<sup>46</sup>.

Dessa forma, o CDES<sup>37</sup> argumentou que o acesso à água e esgoto sanitário é um direito humano, e que a aprovação do PL nº 4.162/19 não iria contribuir com o avanço do saneamento básico, pois tal medida poderia criar um monopólio do setor privado no país para os serviços essenciais. Assim, a ONG sustenta que as desigualdades sociais não serão dirimidas pela participação do setor privado na prestação de serviços públicos, mas sim através de políticas públicas integradas. Entretanto, tudo indica que o Plano Nacional de Saneamento Básico está indo na direção das privatizações.

*d) Impactos que vislumbra na sociedade, economia, trabalho no Brasil com essa proposta de Reforma (campo simbólico e fático).*

O que se pode interpretar a partir do posicionamento do CDES, é que a ONG vislumbra impactos negativos em relação à política neoliberal do Governo, que institui, através de uma reforma gerencial, privatizações de estatais e parcerias público-privadas, pois entende que os serviços públicos devem ser pensados a partir de uma lógica democrática e caso os interesses privados prevaleçam nos serviços mais básicos da população, haverá muitas consequências negativas como a violência a comunidades carentes e o abandono dos assentamentos urbanos.

O CDES entende que existe um movimento político-ideológico no sentido de mercantilizar os serviços públicos, através de privatizações de empresas estatais e de parcerias público-privadas (PPPs) na prestação de serviços públicos. Nesse sentido,

---

<http://www.cdes.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Relat%C3%B3rio-Miss%C3%A3o-4D-2.pdf> <sup>46</sup>  
CDES, Publicações. Panorama dos Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil em 2018 (2019), págs. 17-18 e 42. Disponível em: <http://www.cdes.org.br/wp-content/uploads/2019/11/panorama-dosconflitos-2018-5.pdf>.

<sup>37</sup> CEDES. Publicações. Relatório da Sociedade Civil – Revisão Periódica Universal dos Direitos Humanos no Contexto da COVID 19, pág. 75. Disponível em: <http://www.cdes.org.br/wpcontent/uploads/2020/12/pf8qPxasVS5ad6V3FRP7zzhgyNaZzJ6RK5Hkts2y.pdf>.

foram extraídos alguns trechos de publicações da ONG que retratam a sua visão, no tocante aos impactos vislumbrados na sociedade, na economia e no trabalho, principalmente a partir das obras da Copa do Mundo de 2014, em que muitas famílias foram desalojadas de suas residências e a Prefeitura de Porto Alegre firmou PPPs com empresas do setor privado.

Sobre o Governo Bolsonaro, o Centro de Direitos Econômicos e Sociais avalia como sendo uma gestão absurda e necrófila, pois ao vetar o Projeto de Lei 1179/2020, que poderia impedir temporariamente despejos de ocupações no período da grave crise pandêmica da COVID-19, acabou por acelerar os processos judiciais e administrativos de despejo de famílias carentes, aumentando ainda mais os conflitos fundiários ao invés de auxiliar na pacificação do problema<sup>38</sup>, sem contar que o Governo Bolsonaro estaria adotando uma política de destruição das instituições democráticas e acirramento das desigualdades raciais, sociais e de gênero.

Diante disso, o CDES alertou sobre os impactos na duplicação da Avenida Tronco, em Porto Alegre, na ocasião em que publicou no boletim nº 5 de agosto de 2013<sup>39</sup>, que as obras afetariam mais de 1580 famílias, em especial, as comunidades Vila Cristal e Divisa, Vila Cruzeiro, Vila Tronco, Vila dos Comerciantes, Vila Maria e moradias de algumas ruas e avenidas. Assim, a ONG sinalizou que muitos moradores foram expulsos das suas residências e outros receberam indenização no valor de R\$ 52.000,00, sendo insuficiente para aquisição de outro imóvel na mesma região. Além disso, o CDES informou que houve uma reunião na Assembleia Legislativa com lideranças políticas e parlamentares, mas que, posteriormente, faltou conversas deliberativas que pudessem promover maior participação democrática em conjunto com os moradores afetados. As pessoas que tiveram que deixar as suas casas não puderam debater com a Prefeitura e as autoridades não estavam respondendo os questionamentos da comunidade.

No mesmo sentido, as obras do entorno do Estádio Beira-Rio, em Porto Alegre, que retirou diversos moradores da região, sem o devido processo de debates com a

---

<sup>38</sup> CDES, Publicações. Coleção CDES Direitos Humanos – A luta pelos direitos humanos nas cidades. Pág. 10. Disponível em: <http://www.cdes.org.br/wpcontent/uploads/2020/10/Cole%C3%A7%C3%A3o-CDES-Completa.pdf>.

<sup>39</sup> CDES. Publicações. Boletim 5 de 2013. Disponível em: <http://www.cdes.org.br/wpcontent/uploads/2017/10/02artigon14.pdf>.

comunidade. Segundo os moradores, a Prefeitura não estaria sendo transparente quanto aos projetos de revitalização do entorno do estádio e da orla do Guaíba. O CDES publicou, em seu boletim nº 4 de 2013, que esta situação ensejou uma série de denúncias e moveu o Ministério Público Estadual a instaurar Inquérito Civil. Posteriormente verificou-se que os moradores receberam auxílio moradia para custear aluguel social, até que cada família encontrasse o seu novo lar através de quantia de indenização para reparação dos danos. O diagnóstico do CDES foi de que se viu a priorização das obras em detrimento dos direitos sociais das famílias afetadas.

## **5. ALGUNS RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente trabalho de conclusão de curso se baseou no estudo da Administração Pública, fazendo o recorte histórico de sua formação no Brasil e dos modelos de Estado que definem diferentes arquétipos de Administração. Verificou-se que o Brasil começou com uma gestão patrimonialista, que foi substituída pela burocracia estatal no Governo Getúlio Vargas, de modo que a partir dos anos 1990, tem se implementado, gradualmente, o modelo gerencial de Adm. Pública. Do período colonial até o Governo Getúlio Vargas, em 1930, o Brasil teve uma Administração patrimonialista, em que o poder do soberano se confundia com a coisa pública, de modo que havia distorções entre o que era considerado patrimônio público. A partir do Governo Vargas houve a estruturação da Administração Pública nos moldes burocráticos, começando-se a disciplinar o Estado pelos ideais de racionalidade e profissionalização dos cargos e atos administrativos, com protocolos rígidos e métodos normativos para regular os atos da Adm. Pública.

Das críticas a esse modelo burocrático e no contexto hegemônico neoliberal, a Administração Pública Gerencial começa a ser implementada no mundo e Brasil, principalmente através do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1998, pela EC nº 19/98, e sua busca do princípio da Eficiência na Administração Pública, nos mesmos moldes do propugnado pela iniciativa privada.

Hoje, a Administração Pública se refere ao conjunto de órgãos e entes estatais que executam as atividades do Estado. Ela é dividida em órgãos e entes administrativos que compõem o que se denomina como as Administrações Públicas Direta e Indireta. A Gestão Pública, em ambas, segundo a Constituição Federal de

1988, deve ser regida pelos princípios previstos no art. 37, dessa Carta Magna, quais sejam, pela Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

Neste trabalho de conclusão de curso, analisou-se o discurso de três atores sociais em relação ao modelo de Administração Pública que defendem e como analisam a atual situação da máquina pública, sendo averiguado que: 1) a FIERGS defende um modelo de Administração gerencial, ligada ao pensamento neoliberal; 2) o Sindiserf/RS defende um modelo de Administração burocrático, com um pouco de “New Public Service”, que é voltada à gestão democrática; e 3) o CDES defende uma gestão tipicamente “New Public Service”, tendo em vista a defesa da democracia e gestão participativa.

Portanto, através deste trabalho de conclusão de curso, foi possível verificar diferentes pontos de vista acerca da PEC 32/2020, por diferentes atores sociais atuantes no território do Rio Grande do Sul, avaliando prós e contras acerca da iminente Reforma Administrativa do Governo Bolsonaro e como que ela pode afetar a vida dos cidadãos.

Certamente nenhum dos modelos foi completamente executado ou superado e extinto, tendo em vista que podemos ver traços de diferentes Modelos de Gestão Pública na percepção dos atores democráticos analisados. Mas nota-se que todos notam uma força do modelo gerencial de Gestão Pública tentando se impor, muito em virtude do atual cenário global do sistema capitalista que espera, em todas as nações, condições ótimas de seu funcionamento produtivo e acumulativo.

A PEC nº 32/2020, segundo a percepção dos atores sociais analisados, é a tentativa de implementar ainda mais as mudanças de acordo com esse modelo gerencial e do pensamento neoliberal que o conduz, nas ideias de que a gestão pública deve ser cada vez mais enxuta, que os serviços públicos devem ser privatizados, que os servidores devem ser equiparados aos trabalhadores que competem no mercado e que o Estado serve para condicionar a atividade capitalista de mercado através de meios de financiamento e da implementação de parcerias público-privadas.

Mas, este estudo também demonstrou como esses diferentes atores analisam de formas muito distintas o Estado, sua Gestão, seus serviços e seus servidores. O debate democrático mostra-se, assim, em casos de reformas estruturais, tal como é a

Reforma Administrativa proposta na PEC nº 32/2020, algo essencial para contemplar todas as questões e repercussões que podem ser geradas com essas mudanças, pois não há um ponto arquimediano a partir do qual todas as demandas e pautas, dos diferentes atores envolvidos nesse tema, podem ser julgadas. Uma reforma estrutural verdadeiramente democrática enseja, sempre, a negociação e a consideração, em igual pé de dignidade, de demandas essenciais desses grupos diretamente implicados nela, no caso estudado nesta pesquisa, os grupos econômicos (representados pela FIERGS), os servidores públicos (representados pelo Sindiserf/RS) e os usuários de serviços públicos (representados, aqui, exemplificativamente, pelo CDES).

A falta de consenso entre esses atores sobre a Reforma Administrativa e seus impactos, evidenciada nesta pesquisa, mostra a importância de se manter, ainda, o aceso e aberto o debate democrático sobre esse tema, evitando uma reforma enviesada por interesses exclusivos de apenas um desses grupos, em esvaziamento dos interesses dos demais, e que seja violentamente imposta de cima para baixo. Este trabalho foi um exercício de abertura às falas democráticas, para que eu mesmo, enquanto formando, possa levar esse princípio e método de ausculta democrática para minha atividade profissional como futuro gestor público.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Brasil, F. G., Cepêda, V. A., & Medeiros, T. (2014). O DASP e a formação de um pensamento político-administrativo na década de 1930 no Brasil. *Temas de Administração Pública*, 9, pág. 8.

BRESSER PEREIRA. Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Brasília. 1995. Pág. 15.

CAMPOS, C. J. G. Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. *Revista Brasileira de Enfermagem*, Brasília, DF, v. 57, n. 5, p. 611-614, Out., 2004.

CARNEIRO, R., MENICUCCI, TMG. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. In FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde* [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. Vol. 1. pp. 135-194. ISBN 978-85-8110-015-9. Disponível em <http://books.scielo.org/id/895sg/pdf/noronha-9788581100159-06.pdf>

CDES. Publicações. Livro Remoções Forçadas e a Administração Pública, pág. 10, 20. Disponível em: <http://www.cdes.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Livro.Remocoes-Forçadas-e-a-Administracao-Publica.pdf>.

Central Única dos Trabalhadores (CUT). Notícias. Chapa única do Sindiserf-RS conquista 98,72% dos votos. 25/11/ 2021. Disponível em <http://cutrs.org.br/chapaunica-do-sindiserf-rs-conquista-9872-dos-votos/>

CHASKO, J. ; ARAUJO, A. . A metodologia de pesquisa em Análise do Discurso. GRAU ZERO , v. 5, p. 17-32, 2017.

Costa, F. L. da. (2014). História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. Revista Do Serviço Público, 59(3), p. 271-288. <https://doi.org/10.21874/rsp.v59i3.150>

COSTIN, Cláudia. Administração Pública. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2010.

DE PAULA, Ana Paula Paes. Por uma Nova Gestão Pública. São Paulo: Editora da FGV, 2007.

DENHARDT, Robert B. Teorias da Administração Pública. São Paulo: Editora Cengage Learning, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo Moderno. 14ª Edição. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. 2010

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020, Pág. 946 a 957.

Diniz, Eli. BOSCHI, Renato. Estado e Sociedade no Brasil: uma revisão crítica. In. SZWAKO, José; MOURA, Rafael; D'AVILA FILHO, Paulo (Organizadores). Estado e Sociedade no Brasil. a obra de Renato Boschi e Eli Diniz. Rio de Janeiro: CNPq, FAPERJ, INCT/PPED, Ideia D, 2016.

FIERGS. NOTÍCIAS. PRESIDENTE DA FIERGS DEFENDE PAPEL PRINCIPAL DA INDÚSTRIA NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO PAÍS E DO ESTADO. 28 de janeiro de 2022. Disponível em <https://www.fiergs.org.br/noticia/presidente-dafiergs-defende-papel-principal-da-industria-no-desenvolvimento-economico-do>

FERNANDES, Claudemar Alves. Análise do Discurso: Reflexões Introdutórias. Editora Trilhas Urbanas. 2005, págs. 49 à 65. ISBN: 85-99139-05-3.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2008. <https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/gil-a-c-mc3a9todos-etc3a9cnicas-de-pesquisa-social.pdf>

MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. São Paulo. Editora Saraiva, 2019, pág. 153.

MARCONI, M.A.LAKATOS, E.M. Fundamentos de Metodologia Científica. 5º Ed. São Paulo: Atlas S.A, 2004.

[http://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy\\_of\\_historia-i/historia-ii/china-eindia/view](http://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy_of_historia-i/historia-ii/china-eindia/view)

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. Editora Revista dos Tribunais. Ano: 2010.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. Burocracia, Reforma Administrativa e Estado Novo: O papel do Aparato Administrativo no Governo Vargas. Rio de Janeiro, Revista Estudos Institucionais, 2016.

PEREIRA, Bresser. A Reforma da Administração Pública no Brasil. Caderno Mare, nº 3, Jun. de 1996.

OREIRO, JOSÉ LUIS; FERREIRA-FILHO, HELDER LARA. A PEC 32 da Reforma Administrativa: Uma análise crítica. Brazil. J. Polit. Econ., São Paulo , v. 41, n. 3, p. 487-506, Sept. 2021 . Available from <[http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572021000300487&lng=en&nrm=iso](http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572021000300487&lng=en&nrm=iso)>. access on 11 Apr. 2022. Epub July 16, 2021. <https://doi.org/10.1590/0101-31572021-3308>.

PEREIRA, Bresser. Construindo o Estado Republicano. RJ, FGV, 2009.

PEC 32/2020. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083>

RESOLUÇÃO Nº 1, DE 13 DE JANEIRO DE 2014. Disponível em:

[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=14957-rces001-14&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14957-rces001-14&Itemid=30192)

Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista De Administração Pública, 43(2), 347 a 369. Recuperado de <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6691>

SEVERINO, Antonio Joaquim. Metodologia do Trabalho Científico. 24. Ed. São Paulo: Cortez Editora, 2016.

Sites consultados: <https://www.fiergs.org.br/sobre-fiergs-e-o-ciergs>

<https://www.fiergs.org.br/noticia/presidente-da-fiergs-defende-papel-principal-da-industria-no-desenvolvimento-economico-do>

<https://fiergs.org.br/en/comment/reply/54194> <https://www.sun0.com.br/artigos/fiergs/>

<http://www.sindiserfrs.org.br/institucional/historia/> <http://cutrs.org.br/chapa-unica-do-sindiserf-rs-conquista-9872-dos-votos/>

<https://www.condsef.org.br/noticias/na-luta-pelo-reajuste-linear-sindiserf-rs-realizaraassembleias-nos-orgaos>

<https://www.brasildefatores.com.br/2021/10/27/no-dia-do-servidor-publico-entidadesprotestam-pelo-futuro-do-servico-publico-no-pais>

<https://www.cdes.org.br/quem-somos/> <https://www.condsef.org.br/historia.php>

<https://www.condsef.org.br/noticias/o-sindicato-continuara-atuante-defesa-servicopublico-diz-eleandra-raquel-koch>