



Notas

AVALIAÇÃO DE PROJETOS DE LEI

EDIÇÃO 1 - MAIO DE 2021

Reforma Administrativa

Sumário

Apresentação 3

Sobre a administração pública brasileira hoje 4

Sobre a necessidade de mudança 6

Sobre a PEC 32 8

Conclusão 11

Sobre Nós 12

Apresentação

A presente nota tem como objetivo analisar um dos temas mais importantes no debate público brasileiro: a modernização da administração pública, comumente conhecida como reforma administrativa. Trata-se de reforma estratégica, fundamental para o futuro do país, e que exatamente por isso merece atenção de todos e reflexão madura.

Como um dos principais grupos de despesas do Estado brasileiro, a questão tem grande impacto nas contas públicas. É expressivo e inquestionável também o seu impacto social, tendo em vista a forte atuação estatal na prestação de serviços para a população. Não é, porém, tema simples. A administração pública brasileira é complexa, repleta de nuances e pródiga em normas. É fácil, portanto, que o debate se perca na desinformação daqueles que querem manter as coisas como estão e que ignoram a inviabilidade de aumentar a produtividade e prestar melhores serviços públicos, insistindo com um modelo que foi construído para outra época.

O governo brasileiro, em suas três esferas, consome mais de 35% de tudo aquilo que é produzido pela população, percentual elevado mesmo quando comparado com países mais ricos e que possuem redes de proteção social mais robustas. Apesar de o país não figurar entre os países que mais empregam no setor público, o gasto com a folha de pagamento dos servidores atinge 13,4% do PIB, valor muito superior à média de 9,9% dos países que compõem a OCDE.

A verdade é que o Estado brasileiro custa muito e não tem sido capaz de oferecer o serviço público que a população espera. Fortemente comprometidos com despesas obrigatórias, como a folha de pagamento, a União, os estados e os municípios praticamente esgotaram a sua capacidade de investir e penam para manter o custeio dos seus equipamentos. Crescem os casos de estados e municípios que sequer tem condições de pagar em dia o salário dos servidores. O quadro preocupa, não só pela situação fiscal, mas pela manutenção de um sistema que foi construído para outro tempo e que não se mostra capaz de superar os desafios que temos hoje e que teremos amanhã.

*Wagner Lenhart**

*Advogado e ex-secretário de Gestão e Desempenho de Pessoal.

Sobre a administração pública brasileira hoje

O atual modelo aplicado à administração pública brasileira, especialmente no que diz respeito à relação do Estado com os servidores públicos, foi estabelecido em 1988, com a promulgação da Constituição Federal. Dessa forma, a lógica burocrática, a estratégia de atuação, o padrão de contratação, a natureza jurídica dos vínculos e outras regras relacionadas foram definidas trinta e dois anos atrás. À exceção de alterações pontuais, como a EC nº 19 de 1998, o sistema proposto permanece o mesmo até os dias de hoje.

A respeito dos servidores públicos, no art. 39, caput, a Constituição Federal estabeleceu que cada um dos entes da federação terá regime jurídico único para os servidores públicos permanentes. Com isso, a regra foi a instituição do regime estatutário para todos os servidores públicos, independentemente das funções ou atividades por eles desempenhadas. Tal regime se caracteriza especialmente pelo seguinte:

- i) conjunto de regras próprias que regulam a relação jurídica funcional entre servidor e Estado;
- ii) investidura no cargo através de concurso público de provas ou de provas e títulos;
- iii) estabilidade, após 3 anos de estágio probatório;
- iv) desligamento apenas em duas hipóteses, sentença judicial transitada em julgado e processo administrativo (a terceira hipótese, procedimento de avaliação periódica de desempenho, jamais foi regulamentada e, portanto, não é aplicada).

Nesse modelo, todos os servidores possuem o mesmo vínculo e são, de maneira geral, regidos pelas mesmas regras. Apenas uma fração residual da força de trabalho, constituída pelos ocupantes de cargos em comissão de livre nomeação e exoneração e pelos contratados temporários, nas limitadas hipóteses de excepcional interesse público, fogem desse padrão. Hoje, no Governo Federal, os servidores efetivos regidos pelo regime jurídico único representam 84,3% da força de trabalho, os cargos em comissão de livre nomeação e exoneração 0,92%, os temporários 13,05% e os celetistas 1,73% (este último grupo, um resíduo de casos excepcionais).

Das características do atual modelo, a que mais preocupa e se mostra dissonante do momento histórico que vivemos é o longo, inflexível e inalterável compromisso que a administração firma com o servidor a cada nomeação que é realizada. Levantamento feito no executivo civil federal revela que, em média, um servidor público (considerando período de atividade, inatividade e pensão) permanece na folha de pagamento da União durante 59 anos. São quase seis décadas de vínculo, em que a população brasileira, geração após geração, arca com os custos. Mesmo que a atividade desempenhada por aquele servidor se torne obsoleta, mesmo que as demandas da sociedade mudem, não há espaço para ajustes: o vínculo é perene e indissolúvel.

A situação é especialmente dramática pois o gestor que autoriza hoje uma

Sobre a administração pública brasileira hoje

nomeação em cargo efetivo estabelece um compromisso de décadas, que não pode ser alterado, a não ser no caso de o servidor cometer um crime ou uma infração disciplinar grave. O pior é que, em um mundo que muda cada vez mais rápido, o gestor está contratando um perfil profissional que talvez não seja mais relevante daqui a 5 anos ou 10 anos. Em outras palavras, União, estados e municípios estão firmando compromissos indissolúveis por décadas sem saber se precisarão daqueles perfis profissionais nos próximos anos.

Atualmente, o Executivo civil federal tem mais de 69 mil servidores ativos em cargos que já foram declarados extintos (ou seja, cargos que a administração pública, por obsolescência da atividade, mudança nas necessidades da população ou alteração na forma de prestação do serviço, já considerou que não são mais necessários). A manutenção desses quadros extintos na folha de pagamento da União custa aos brasileiros mais de R\$ 8 bilhões por ano.

A estabilidade no serviço público tem uma função relevante para aquelas posições que são típicas da atuação estatal, como fiscalização e segurança, em que a natureza da atividade demanda autonomia e proteção. Nesses casos, a estabilidade se mostra verdadeira salvaguarda e peça importante para a proteção do Estado e da população. É importante destacar, porém, que a estabilidade não pode ser um escudo para pessoas descomprometidas e que o grau de estabilidade pode e deve variar dependendo da natureza da atividade desempenhada pelo servidor. Além disso, quando a estabilidade mantém nos quadros públicos perfis profissionais que se tornaram obsoletos ou que não atendem mais às demandas da população, ela deixa de atender aos interesses da sociedade e passa a atender apenas a interesses individuais, o que não é aceitável.

O caso do vínculo jurídico dos servidores públicos é central e emblemático. Suas características de rigidez, morosidade e formalismo são compartilhadas com outras áreas da gestão pública, como a estrutura organizacional e os modelos de contratação. Tais características - não é preciso muito esforço para argumentar - estão na contramão do que organizações públicas e privadas precisam para ter sucesso ao enfrentar os desafios de hoje e de amanhã.

Sobre a necessidade de mudança

A literatura contemporânea de gestão já alerta há alguns anos que organizações rígidas, com estruturas pesadas e pouca capacidade de adaptação estão destinadas a ter muitas dificuldades para alcançar seus objetivos, a perder relevância ou deixar de existir¹. A realidade comprova que o alerta está correto e o confirma com fartura de exemplos.

É a constatação de Peter H. Diamandis e Steven Kotler, na obra *The Future Is Faster Than You Think*:

Infelizmente, as organizações estabelecidas terão dificuldade em acompanhar o ritmo. Nossas maiores empresas e agências governamentais foram projetadas em outro século, para fins de segurança e estabilidade. Feito para durar, como diz o ditado. Elas não foram construídas para resistir a mudanças radicais e rápidas.²

Como referido anteriormente, a administração pública brasileira foi desenhada em 1988, em outro momento histórico, com outra dinâmica social, outro contexto tecnológico e outro mercado de trabalho. Não é possível imaginar que a solução proposta na penúltima década do século XX esteja adequada para a terceira década do século XXI, especialmente considerando o processo acelerado de transformações pelas quais o mundo está passando.

É certo que diversas características do sistema atual são positivas e merecem ser mantidas, como o ingresso por processo competitivo, meritocrático e impessoal (concurso público). Entretanto, também é certo que outras características do sistema estão defasadas e merecem ser revisadas, não para desconstruir ou enfraquecer o serviço público, mas sim para atualizá-lo e aperfeiçoá-lo. Enganam-se aqueles que acham que manter o sistema como está, insistindo em que é desnecessária qualquer revisão, é valorizá-lo. Pelo contrário: quanto mais tempo passa, quanto mais o sistema se torna anacrônico e ultrapassado, mais problemas vão surgindo e maior é a dificuldade de atender às expectativas da população. O resultado é inevitável: o serviço público se desgasta, gera frustração e, por consequência, enfraquece.

É com esse espírito e com olhar para o futuro que precisamos de uma ampla e profunda reforma administrativa. É com a compreensão dos movimentos que estão acontecendo em todo o mundo e nas mudanças tecnológicas e de gestão pelas quais estamos passando que o país precisa construir uma nova administração pública. O serviço público brasileiro precisa ser revisitado, em especial no tocante à relação entre Estado e servidores públicos.

Hoje, organizações que almejam ter sucesso, sejam públicas ou privadas, preci-

¹ MAGALDI, Sandro. *Gestão do Amanhã: tudo o que você precisa saber sobre gestão, inovação e liderança para vencer na 4ª revolução industrial* / Sandro Magaldi e José Salibi Neto – São Paulo: Editora Gente, 2018. Pág. 61.

² DIAMANDIS, Peter H. *The Future Is Faster Than You Think* / Peter H. Diamandis, Steven Kotler. New York : Simon & Schuster, 2020. Pág. 23.

Sobre a necessidade de mudança

sa de agilidade, flexibilidade, simplicidade, capacidade de adaptação e inovação, características que infelizmente não representam o modelo atual da administração pública brasileira. É preciso acelerar o passo e preparar nossa gestão pública para o futuro.

A proposta de emenda à constituição (PEC 32) apresentada pelo Governo Federal em setembro de 2020 representa o primeiro grande passo no sentido de modernizar a administração pública brasileira e trazê-la finalmente para o século XXI. Com ela, o país tem a oportunidade de começar uma jornada de aprimoramento organizacional, alterando a sua estrutura geral e promovendo mudanças imprescindíveis. A propósito, é importante destacar que o Governo optou por uma proposta que não engloba membros de poder (magistrados, promotores, vereadores, deputados e senadores) e será aplicada apenas àqueles servidores que ingressarem no serviço público a partir da promulgação da alteração constitucional.

Segue a lista das principais mudanças propostas no referido projeto:

I - Substituição do regime jurídico único: substituição do modelo vigente, anacrônico e disfuncional, por um sistema de vínculos múltiplos, atual e flexível. No lugar de um único tipo de vínculo, aplicado a toda e qualquer atividade, a proposta traz cinco vínculos distintos (cargo típico de Estado, cargo com vínculo por prazo indeterminado, cargo de liderança e assessoramento, vínculo por prazo determinado e vínculo de experiência) que respeitarão a natureza das atividades desempenhadas pelo servidor e trarão a necessária capacidade de adaptação para a administração.

II – Criação do vínculo de experiência: atualmente, a aptidão prática do profissional deveria ser avaliada após a aprovação em concurso público durante o período de 3 anos de estágio probatório. Ocorre que tal instituto não alcançou o seu objetivo e acabou se tornando uma mera formalidade. No Governo Federal, por exemplo, apenas 0,2% dos servidores são desligados nesse período. Isso se dá por uma série de razões, inclusive de ordem gerencial, mas a principal delas é que nesse modelo o servidor assume o cargo efetivo no início do estágio probatório, já sendo, portanto, titular de cargo público. A proposta apresentada substitui o estágio probatório pelo vínculo de experiência, que consistirá no período inicial da trajetória do servidor dentro da administração, fazendo parte do concurso público, mantendo o caráter competitivo e não concedendo a titularidade de cargo público até a aprovação ao final deste período.

III – Possibilidade de regulamentação de novas hipóteses de desligamento: no sistema atual, o servidor, ao ser nomeado em um cargo público, estabelece uma relação praticamente indissolúvel com o Estado, que só pode ser alterada por vontade do próprio servidor (pedido voluntário de exoneração) ou pelas duas possibilidades de desligamento vigentes (sentença judicial transitada em julgado ou infração disciplinar grave). A terceira possibilidade prevista na Constituição, desligamento por insuficiência de desempenho, requer lei complementar e jamais foi regulamentada desde 1998, quando foi inserida no texto da Carta Magna. A PEC propõe basicamente duas alterações: a) que a regulamentação do desligamento por insuficiência de desempenho possa ser realizada através de lei ordinária, o que facilita a sua efetivação, em especial por estados e municípios, que não precisariam mais aguardar

deliberação do Congresso Nacional; e b) que hipóteses adicionais de desligamento possam ser previstas em legislação infraconstitucional para os ocupantes de cargo por prazo indeterminado. Essas hipóteses adicionais, é importante frisar, deverão necessariamente respeitar os princípios da administração pública e, por consequência, ser impessoais, respeitar o processo administrativo, não sendo possíveis desligamentos por divergências partidárias, ideológicas ou qualquer outra questão fundada em orientação ou preferência pessoal. Nessas hipóteses se enquadrariam, por exemplo, o desligamento por obsolescência da atividade ou por mudança das demandas da população.

IV – Vedação de vantagens e benefícios descolados da realidade dos demais brasileiros: ao longo dos anos, em muitas circunstâncias, as vantagens e benefícios recebidos por servidores públicos foram se descolando daquilo que os profissionais que atuam no mercado privado recebem. Tais benefícios oneram excessivamente os cofres públicos. Por exemplo: o pagamento de férias superiores a 30 dias para alguns grupos, considerando apenas o executivo civil federal, representa um custo anual para a população brasileira de R\$ 2 bilhões - isso apenas considerando o Executivo civil, sem contar outros poderes e entes da federação. Além disso, muitas vezes eles criam incentivos inadequados que desestimulam a produtividade, a inovação e o desejo por assumir maiores responsabilidades, como ocorre no caso das incorporações de funções. Por essas razões, a proposta propõe a vedação de licença-prêmio, aumentos retroativos, férias superiores a 30 dias, adicional por tempo de serviço, aposentadoria compulsória como punição, parcelas indenizatórias sem previsão legal, adicional ou indenização por substituição não efetiva, redução de jornada sem redução de remuneração, progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço e incorporação ao salário de valores referentes ao exercício de cargos e funções. O objetivo é estabelecer regras uniformes, corrigir injustiças e aproximar os servidores do restante da população brasileira.

V – Maior autonomia do Executivo para adequar suas estruturas e cargos: Atualmente, mesmo ajustes simples na estrutura organizacional do Executivo demandam projeto de lei ou medida provisória. Um trâmite trabalhoso que em muitos casos não se justifica, representando morosidade e desperdício de tempo e recursos. Nesse sentido, com o objetivo de alcançar maior agilidade e dar respostas mais rápidas aos desafios impostos por um mundo em ritmo acelerado de mudanças, foram propostas alterações que, a exemplo do que já acontece com os poderes Legislativo e Judiciário, conferem maior autonomia ao Executivo para fazer movimentos em suas estruturas organizacionais e de cargos. Quanto ao ponto, é importante destacar que o poder Legislativo não perderá sua prerrogativa de fiscalização dos atos do poder Executivo, podendo atuar nesse sentido, inclusive através de decreto legislativo.

VI – Estímulos adicionais para a adesão a contratos de desempenho: apesar de já existir previsão para regulamentação da contratualização de resultados e aumento de autonomia de órgãos da administração direta e indireta, ainda existem amarras e

poucos incentivos para o estabelecimento desses contratos. Assim, a proposta traz estímulos adicionais para que contratos por desempenho se tornem cada vez mais frequentes na administração pública brasileira. Os acréscimos permitem: a) possibilidade de contratação de pessoal temporário com recurso próprio; b) procedimentos específicos para a contratação de bens e serviços; c) gestão das receitas e patrimônio próprio; d) avaliação periódica das metas de desempenho; e) transparência e prestação de contas dos contratos; e f) possibilidade de a lei orçamentária prever rubrica única para o órgão.

VII – Fortalecimento da federação e ampliação da cooperação: O Brasil adotou a federação como forma de Estado, o que significa que as competências estatais são compartilhadas entre a União, os estados e os municípios. Na dinâmica federativa, um princípio se destaca como central para o seu bom funcionamento: a subsidiariedade. Esse princípio preceitua que aquilo que o ente mais próximo do cidadão é capaz de fazer deve ser mantido nessa esfera de governo, subindo para as esferas superiores apenas aquelas atividades que demandam uma ação mais ampla. A proposta adiciona o princípio da subsidiariedade aos princípios que regem a administração pública, com o objetivo de estimular maior descentralização e maior proximidade das pessoas com a política, com estados e municípios mais protagonistas. A proposta também incentiva a ampliação da cooperação entre entes públicos e entre entes públicos e privados, buscando fazer uso mais eficiente dos recursos disponíveis e melhorar a prestação de serviços para a população. Afinal, para quem recebe o serviço, não importa se o prédio é da Prefeitura ou do Governo do Estado, se a pessoa que a atende tem vínculo com a União ou com uma empresa privada. O que importa, de verdade, é a qualidade do serviço prestado. Assim, se a cooperação oferecer maior eficiência no uso dos recursos, será melhor para a população.

A PEC traz outras mudanças na macroestrutura do serviço público brasileiro, mas não é o objetivo esgotá-las aqui. Destacamos as principais e reiteramos que a proposta representa apenas o primeiro passo de um necessário e longo processo de reformulação da administração pública em nosso país. Depois dele, outros deverão ser dados. Será preciso regulamentar essa nova estrutura, detalhando seus contornos, bem como finalmente endereçar o desligamento por insuficiência de desempenho, pendente desde 1998. Também é preciso conduzir outros ajustes legais e infralegais, implementando suas diretrizes e aprimoramentos gerenciais. Exemplo claro disso é a necessidade de aprimorar o processo de seleção de cargos de liderança, aplicando métodos meritocráticos e reduzindo as escolhas baseadas em outros critérios que não sejam a aptidão, o preparo e o conhecimento.

Conclusão

A reforma administrativa é urgente. O modelo atual está defasado. Não se encaixa no mundo que vivemos e não consegue acompanhá-lo. A verdade é que, de modo geral, estamos desperdiçando o talento e a capacidade de produção de uma força de trabalho extremamente qualificada e consumindo os recursos da sociedade brasileira sem oferecer uma contrapartida adequada.

Realizar esse trabalho, porém, não é tarefa simples. Reformas administrativas são projetos de fôlego, que demandam muito esforço, tempo e comprometimento. A sociedade precisa se envolver, participar do debate e exigir que os seus representantes pensem em todos os brasileiros e não apenas em alguns; que não se pautem pela voz alta do interesse concentrado de poucos, mas pela voz sutil do interesse difuso de muitos.

Poucas pautas são mais importantes e necessárias para o país. Se queremos ter um serviço público melhor, capaz de atender às necessidades da população, especialmente aquela mais vulnerável, precisamos de uma nova administração pública. Se queremos ter um serviço público que cabe no bolso dos brasileiros e não compromete as contas públicas, precisamos de uma nova administração pública.

A realidade está posta; devemos ser capazes de encará-la de frente, pois, como dizia a escritora russo-americana Ayn Rand, “Você pode ignorar a realidade, mas não pode evitar as consequências de ignorar a realidade”. Quanto mais tempo passa, mais a situação se deteriora, mais difíceis se tornam os ajustes e mais graves serão as consequências.

O Instituto Liberal foi fundado por Donald Stewart Jr. em 1983 como um centro de divulgação do pensamento liberal e de aglutinação de seus defensores e teóricos brasileiros, mas também tinha a finalidade de interagir com a realidade nacional e promover propostas que reconhecessem as vantagens do liberalismo para a organização da sociedade.

Entre as iniciativas com esse propósito, estava a antiga revista Notas, que, nos anos 90, municiava lideranças políticas, meios de comunicação e ativistas com análises minuciosas de projetos de lei e temas em discussão no Parlamento brasileiro. A partir de hoje, o IL se reencontra mais uma vez com sua história e resgata, em edição virtual, a revista Notas. A primeira edição dessa nova leva analisa a importante questão da reforma administrativa, com abordagem desenvolvida pelo advogado e ex-secretário de Gestão e Desempenho de Pessoal, Wagner Lenhart. Confira e divulgue!

Lucas Berlanza (Diretor-Presidente do Instituto Liberal).

