

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS - FDA

KLEYTON EMANUELL MOURA CARDOSO

A PEC Nº 32/2020 E O NEOCOLONIALISMO JURÍDICO: UMA ANÁLISE CRÍTICA
SOBRE A PROPOSTA DE CONTRARREFORMA ADMINISTRATIVA

Maceió/AL

2022

Catálogo na Fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

C268p Cardoso, Kleyton Emanuell Moura.
A PEC N° 32/2020 e o neocolonialismo jurídico : uma análise crítica sobre a proposta de contrarreforma administrativa / Kleyton Emanuell Moura Cardoso. – 2022.
105 f. : il.

Orientadora: Alessandra Marchioni.
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2022.

Bibliografia: f. 98-105.

1. Neoliberalismo. 2. Administração pública - Contrarreforma. 3. Colonialidade do poder. 4. Neocolonialismo jurídico. I. Título.

CDU: 35:330.831.8

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer à minha avó Quitéria, ao meu avô Manoel e à minha mãe Rosicleide, por serem a minha base familiar e responsáveis pela minha chegada ao fim deste ciclo. Minha mãe, que sempre acreditou no meu potencial e investiu tudo na minha instrução, serei eternamente grato pela confiança depositada em mim até nos meus momentos de maior hesitação. Meus avós maternos, significado de lar e acolhimento desde sempre, presentes em todas as etapas da minha vida e certos de que um dia eu serei o seu “dotôzinho”, como a minha avó carinhosamente me chama.

Gostaria de relembrar, também, o apoio e as palavras de carinho da minha tia Vilma, dos meus primos Waldrean, Danny e Orlandinho, responsáveis por tornar essa caminhada mais fácil e calorosa. Ao meu irmão, Danilo César, também sou grato pelas trocas riquíssimas que tivemos e ainda teremos, o admiro e sei que o seu futuro será brilhante. Graças ao somatório dos esforços de vocês, a tudo que me foi dado e oportunizado, tornou-se possível seguir os meus sonhos até aqui. Amarei vocês para todo o sempre e tenho orgulho de ser o primeiro membro da família a se graduar numa Universidade pública de referência. Aliás, eu sou fruto da educação pública, gratuita e socialmente referenciada.

Ainda, tive o privilégio de encontrar pessoas na minha jornada que contribuíram e muito para chegar até aqui. Brendo, Laura e Matheus, amigos de vida, o meu “fome zero”, obrigado por me apoiarem e fazerem parte da minha vida de forma tão especial nesses últimos anos; Sheyla, também dedico meu carinho e gratidão por todos esses anos de parceria e apoio mútuo nesta jornada; amigos que o Ifal me deu, na pessoa de Ítalo, também sou grato por toda a generosidade e acolhimento em momentos tão cruciais de amadurecimento; Dorgi, meu eterno mentor da época de vestibulando, meu professor de redação preferido e meu amigo do peito, muito obrigado por todo o afeto e confiança que pude encontrar em você.

Por último e não menos importante, meu amor e admiração aos amigos do noturno que se tornaram peças fundamentais neste processo. Thuany, Luiza, Rodrigo, João, Jefferson, Lanay, Robson, Eslen e Léo, obrigado por tudo. Inay, Nina e Thayná, vocês também cumprem papel de destaque nesta história. Luana, a oportunidade de estar ao seu lado todos esses anos, na busca pelos nossos sonhos, foi única. E aos demais que não vou citar para não me estender muito, também dedico todo meu amor e gratidão.

Nossa derrota esteve sempre implícita na vitória dos outros. Nossa riqueza sempre gerou nossa pobreza por nutrir a prosperidade alheia: os impérios e seus beaguins nativos. Na alquimia colonial e neocolonial o ouro se transfigura em sucata, os alimentos em veneno.

[...]

A chuva que irriga os centros do poder imperialista afoga os vastos subúrbios do sistema. Desse modo, e simetricamente, o bem-estar de nossas classes dominantes – dominantes para dentro, dominadas para fora – é a maldição de nossas multidões, condenadas a uma vida de bestas de carga.

[...]

Tudo nos é proibido, exceto cruzar os braços? A pobreza não está escrita nas estrelas, o subdesenvolvimento não é fruto de um obscuro desígnio de Deus.

(Eduardo Galeano – As veias abertas da América Latina)

RESUMO

O presente trabalho tem como escopo analisar criticamente os possíveis impactos socioeconômicos da PEC 32/2020, a “contrarreforma administrativa” do governo de Bolsonaro e Paulo Guedes, e as suas principais mudanças normativas no ordenamento brasileiro. Nesse sentido, é primordial localizar o Estado brasileiro e a Administração Pública historicamente e geograficamente, a fim de compreender suas particularidades internas e a influência da geopolítica internacional em cada momento histórico. Para isso, traçar-se-á uma linha histórica partindo do patrimonialismo colonial ao gerencialismo do “governo empresarial”. Com base em Dardot e Laval, será discutida a insurgência da atual etapa de desenvolvimento capitalista: o neoliberalismo. Em seguida, serão esmiuçadas as principais alterações constitucionais propostas para instituir as mudanças requeridas, bem como quais os seus reflexos para o Estado, para o funcionalismo público e para a sociedade em geral. A última parte do trabalho buscará desvelar o caráter neocolonial da referida PEC, mobilizando os conceitos de colonialidade do poder e do neocolonialismo jurídico, enquanto fenômenos sócio-políticos que atravessam os países periféricos, a exemplo do caso brasileiro. Assim, a racionalidade neoliberal está vinculada à “matriz de poder” colonial para manutenção da subserviência das antigas colônias aos interesses das elites econômicas internas e externas, pautados na necessidade incessante de acumulação de capital, e em detrimento dos interesses soberanos da coletividade.

Palavras-chave: Neoliberalismo; Governo Empresarial; Administração Pública; Contrarreforma Administrativa; Colonialidade do Poder; Neocolonialismo Jurídico.

ABSTRACT

The present work aims to critically analyze the possible socioeconomic impacts of PEC 32/2020, the “administrative counter-reform” of the government of Bolsonaro and Paulo Guedes, and its main normative changes in the Brazilian order. In this sense, it is essential to locate the Brazilian State and public administration historically and geographically, in order to understand its internal particularities and the influence of international geopolitics in every historical moment. For this, a historical line is drawn from colonial patrimonialism to the managerialism of “business government”. Based on Dardot and Laval, the insurgency of the current stage of capitalist development will be discussed: neoliberalism. The main constitutional changes proposed to institute the required changes will then be, as well as its effects on the State, civil service and society at large. The last part of the work will seek to unsee the neocolonial character of said PEC, mobilizing the nature of coloniality of power and legal neocolonialism, as sociopolitical phenomena that runs through peripheral countries. like the Brazilian case. Thus, neoliberal rationality is linked to the colonial “matrix power” to maintain the subservience of the former colonies to the interests of the elites to the interests of internal and external economic elites, based on the incessant need for capital accumulation, and to the detriment of the sovereign interests of the collective.

Keywords: Neoliberalism; Corporate Government; Public Administration; Administrative Counter-reform; Coloniality of Power; Legal Neocolonialism.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Algumas das Principais Diferenças Normativas entre o Atual Regime Jurídico do Funcionalismo Público e o Texto Original da PEC 32/2020.....	63
Quadro 2 – Efeitos da Reforma Administrativa para o Serviço Público e Possíveis Reflexos no Tecido Social Brasileiro.....	71

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CF	Constituição Federal
CIA	Agência Central de Inteligência
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DIT	Divisão Internacional do Trabalho
DRU	Desvinculação de Receita da União
EC	Emenda Constitucional
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FONACATE	Fórum Nacional Permanente de Carreira Típicas de Estado
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICSID	Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
NME	Nova Matriz Econômica
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto

SER	Secretaria de Reforma do Estado
SRH	Secretaria de Recursos Humanos
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 RETROSPECTIVA HISTÓRICA DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DO BRASIL MODERNO.....	14
2.1 Estado Patrimonial: da Administração Colonial portuguesa à República Velha.....	15
2.2 Estado Burocrático: da Era Vargas à Ditadura Cívico-Militar.....	20
2.3 Estado Gerencial: da Constituição Federal de 1988 à Reforma Bresser-Pereira.....	32
2.4 Estado Empresarial: <i>New Public Management</i> e Austeridade Fiscal.....	37
3 A REFORMA ADMINISTRATIVA APRESENTADA E SEUS POSSÍVEIS EFEITOS PARA A SOCIEDADE BRASILEIRA.....	45
3.1 Estado Brasileiro na Contemporaneidade: do Governo Lula a Temer.....	45
3.2 Governo Bolsonaro: Proposta de Emenda Constitucional nº 32 de 2020 e suas Principais Mudanças.....	55
3.3 As Novas Formas de Investidura no Serviço Público e o Novo Regime Jurídico dos Servidores Públicos.....	58
3.4 Panorama dos Gastos da Administração Pública no Brasil Contemporâneo e Possíveis Efeitos Diretos para o Serviço Público e para a Sociedade Brasileira.....	66
4 NEOCOLONIALISMO JURÍDICO COMO <i>MODUS OPERANDI</i> DA CONTRARREFORMA ADMINISTRATIVA.....	72
4.1 Colonialidade do Poder e o Neocolonialismo enquanto Fenômeno Sócio-Político e seu Contexto Histórico.....	72
4.2 O Neocolonialismo Jurídico	81
4.3 A PEC 32/2020 como Instrumento do Neocolonialismo Jurídico.....	88
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	92
REFERÊNCIAS.....	98

1 INTRODUÇÃO

No curso da história recente brasileira, a Administração Pública fora reconfigurada sucessivas vezes a fim de superar o patrimonialismo e a ineficiência na gestão da máquina pública, desde a reforma burocrática sob o governo de Getúlio Vargas – em 1930¹, para fazer face ao Estado Social que se pretendia construir; até as reformas de cunho gerencial mais contemporâneas, num contexto de neoliberalismo acirrado, buscando sedimentar as bases para uma gestão empresarial do Estado.

Ademais, partindo-se das bases epistemológicas dos estudos decoloniais, analisar-se-á algumas imbricações que incidem sobre o assunto em espeque, dado que o tecido social brasileiro ainda se vê atravessado por dinâmicas neocolonialistas, subservientes aos interesses externos e com fulcro na precarização material das relações de trabalho aqui observadas. O Estado brasileiro, portanto, assume finalidades dissonantes das demandadas pela população para que se concretize seus direitos fundamentais através de um serviço público de qualidade e soberano.

Nessa senda, utilizando-se o discurso de “modernização”, “eficiência” e “racionalização” administrativa, promoveu-se mudanças profundas no desenho institucional do Estado brasileiro, nos moldes de prestação do serviço público e na definição de quais atribuições são de iniciativa estatal e/ou privada. Assim, ao longo do século XX e início do século XXI, engendrou-se uma racionalidade que visa delimitar a participação e a intervenção estatal como modo de garantir o controle fiscal das contas públicas.

Nesse contexto, a Proposta de Emenda Constitucional nº 32 de 2020², a chamada “reforma administrativa”, pretende redesenhar todo o funcionamento do Estado brasileiro, mudando regras de contratação e demissão de servidores, reverberando na forma de prestação de serviços e execução de políticas públicas, de maneira a restringir o acesso e a deteriorar a

¹ OREIRO, José Luis; FERREIRA-FILHO, Helder Lara. **A PEC 32 da Reforma Administrativa: Uma análise crítica.** Brasil. J. Polit. Econ. 41 (3), 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rep/a/djDvQj9mJ9xQS5RcWw8sVbq/#>>. Acesso em: 15 out. 2021.

² BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda Constitucional nº 32, de 3 de setembro de 2020.** Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083>>. Acesso em: 14 out. 2021.

qualidade das prestações estatais. Tais proposições, conforme serão abordadas posteriormente, impactam diretamente não apenas servidores públicos, mas também toda a sociedade brasileira.

Ante o exposto, é possível denotar o quanto o neocolonialismo jurídico envia essa (contra)reforma administrativa ao sacrificar as necessidades da população com a precarização da máquina pública, limitação da capacidade de atuação do Estado e prevalência da iniciativa privada no que tange à prestação de serviços públicos. Tal fenômeno reforça o caráter dependente brasileiro, a vinculação a interesses que vão de encontro à soberania nacional e à possibilidade de se garantir uma administração pública que fomente o desenvolvimento das capacidades nacionais.

Diante desse cenário, o Brasil se insere como país dependente e laboratório do neocolonialismo jurídico, haja vista a contrarreforma administrativa, objeto desta análise, e outras que corroboram com os mesmos pressupostos, sacrificando os interesses soberanos e as condições de vida da maior parte da população em virtude da manutenção de privilégios das elites locais e de agentes privados estrangeiros. Logo, a PEC 32 representa mais um mecanismo para o recrudescimento da posição de sujeição nacional frente aos países centrais, reforçando os caracteres subjacentes do período colonial, agora, sob os ditames da racionalidade neoliberal³.

Dessa maneira, a problemática pesquisada pode ser compreendida a partir dos seguintes questionamentos: a) em qual contexto histórico, econômico, social e político o Estado brasileiro se desenvolveu?; b) quais as principais alterações promovidas pela PEC 32/2020 no funcionalismo público e os seus possíveis efeitos no tecido social do Brasil?; e c) como o neocolonialismo jurídico e a colonialidade do poder atravessam a referida PEC e ordenam a sociedade brasileira?

Em decorrência dos questionamentos elencados, é necessário traçar os objetivos que guiaram a elaboração do presente trabalho. Os objetivos são três: 1) contextualizar o Estado brasileiro e suas determinações econômicas no processo histórico, desde a colonização até o governo “empresarial” contemporâneo; 2) apresentar as inovações jurídicas ventiladas pelo texto original da PEC 32/2020, seu viés ideológico e possíveis impactos para os servidores públicos e para as políticas públicas; 3) analisar os contornos neocoloniais fundantes da

³ DARDOT, Pierre & LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 4-5.

contrarreforma administrativa, a partir dos conceitos de “neocolonialismo jurídico” e de “colonialidade do poder”.

A estruturação do trabalho utilizou o método dedutivo, dado que parte da premissa maior – o governo empresarial, em consonância com o neocolonialismo jurídico e a colonialidade do poder, precariza o serviço público – para verificar se essa seria observada no caso concreto: a Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020, a “contrarreforma administrativa”. Para isso, foi necessário mobilizar as seguintes técnicas de investigação: a revisão bibliográfica – livros e trabalhos acadêmicos – e a exploração documental – dados online, legislação, artigos de jornais, revistas de grande circulação e notícias.

Inicialmente, é importante destacar o contexto histórico e geográfico em que o Estado brasileiro está inserido, observando as influências dos diferentes modelos econômicos, dos regimes políticos, das tensões sociais e da geopolítica internacional como alguns dos fatores preponderantes para a formatação institucional da Administração Pública no âmbito interno, haja vista as determinações econômicas que moldaram sucessivamente o serviço público, as prerrogativas estatais, suas responsabilidades, deveres, atribuições e funções.

O primeiro capítulo tem por finalidade observar as principais reformas realizadas na Administração Pública brasileira – do patrimonialismo ao gerencialismo – ao longo dos últimos duzentos anos, especialmente no longo século XX, os modelos econômicos correspondentes e as principais características do Estado de Bem-Estar Social, inaugurado no governo de Getúlio Vargas, e do neoliberalismo, insculpindo as bases da “gestão empresarial do Estado” através da Reforma Bresser-Pereira ou Reforma Administrativa Gerencial, iniciada em 1995. Esta última, reverbera até a contemporaneidade com o enraizamento da racionalidade neoliberal na esfera pública.

Ainda, o segundo capítulo almeja localizar o Estado brasileiro no início do séc. XXI, ao discorrer sobre os governos Lula, Dilma e Temer – predecessores do governo Bolsonaro –, e quais os seus principais reflexos para o funcionalismo público, num contexto de hegemonia da racionalidade neoliberal na gestão da coisa pública: o enraizamento do Estado empresarial. Ademais, visa demonstrar os principais contornos do atual Governo Federal, bem como a análise do atual regime jurídico dos servidores públicos, confrontando-o com as alterações propostas pela PEC nº 32/2020, a contrarreforma administrativa de Bolsonaro, que propõe novas formas de investidura no serviço público – dentre vários outros desmontes a serem

tratados adiante –; almeja-se, ainda, realizar breves reflexões sobre os possíveis reflexos dessa Proposta de Emenda Constitucional no serviço público brasileiro e, por sua vez, na efetividade das garantias constitucionais e todo o conjunto da sociedade.

Por fim, no terceiro e último capítulo, serão realizadas algumas reflexões sobre as bases epistemológicas dos estudos decoloniais, como mecanismo de análise do fenômeno jurídico objeto deste trabalho. Para além das repercussões normativas, é importante refletir sobre quais interesses enviesam a contrarreforma administrativa no contexto brasileiro – ex-colônia de exploração –, tendo em vista que o tecido social da América Latina segue subjacente às dinâmicas neocolonialistas; e, em nome de interesses econômicos privados internos e externos, articulam-se os aparatos institucionais, culturais, simbólicos e políticos para manutenção do processo de acumulação de riquezas.

Sob a hegemonia do sistema-mundo capitalista, a colonialidade do poder e o neocolonialismo jurídico são mecanismos centrais de legitimação das opressões e da condição de subalternidade dos países periféricos frente aos países centrais. Em última análise, buscar-se-á demonstrar como o neoliberalismo é representante da agenda econômica da colonialidade para manutenção do *status quo* nos países periféricos. Já o neocolonialismo jurídico, pode ser observado como instrumento necessário às mudanças institucionais-normativas no seio do aparelho estatal dos países latino-americanos; logo, sendo o Estado brasileiro regido pelo princípio da legalidade, para efetivação dos ajustes estruturais demandados pelas forças econômicas, é necessário lançar mão de instrumentos jurídicos capazes de remodelar o ordenamento interno, a exemplo da Proposta de Emenda Constitucional nº 32 de 2020.

2 RETROSPECTIVA HISTÓRICA DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DO BRASIL MODERNO

Prefacialmente, é imperioso delimitar o contexto histórico e geográfico em que o Estado brasileiro está inserido, observando as influências dos diferentes modelos econômicos, dos regimes políticos, das tensões sociais e da geopolítica internacional como alguns dos fatores preponderantes para a formatação institucional da Administração Pública⁴ no âmbito interno. Nesse sentido, durante os dois séculos de existência do Estado nacional brasileiro, considerando-se a partir da Administração Colonial portuguesa, com a chegada da família real no Rio de Janeiro em 1808, às reformas mais recentes engendradas no séc. XXI, o serviço público, as prerrogativas estatais, suas responsabilidades, deveres, atribuições e funções vêm sendo modificados sucessivamente a fim de fazer jus aos projetos políticos e econômicos do momento.

Este capítulo, pois, tem como escopo observar as principais reformas realizadas na Administração Pública brasileira – do patrimonialismo ao gerencialismo – ao longo dos últimos duzentos anos, especialmente no século XX, os modelos econômicos correspondentes e as principais características do Estado de Bem-Estar Social, inaugurado no governo de Getúlio Vargas, e do neoliberalismo, insculpindo as bases da “gestão empresarial do Estado” através da Reforma Bresser-Pereira ou Reforma Administrativa Gerencial, iniciada em 1995. Esta última, reverbera até a contemporaneidade com o enraizamento da racionalidade neoliberal na esfera pública; tendo, como desdobramento mais recente, a proposta de Emenda Constitucional nº 32 de 2020, de autoria do atual Governo Federal⁵.

⁴ Conceituadas como “as atividades preponderantemente executórias, definidas por lei como funções do Estado, gerindo recursos para a realização de objetivos voltados à satisfação de interesses especificamente definidos como públicos” [...]. “A expressão Administração Pública, bem como, abreviadamente, a Administração, como também comumente se emprega, quando venham grafadas com iniciais maiúsculas, não são designativas da atividade, mas do ente ou do órgão que exerce a gestão estatal, na acepção subjetiva de Estado-administrador ou, por vezes, de Governo, neste caso tomado em seu sentido mais estrito, excludente das atividades legislativas e jurisdicionais”. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Apontamentos sobre a reforma administrativa: emenda constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 371-372.

⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda Constitucional nº 32, de 3 de setembro de 2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083>>. Acesso em: 14 out. 2021.

2.1 Estado Patrimonial: da Administração Colonial Portuguesa à República Velha

O patrimonialismo pode ser considerado o primeiro modelo de Administração Pública no Brasil, tendo em vista que observava o formato dos Estados absolutistas europeus do séc. XVIII – sem muita diferenciação entre o patrimônio privado e o estatal –, estende-se do período colonial até a República Velha⁶. Por meio de uma dominação tradicional, em que a monarquia era vista como representante da vontade divina, chancelou-se máximas como: do Rei Sol, Luis XIV da França, *L'Etat c'est moi* – O Estado sou eu –; e *The King can no do wrong* – o Rei nunca erra, em inglês arcaico⁷. Assim, tal modelo estava eivado de práticas nepotistas, clientelistas e corruptas.

Nesse toar, com a chegada da Coroa portuguesa no Rio de Janeiro, em 1808, lançam-se as bases para o nascedouro do Estado nacional brasileiro. Porém, para compreender o complexo administrativo da era colonial, antes da chegada de Dom João VI, Caio Prado Júnior⁸ adverte sobre a necessidade de distanciamento das noções contemporâneas de Estado, dimensão pública e privada, divisão de poderes e esferas decisórias. A administração colonial, pois, era dirigida pelo Conselho Ultramarino, subordinado ao secretário de Estado dos Negócios da Marinha e Territórios Ultramarinos que se incumbia de todos os aspectos da vida nas colônias, menos os assuntos eclesiásticos, a cargo da Mesa de Consciência e Ordens⁹.

Ademais, numa colônia de exploração, baseada na exportação de matérias-primas – ouro, madeira e pedras preciosas – e mão de obra escrava, a organização institucional era dividida em quatro níveis – as instituições metropolitanas, a administração central, a administração regional e a administração local. Constituía-se de um emaranhado de ordenamentos, encargos, deveres, atribuições, disposições particulares e circunscrições que não observavam princípios uniformes de hierarquia, divisão de trabalho e simetria. Assim, o caos

⁶ SANTOS, Julio. A Evolução da Administração Pública no Brasil: do Modelo Patrimonialista ao Gerencial. **Jornal Tribuna**, 2022. Disponível em: <<https://jornaltribuna.com.br/2022/06/a-evolucao-da-administracao-publica-no-brasil-do-modelo-patrimonialista-ao-gerencial/>>. Acesso em: 15 out. 2022.

⁷ CAMPELO, Graham. **Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos**. Ci. & Tróp., Recife, v.34, n. 2, p. 297-324, 2010. p. 299. Disponível em: <<http://www.uece.br/satewp/wp-content/uploads/sites/58/2014/03/GPM-Administra%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica-no-Brasil-TUTORES.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2022.

⁸ PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Braziliense, 1979. p. 299-300.

⁹ COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. RAP, Rio de Janeiro. Vol. 42 – No. 5. Setembro-Outubro 2008, p. 832.

legislativo propiciava o surgimento de funções num lugar que não se verificava em outros, conflitos de competências, frágil organização hierárquica e autoridade enfraquecida¹⁰.

Da perspectiva territorial, o Brasil estava dividido em capitanias, representando as maiores unidades administrativas da colônia – subdividas em comarcas, termos, freguesias e bairros¹¹; em se tratando da administração militar, essa era composta pela tropa de linha – regular e profissional, formada por regimentos permanentemente armados –, pelas milícias – tropas auxiliares de cidadãos recrutados sem remuneração e organizadas em regimentos –, e pelas ordenanças – formada por toda a população masculina com idade entre 18 e 60 anos¹². Nada obstante, com o fracasso da administração privada na maioria das capitanias, urge a necessidade de a Coroa exercer diretamente uma administração centralizada para defesa da colônia contra ataques de invasores estrangeiros, e dos povos originários mais aguerridos frente ao processo de conquista – colonização – europeu.

Nesse contexto, instituiu-se o governo geral na Bahia, em 1549, que posteriormente se tornaria o vice-reino com capital no Rio de Janeiro. Em que pese a maior proeminência do vice-rei sobre os demais governadores, seus poderes eram limitados, uma vez que o chefe supremo da capitania era o governador ou capitão-general ou ainda capitão-mor, havendo capitanias gerais¹³ e subalternas¹⁴; os governadores das capitanias gerais, pois, exerciam funções semelhantes às do vice-rei. Logo, a administração geral abarcava tanto a seara administrativa quanto judiciária, numa complexa rede de atribuições; a administração fazendária, por sua vez,

¹⁰ “A centralização de decisões na Coroa portuguesa, aparentemente, esvaziava o poder dos governadores e juízes. Tudo era prescrito em regulamentos circunstanciados e nada se excluía da alçada de competência de uma autoridade superior que poderia decidir em primeira instância ou em grau de recurso. Mas a enorme distância da sede do poder e a lentidão na troca de mensagens criavam um vazio de autoridade legal. Tentava-se limitar a ação dos prepostos da Coroa com a minudência dos regulamentos que eram repetitivos, superpostos, contraditórios e confusos. Como estatuiam instituições simétricas às da administração da metrópole, pecavam pelo artificialismo mimético que tornava as normas supérfluas e ineficazes. O formalismo das regras, o braço curto da autoridade e a corrupção generalizada ensejavam o autoritarismo daqueles que deviam se impor aos súditos entregues ao abandono, com os próprios meios que deles conseguissem extrair.” *Ibidem*, p. 832-835.

¹¹ PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Braziliense, 1979. p. 306.

¹² COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. RAP, Rio de Janeiro. Vol. 42 – No. 5. Setembro-Outubro 2008, p. 833.

¹³ Bahia, Pernambuco, Minas Gerais, São Paulo, Pará, Maranhão, Goiás e Mato Grosso.

¹⁴ São José do Rio Negro, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Espírito Santo, Rio Grande de São Pedro e Santa Catarina. As capitanias do Ceará e da Paraíba tornaram-se autônomas em 1799 e do Rio Grande de São Pedro em 1802.

encarregada pela arrecadação dos tributos e por gerir o Real Erário, era dirigida por uma Junta da Fazenda, presidida pelo governador¹⁵.

Em síntese, as principais características da administração colonial podem ser definidas pela centralização, morosidade, formalismo, ausência de diferenciação de funções, profusão e minudência das normas; constituindo, portanto, um organismo autoritário, frágil, complexo e ineficaz, dado que se tentou transplantar da metrópole para a colônia instituições ineptas para lidar com a imensidão do território e para remediar o vazio de autoridade e a ausência de obediência. Todavia, é salutar o processo paulatino de racionalização do governo colonial ao longo de três séculos, haja vista a administração pombalina que perscrutou a substituição do empirismo paternalista do absolutismo tradicional pelo racionalismo do despotismo esclarecido¹⁶.

Com a iminente invasão das tropas francesas, sob o comando de Napoleão Bonaparte I, à Portugal, a transferência da família real portuguesa para o Brasil – então colônia de exploração – deu-se de forma confusa¹⁷. Diante da necessidade de constituição do aparato administrativo, simbólico, militar e protocolar da nova sede do domínio português, todo o acervo administrativo estava a bordo das naus¹⁸. O primeiro problema encontrado no Rio de Janeiro foi a falta de edificações para a corte exilada usar como residência e para as novas repartições do reino, acarretando o desalojamento de casas e palacetes, de maneira a reforçar práticas patrimonialistas ao reunir nos mesmos edifícios o domicílio e o local de trabalho¹⁹.

A transferência da família real e da nobreza imbricou a criação de uma série de organismos existentes na antiga sede do Reino²⁰, e a elevação do Brasil ao status de Reino

¹⁵ COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas.** RAP, Rio de Janeiro. Vol. 42 – No. 5. Setembro-Outubro 2008, p. 833-834.

¹⁶ *Ibidem*, p. 834.

¹⁷ “Em primeiro lugar, a própria escolha das cinco, 10 ou 15 mil pessoas — os números são imprecisos — que comporiam a lotação das naus, diz alguma coisa sobre as instituições e espaços de poder que estavam sendo transplantados. Em segundo lugar, a seleção dos bens que era possível carregar, além dos tesouros e objetos de indiscutível valor, contemplava material, livros, papéis, artefatos, instrumentos e símbolos necessários à administração. Em terceiro lugar, a instituição de um simulacro de governo em solo europeu, que se deu na forma de uma regência, logo destituída pelo ocupante.”. *Ibidem*, p. 835.

¹⁸ [...] arquivos, documentos e papéis de governo, e de tal maneira arranjados que, ao desembarcarem no Rio de Janeiro, nenhuma falta ou dificuldade especial se fez sentir, e a faina de dirigir a monarquia continuou no novo continente tão normalmente como se estivera o regente em Lisboa. *Idem, Ibidem*. p. 835.

¹⁹ *Ibidem*, p. 836.

²⁰ “O governo arranjado de acordo com o Almanaque de Lisboa dava oportunidade de criar cargos e honrarias para tantos que haviam feito o sacrifício de acompanhar sua alteza real. Assim, criaram-se o Desembargo do Paço, o Conselho de Fazenda e a Junta de Comércio, quando o país precisava, segundo Hipólito da Costa, de “um conselho de minas, de uma inspeção para abertura de estradas, uma redação de mapas, um exame da navegação dos rios”

Unido de Portugal; lançaram, também, as bases conformadoras do Estado nacional, com todo o aparato necessário ao exercício da soberania e ao funcionamento do autogoverno. Tais mudanças foram tão profundas a ponto de jamais o Brasil voltar a ser uma mera colônia de exploração de produtos primários da sua metrópole de além-mar; de tal maneira que a administração brasileira, nesse cenário, devidamente aparelhada, passou a ser expressão de um Estado nacional.

Em 1821, com as agitações liberais em Porto e a derrocada de Napoleão I, Dom João VI se vê pressionado a retornar para Portugal e reassumir o trono da metrópole, ficando no Brasil o príncipe herdeiro, na condição de regente dessa parte do Reino, e o aparato administrativo instituído pelo rei. Dom Pedro I se tornara a maior autoridade do Brasil, a ponto de contrapor interesses da metrópole. Já em sete de setembro de 1822, d. Pedro I declara a independência e institui o governo do Brasil, instrumentalizando o aparato da regência do reino que se fragmentava; por fim, outorgou a primeira Constituição brasileira em 1824²¹, mantendo o regime monárquico absolutista, de Estado unitário, centralizador e com gestão predominantemente patrimonialista.

A Constituição do Brasil imperial se preocupou mais com os servidores do alto clero do funcionalismo público, dado que, nos espaçados artigos em que trata dos empregados do Estado, refere-se apenas ao corpo diplomático, eleitos para a Assembleia Geral e funções judiciais²². O art. 179 encerra a matéria sobre o serviço público, na primeira Carta Magna, ao estabelecer que todo cidadão pode ser admitido nos cargos públicos, sem qualquer impedimento

(Vinhosa, 1984:167). Mas cuidou também o governo de criar instituições e organismos úteis e necessários, como a Academia de Marinha, a de Artilharia e Fortificações, o Arquivo Militar, a Tipografia Régia, a Fábrica de Pólvora, o Jardim Botânico, a Biblioteca Nacional, a Academia de Belas Artes, o Banco do Brasil e os estabelecimentos ferríferos de Ipanema. São muitas as criações e inovações institucionais, jurídicas e administrativas que tiveram largo impacto na vida econômica, social, política e cultural do Brasil, tanto no plano nacional, quanto na esfera regional. São leis, cidades, indústrias, estradas, edificações, impostos, cadeias, festas e costumes que foram introduzidos no pacato cotidiano da antiga colônia.”. COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas.** RAP, Rio de Janeiro. Vol. 42 – No. 5. Setembro-Outubro 2008, p. 836.

²¹ BRASIL. Constituição (1824). **Lex: Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 15 out. 2022.

²² O art. 32 determina a cessação interina do exercício de “qualquer emprego” (público, naturalmente, de acordo com o critério do léxico constitucional) “enquanto durarem as funções de deputado ou senador”; o artigo 33 proíbe que, no intervalo das sessões legislativas, o imperador conceda, a parlamentares, empregos no exterior; e proíbe também a estes a volta às províncias, para o exercício de seus cargos (públicos), durante tais intervalos, “quando isso os impossibilite para se reunirem no tempo da convocação da Assembleia geral ordinária ou extraordinária”. DA SILVA, Domingos Carvalho. O Servidor Público na Legislação do Primeiro Reinado. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 108, n. 1, p. 187-199, Jan/abr. p. 189-190.

além de seus talentos e virtudes; e, no parágrafo XXIX, do mesmo artigo, esclarece que os empregados públicos são passíveis de responsabilização pelos abusos e omissões praticados no exercício de suas funções²³.

Após 10 anos governando o Brasil, d. Pedro I abdica do trono em favor de seu filho Pedro II, com apenas cinco anos de idade, em meio a crises profundas, revoltas regionais, problemas financeiros e atritos com o Legislativo; tal cenário culminou na declaração de maioria de Dom Pedro II, em 1841, aos 15 anos de idade, pondo fim ao conturbado período regencial brasileiro. Destarte, já em 1847, houve uma mudança constitucional relevante ao estabelecer o cargo de presidente do conselho de ministros, em outras palavras, a instituição do regime de gabinete, acarretando maior estabilidade ao governo imperial, ao concentrar o imperador no exercício do Poder Moderador para sustentar a ordem monárquica, que tinha como fundamentos o latifúndio rural, a economia agroexportadora e o trabalho escravo em declínio²⁴.

Os últimos 10 anos do Segundo Reinado e do Brasil imperial, foram marcados por forte instabilidade²⁵. Diante desse cenário, fortalecia-se o movimento republicano apoiado num programa de acanhadas reformas, haja vista a tentativa de conciliar interesses de monarquistas liberais e escravocratas insatisfeitos com a política abolicionista do Império, de forma que as principais críticas eram relacionadas a centralização excessiva do regime, podando a liberdade política e econômica provincial. Assim, em 1889, um ano após a abolição da escravatura, houve a marcha de 600 soldados liderados por Marechal Deodoro da Fonseca, acarretando a proclamação da República no Brasil – o nascimento da República Velha²⁶.

²³ BRASIL. Constituição (1824). **Lex: Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 15 out. 2022.

²⁴ COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. RAP, Rio de Janeiro. Vol. 42 – No. 5. Setembro-Outubro 2008, p. 837-838.

²⁵ “Em primeiro lugar, a questão do trabalho escravo colocava, de um lado, grandes proprietários de terra e, de outro, os setores urbanos, adeptos do abolicionismo. Sua libertação suprimiu uma das bases de sustentação da ordem imperial. Em segundo lugar, o problema da autonomia das províncias contrapunha os centralizadores e os partidários da descentralização. Em terceiro lugar, a Guerra do Paraguai trouxe como consequência o desequilíbrio das finanças públicas, o fortalecimento do papel político do Exército e a exposição da contraditória condição do soldado escravo, contribuindo para desestabilizar ainda mais o governo. Por último, o precário estado de saúde do imperador, muito querido pelos súditos de todas as classes, colocava em primeiro plano a questão sucessória e a ameaça de que o país viesse a ser governado com o concurso de um estrangeiro, o conde D’Eu, marido da princesa Isabel, extremamente antipatizado.” *Ibidem*, p. 838.

²⁶ COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. RAP, Rio de Janeiro. Vol. 42 – No. 5. Setembro-Outubro 2008, p. 838-839.

A República Velha, período compreendido entre 1889 e 1930, não alterou a estrutura socioeconômica vigente, muito pelo contrário, fortaleceu o imperativo agroexportador, baseado na monocultura e na grande propriedade rural; mudou-se, apenas, o polo dominante da política brasileira das elites cariocas e nordestinas para os grandes cafeicultores paulistas. O governo provisório instalado prontamente convocou uma assembleia constituinte, o que deu origem à Carta de 1891²⁷, inspirada na Constituição estadunidense de 1787, instituindo a República, o federalismo e o presidencialismo, com a separação dos poderes mais nítida. O Legislativo continuou bicameral – composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, cujos membros eleitos passaram a ter mandato de duração certa –, e o Judiciário logrou maior autonomia. A República federalista pactuou um novo acordo entre as elites econômicas²⁸.

Além disso, é mister delinear que, no período de 40 anos de duração da República Velha, não ocorreram significativas mudanças na conformação do Estado nem na estrutura do governo. Paulatinamente, foi se tornando uma administração disfuncional, dado que o Brasil começara a passar por transformações na economia, pelo primeiro ciclo de industrialização, pela urbanização e pela aglutinação política dos setores urbanos. Assim, novos conflitos emergiram contrapondo o pacto oligárquico fundante, de forma a desaguar na Revolução de 1930 que, através de mais uma intervenção do Exército, levou o gaúcho Getúlio Vargas ao poder²⁹.

2.2 Estado Burocrático: da Era Vargas à Ditadura Cívico-Militar

Na história recente brasileira, a primeira reforma administrativa se deu sob a era de Getúlio Vargas, compreendida entre 1930 e 1945, por meio do Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938³⁰, sendo conhecida como Reforma Burocrática do Estado brasileiro, instituiu o

²⁷ BRASIL. Constituição (1891). **Lex: Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de fevereiro de 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 15 out. 2022.

²⁸ COSTA, *op.cit.*, p. 839.

²⁹ *Ibidem*, p. 840.

³⁰ Art. 1º Fica criado, junto à Presidência da República, o Departamento Administrativo do Serviço Público (D. A. S. P.) diretamente subordinado ao Presidente da República.

Art. 2º Compete ao D. A. S. P.:

a) o estado pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamentos, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;

concurso público e o treinamento dos servidores³¹. Logo, inspirado nas ideias de Max Weber³², houve um processo de racionalização da Administração Pública, objetivando a refundação das práticas institucionais, através do formalismo, da impessoalidade, hierarquia funcional e profissionalização; baseada no mérito³³ profissional e na eficiência³⁴; portanto, lançou os pilares

-
- b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;
 - c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária;
 - d) selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura;
 - e) promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União;
 - f) estudar e fixar os padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos;
 - g) auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos a sanção;
 - h) inspecionar os serviços públicos;
 - i) apresentar anualmente ao Presidente da República relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento. BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 579, DE 30 DE JULHO DE 1938**. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em: <[³¹ OREIRO, José Luis; FERREIRA-FILHO, Helder Lara. **A PEC 32 da Reforma Administrativa: Uma análise crítica**. Brasil. J. Polit. Econ. 41 \(3\), 2021. Disponível em: <\[³² O pensamento de Max Weber consubstancia as raízes da burocracia no sentido de uma administração pública, a partir de um modelo de dominação racional-legal, baseada em critério racionais, como principal dimensão do Estado Moderno. Assim, conceitua o Estado Weberiano como uma relação de dominação de homens sobre homens, sustentada por meio de coação legítima, de forma que para ele subsistir é preciso que as pessoas dominadas se submetam à autoridade imposta pelas pessoas que dominam; quando e como se dá essa dominação, só pode ser compreendido conhecendo os fundamentos justificativos internos e os mecanismos externos de apoio à dominação. Weber aduz que três princípios fundamentam a legitimidade de uma dominação: a dominação tradicional, a dominação carismática e a dominação legalista, baseando-se em competências objetivas fundamentadas em regras racionalmente elaboradas. Diante disso, para garantir o poder dos Estados, os critérios de legalidade, racionalidade, formalidade, normas e outras maneira objetivas se tornam princípios básicos de uma administração pública burocrática; e, por sua vez, definindo o Estado moderno como uma associação de dominação institucional, que dentro de determinado território pretendeu com êxito monopolizar a coação física legítima como meio de dominação e reuniu para este fim, nas mãos de seus dirigentes, os meios materiais de organização, depois de desapropriar todos os funcionários estamentais autônomos que antes dispunham, por direito próprio, destes meios e de colocar-se ele próprio, em seu lugar, representado por seus dirigentes supremos. WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. Volume 2. p. 526-529.\]\(https://www.scielo.br/j/rep/a/djDvQj9mJ9xQS5RcWw8sVbq/#>”. Acesso em: 15 out. 2021.</p>
</div>
<div data-bbox=\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del0579.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20No%20579,30%20DE%20JULHO%20DE%201938.&text=Organiza%20o%20Departamento%20Administrativo%20do,Minist%C3%A9rios%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias.>”. Acesso em: 20 out. 2022.

</div>
<div data-bbox=)

³³ Adotar-se-á o conceito de mérito ou merecimento como qualidade atribuída a uma pessoa cujo ato ou atividade foram reconhecidos como de grande valor meritório em favor da coletividade. Ou seja, na burocracia a escolha das pessoas é baseada no mérito e na competência técnica: a) admissão, transferência e a promoção dos funcionários são baseadas em critérios válidos para toda a organização; b) necessidade de exames, concursos, testes e títulos para a admissão e promoção dos funcionários. QUEIROZ, Isis. Burocracia X Eficiência: O princípio do formalismo moderado como ferramenta de eficiência na Gestão Pública. **Jusbrasil**, 14 de nov. de 2013. Disponível em: <[>”. Acesso em: 15 out. 2022.](https://isisqueiroz.jusbrasil.com.br/artigos/112105696/burocracia-x-eficiencia-o-principio-do-formalismo-moderado-como-ferramenta-de-eficiencia-na-gestao-publica)

³⁴ À luz de Weber, a burocracia é uma organização que se caracteriza por uma sistemática divisão do trabalho. Esta divisão do trabalho atende a uma racionalidade que é adequada ao objetivo a ser atingido, ou seja, a eficiência da organização, por meio de: a) aspecto funcional da burocracia; b) divisão sistemática do trabalho, do direito e do poder; c) estabelecimento das atribuições de cada participante; d) cada participante passa a ter o seu cargo

para a tentativa de superação da administração patrimonialista, que era típica das antigas monarquias absolutistas, nas quais os patrimônios público e privado eram confundidos.

Destarte, a formalização, a impessoalidade, a hierarquização e a divisão do trabalho são características marcantes de um modelo burocrático de administração. Soma-se, também, a profissionalização dos funcionários, a escolha de funcionários pela competência técnica, pela meritocracia e, por último, pela previsibilidade do funcionamento. Tais contornos institucionais possibilitaram vislumbrar o funcionamento ideal de uma administração pública burocrática³⁵. Por consequência, estabeleceram-se os liames que tornaram possível a tentativa de superação do modelo patrimonialista na gestão dos Estados, de tal forma que se apresentou como alternativa muito superior aos costumes anteriormente assentados. Ainda, Pereira e Spink³⁶ ratificam:

Ele fazia sentido no tempo do Estado Liberal do Século XVIII: um Estado pequeno dedicado à proteção dos direitos de propriedade; um Estado que só precisava de um parlamento para definir as leis; de um sistema judiciário e policial para fazer cumprilas, de forças armadas para proteger o país do inimigo externo e de um Ministro das Finanças para arrecadar impostos.

Nesse tipo de administração patrimonialista, como abordado anteriormente, o Estado era extensão da propriedade do rei, sendo o nepotismo e o empreguismo a norma. Todavia, com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares que se conformaram no século XIX, ficou evidente a incompatibilidade dessa administração com o novo modelo econômico vigente, em outras palavras, houve uma inadequação das estruturas inerentes do absolutismo ao novo estágio de desenvolvimento do sistema econômico global – o capitalismo industrial. Logo, conforme assevera Bresser-Pereira³⁷:

É essencial para o capitalismo a clara separação entre o Estado e o mercado; a democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo que o controla. Tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surge assim a administração burocrática moderna, racional-legal.

específico, suas funções específicas e sua área de competência e de responsabilidade; e) cada participante sabe qual é a sua capacidade de comando sobre os outros e quais os limites de sua tarefa. *Ibidem*.

³⁵ REIS, Marcelo Loureiro. Reforma do estado: da administração burocrática à Administração Pública Gerencial: o caso brasileiro. *Revista Foco*, 2014. v. 7, n. 1, p. 114.

³⁶ RICHARDSON, Ruth. As reformas no setor público da Nova Zelândia. In: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7ª ed. (4ª reimpressão), Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009, p. 26.

³⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 1996. Ano 47, Volume 120, Número I, Jan-abr., p. 10.

A administração pública burocrática clássica, buscando instrumentalizar o Estado Social – após a “crise de 29” – no Brasil, tentou dar vazão às demandas sociais em busca de maior atuação estatal no âmbito econômico, fortalecendo a expansão infraestrutural, a dinamização do setor privado por intermédio de obras públicas e implantação de unidades produtoras estratégicas³⁸. Acrescenta-se, ainda, a promoção de vantagens fiscais, cambiais e creditícias para dinamizar o empresariado nacional por meio da expansão dos bancos de desenvolvimento, subjacentes a metas e objetivos do plano de governo com fortes investimentos estatal na instalação de empresas públicas³⁹.

A “crise de 29” foi um momento crucial para o fortalecimento do Estado Social, uma vez que o pensamento liberal precisou ser revisto em virtude das falhas dos seus postulados. Nesse contexto, Keynes⁴⁰ defende que o Estado atue de forma mais incisiva na sociedade e no mercado, fazendo uso de políticas anticíclicas, monetárias e econômicas, de modo a sanar possíveis desequilíbrios econômicos. O “modelo keynesiano”, assim, ampliou as funções do Estado para estimular o pleno emprego e o ajuste de propensão para consumir com o incentivo para investir, como único meio para evitar o colapso da economia vigente; não se tratando da apropriação dos meios de produção pelo Estado, mas de uma centralização das decisões para otimizar o uso dos fatores de produção⁴¹.

Outrossim, a construção do Estado Social brasileiro, implementou grandes avanços na seara da legislação trabalhista, da Previdência Social e da segurança do trabalho. Com fulcro em políticas nacionalistas e desenvolvimentistas, intentou-se grandes transformações com um modelo de industrialização baseado na substituição das importações⁴². Nesse diapasão, o Estado brasileiro se ampliou com a criação de várias instituições estatais para fazer face a novos mecanismos de política econômica e de planejamento, de modo a criar as condições objetivas

³⁸ CANO, Wilson. **Introdução à economia: uma abordagem crítica**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Unesp, 2007, p. 163-164.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Tradução de Mário R. da Cruz. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 312.

⁴¹ *Ibidem*, p.345-347.

⁴² *Ibidem*, p. 160-161.

necessárias para a superação de problemas crônicos de falta de infraestrutura, transporte e indústria de base, possibilitando a modernização do parque industrial⁴³.

Noutro giro, o funcionalismo civil federal, tendo a lei como princípio geral, teve seus quadros e carreiras reorganizados, através da criação de Comissões de Eficiência, buscou superar as disparidades de vencimentos para cargos, de mesma categoria, com o estabelecimento de padrões de vencimentos para os servidores públicos, bem como definir regras de promoção e outros ajustes. Nesse sentido, o Conselho Federal de Serviço Público fora criado para implementar um sistema de mérito de concursos dotado de imparcialidade e objetividade do julgamento, impondo o uso de provas objetivas e regulamentando as promoções com a disposição de coeficientes numéricos⁴⁴.

Além disso, cumpre destacar os estudos preliminares para elaboração do Estatuto dos Funcionários, o relatório sobre a fundação do Instituto Nacional de Previdência, a apuração de funcionários que ocupavam interinamente os cargos públicos, bem como a revisão das tabelas orçamentárias propostas pelos ministérios de Estado⁴⁵. No mesmo período, a Comissão Central de Compras representou importante avanço ao centralizar as compras e os fornecimentos de artigos destinados à execução dos serviços federais; a Comissão Permanente de Padronização, por sua vez, ficou responsável pela fixação de padrões a serem seguidos por todo material de escritórios das repartições públicas federais⁴⁶.

A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, regulamentada pelo Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938, fora essencial para implementação das mudanças necessárias na estrutura funcional do Estado brasileiro sob os moldes do modelo burocrático de administração. Assim, Bresser-Pereira⁴⁷ leciona: “A criação do DASP representou não apenas a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da

⁴³ CANO, Wilson. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: Editora Unesp, 2000, p. 168-170.

⁴⁴ WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. **Reforma Administrativa na Era Vargas**. Rio de Janeiro, RJ: Instituto de Documentação/Editora da FGV, 1983, p. 131-136.

⁴⁵ BRASIL. **Decreto nº 19.587 de 14 de janeiro de 1931**. Rio de Janeiro, 1931. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19587-14-janeiro-1931-531987-publicacaooriginal-82813-pe.html>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

⁴⁶ BRASIL. **Decreto nº 562 de 31 de dezembro de 1935**. Rio de Janeiro. 1935. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-562-31-dezembro-1935-511562-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

⁴⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, 1996. Ano 47, Volume 120, Número I, Jan-abr., p. 12.

administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica”. Contudo, ressalta-se que, em 1938, com a criação da primeira autarquia no âmbito da administração indireta, dão-se os primeiros sinais do que viria a se tornar o modelo gerencial.

O DASP, como um dos principais mecanismos de mudanças e controle administrativo do Governo Vargas, após a Constituição de 1937⁴⁸ e a instituição do Estado Novo, teve maior destaque com a ampliação de suas atribuições com a instalação do Departamento Administrativo do Serviço⁴⁹ que ficou à cargo da organização de proposta e fiscalização da execução do orçamento, bem como inspecionar serviços, examinar projetos de lei submetidos a sanção presidencial, selecionar os candidatos aos cargos públicos federais e outros. A tendência crescente de concentração do poder administrativo se revelou através das sucessivas ampliações realizadas nas atribuições do DASP⁵⁰.

Nesse sentido, com o inchaço do Poder Executivo por meio da centralização das funções e concentração no nível federal das decisões, corroborou-se com práticas autoritárias históricas da ideologia política tradicional brasileira, não olvidando de outras práticas modernas como a utilização governamental de propaganda e da educação pautada na nova realidade social⁵¹. O DASP representava, pois, o ponto basilar do intervencionismo perpetrado pelo Estado Novo, respondendo diretamente às contingências do Governo Vargas, impondo sanções ou favorecimentos de acordo com a conveniência do jogo político e dos usos clientelistas da máquina pública⁵².

⁴⁸ BRASIL. Constituição (1937). **Lex: Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de Novembro de 1937**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 17 out. 2022.

⁴⁹ Artigo 67: “Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições: a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público; b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados; c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária.” *Ibidem*.

⁵⁰ MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Burocracia brasileira, reforma administrativa e estado novo: O papel do aparato administrativo no governo Vargas**. Revista Estudos Institucionais, 2016. v. 2, n. 1. p. 389.

⁵¹ OLIVEIRA, Lúcia Lippi; VELLOSO, Mônica Pimenta; GOMES, Angela Maria de Castro. **Estado Novo: Ideologia e Poder**. Rio de Janeiro, RJ: Zahar Editores, 1982, p. 10.

⁵² BARIANI, Edilson. DASP: Entre a Norma e o Fato. In: Christina W. Andrews; Edilson Bariani (Orgs.). **Administração pública no Brasil: breve história política**. São Paulo, SP: Editora Unifesp, 2010, p. 10.

Ademais, a reforma weberiana apresentou como característica a preponderância das atividades de administração geral, organizadas por um corpo burocrático clássico de funcionários do Estado, não dispendo sobre as atividades substantivas. Deu-se enfoque, portanto, à remodelação dos meios em detrimento dos fins. Nada obstante ao estabelecimento do serviço público profissional e aos princípios da administração burocrática, a reforma não conseguiu sanar completamente a herança patrimonialista⁵³. Logo, o discurso de racionalização da administração pública em busca da eficiência, somada ao processo de burocratização como melhor maneira de eliminar o nepotismo e reduzir a corrupção, não se revelou real, acarretando problemas sistêmicos no funcionalismo público brasileiro.

Nessa senda, ao passo que o Estado liberal do século XIX foi paulatinamente substituído pelo Estado Social do século XX, evidenciaram-se as falibilidades do modelo de gestão burocrática, em virtude da morosidade, baixa qualidade do serviço público prestado e alto custo. Em suma, Bresser-Pereira⁵⁴, advogando em prol da reforma gerencial, afirma que a administração burocrática é “lenta, cara, autorreferida, e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos”. Desse modo, o discurso sobre o problema da “eficiência” se tornou central à medida em que o Estado foi ampliando suas atribuições e possibilidades de intervenção no âmbito socioeconômico. Apesar dos inegáveis avanços observados nos mais diversos campos, o Estado Social fora duramente criticado em razão do controle imposto e dos seus investimentos públicos; acrescenta-se, ainda, o peso dos interesses econômicos dos mais fortes tanto internamente quanto internacionalmente, de modo a vigorar uma espécie de “darwinismo social e político”⁵⁵.

À vista disso, a tentativa de adoção de um modelo weberiano não obteve êxito na superação material das questões administrativas brasileiras ventiladas pelas reformas. Com as elites profissionais modernizantes, não se superou o clientelismo, mas intensificaram-se as alianças da burocracia com a elite econômica⁵⁶. Assim, o tipo de administração adotado por Vargas, na tentativa de assegurar os interesses nacionais desenvolvimentistas e a modernização

⁵³ CAPOBIANGO, Ronan Pereira; DO NASCIMENTO, Aparecida de Lourdes; FARONI, Walmer; SILVA, Edson Arlindo. **Reformas Administrativas no Brasil: Uma Abordagem Teórica e Crítica**. ANPAD, 2010, p. 4.

⁵⁴ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, 1996. Ano 47, Volume 120, Número I, Jan-abr., p. 11.

⁵⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 51-52.

⁵⁶ MOURA, Emerson Affonso da Costa. Burocracia brasileira, reforma administrativa e estado novo: O papel do aparato administrativo no governo Vargas. **Revista Estudos Institucionais**, 2016. v. 2, n. 1, p. 390.

do Estado, deu margem para que a tecnoburocracia, através do conhecimento técnico e do formalismo exacerbado, buscasse assegurar, de forma corporativista, seus interesses em detrimento das mudanças que se propalaram nos discursos do então governo.

No período da Ditadura Cívico-Militar, compreendido entre 1964 e 1985, foi promovida uma segunda grande reforma administrativa, por intermédio do Decreto-Lei nº 200/1967, instituído por Castello Branco, visando aumentar a possibilidade de intervenção do Estado no domínio econômico e social, além de promover a descentralização administrativa com a criação de órgãos de administração indireta. Logo, com a implementação do Programa Nacional de Desburocratização, em 1979, almejou-se facilitar o acesso dos cidadãos aos serviços públicos⁵⁷. Já dando um indicativo de necessidade de enfrentamento dos gargalos observados no modelo de gestão burocrática da máquina pública, herdada dos governos anteriores.

Com uma administração “para o desenvolvimento”, forte característica do regime ditatorial cívico-militar, visou o melhoramento das engrenagens estatais com base na descentralização e flexibilização da administração indireta⁵⁸, dando prosseguimento a uma tendência já observada nos governos anteriores. Cumpre salientar, ainda, que os problemas estruturais da administração pública não seriam apenas de ordem técnica, mas também política, dado que se evidencia a partir dos reformismos unilaterais, pautados unicamente na implantação de modelos de racionalidade instrumental, produzindo efeitos bastantes efêmeros e limitados diante dos desafios enfrentados.

Após a Segunda Guerra Mundial, os princípios burocráticos foram reafirmados, mas, concomitantemente, a influência da gestão empresarial passou a penetrar na esfera pública, trazendo os ideais de descentralização e flexibilização administrativa em seu bojo. Logo, lançaram-se as bases de sustentação de um novo modelo de administração pautada na delegação de autoridade e descentralização administrativa, transferência de recursos e atribuições para as esferas locais e regionais do poder político, organizações com níveis hierárquicos mais

⁵⁷ OREIRO, José Luis; FERREIRA-FILHO, Helder Lara. **A PEC 32 da Reforma Administrativa: Uma análise crítica.** Brasil. J. Polit. Econ. 41 (3), 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rep/a/djDvQj9mJ9xQS5RcWw8sVbq/#>>. Acesso em: 15 out. 2021.

⁵⁸ LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 2, 1998, p. 9-12.

reduzidos, controle por resultados dos processos administrativos e uma administração voltada para assegurar o atendimento ao cidadão⁵⁹.

A partir de 1961, começam a ser sentidos os efeitos de uma crise cíclica do capitalismo, sendo fruto da dinâmica natural do processo de acumulação, e passou a ventilar análises sobre as condições adequadas para a continuidade do processo de acumulação de capital e sobre seus fundamentos que viabilizassem o desenvolvimento capitalista⁶⁰. Tavares e Serra afirmam⁶¹:

Nossa ideia é de que a crise que acompanha o esgotamento do processo substitutivo representa no essencial, pelo menos no caso de alguns países, uma situação de transição a um novo esquema de desenvolvimento capitalista. Este pode apresentar características bastante dinâmicas e ao mesmo tempo reforçar alguns traços do "modelo" substitutivo de crescimento em suas etapas mais avançadas, ou seja, a exclusão social, a concentração espacial, bem como o atraso de certos sub setores econômicos quanto aos níveis de produtividade.

Desse modo, os autores interpretam as turbulências ocorridas na década de 1960 como uma fase de transição do desenvolvimento capitalista, dada a necessidade de novos mecanismos de estímulo à integração com o capitalismo internacional e de um novo esquema de concentração de poder e renda, devido à existência de uma base produtiva adequada. Conquanto, a crise também era política, afetando a relação do Estado e da sociedade por dois fatores preponderantes: a falta de representatividade política e o militarismo intervencionista crescente⁶². O último, veio a se tornar um militarismo dominador em 1964, passando a conservar o poder e a promover o recrudescimento do regime político.

Nesse contexto, com o Golpe Cívico-Militar de 1964, o modelo weberiano clássico passou a ser sobreposto por um modelo de administração voltada “para o desenvolvimento”, haja vista o objetivo de expansão da intervenção estatal tanto na esfera econômica quanto na esfera social, bem como a descentralização das atividades do setor público. A administração indireta, disposta de maior autonomia, assume prerrogativas para a contratação de pessoal sob o regime celetista e não mais estatutário, corroborando para a conformação de um Estado-

⁵⁹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, 1996. Ano 47, Volume 120, Número I, Jan-abr., p. 11-12.

⁶⁰ REIS, Marcelo Loureiro. Reforma do estado: da administração burocrática à Administração pública gerencial: o caso brasileiro. **Revista Foco**, 2014. v. 7, n. 1. p. 120.

⁶¹ TAVARES, Maria da Conceição; SERRA, José. Além da estagnação. In: TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**: ensaios sobre economia brasileira. Rio de Janeiro, Zahar, 1973, p. 157.

⁶² REIS, op.cit., p. 121.

Produtor de bens e serviços intervindo diretamente na economia para fazer frente aos desafios desta fase de desenvolvimento do país⁶³. Conforme Oreiro e Ferreira-Filho denotam⁶⁴:

A segunda grande reforma administrativa foi realizada durante o governo militar (1964-1985). O Estado buscou expandir o escopo de sua intervenção no sistema econômico e na vida social, além de descentralizar as atividades do setor público por intermédio da criação de órgãos de administração indireta. Essa reforma administrativa foi realizada por intermédio do Decreto-Lei nº 200/1967. Ainda durante o governo militar foi criado o Programa Nacional de Desburocratização (1979), cujo objetivo era eliminar a burocracia desnecessária que impedia que os cidadãos pudessem fazer uso dos serviços públicos.

A reforma do Estado Burocrático-Autoritário, introduzida pelo Decreto-Lei nº 200/67, figurou como uma tentativa de dar maior flexibilidade à estrutura burocrática, podendo ser considerada como as bases da administração gerencial no Brasil, ao introduzir o espírito gerencial privado na gestão do setor paraestatal; ao passo que contou com a rigidez das estruturas da administração direta⁶⁵. Tal dispositivo, primando pela autonomia e descentralização da administração indireta em detrimento da direta, por ser considerada menos eficiente, estimulou a transferência das atividades de produção de bens e serviços para empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações e autarquias; consagrando, pois, uma dinâmica que já era observada na realidade fática do funcionalismo federal do Estado brasileiro⁶⁶.

As mudanças instituídas em 1967 apresentaram, num primeiro momento, maior descentralização de encargos, treinamento de agentes, racionalização de rotinas e adaptação das estruturas regimentais aos princípios do referido Decreto-Lei. A segunda fase – entre 1970 e 1973, portanto, objetivou um maior alinhamento entre planejamento, modernização administrativa e orçamento. Todavia, Martin⁶⁷ defende que essa integração não representou uma combinação perfeita, tendo em vista as abordagens modernizantes estarem relacionadas a dois aspectos disfuncionais, tais como “a predominância do planejamento econômico como

⁶³ CAPOBIANGO, Ronan Pereira; DO NASCIMENTO, Aparecida de Lourdes; FARONI, Walmer; SILVA, Edson Arlindo. **Reformas Administrativas no Brasil: Uma Abordagem Teórica e Crítica**. ANPAD, 2010, p. 4.

⁶⁴ OREIRO, José Luis; FERREIRA-FILHO, Helder Lara. **A PEC 32 da Reforma Administrativa: Uma análise crítica**. Brasil. J. Polit. Econ. 41 (3), 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rep/a/djDvQj9mJ9xQS5RcWw8sVbq/#>>. Acesso em: 15 out. 2021.

⁶⁵ PINHO, José Antonio Gomes de. **Reforma do Aparelho do Estado: Limites do Gerencialismo frente ao Patrimonialismo**. O&S. V.5. Nº 12, Maio/Agosto de 1998, p. 64-65.

⁶⁶ BRESSER- PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, 1996. Ano 47, Volume 120, Número I, Jan-abr., p. 12-13.

⁶⁷ MARTINS, Humberto Falcão. **A modernização da administração pública brasileira no contexto do estado**. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, 1995, p. 101.

núcleo decisório de governo e o enredamento conceitual e operacional das ações de modernização administrativa vis-à-vis o crescimento desordenado da burocracia governamental”.

Com base numa administração guiada pelos princípios do planejamento, orçamento, descentralização e controle de resultados, ocorreu grande expansão das fundações e empresas públicas, sendo utilizados empregados celetistas, sob o regime privado de contratação de trabalho. Dessa forma, por meio da flexibilização da administração, o Estado buscou maior eficiência nas suas atividades econômicas; fortalecendo, por conseguinte, a aliança política entre a classe empresarial e a tecnoburocracia estatal, tanto civil quanto militar⁶⁸. No entanto, com o enfraquecimento do núcleo estratégico do Estado ao permitir contratação sem concurso público, as raízes clientelistas e patrimonialistas da administração continuaram a subsistir, demonstrando a incapacidade de efetivar mudanças profundas.

Diante disso, Rezende⁶⁹ aduz que o modelo adotado possibilitou a criação descontrolada de empresas estatais e organizações descentralizadas, imbricando o aumento do poder de intervenção econômica e a alteração substancial da burocracia. O aumento exponencial dos gastos públicos e da Administração, portanto, não fora acompanhado por mecanismos de controle de qualidade dos serviços e dos gastos, de tal maneira que se tornou um dos motivos centrais para o problema da crise fiscal do Estado na década de 80. Em outras palavras, com o surgimento de unidades de administração indireta, a exemplo das autarquias e empresas públicas, ocorreu o crescimento e a diferenciação da burocracia estatal para fora das atividades típicas de Estado, de modo disfuncional.

Os efeitos decorrentes das disfuncionalidades foram tratados a partir do Programa Nacional de Desburocratização⁷⁰. Não obstante, o crescimento desordenado da administração indireta garantiu um cenário propício para o corporativismo e o distanciamento tecnocrático, apartado da racionalidade política⁷¹. Nesse contexto, é possível inferir um continuísmo entre a Reforma Burocrática de Vargas e o Decreto-Lei nº 200/67, dado que ambas buscaram promover

⁶⁸ BRESSER-PEREIRA, *op.cit.*, p. 13.

⁶⁹ REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 55-56.

⁷⁰ MARTINS, Humberto Falcão. **A modernização da administração pública brasileira no contexto do estado.** Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, 1995. p. 101-102.

⁷¹ *Ibidem*, p. 103.

a profissionalização, a padronização e a racionalização da administração; mesmo que a primeira tenha um caráter centralizador, e a segunda um caráter descentralizador.

Embora as mudanças pretendidas no desenho institucional do Estado tivessem como condão alavancar o desenvolvimento econômico, baseado no fortalecimento da economia nacional e no Estado como fomentador desse crescimento⁷². Durante o regime autoritário, com a erosão salarial e a migração dos melhores quadros para o setor paraestatal, acarretou o debilitamento dos padrões da administração central de forma obscurecida pelas peculiaridades do próprio regime. Por consequência, os governos militares não conseguiram manter o controle da expansão da administração indireta, dado que a sobreposição de burocracias horizontal e vertical, ocasionou fraturas dificultando a governabilidade⁷³.

Nesse esteio, o Decreto-Lei acarretou efeitos indesejáveis, dado que a contratação de pessoal sem concurso público reforçou as práticas patrimonialistas e fisiológicas, como também não se preocupou com mudanças na seara da administração direta ou central, sendo considerada rígida por deixar de fazer concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. Houve, também, o enfraquecimento do núcleo estratégico do Estado, por conta decisões do Regime Militar, já que não se observou a formação de administradores de excelência através de concurso público, concomitante à contratação de administradores provenientes das empresas estatais⁷⁴.

Para mais, tendo em conta o aparente inchaço do Estado, a insatisfação com os resultados do modelo keynesiano de desenvolvimento, o ressurgimento de ideologias pró-mercado, a crise fiscal do Estado e o declínio do padrão de bem-estar social, vários países efetuaram reformas administrativa já na década de 80. Tais reformas almejavam a superação de problemas de desempenho no formato burocrático de atuação do Estado, caracterizado pela incapacidade de absorver novas demandas sociais e econômicas, bem como pela propensão ao aumento de gastos, crise fiscal e centralização; o Estado, pois, necessitava de um novo padrão para o seu funcionamento, e todos esses elementos serviram de pressupostos para uma agenda

⁷² DE ANDRADE, Caio César Vioto. **Entre o desenvolvimento e a desburocratização**: política econômica e reforma administrativa na ditadura militar. Brasil. ABPHE, 2018, p. 8.

⁷³ MARTINS, *op.cit.*, p. 10.

⁷⁴ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, 1996. Ano 47, Volume 120, Número I, Jan-abr., p. 13.

de reformas do setor público, visando a diminuição do papel do Estado por um modelo pautado pela “eficiência”⁷⁵.

A crise do modelo burocrático de administração pública se aprofundou no Regime Militar, dada a incapacidade do regime de combater as práticas patrimonialistas e clientelistas na administração⁷⁶. Na década de 1970, com a globalização da economia em curso e a redefinição do papel do Estado, apresentou seu esgotamento por não ser capaz de atender aos anseios democráticos e por serviço público de qualidade, sendo a burocracia estatal identificada, naquele momento, com o sistema autoritário. Assim, Bresser-Pereira⁷⁷, tendo como horizonte o modelo gerencial, afirma que a reforma administrativa decorrente do Decreto-Lei fora incompleta e fracassada, aumentando ainda mais as tensões de uma crise política do Regime Militar.

2.3 Estado Gerencial: da Constituição Federal de 1988 à Reforma Bresser-Pereira

Em que pese a insurgência de todos esses elementos econômicos e políticos, nacionais e estrangeiros, abordados anteriormente, a transição democrática brasileira se inicia em 1985 – a partir de uma aliança da burguesia nacional com grupos democráticos e de esquerda da classe média. A Constituição Federal de 1988⁷⁸ adotou, ideologicamente, o nacional-desenvolvimentismo, protecionista, estatista e keynesiano; preponderou a centralidade e a concentração administrativa, aos moldes dos princípios burocráticos clássicos da Era Vargas⁷⁹. Nada obstante, o Consenso de Washington já passava a engendrar suas determinações no ordenamento interno dos países da América Latina⁸⁰.

⁷⁵ REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 21-24.

⁷⁶ CAPOBIANGO, Ronan Pereira; DO NASCIMENTO, Aparecida de Lourdes; FARONI, Walmer; SILVA, Edson Arlindo. **Reformas Administrativas no Brasil: Uma Abordagem Teórica e Crítica.** ANPAD, 2010. p. 5.

⁷⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, 1996. Ano 47, Volume 120, Número I, Jan-abr., p. 13.

⁷⁸ BRASIL. **Constituição (1988)**. Brasília, DF: Senador Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#adct>. Acesso em: 15 out. 2022.

⁷⁹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do estado patrimonial ao gerencial. *In* Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.). **Brasil: um século de transformações.** São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 240.

⁸⁰ BORBA, Daniel Allan Miranda. **Estado empresarial e reforma gerencial: uma análise da precarização vertical e horizontal das relações de trabalho na Administração Pública brasileira.** Orientador: Alessandra Marchioni. 2018.

Com o fim do Regime Militar, nasce a Nova República, a partir da promulgação da Carta Cidadã de 1988, caracterizada pelas seguintes disfunções na gestão da máquina administrativa: a) as deficiências de mecanismos de implementação, coordenação e avaliação de ações de reforma/modernização dos órgãos; b) a dissociação entre planejamento, modernização e recursos humanos, a atuação pouco integrada e coordenada de órgãos ligados à área, e pouca prioridade à área de recursos humanos; c) a ineficácia do planejamento governamental, as deficiências de mecanismos de implementação, coordenação e avaliação de ações de reforma/modernização dos órgãos⁸¹. Nesse contexto, assevera Nilson Holanda⁸²:

A capacidade gerencial do Estado brasileiro nunca esteve tão fragilizada; a evolução nos últimos anos, e especialmente a partir da chamada Nova República, tem sido no sentido de uma progressiva piora da situação; e não existe, dentro ou fora do governo, nenhuma proposta condizente com o objetivo de reverter, a curto ou médio prazo, essa tendência de involução.

Nesse sentido, Bresser-Pereira⁸³ defende que a administração pública referendada pela Constituição de 1988 é o resultado de forças contraditórias. Por um lado, representou uma forma de reação frente ao populismo e ao fisiologismo crescente, acarretando uma burocracia extremamente hierarquizada, centralizada e rígida. Por outro lado, a contrassenso do espírito burocrático, permitiu a criação de uma gama de privilégios que serviram para fortalecer o patrimonialismo e o corporativismo⁸⁴. Em sua visão, o estabelecimento de aposentadorias integrais, aposentadorias especiais, a possibilidade de acúmulo de aposentadorias e a conversão de funcionários celetistas em estatutários, representaram duro golpe às finanças.

Para Bresser-Pereira⁸⁵, o retrocesso burocrático observado em 1988 fora decorrente, a priori, de uma perspectiva equivocada das forças democráticas sobre a natureza da

169 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito Público, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, p. 37

⁸¹ CAPOBIANGO, Ronan Pereira; DO NASCIMENTO, Aparecida de Lourdes; FARONI, Walmer; SILVA, Edson Arlindo. **Reformas Administrativas no Brasil: Uma Abordagem Teórica e Crítica**. ANPAD, 2010, p. 5.

⁸² HOLANDA, Nilson. A crise gerencial do Estado brasileiro. In: VELLOSO, J.P.R. (org.). **Brasil: a superação da crise**. São Paulo: Nobel, 1993, p. 165.

⁸³ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, 1996. Ano 47, Volume 120, Número I, Jan-abr., p. 14-15.

⁸⁴ O controverso art. 19 do ADCT, da CF de 88, concedeu a estabilidade aos servidores não-concursados das fundações públicas: “Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público.”. BRASIL. **Constituição (1988)**. Brasília, DF: Senador Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#adct>. Acesso em: 15 out. 2022.

⁸⁵ BRESSER-PEREIRA, *op.cit.*, p. 15-16.

Administração Pública brasileira vigente, tendo em vista que a transição política se deu em meio à crise do Estado, esta última foi erroneamente interpretada como fruto do processo de descentralização que a ditadura militar buscou implantar; a posteriori, foi o resultado das alianças com o velho patrimonialismo. Somam-se, ainda, a um ressentimento da velha burocracia contra as políticas adotadas sobre a administração central, aliado a campanha de desestatização promovida pela transição democrática para aumentar os controles burocráticos sobre as empresas estatais.

A elaboração e promulgação da Carta Magna de 1988 engendrou novos esforços de reformar a máquina administrativa⁸⁶. Dos vários conflitos gerados na Administração Pública em meio a transição democrática, num período de fragilidade institucional e incertezas políticas, deu-se margem para o loteamento de cargos e o fisiologismo, ressaltando-se os contornos profundos de uma crise fiscal e a demanda crescente da sociedade por políticas sociais⁸⁷. Portanto, esse contexto administrativo, econômico e político concorreu para tornar a reforma do Estado um dos principais pontos da Nova República, ligando estritamente a questão administrativa, social, cultural e política do país. Para Costa⁸⁸:

A Constituinte pretendia, com a nova Carta, refundar a República, estabelecendo outras bases para a soberania, a ordem social, a cidadania, a organização do Estado, as formas de deliberação coletiva, o financiamento do gasto público, as políticas públicas e a administração pública. A Constituição de 1988 proclamou uma nova enunciação dos direitos de cidadania, ampliou os mecanismos de inclusão política e participação, estabeleceu larga faixa de intervenção do Estado no domínio econômico, redistribuiu os ingressos públicos entre as esferas de governo, diminuiu

⁸⁶ Art. 37: A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

III - o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;

IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira;

V - os cargos em comissão e as funções de confiança serão exercidos, preferencialmente, por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional, nos casos e condições previstos em lei; [...]. BRASIL. **Constituição (1988)**. Brasília, DF: Senador Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#adct>. Acesso em: 15 out. 2022.

⁸⁷ ANDRADE, Caio César Vioto de. **Da tecnoburocracia à desburocratização: a trajetória das reformas da administração pública no regime militar brasileiro (1964-1985)**. Repositório Institucional UNESP, 2021. p. 221. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/210943>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

⁸⁸ COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. RAP, Rio de Janeiro. Vol. 42 – No. 5. Setembro-Outubro 2008, p. 858.

o aparato repressivo herdado do regime militar e institucionalizou os instrumentos de política social, dando-lhes substância de direção. Nesse sentido, a promulgação da Carta Magna representou uma verdadeira reforma do Estado.

Durante o período da redemocratização, com a promulgação da Constituição de 1988, implementou-se outra mudança administrativa que tinha como principais objetivos frear o patrimonialismo perpetrado na ditadura, reforçando a democratização do poder, e fortalecer a profissionalização do serviço público⁸⁹. Nada obstante, no intuito de corrigir as disparidades e distorções herdadas do Regime Militar entre os tipos de administração, o texto constitucional eliminou a flexibilidade da administração indireta⁹⁰, que, embora tivesse incongruências, representava o setor mais dinâmico da administração pública, segundo Andrade⁹¹. Outrossim, subsistia uma problemática no tocante aos servidores públicos, conforme aponta Costa⁹²:

A aplicação de um regime jurídico único (RJU) a todos os servidores públicos abruptamente transformou milhares de empregados celetistas em estatutários, gerando um problema ainda não solucionado para a gestão da previdência dos servidores públicos, pois assegurou aposentadorias com salário integral para todos aqueles que foram incorporados compulsoriamente ao novo regime sem que nunca tivessem contribuído para esse sistema. Além disso, o RJU institucionalizou vantagens e benefícios que permitiram um crescimento vegetativo e fora de controle das despesas com pessoal, criando sérios obstáculos ao equilíbrio das contas públicas e aos esforços de modernização administrativa em todos os níveis de governo.

Sem embargo, alguns avanços foram alcançados, a partir da institucionalização de mecanismos de democracia direta, criando as condições necessárias para maior controle e incentivo à descentralização político-administrativa. E, para combater o legado militar, os constituintes promoveram alguns conjuntos de mudanças em questões relacionadas à Administração Pública, a exemplo da democratização do Estado com o fortalecimento do controle externo da administração, a descentralização contra o autoritarismo para maior

⁸⁹ OREIRO, José Luis; FERREIRA-FILHO, Helder Lara. **A PEC 32 da Reforma Administrativa: Uma análise crítica.** Brasil. J. Polit. Econ. 41 (3), 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rep/a/djDvQj9mJ9xQS5RcWw8sVbq/#>>. Acesso em: 15 de out. 2021.

⁹⁰ Impôs a contratação de pessoal mediante concurso público, independente do regime estatutário ou celetista, conforme o inciso II, do art. 37, da CRFB/88. BRASIL. **Constituição (1988)**. Brasília, DF: Senador Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#adct>. Acesso em: 15 out. 2022.

⁹¹ ANDRADE, Caio César Vioto de. Da tecnoburocracia à desburocratização: a trajetória das reformas da administração pública no regime militar brasileiro (1964-1985). Repositório Institucional UNESP, 2021. p. 222. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/210943>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

⁹² COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas.** RAP, Rio de Janeiro. Vol. 42 – No. 5. Setembro-Outubro 2008, p. 859.

participação cidadã e o aprofundamento da reforma do serviço civil por meio da profissionalização da burocracia⁹³.

Todos esses esforços trouxeram melhorias à gestão do Estado, apesar de nenhuma delas terem se concretizado completamente por uma série de problemas. A cumulação desses aspectos com a crise fiscal do Estado, nos anos 90, contribuíram para um cenário no qual o único incentivo para o funcionário público era a aposentadoria integral, enquanto os salários eram precarizados e havia tendência crescente para o aumento da parcela de rendimentos, as quais se vinculavam à força política de determinados setores do funcionalismo em detrimento das avaliações de desempenho objetivas e baseadas no mérito do serviço público prestado⁹⁴.

Por conseguinte, a opinião pública passa a enxergar que a Constituição Federal de 1988 não tinha dado conta de resolver uma série de problemas na estrutura administrativa. Nesse contexto, o Governo de Fernando Collor de Mello se estabelece, pautado num discurso que preconizava o Estado mínimo, promovendo o desmantelamento de vários setores e políticas públicas, além da redução das atividades essenciais do Estado⁹⁵. Em seu Plano de Reconstrução Nacional, Collor perseguiu a desregulamentação de mercados, privatização das empresas públicas, abertura do mercado internacional, precarização das relações de trabalho com a demissão de servidores públicos, mudanças na regra de estabilidade e redução de salários; após o seu impeachment, algumas dessas reformas foram desconsideradas⁹⁶.

A década de 1990 foi efervescente e marcada por contradições na crise do Estado brasileiro, de modo a impedir a efetivação das garantias e direitos constitucionalizados pela Carta de 88. Para mais, os projetos reformadores da máquina administrativa não lograram as mudanças culturais, institucionais e normativas necessárias para superar a ausência estatal e a corrupção. Assim, diante desses fatos, ocorreram problemas de desempenhos e controle geral, trazendo em seu bojo novamente a necessidade de mais reformas e, dessa vez, sob os ditames

⁹³ ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Rev. Adm. Pública*, 2007. 41 (spe). Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/4MzHG77HTWjV7BPjYL7mcGg/?lang=pt>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 63-64.

de países desenvolvidos, através de políticas de austeridade agressivas somadas a pressões econômicas internas e externas. Lançam-se as bases da reforma gerencial⁹⁷.

Com o Governo de Itamar, produziu-se diagnósticos sobre a situação da Administração Pública brasileira, apesar de não ter o ímpeto reformista. Em suma, a sua maior preocupação pode ser considerado o Plano Real, pautado nas recomendações do programa de estabilização econômica do Fundo Monetário Internacional – FMI e as reformas demandadas pelo Banco Mundial⁹⁸. Consequentemente, o escopo dessa gestão foram os ajustes estruturais subjacentes ao Consenso de Washington, recrudescendo a posição do Brasil enquanto laboratório das políticas econômicas neoliberais endereçadas pelos países centrais aos países periféricos, num cenário de acentuada financeirização econômica e fortalecimento de organismos financeiros internacionais, a exemplo do FMI, com a sua mudança de atuação perante a comunidade internacional⁹⁹.

Diante de todo o crescimento do Estado no curso do século 20, gerido por uma burocracia mal executada que, em virtude da rigidez, do autoritarismo, das raízes patrimonialistas e da centralização, dificultou-se a produção de efeitos esperados de políticas públicas que viabilizassem o conjunto de garantias e direitos fundamentais positivados no texto constitucional de 88¹⁰⁰. Desse modo, o cenário se constituiu para abrir espaço, no âmbito da Administração Pública, para mudanças mais agressivas nos contornos institucionais do Estado, pautando-se, agora, numa nova racionalidade hegemônica de cunho neoliberal que se estendeu por toda a América Latina.

2.4 Estado Empresarial: *New Public Management* e Austeridade Fiscal

⁹⁷ BORBA, Daniel Allan Miranda. **Estado empresarial e reforma gerencial**: uma análise da precarização vertical e horizontal das relações de trabalho na Administração Pública brasileira. Orientador: Alessandra Marchioni. 2018. 169 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito Público, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, p. 38.

⁹⁸ SILVA, Robson Roberto. **A descentralização no contexto da redemocratização e da influência neoliberal no Brasil**. SER Social, Brasília, v. 17, n. 36, p. 189-206, jan.-jun./2015. p. 202.

⁹⁹ PIMENTEL, Karen. **Governo empresarial contra a autonomia financeira da universidade federal de alagoas**: o uso político do contingenciamento orçamentário. Orientador: Alessandra Marchioni. 2018. 125 f. TCC (Graduação) – Curso de Direito, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, p. 30.

¹⁰⁰ BORBA, Daniel Allan Miranda. **Estado empresarial e reforma gerencial**: uma análise da precarização vertical e horizontal das relações de trabalho na Administração Pública brasileira. Orientador: Alessandra Marchioni. 2018. 169 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito Público, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, p. 38.

Através da Reforma Gerencial na década de 1990¹⁰¹, o Estado brasileiro, pós-redemocratização, aderiu ao receituário neoliberal formalmente e implantou uma gestão empresarial da coisa pública. O Estado empresarial, diferente da ideia de “Estado mínimo”, atua em função dos anseios dos bancos, rentistas e das grandes corporações transnacionais, haja vista que a racionalidade neoliberal, na gestão da coisa pública, busca reformar a institucionalidade a fim de fazer face às novas necessidade de acumulação de capital; por consequência, as frações burguesas que a hegemonizam a mundialização buscam o fortalecimento do Estado através de reformas, tanto no centro quanto na periferia¹⁰².

Nesse sentido, o enraizamento do governo empresarial se deu por meio de um processo de mutação da ação pública, a partir de ingerências tanto de fora do aparato estatal quanto por dentro¹⁰³. O equilíbrio das contas públicas constitui um dos sustentáculos centrais do neoliberalismo, uma vez que se realizam ajustes para incrementar as receitas e reduzir os gastos públicos¹⁰⁴ com políticas de austeridade. Não obstante ao papel crescente que o Estado e as políticas públicas desempenham na sociedade e na economia¹⁰⁵, os governos pós-redemocratização realizaram reformas que, na prática, impossibilitam a efetividade dos direitos fundamentais elencados no texto constitucional.

¹⁰¹ Em 1995, deu-se origem a Reforma Gerencial do Estado Brasileiro, com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, perseguindo maior profissionalização da administração por meio de fixação de metas e pela descentralização da execução das políticas públicas sob o comando de gestores competentes. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma Gerencial e Legitimação do Estado Social. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 51(1):147-156, jan. - fev. 2017, p. 152.

¹⁰² OSORIO, Jaime. **O Estado no centro da mundialização**: a sociedade civil e o tema do poder. São Paulo: Outras Expressões, 2014, p. 203.

¹⁰³ “Muito frequentemente esquecemos que o neoliberalismo não procura tanto a ‘retirada’ do Estado e a ampliação dos domínios da acumulação do capital quanto a transformação da ação pública, tornando o Estado uma esfera que também é regida por regras de concorrência e submetida a exigências de eficácia semelhantes àquelas a que se sujeitam as empresas privadas”. DARDOT, Pierre & LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 272.

¹⁰⁴ Apesar de as despesas públicas serem compostas por gastos públicos (despesas correntes), investimentos (despesas de capital) e juros da dívida, o ajuste ignora os gastos com os juros e realiza cortes sem diferenciar as despesas de investimento com as despesas correntes, o que contribui para as crises econômicas em decorrência do efeito keynesiano de intervenção estatal. BATISTA, Paulo Nogueira. **O consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. Caderno da Dívida Externa, n. 69, PEDEX, São Paulo: Peres, 1994, p. 19-20.

¹⁰⁵ PINHO, José Antonio Gomes de. **Reforma do Aparelho do Estado**: Limites do Gerencialismo frente ao Patrimonialismo. O&S. V.5. Nº 12, Maio/Agosto de 1998, p. 70-71.

Em 1995, o governo brasileiro, tendo como prioridade máxima a reforma administrativa, criou um Ministério exclusivo para tratar da matéria, através da Medida Provisória nº 813/95: o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. Com a finalidade de limitar a capacidade interventora do Estado na economia, o MARE visou enfrentar o legado deixado pelo período ditatorial brasileiro após a criação de inúmeras empresas estatais. Tendo como ministro responsável pela pasta o economista Luiz Carlos Bresser-Pereira, que fora o responsável por pensar os contornos de um modelo de administração gerencial no Estado brasileiro, a ponto de emprestar seu sobrenome à conhecida Reforma Bresser-Pereira¹⁰⁶.

O modelo gerencial que sobreporia o modelo burocrático com uma gestão voltada ao desempenho do Estado; objetivando, primordialmente, lidar com a crise fiscal, implementar políticas de privatização e rever o seu papel e os mecanismos de controle dos gastos públicos¹⁰⁷. Sob a concepção de uma “empresa”, revisou-se o papel do Estado pautado em quais atribuições deveriam ser executadas diretamente pelo poder público¹⁰⁸, quais deveriam ser fomentadas e quais o Estado deveria se ausentar. Os critérios, no plano teórico, para esta análise deveriam se nortear pelos objetivos políticos fundamentais da sociedade contemporânea, a exemplo da igualdade, bem-estar, liberdade, ordem e, acima de tudo, eficiência¹⁰⁹.

Nesse sentido, Bresser-Pereira¹¹⁰ afirma que, diante do processo de globalização, a reforma gerencial tem como motivação primeira a matriz econômica do Estado, uma vez que se deve dispor dos recursos da forma mais otimizada possível a luz da lógica competitiva do mundo contemporâneo. Dessarte, a reforma buscou, a curto prazo, viabilizar o ajuste fiscal – em especial nos Estados e Municípios com problema de excesso de quadros; e, a médio prazo,

¹⁰⁶ PIMENTEL, Karen. **Governo empresarial contra a autonomia financeira da universidade federal de Alagoas: o uso político do contingenciamento orçamentário**. Orientador: Alessandra Marchioni. 2018. 125 f. TCC (Graduação) – Curso de Direito, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, p. 33.

¹⁰⁷ Inspirando-se no modelo inglês *Next Steps* e no estadunidense *National Performance Review*. REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 24-30.

¹⁰⁸ Nesse contexto, Bresser-Pereira aduz que nesta época, a *new public management* ainda estava em formação, tratava-se de uma nova disciplina originada no Reino Unido, decorrente da absorção de princípios neoliberais, buscava o fortalecimento da capacidade gerencial do Estado da instituição, cultura e gestão. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do estado patrimonial ao gerencial. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 244.

¹⁰⁹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. 2. ed. Brasília: ENAP, 2011. p. 23.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 152.

viabilizar a modernização e eficiência da administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos. Bresser-Pereira¹¹¹ aduz:

O ajuste fiscal será realizado principalmente através da exoneração de funcionários por excesso de quadros, da definição clara de teto remuneratório para os servidores, e através da modificação do sistema de aposentadorias, aumentando-se o tempo de serviço exigido, a idade mínima para aposentadoria, exigindo-se tempo mínimo de exercício no serviço público e tornando o valor da aposentadoria proporcional à contribuição. As três medidas exigirão mudança constitucional.

[...]

Já a modernização ou o aumento da eficiência da administração pública será o resultado a médio prazo de um complexo projeto de reforma, através do qual se buscará a um só tempo fortalecer a administração pública direta ou o “núcleo estratégico do Estado”, e descentralizar a administração pública através da implantação de “agências autônomas” e de “organizações sociais” controladas por contratos de gestão.

A proposta de reforma classifica o aparelho do Estado em quatro setores: a) o núcleo estratégico do Estado; b) as atividades exclusivas de Estado; c) os serviços não exclusivos ou competitivos; e d) a produção de bens e serviços para o mercado¹¹². No núcleo estratégico são definidas as leis e as políticas públicas, as atividades exclusivas do Estado são o exercício do poder de tributar e legislar, os serviços não exclusivos ou competitivos são caracterizados pela realização e/ou subsídio estatal considerados de alta relevância para a sociedade, e, por último, a produção de bens e serviços para o mercado é efetivada pelo Estado através das empresas de economia mista, atuando em serviços públicos ou setores estratégicos.

Ademais, Rezende¹¹³ demonstra que existiam dois objetivos principais da reforma gerencial, o primeiro seria o ajuste fiscal mediado pela redução de custos, equilíbrio orçamentário e o controle dos gastos por meio de privatizações, programas de desregulamentação e mecanismos de mercado; o segundo, por sua vez, seria a mudança institucional, a partir de uma burocracia orientada para adotar padrões gerenciais voltados para o resultado e criar instituições com enfoque na performance, desde que se efetuassem as mudanças necessárias no modo de operação e organização das estruturas ainda burocráticas do Estado brasileiro.

Nesse esteio, em 1995, o MARE deu origem ao Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, que definiu os objetivos e diretrizes para a reforma da Administração

¹¹¹ *Ibidem*, p. 18.

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 23-34.

Pública a partir dos quatro setores distintos¹¹⁴. O Plano Diretor se baseia nas premissas de que o Estado e o mercado são as instituições centrais de estruturação do sistema capitalista e que a crise vivenciada na década de 80 teria sido uma crise de Estado. Logo, o PDRAE, a partir de seus diagnósticos, define os objetivos gerais e específicos para a reforma da burocracia estatal, em função da característica de um dos quatro setores acima identificados¹¹⁵.

A estratégia adotada pelo PDRAE foi pensada a partir de três dimensões: a) a primeira, a institucional-legal, que trata da reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade; b) a segunda, tem viés cultural centrada na mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial; c) a terceira e mais complexa, dispõe sobre a gestão pública a partir do aperfeiçoamento burocrático e inserção da administração gerencial¹¹⁶. As mudanças foram conduzidas por meio de duas secretarias do MARE, a de Recursos Humanos – SRH, que tinha como escopo o ajuste fiscal, e a de Reforma do Estado – SER, que almejava a concretização das mudanças institucionais. Com isso, o MARE buscou romper com o modelo patrimonialista¹¹⁷.

Diante disso, a reforma da Constituição fora proposta para sacramentar as mudanças implementadas, mudando o teor burocrático e social adotado pelo constituinte, através da Emenda Constitucional nº 19/1998, trazendo profundas repercussões em todas as esferas da Administração Pública e teve como principais mudanças o fim da obrigatoriedade do regime jurídico único, a proibição do aumento em cascata, a flexibilização da estabilidade, a avaliação para alcançar a estabilidade no final do estágio probatório, novas regras sobre teto e subteto da remuneração dos servidores, o fim da expressão “isonomia salarial” e normas que intentam a redução de custos, bem como a participação popular, descentralização etc.¹¹⁸.

A EC 19/98, pois, inseriu a ideologia neoliberal na esfera pública de modo estrutural, uma vez que se estabeleceu a base normativa para conformação de uma gestão empresarial do

¹¹⁴ BRASIL, Ministério da Administração Federal e Forma do Estado – MARE (1995b). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, novembro de 1995. p. 6. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

¹¹⁵ REIS, Marcelo Loureiro Reis. Reforma do estado: da administração burocrática à Administração pública gerencial: o caso brasileiro. *Revista Foco*, 2014. v. 7, n. 1, p. 125-126.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 126.

¹¹⁷ REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 90-91.

¹¹⁸ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. 2. ed. Brasília: ENAP, 2011, p. 208.

Estado voltado para os interesses econômicos em detrimento dos sociais. Nesse toar, é imprescindível entender o neoliberalismo¹¹⁹ enquanto a racionalidade da fase atual do sistema capitalista¹²⁰. O Estado empresarial, fruto da sociedade neoliberal e sua racionalidade, atua de modo a atender às demandas dos bancos, dos rentistas e das grandes corporações multinacionais. Dito isso, esse modo de gerir o aparelho estatal pela racionalidade neoliberal é o resultado das reformas implementadas e pautadas nas necessidades de acumulação capitalista: “As frações burguesas que hegemonizam a mundialização não buscam o enfraquecimento do Estado. Ao contrário, tratam de reformá-lo para fortalecê-lo em termos de poder, tanto no centro quanto na periferia [...]”¹²¹.

Assim, evidencia-se que o neoliberalismo não busca a retirada do Estado, mas a ampliação da acumulação através da transformação da ação pública¹²². Apesar da efetivação de um Estado mínimo, sob os contornos políticos neoliberais, ser irreal, dado que a sociedade apresenta demandas crescentes ao Estado e que as políticas públicas desempenham papel central na economia¹²³, os governos da Nova República realizaram mudanças profundas na Constituição de forma a inviabilizar a maior eficácia de seus direitos. Consoante Pimentel¹²⁴, o campo jurídico possui relevância central para a concretização da agenda neoliberal dentro do Estado brasileiro, haja vista que o direito assume o papel de instrumento de legitimação da ordem socioeconômica dominante.

A Emenda dispôs sobre dispositivos constitucionais que tinham como matéria principalmente a Administração Pública e o regime jurídico dos servidores. Dentre os diversos artigos modificados, ressaltam-se os referentes à competência da União – arts. 21 e 22 –, à

¹¹⁹ Pode-se conceituar o neoliberalismo como: “o conjunto de discursos, práticas, dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência”. DARDOT, Pierre & LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 17.

¹²⁰ Materializado no contexto latino-americano por meio do Consenso de Washington, a Reforma Gerencial alinhou o tom com o FMI e com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o que reforça a lógica de persecução dos interesses ditados por agentes internacionais. REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p. 89-90

¹²¹ OSORIO, Jaime. **O Estado no centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder**. São Paulo: Outras Expressões, 2014, p. 203.

¹²² DARDOT, Pierre & LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 272.

¹²³ PINHO, José Antonio Gomes de. **Reforma do Aparelho do Estado: Limites do Gerencialismo frente ao Patrimonialismo**. O&S. V.5. Nº 12, Maio/Agosto de 1998, p. 70-71.

¹²⁴ PIMENTEL, Karen. **Governo empresarial contra a autonomia financeira da universidade federal de alagoas: o uso político do contingenciamento orçamentário**. Orientador: Alessandra Marchioni. 2018. 125 f. TCC (Graduação) – Curso de Direito, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, p. 36.

administração pública e regime dos serviços públicos – art. 37 ao 41 –, a despesas com pessoal – art. 169 – e ao estatuto das empresas estatais – §1º do artigo 173¹²⁵. É imperioso explicitar, ainda, que a referida Emenda sacramentou mudanças pontuais que já vinham sendo realizadas junto ao texto constitucional, mutações que tinham como escopo viabilizar a penetração do capital privado internacional no Brasil¹²⁶.

Preliminarmente à concretização da Reforma Gerencial no Estado brasileiro, algumas mudanças foram efetuadas no sentido de abrir as fronteiras brasileiras à exploração econômica estrangeira das riquezas nacionais, comprometendo gradativamente a delicada soberania de um país que já fora colônia de exploração¹²⁷. Nesse contexto, as Emendas nº 6¹²⁸, 7¹²⁹, 8¹³⁰ e 9¹³¹ de 1995 foram adicionadas à Carta de 88, provocando rupturas nas prerrogativas e garantias instituídas pelo constituinte a fim de assegurar um aparato normativo voltado para a proteção social e ao enraizamento de uma nação soberana na persecução dos interesses convenientes às pautas nacionais.

Diante do descrito, são hialinos os contornos do governo empresarial brasileiro, que age ativamente para mitigar a soberania nacional facilitando a entrada, sem onerações, do capital financeiro estrangeiro no país, como também desvirtuou a vontade do constituinte inculpada na Constituição Federal de 88. Acrescente-se, ainda, as mutações constitucionais realizadas que introduziram novos mecanismos jurídicos no ordenamento brasileiro para possibilitar a

¹²⁵ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Brasília: Senado Federal, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.

¹²⁶ *Op.cit.*, p. 37.

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ A Emenda nº 6 foi responsável por excluir o conceito de empresa brasileira de capital nacional e a proteção que, em sendo necessário, estava previsto lhe poderia ser dada, tanto quanto a garantia de tratamento favorecido nas aquisições de bens e serviços efetúáveis pelo Estado, bem como revogou a regra que só permitia que fossem exploradas por brasileiros ou por empresas brasileiras de capital nacional as riquezas minerais e os potenciais de energia hidráulica do país. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed., São Paulo: Malheiros, 2015, p. 1104.

¹²⁹ Já a Emenda nº 7, promoveu a supressão da exigência de que fossem brasileiros os armadores, os proprietários, os comandantes e dois terços, pelo menos, dos tripulantes de embarcações nacionais, dentre outras modificações.. *Ibidem*.

¹³⁰ A Emenda nº 8, por sua vez, teve como objetivo extinguir a reserva em favor da União, ou de empresas sob controle acionário estatal, da exploração dos serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed., São Paulo: Malheiros, 2015, p. 1104.

¹³¹ Por último, a Emenda nº 9 acabou com o monopólio da atividade petroleira no país, permitindo que a União pudesse contratar com terceiros, nacionais ou não, atividades de pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, refinação do petróleo nacional ou estrangeiro, além de importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades mencionadas, dentre outros. *Ibidem*.

penetração da racionalidade neoliberal no Estado¹³². Por fim, à luz do pensamento Mello¹³³, evidencia-se como tais instrumentos jurídicos operam no sentido de transferir o erário para a iniciativa privada, deixando a coisa pública ao alcance dos interesses econômicos privados.

Destarte, verifica-se o poder “desideologizante” do neoliberalismo no modo empresarial de gerir a coisa pública, dado que as práticas corporativistas adotadas nas empresas privadas devem ser transplantadas para o Estado porque “funcionam” e são “eficazes”, alinhadas às exigências do mundo “globalizado”¹³⁴; o arcabouço axiológico não se constitui como fundamento dessas práticas, uma vez que elas visam atender a “clientela” – cidadãos – de maneira eficiente. Logo, pode-se elencar as seguintes transformações terminológicas – e não apenas práticas – engendradas pelo governo empresarial: a) “governança” e não “soberania”; b) “eficiência” e não “bem-estar social”; c) “clientela” e não “cidadania”; d) “gerencialismo” e não “burocracia”; e) “competitividade global” e não “cooperação internacional”¹³⁵.

¹³² PIMENTEL, Karen. **Governo empresarial contra a autonomia financeira da universidade federal de alagoas**: o uso político do contingenciamento orçamentário. Orientador: Alessandra Marchioni. 2018. 125 f. TCC (Graduação) – Curso de Direito, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, p. 38-39.

¹³³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed., São Paulo: Malheiros, 2015, p. 1104-1107.

¹³⁴ Aqui, na esteira da crítica tecida por Jaime Osorio, faz-se uma ressalva quanto ao termo globalização, tendo em vista que este “[...] enfatiza os processos de homogeneização, deixando de lado a perspectiva crítica de que há uma manutenção ou aprofundamento das heterogeneidades entre economias e regiões política e economicamente”. OSORIO, Jaime. **O Estado no centro da mundialização**: a sociedade civil e o tema do poder. São Paulo: Outras Expressões, 2014, p. 179.

¹³⁵ PIMENTEL, Karen. **Governo empresarial contra a autonomia financeira da universidade federal de alagoas**: o uso político do contingenciamento orçamentário. Orientador: Alessandra Marchioni. 2018. 125 f. TCC (Graduação) – Curso de Direito, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, p. 28-29.

3 A REFORMA ADMINISTRATIVA APRESENTADA E SEUS POSSÍVEIS EFEITOS PARA A SOCIEDADE BRASILEIRA

O presente capítulo objetiva localizar o Estado brasileiro no início do séc. XXI, ao discorrer sobre os governos Lula, Dilma e Temer – predecessores do governo Bolsonaro –, e quais os seus principais reflexos para o funcionalismo público, num contexto de hegemonia da racionalidade neoliberal na gestão da coisa pública: o enraizamento do Estado empresarial. Além disso, buscar-se-á demonstrar os principais contornos do atual Governo Federal, bem como a análise do regime jurídico vigente dos servidores públicos, confrontando-o com as alterações propostas pela PEC nº 32/2020, a contrarreforma administrativa de Bolsonaro, que propõe novas formas de investidura no serviço público – dentre vários outros desmontes a serem tratados adiante –; almeja-se, ainda, realizar breves reflexões sobre os possíveis impactos dessa Proposta de Emenda Constitucional no serviço público brasileiro e, por sua vez, na efetividade das garantias constitucionais.

3.1 Estado Brasileiro na Contemporaneidade: do Governo Lula a Temer

Após o ciclo de privatizações na década de 1990, a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República em 2002 – até 2010 –, fundou um novo momento na política brasileira, baseada na conciliação de interesses de classe historicamente antagônicos, tendo em conta a sua Carta ao Povo Brasileiro¹³⁶ que deu a tônica do que seriam os próximos 13 anos da gestão petista. À vista disso, para trilhar um caminho conciliador e realizar “uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato

¹³⁶ [...] O caminho das reformas estruturais que de fato democratizem e modernizem o país, tornando-o mais justo, eficiente e, ao mesmo tempo, mais competitivo no mercado internacional [...]. Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país. As recentes turbulências do mercado financeiro devem ser compreendidas nesse contexto de fragilidade do atual modelo e de clamor popular pela sua superação [...]. O Banco Central acumulou um conjunto de equívocos que trouxeram perdas às aplicações financeiras de inúmeras famílias. Investidores não especulativos, que precisam de horizontes claros, ficaram intranquilos. E os especuladores saíram à luz do dia, para pescar em águas turvas [...]. Aqui ganha toda a sua dimensão de uma política dirigida a valorizar o agronegócio e a agricultura familiar (grifos nossos). LEIA íntegra da carta de Lula para acalmar o mercado financeiro. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 24 jun. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>>. Acesso em: 17 out. 2022.

social”, consoante a referida carta, adota-se uma variante ideológica do neoliberalismo cunhada como “social-liberalismo”, a qual Castelo conceitua¹³⁷:

Na segunda variante ideológica do neoliberalismo – chamada social-liberalismo –, promove-se um sincretismo entre o mercado e o Estado, imaginariamente capaz de instaurar a justiça social. Ou seja, as desigualdades socioeconômicas deixaram de ser uma solução para questões específicas do capitalismo e passaram a ser um dilema social a ser tratado pela burguesia e seus intelectuais.

Na esteira dos governos pós-Constituição de 1988, continuou-se a imprimir profundas mudanças constitucionais para inviabilizar a efetividade dos direitos erigidos pelo Poder Constituinte Originário. O primeiro quadrante do governo Lula representou mais continuísmo do que ruptura frente às inovações jurídicas implementadas no governo FHC para a satisfazer as novas necessidades de acumulação de capital. Prova disso e tendo por base o discurso do equilíbrio fiscal e a recuperação da “confiança dos investidores”, foram instituídas as várias reformas da previdência social – Emendas 20/1998, 41/2003, 47/2005, 70/2012¹³⁸; aliadas a Emenda 42/2003 que prorrogou até 2007 a Desvinculação de Receita da União – DRU¹³⁹ –, reforçada pela Emenda 56/2007, que prorrogou a desvinculação até 2011.

Ademais, na persecução do enraizamento do governo empresarial durante a era Lula, ainda podem ser mencionadas a Lei das Parcerias Público-Privadas em 2004 – Lei nº. 11.079,

¹³⁷ CASTELO, Rodrigo. **O social-liberalismo: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal**. São Paulo: Expressão Popular, 2013, p. 247-248.

¹³⁸ “Estas emendas trouxeram profundas alterações na Previdência Social, reduzindo/dificultando benefícios sociais. Destacam-se: a Emenda Constitucional nº 20/1998, que inicia a equiparação entre o regime geral e o regime próprio da previdência social, criou a aposentadoria por tempo de contribuição e extinguiu a aposentadoria por tempo de serviço; a Emenda Constitucional nº 41/2003, voltada para os servidores públicos, extinguiu a integralidade dos proventos de aposentadoria e a paridade entre inativos e ativos e taxou os inativos; e as Emendas Constitucional nº 47/2005 e 70/2012 trouxeram alguns complementos e regras de transição para a nº EC 41/2003.”. BORBA, Daniel Allan Miranda. **Estado empresarial e reforma gerencial: uma análise da precarização vertical e horizontal das relações de trabalho na Administração Pública brasileira**. Orientador: Alessandra Marchioni. 2018. 169 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito Público, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, p. 45.

¹³⁹ “A DRU surgiu, em 1994, com o nome “Fundo Social de Emergência” e tinha como objetivo permitir que parte do quantum arrecadado através de tributos vinculados76 pudesse ser remanejada para outras finalidades que não aquelas às quais originalmente estaria comprometida. Já nos anos 2000, através da Emenda Constitucional nº 27, a DRU adquire a atual denominação e passa a desvincular 20% do montante arrecadado por tributos vinculados para livre utilização do governo federal, dentre os quais destacam-se especialmente as contribuições sociais, que representam 90% do total desvinculado: Na prática, permite que o governo aplique os recursos destinados a áreas como educação, saúde e previdência social em qualquer despesa considerada prioritária e na formação de superávit primário. A DRU também possibilita o manejo de recursos para o pagamento de juros da dívida pública.”. PIMENTEL, Karen. **Governo empresarial contra a autonomia financeira da universidade federal de alagoas: o uso político do contingenciamento orçamentário**. Orientador: Alessandra Marchioni. 2018. 125 f. TCC (Graduação) – Curso de Direito, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, p. 42.

de 30 de dezembro de 2004¹⁴⁰ – e a Nova Lei de Falências em 2005 – Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005¹⁴¹. Já no âmbito econômico, Mello e Rossi¹⁴² lecionam que, através de políticas de crédito e de transferência de renda, criou-se um mercado de massas. Em se tratando das políticas sociais, Calixtre e Fagnani apontam se produziram avanços em quatro eixos: a)

¹⁴⁰ Celso Antônio Bandeira de Mello elenca três inconstitucionalidades da lei que institui as parcerias público-privadas: 1) o art. 8º, I, prevê que as obrigações pecuniárias resultantes dessas parcerias poderiam ser garantidas por vinculação de receita, o que afronta o artigo 167, IV da Constituição Federal; 2) o art. 16 da mesma lei prevê a criação de um Fundo Especial Garantidor de Parcerias, o que viola o art. 100 da CF/88; 3) as inconstitucionalidades antecedentes, por sua vez, privilegiam esses credores, o que afronta o art. 5º, caput da CF/88. 82 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed., São Paulo: Malheiros, 2015, p. 1107.

¹⁴¹ A Nova Lei de Falências mantém os créditos trabalhistas em primeiro lugar na ordem de classificação dos créditos (art. 83), no entanto, os limita a 150 salários-mínimos por credor, ainda, coloca os créditos tributários em terceiro lugar na ordem, atrás dos créditos com garantia real. Segundo Leda Paulani: “Não custa lembrar que, na carta de intenções ao FMI, assinada por Antonio Palocci a Henrique Meirelles em fevereiro de 2003, constava o compromisso de aprovar uma nova Lei de Falências que garantisse os direitos dos credores, ou seja, o recebimento pelo setor financeiro, em condições privilegiadas, das dívidas acumuladas pelas empresas falidas”. PAULANI, Leda. **Brasil Delivery**: servidão financeira e estado de emergência econômico. São Paulo: Boitempo, 2008, p. 99.

¹⁴² “Houve uma intencionalidade política que se verificou, i) na política de aumento do salário mínimo, que apresentou crescimento real de 70% ao longo dos governos petistas, elevando os rendimentos do trabalho e contribuindo para a redução da desigualdade, ii) nas políticas de transferências de renda, tanto com o aumento do valor dos benefícios da previdência e seguridade social (em grande medida vinculados ao salário mínimo), quanto com a criação de programas de transferência como bolsa família, iii) nas políticas de facilitação do crédito às famílias e empresas, dentre as quais se destacam o crédito consignado, o crédito habitacional e a expansão do crédito dos bancos públicos em particular após a crise de 2008 e iv) no aumento do volume de despesas públicas na área social, que passaram de 21,9% em 2005 para 25,2% do PIB em 2010, que possuem um elevado multiplicador e contribuem para geração de empregos formais e informais (IPEA, 2011).”. MELLO, Guilherme e ROSSI, Pedro. **Do industrialismo à austeridade**: a política macro dos governos Dilma. IE, Campinas, n. 309, jun. 2017, p. 03.

ampliação do gasto social¹⁴³; b) recuperação do mercado de trabalho¹⁴⁴; c) potencialização dos efeitos distributivos da Seguridade Social¹⁴⁵; d) combate à extrema pobreza¹⁴⁶.

Criado em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC – fora uma importante política pública do Governo Federal para fomentar o desenvolvimento econômico. As ações e metas do PAC foram estabelecidas em um grupo de medidas de incentivo e facilitação do investimento privado, assim como em um amplo conjunto de investimentos infraestruturais¹⁴⁷; acrescenta-se, ainda, o seu escopo de combinar inclusão social, crescimento econômico e geração de empregos formais para o mercado brasileiro. Resumidamente, o referido programa se estruturou da seguinte forma: a) investimento em infraestrutura; b) estímulo ao crédito e ao financiamento; c) melhor do ambiente de investimentos; d) desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário; e) medidas fiscais de longo prazo¹⁴⁸.

Todavia, o crescimento da demanda interna não fora acompanhado pelo crescimento da produção, nem modernização da cadeia produtiva; muito pelo contrário, foi opção política do

¹⁴³ "O Gasto Social Federal Total per capita experimentou aumento real de quase 60% entre 2003 e 2014 (passou de US\$ 1.967 para US\$ 3.132,00) (Gráfico 1). O principal item de ampliação do Gasto Social Federal foram as transferências de renda da Seguridade Social (Previdência Rural e Urbana, Assistência Social e Seguro-Desemprego), sobretudo, devido aos impactos do salário mínimo no piso desses benefícios. Os gastos sociais também foram impulsionados na expansão da oferta de serviços sociais. Entre 2003 e 2014, o Gasto Social Federal per capita em saúde e educação passaram de US\$ 399 para US\$ 610 e de US\$ 456 para US\$ 674, respectivamente". CALIXTRE, André e FAGNANI, Eduardo. **A política social e os limites do experimento desenvolvimentista**. IE, Campinas, n. 295, maio 2017, p. 10.

¹⁴⁴ "Entre 2003 e 2014, mais de 20 milhões de empregos formais foram criados. Em igual período, o estoque de empregos formais subiu de 29,5 para 49,6 milhões. A criação média anual de empregos formais passou de um patamar de 630 mil entre 1996 e 2002 para 1,6 milhões (2003-2006), 2,3 milhões (2007-2010) e 1,3 milhões (2011-2014). Em contraposição, em apenas dois anos de "austeridade" econômica (2015-2016) quase 3 milhões empregos formais foram destruídos (Gráfico 2)". *Ibidem*, p. 12.

¹⁴⁵ "Mais de dois terços dos 40,2 milhões de benefícios diretos concedidos pela Seguridade Social equivalem ao piso do salário mínimo. No segmento rural e no Benefício de Prestação Continuada, praticamente 100% dos benefícios correspondem ao piso do salário mínimo; no segmento urbano, esse percentual é de 56,7%. A elevação real de mais de 70% do valor do salário mínimo ampliou significativamente a renda destas famílias". CALIXTRE, André e FAGNANI, Eduardo. **A política social e os limites do experimento desenvolvimentista**. IE, Campinas, n. 295, maio 2017, p. 21.

¹⁴⁶ "Finalmente, o quarto núcleo da estratégia social foi o combate à pobreza extrema, onde se destacam o Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa Bolsa-Família e o Programa Brasil sem Miséria que se transformaram em iniciativas exitosas de redução da pobreza extrema durante o período, quando mais de 30 milhões de pessoas saíram da pobreza e outras 16 milhões, da extrema pobreza (Gráfico 12)". *Idem. Ibidem*, p. 21.

¹⁴⁷ Segundo o relatório do PAC 2007-2010 os objetivos dos investimentos em infraestrutura eram eliminar os principais gargalos que poderiam restringir o crescimento da economia, reduzindo custos e aumentando a produtividade das empresas. Dessa forma, haveria um aumento do investimento privado e redução das desigualdades sociais. A previsão para os investimentos em infraestrutura ficara em 503,9 bilhões para do período de 2007-2010. MINISTÉRIO da Fazenda. **Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010**. Brasília, 2007. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/arquivos/2007/r130307-pdf24>>. Acesso em: 20 out. 2022.

¹⁴⁸ *Ibidem*.

governo, a valorização cambial para incentivar a importação de insumos e produtos finais, acarretando o “vazamento de demanda”. A pauta de exportação brasileira, por sua vez, mantinha o seu caráter produtor de *commodities*¹⁴⁹, de modo a reforçar a sua posição histórica na Divisão Internacional do Trabalho. Denota-se, pois, a ausência de reformas estruturais, levando em conta o sistema tributário, que conservou os índices escabrosos de desigualdade econômica, dado que a pirâmide tributária brasileira perpetuou a sua regressividade¹⁵⁰.

Em suma, a controversa ausência de reformas estruturantes e a ampliação de políticas de compensação social são tônicas da variante do social-liberalismo, o neoliberalismo com “verniz social”¹⁵¹. Evidencia-se, pois, a continuidade da estruturação do governo empresarial, sob os ditames do Consenso de Washington, recrudescendo os aspectos pró-mercado na Administração Pública e na legislação nacional. Assim, como será delineado a seguir no governo sucesso ao de Lula, não se pode inferir uma ruptura com a gestão empresarial da coisa pública sequer remotamente; porém, ao invés disso, o seu enraizamento.

Em 2011, a presidenta Dilma Rousseff assume o poder com a missão de superar os problemas crônicos herdados da gestão Lula, dar vazão às demandas dos movimentos sociais – reformas tributária e agrária – e dar início ao processo de reindustrialização brasileiro. Nesse contexto, o primeiro desafio foi solucionar a saturação do ciclo do consumo de massas iniciado oito anos antes, que já apresentava sinais de esgotamento¹⁵². Acrescenta-se, ainda, os efeitos da

¹⁴⁹ MELLO, Guilherme e ROSSI, Pedro. **Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma**. IE, Campinas, n. 309, jun. 2017, p. 5.

¹⁵⁰ “Usando dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), a tributação brasileira continua sendo extremamente regressiva, já que os impostos indiretos constituem mais de 14% da renda total e os impostos diretos apenas cerca de 9% da renda total. O Gini da distribuição de renda após os impostos (0,571) e antes dos impostos (0,598) também indica isto, por todo o caminho até se chegar à distribuição final da renda, de 0,496 (Ipea; 2011d)”. CALIXTRE, André e FAGNANI, Eduardo. **A política social e os limites do experimento desenvolvimentista**. IE, Campinas, n. 295, maio 2017, p. 25.

¹⁵¹ PIMENTEL, Karen. **Governo empresarial contra a autonomia financeira da universidade federal de alagoas: o uso político do contingenciamento orçamentário**. Orientador: Alessandra Marchioni. 2018. 125 f. TCC (Graduação) – Curso de Direito, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, p. 45.

¹⁵² “Primeiro, porque os bens duráveis acessíveis às novas camadas sociais incorporadas ao mercado de consumo de massas têm um valor alto em relação à renda média do trabalho e eram financiados com dívidas de parcelamento a médio e longo prazo, o que posterga novas decisões de compra. Segundo, porque os investimentos induzidos têm descontinuidades técnicas de escala produtiva que implicam ampla criação de capacidade ociosa, o que posterga novas decisões de investimento. Uma vez que o auge deveria ocorrer em 2010, a economia necessariamente entraria em um descenso cíclico caso novas frentes de investimento não sucedessem, em tempo, o esgotamento do ciclo de consumo de bens duráveis. Essa previsão se mostrou basicamente correta: a desaceleração do consumo de bens duráveis teve importância na redução do crescimento do PIB no governo Dilma, de maneira que a oferta de desonerações tributárias para o consumo teve efeitos decrescentes sobre a demanda”. BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. *Austeridade permanente? A crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas*

crise internacional de 2008, o que acarretou um cenário de instabilidade no manejo da política econômica. Não obstante aos contratemplos, o governo adotou a Nova Matriz Econômica – NME –, em outras palavras, “agenda FIESP”¹⁵³ como menciona a economista Laura Carvalho¹⁵⁴.

Nesse toar, deu continuidade à política de investimento iniciada no governo anterior ao instituir o PAC 2, prevendo investimentos na ordem de 955 bilhões para o período de 2011 a 2014. Essa gama de investimentos fora estruturada em seis programas: a) PAC Cidade Melhor; b) PAC Comunidade Cidadã; c) PAC Minha Casa, Minha Vida; d) PAC Água e Luz para Todos; e) PAC Transportes; f) PAC Energia. Com a estimativa de investir mais de R\$1 trilhão até o final de 2014, tal investimento é 72% superior ao realizado no PAC 1, foi diretamente responsável pela menor taxa de desemprego já registrada no país de 4,7% em outubro de 2014 – PME/IBGE –, conforme relatório ministerial¹⁵⁵.

A estratégia da política econômica industrial do governo fora articulada em 5 frentes: a) redução dos custos de crédito; b) redução dos custos com insumos; c) desvalorização da taxa de câmbio; d) redução dos custos do trabalho; e e) redução do custo tributário através de subsídios e isenções fiscais¹⁵⁶. Conquanto, as medidas adotadas não lograram sucesso e, ao fim de 2014, o setor industrial se assemelhava aos números da década de 1940, representando apenas 10,8% do PIB, conforme o Instituto Brasileiro de Economia da FGV¹⁵⁷. Nesse contexto, restou claro o fracasso da “agenda FIESP”¹⁵⁸, uma vez que as exonerações fiscais abalaram

no Brasil. In: BASTOS, Pedro Paulo Zahluth & BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello (Org.). **Austeridade para quem? Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff**. São Paulo: Carta Maior, 2015, p. 269.

¹⁵³ O termo faz alusão a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP.

¹⁵⁴ “O que a experiência brasileira vem mostrando há alguns anos, no entanto, é que abrir mão da realização de investimentos públicos diretos para oferecer desonerações fiscais, subsídios e outros incentivos a grandes empresas pode sair muito caro para as contas públicas e a economia em geral”. CARVALHO, Laura. **Trump também aposta na Agenda FIESP**. Folha de S. Paulo, 24 nov. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/laura-carvalho/2016/11/1835004-trump-tambem-aposta-na-agendafiesp.shtml?loggedpaywall>>. Acesso em: 20 out. 2022.

¹⁵⁵ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Relatório de Gestão do Exercício de 2014**. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/arquivos/planejamento/arquivos-e-imagens/secretarias/arquivo/aceso-a-informacao-1/auditorias/processos-de-contas/2014/sepac_2014_rel_gestao.pdf>. Acesso em: 20 out. 2022.

¹⁵⁶ MELLO, Guilherme e ROSSI, Pedro. **Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma**. IE, Campinas, n. 309, jun. 2017, p. 07.

¹⁵⁷ PARTICIPAÇÃO da indústria no PIB volta à década de 40, diz Ibre. **Valor Econômico**. Brasília, 25 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4194804/participacao-da-industria-no-pib-volta-decada-de-40-diz-ibre>>. Acesso em: 18 out. 2022.

¹⁵⁸ “Primeiro, porque não há demanda para o que produzem: o nível geral de utilização da capacidade da indústria continua caindo e os estoques se acumulam. Segundo, porque grande parte do setor empresarial nacional encontra-se afundado em dívidas e os pedidos de recuperação judicial se multiplicam. Terceiro, porque, em meio à forte

profundamente o equilíbrio das contas públicas sem ter o retorno esperado em crescimento de emprego, consumo e renda.

Para mais, com a baixa arrecadação e o acirramento do desequilíbrio fiscal – principal justificativa para o corte de gastos públicos e políticas de austeridade –, muitos analistas culpavam os investimentos sociais, sobretudo, os gastos com a Previdência Social como causadores de uma suposta “gastança” do governo; muito embora, se tivesse ocorrido a tal “gastança”, seria em virtude dos subsídios e desonerações ao setor privado, e não por conta do aumento de injeção de recursos nos setores sociais¹⁵⁹. Seguindo a cartilha dos grandes industriais, o Estado brasileiro se coloca a serviço das empresas, ratificando o *modus operandi* de um governo empresarial.

Sendo assim, em 2015, indo de encontro às análises econômicas e aos dados do próprio governo, Dilma Rousseff – em seu segundo mandato – adotou uma política de austeridade baseada no ajuste fiscal, representando a primeira guinada nesse sentido desde a década de 1990. Colocou o país no círculo vicioso das políticas retracionistas e pró-mercado, de maneira a imbricar o aumento do desemprego e da inflação. Ao nomear Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda, intentou-se uma série de medidas para aumentar o superávit primário e reduzir os gastos orçamentários, principalmente sociais¹⁶⁰. Baseou-se, pois, na tese falida da “contração

incerteza sobre a rentabilidade futura dos investimentos, quem ainda tem dinheiro em caixa certamente prefere garantir o alto rendimentos com juros.”. CARVALHO, Laura. **Trump também aposta na Agenda FIESP**. Folha de S. Paulo, 24 nov. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/laura-carvalho/2016/11/1835004-trump-tambem-aposta-na-agendafiesp.shtml?loggedpaywall>>. Acesso em: 19 out. 2022.

¹⁵⁹ Quanto aos dados referentes aos gastos públicos, o Relatório de Análise Econômica dos gastos públicos federais (2016) elaborado pelo Ministério da Fazenda traz que: “os resultados mostram que a taxa de crescimento real do gasto caiu de 8,3% a.a. de média no período de 2007/2010 para 4,6% a.a. no período de 2011/2015”. Assim, mais uma vez os dados refutam a argumentação que apelava para um certo “terrorismo econômico” no sentido de defender medidas de austeridade. MINISTÉRIO da Fazenda. Relatório de Análise Econômica dos Gastos Públicos Federais. Evolução dos Gastos Públicos Federais no Brasil: uma análise para o período 2006-15. Secretaria de Política Econômica, Maio 2016, p. 12 apud MELLO, Guilherme e ROSSI, Pedro. **Do industrialismo à austeridade**: a política macro dos governos Dilma. IE, Campinas, n. 309, jun. 2017, p. 11.

¹⁶⁰ “Para tentar salvar as finanças do governo em 2015, o ministro da Fazenda, Joaquim Levy, prometeu arrumar as contas públicas até o fim do ano. Criou então a ambiciosa meta de um superávit primário de 1,2% do Produto Interno Bruto (PIB), o equivalente a R\$ 66,3 bilhões”. ENTENDA as medidas do ajuste fiscal. **G1**. São Paulo, 08 de maio 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/05/entenda-medidas-do-ajustefiscal.html>>. Acesso em: 18 out. 2022.

fiscal expansionista”: as medidas de austeridade aumentariam a confiança do empresariado para acelerar os investimentos na economia¹⁶¹.

À vista disso, Mello e Rossi¹⁶² afirmam que nunca antes, na história brasileira, houve um período de retração tão forte na renda como da crise nos anos 2015 e 2016. De maneira geral, a agenda seguida pela austeridade econômica é pautada no aumento de juros e no corte de gastos públicos, medidas cíclicas que produzem efeitos acachapantes na retomada do crescimento econômico e dos níveis de consumo, tendo em vista que o aumento de juros encoraja a aplicação de recursos no mercado financeiro em detrimento do setor produtivo – reduzindo a circulação de mercadorias na cadeia produtiva que poderia repercutir mais arrecadação para o Estado; o corte de gastos público, por sua vez, desacelera ainda mais a geração de emprego e renda numa conjuntura de estagnação, já que seria necessária a intervenção estatal na economia para reforçar o fraco desempenho do setor privado¹⁶³.

Outrossim, esse período também serve de laboratório para inserção de vários mecanismos legais almejando à transferência das mais diversas funções públicas para entes privados, a exemplo dos mecanismos de privatização dos serviços públicos, como a terceirização, a concessão de serviço público, a desregulação e a “publicização”, fortalecendo o processo de enfraquecimento do serviço público em função da iniciativa privada. Logo, a estratégia é transplantar o ajuste fiscal para o seio do funcionalismo público, dado que com o orçamento federal de 2015, 47% fora destinado ao pagamento de juros e amortizações da dívida, ao passo que menos de 8% endereçados para a educação e saúde; o funcionalismo consome tão somente 4% do PIB. O ajuste do mesmo ano cortou mais de 70 bilhões das áreas sociais, conforme Assevera Bava¹⁶⁴: “Apoiados na doutrina do Estado mínimo, os governantes atuais sacrificam os serviços públicos, especialmente os servidores, desejando a privatização de tudo e a precarização das relações de trabalho”.

¹⁶¹ CARVALHO, Laura. Ajustar para crescer?. In: BASTOS, Pedro Paulo Zahluth & BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello (Org.). **Austeridade para quem?** Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff. São Paulo: Carta Maior, 2015, p. 113.

¹⁶² MELLO, Guilherme e ROSSI, Pedro. **Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma.** IE, Campinas, n. 309, jun. 2017, p. 6.

¹⁶³ PIMENTEL, Karen. **Governo empresarial contra a autonomia financeira da universidade federal de alagoas: o uso político do contingenciamento orçamentário.** Orientador: Alessandra Marchioni. 2018. 125 f. TCC (Graduação) – Curso de Direito, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, p. 48.

¹⁶⁴ BAVA, Silvio Caccia. Convulsões sociais. *Le monde diplomatique Brasil*. Março, 2017, p. 4.

De forma concisa, por força dessas crises, os mais diversos entes da federação direcionam as medidas de austeridade para a precarização da mão de obra pública, seja com redução de servidores, com elevação da alíquota previdenciária, com reformas do regime jurídico, limitação do direito à greve, congelamento de salários ou dentre várias outras medidas¹⁶⁵. Adotar essa agenda de redução de investimentos públicos, pode representar um “suicídio econômico” em meio a um contexto de estagnação, bem como promove a “refuncionalização estatal para a retomada das taxas de lucro com ênfase na financeirização da riqueza”¹⁶⁶. Assim, a população é sacrificada em nome da manutenção da taxa de lucratividade dos rentistas e das altas reservas destinadas a rolagem da dívida pública. A ação do governo é cooptada para assegurar os interesses privados em detrimento dos interesses sociais, ao modo empresarial de governo.

Em 2016, após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, seu vice-presidente, Michel Temer ascende à presidência para finalizar os dois últimos anos de mandato até 2018. O novo governo lançou a plataforma política “Uma Ponte para o Futuro”¹⁶⁷ e o tom do discurso e política econômica seguiu e escopo da austeridade iniciada em 2015. Seu programa de governo elencou uma série de novas medidas que seriam imprescindíveis para colocar o Brasil “no caminho certo” e tinham como eixo central: mudanças substanciais no ordenamento jurídico brasileiro¹⁶⁸. Assim, a questão fiscal e a questão orçamentária assumiram o protagonismo na agenda de governo.

Como mecanismo para frear os gastos públicos, aprovou-se a Emenda Constitucional nº 95/2016¹⁶⁹ em 15 de dezembro de 2016, conhecida como “PEC do Teto dos Gastos” ou “PEC

¹⁶⁵ *Ibidem*. p. 3-4.

¹⁶⁶ CASTELO, Rodrigo. **O social-liberalismo: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal**. São Paulo: Expressão Popular, 2013, p. 264.

¹⁶⁷ FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES E PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. **Uma ponte para o futuro**. Brasília, 2015. Disponível em: <pmdb.org.br/wp-content/uploads/.../RELEASETEMER_A4-28.10.15-Online.pdf>. Acesso em: 15 out. 2022.

¹⁶⁸ “Em síntese, a agenda do novo governo propõe: 1) a desindexação geral; 2) a desvinculação orçamentária, especialmente das despesas com educação e saúde, e redução do gasto público; 3) a privatização, a descentralização e as parcerias público-privadas amplas; 4) a abertura da economia, inclusive com o fim do conteúdo local ou nacional; 5) a reforma trabalhista com livre negociação, incluindo a prevalência do negociado sobre o legislado nas relações de trabalho, a terceirização e a pejotização; 6) a nova reforma da Previdência, com aumento da idade mínima, unificação de regimes previdenciários e desvinculação do salário mínimo como piso de benefício previdenciário, entre outros”. QUEIROZ, Antônio Augusto de. O desmonte do Estado de proteção social. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Ed. 117, 16 de maio de 2017. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/o-desmonte-do-estado-de-protecao-social/>>. Acesso em: 20 out. 2022.

¹⁶⁹ “Alguns dispositivos foram acrescentados ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Em resumo, é um regime que prevê um limite para o exercício de 2017, correspondente aos gastos de 2016, corrigidos estes em

do fim do mundo”, inaugurando um Novo Regime Fiscal na seara dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, com o congelamento dos investimentos para os próximos vinte anos. Tal emenda não admite o crescimento das despesas totais e reais acima da inflação, essa reforma só possibilitará investimento numa área se ocorrer cortes nas outras, o que implica o sucateamento das políticas sociais, especialmente na área da saúde e educação, sacrificando a qualidade de vida da população brasileira¹⁷⁰.

Nesse toar, foi sancionada a Lei Complementar nº 159/2017¹⁷¹ que se refere a recuperação fiscal dos Estados e Distrito Federal, possibilitando a suspensão por até três anos, com possibilidade de prorrogação por igual período, ao estabelecimento de novo prazo para o pagamento da dívida com a União e outros benefícios, desde que o ente pública ofereça como contrapartidas medidas que repercutem diretamente nos servidores públicos, a exemplo da proibição de concessão de vantagem e aumento, reajuste ou readequação da remuneração; veda, ainda, a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa, a contratação ou a admissão de pessoal, além da realização de concurso público – ressalvado em caso de vacância.

Na esteira do “pacote de maldades”, carregado pela agenda neoliberal, o governo Temer encaminhou a Proposta de Emenda Constitucional nº 287/2016 para tornar mais severos os requisitos para a concessão de benefícios previdenciários¹⁷², atingindo diretamente a classe trabalhadora, vide a obrigatoriedade de maior tempo de contribuição para receber menos. A transformação do Ministério do Trabalho e Previdência Social numa secretaria subordinada ao

7,2%. Para os exercícios posteriores, vigorará o limite do exercício imediatamente anterior, corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA até 2036 (BRASIL, 1988).”. BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Brasília: Senado Federal, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm>. Acesso em: 22 out. 2022.

¹⁷⁰ MARIANO, Cynara Monteiro. **Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos**: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50289, p. 260-261.

¹⁷¹ BRASIL. **Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017**. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares nº 101, de 4 de maio de 2000, e nº 156, de 28 de dezembro de 2016. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp159.htm>. Acesso em: 16 out. 2022.

¹⁷² “Entre os requisitos, destacam-se: ampliação irrestrita da idade mínima para 65 anos, fim das aposentadorias especiais e dos benefícios para algumas categorias como atividades de risco, professores do ensino infantil, fundamental e médio, e para o trabalhador rural (BRASIL, 2016b).”. BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 5 de dezembro de 2016**. Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>>. Acesso em: 16 out. 2022.

Ministério da Fazenda pode ser interpretada, portanto, a partir da perda do dirigismo constitucional do Brasil, acarretando o aumento da miserabilidade, da exclusão social e da violência, com uma gama de trabalhadores sem cobertura da Previdência Social¹⁷³.

Por conseguinte, fica evidente o quanto o perfil de atuação do Estado brasileiro fora moldado, nos últimos dois séculos, com base nas determinações e crises econômicas. Agora, na contemporaneidade, o fortalecimento das ideias liberalizantes pela força do mercado rentista, malgrado os mandamentos constitucionais, põe a Administração Pública sob a sanha dos interesses privados internos e externos, através da implementação da agenda neoliberal e do enraizamento do “Estado empresarial”. Embora haja falhas no padrão gerencial, as inovações jurídicas continuam a produzir seus efeitos, principalmente no que refere ao funcionalismo público, ao Regime Jurídico dos servidores, seus deveres e direitos; razão pela qual se faz necessária a análise das bases jurídicas da nova reforma administrativa: a PEC 32/2020.

3.2 Governo Bolsonaro: Proposta de Emenda Constitucional nº 32 de 2020 e suas Principais Mudanças

Em 2019, ascende à Presidência da República Jair Messias Bolsonaro, sucessor de Michel Temer, com um programa de governo¹⁷⁴ voltado para o aprofundamento das privatizações, da redução do Estado, da reforma da Previdência e, objeto deste trabalho, da reforma administrativa. Enquanto isso, seu assessor econômico Paulo Guedes – então ministro da Economia – ficou encarregado de delimitar os planos e mudanças legislativas necessárias para concretizar as propostas privatistas do governo eleito. O discurso de austeridade e de controle das contas públicas deu continuidade aos cortes de recursos nas áreas sociais, desmontando programas e políticas públicas de Estado.

¹⁷³ LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto; MARIANO, Cynara Monteiro. PEC nº 287: privatização da previdência social, misoginia e negação do direito ao futuro. *In: O golpe de 2016 e a reforma da previdência*. Giorgi, Fernanda *et. al.* (org.). Bauru: Praxis, 2017.

¹⁷⁴ VEJA as propostas de governo do presidente eleito Jair Bolsonaro. **Agência Brasil**, 2018. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-10/veja-propostas-de-governo-de-jair-bolsonaro>>. Acesso em: 16 out. 2022.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 32¹⁷⁵, a chamada “reforma administrativa”, pretende redesenhar todo o funcionamento do Estado brasileiro, mudando regras de contratação e demissão de servidores, reverberando na forma de prestação de serviços e execução de políticas públicas, de forma a restringir o acesso e a deteriorar a qualidade. Tais proposições, conforme serão abordadas posteriormente, impactam diretamente não apenas servidores públicos, mas também toda a sociedade brasileira.

Sob argumentos muito próximos da “reforma gerencial” de 1990, o Ministério da Economia, na exposição de motivos da PEC 32/2020, defende a necessidade de refuncionalização do Estado em três vertentes: a) modernizar o Estado, conferindo maior dinamicidade, racionalidade e eficiência a sua atuação; b) aproximar o serviço público da realidade do país; c) garantir condições orçamentárias e financeiras para a existência do Estado e para a prestação de serviços públicos de qualidade. Já no art. 37 da CF, que dispõe sobre os princípios gerais da Administração Pública – legalidades, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência –, promove alterações significativas ao adicionar mais outros oito¹⁷⁶.

Ao contrário do que se propala sobre a necessidade de reduzir privilégio do serviço público, o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA¹⁷⁷ – revela que a média salarial, em 2017, de servidores municipais é R\$ 2.900,00 (dois mil e novecentos reais), dos estaduais é de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e dos federais R\$ 9.200,00 (nove mil e duzentos reais); percebe-se, pois, que a maior parcela de servidores afetados pela reforma não faz parte do topo do funcionalismo público, como os membros do Ministério Público e do Poder Judiciário¹⁷⁸, por exemplo. Logo, não se sustenta o argumento de combate à privilégios, já que servidores da base do funcionalismo serão duramente afetados.

¹⁷⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda Constitucional nº 32, de 3 de setembro de 2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083>>. Acesso em: 14 out. 2021.

¹⁷⁶ i) Imparcialidade; ii) transparência; iii) inovação; iv) reponsabilidade; v) unidade; vi) coordenação; vii) boa governança; viii) subsidiariedade. *Ibidem*.

¹⁷⁷ LOPEZ, Felix; GUEDES, Erivelton. **Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017)**. IPEA, Texto para discussão 2579. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36328&Itemid=346>. Acesso em: 16 out. 2022.

¹⁷⁸ *Ibidem*.

Em oposição ao atual regime no qual servidores são titulares de cargos públicos e somente se distinguem os efetivos de comissionados, a primeira versão do texto da PEC 32 estabelece a criação de cinco modalidades de contratação, são elas: a) vínculo de experiência; b) vínculo por prazo determinado; c) vínculo por prazo indeterminado; d) cargo típico de Estado; e) cargo de liderança e assessoramento¹⁷⁹. Portanto, o art. 37, II, acerca da investidura em cargo público, divide o funcionalismo em dois níveis, criando uma espécie de servidores de segunda classe. A estabilidade seria apenas dos servidores ocupando as funções típicas de Estado, somada a algumas prerrogativas. Também, a reforma prevê mudanças em vários dispositivos constitucionais¹⁸⁰.

No que se refere ao vínculo por prazo determinado, inicialmente, será de competência privativa da União editar as normas gerais que versarão sobre as formas de seleção, os direitos, os deveres, as vedações e a duração máxima dos contratos, violando a separação da autonomia dos entes subnacionais. Esses trabalhadores serão privados de uma série de direitos que trabalhadores rurais e urbanos fazem jus atualmente¹⁸¹, a exemplo da relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, entre outros direitos.

Outrossim, sobre os cargos de liderança e assessoramento, seriam os substitutos dos cargos em comissão e as funções de confiança, resguardando à União competência privativa para editar as normas gerais. Portanto, na contramão do que determina o inciso V, do art. 37 da CF, o texto prevê o fim da distinção entre os cargos em comissão e funções de confiança¹⁸².

¹⁷⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda Constitucional nº 32, de 3 de setembro de 2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083>>. Acesso em: 14 out. 2021.

¹⁸⁰ Da administração pública em geral, artigo 37; dos servidores públicos, artigos 39 e 39-A); da previdência, artigo 40-A; da estabilidade e avaliação de desempenho, artigos 41, 41-A e 48 – X; das atribuições do presidente da República, artigo 84; dos ministérios, artigo 88; das Forças Armadas, artigo 142; do Orçamento da União, artigo 165; da Lei orçamentária, artigos 167, 173 e 201; de outras disposições gerais (artigo 247). *Ibidem*.

¹⁸¹ DIEESE. **Síntese Especial**: subsídio para debate. Reforma administrativa: mudanças na PEC 32 ignoram demandas dos trabalhadores. 2021. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2021/sinteseEspecial5Pec32.htm>>. Acesso em: 14 out. 2021, p. 4-5.

¹⁸² Decorrentes de indicação e exercidas pelo quadro de servidores(as) efetivos(as), sem alterar a estrutura da Administração Pública, conforme o inciso V do art. 37 da Constituição. BRASIL. **Constituição (1988)**.

Acrescenta-se, ainda, o aumento da discricionariedade do governo de plantão com a inclusão de atribuições técnicas e gerenciais em cargos de livre provimento, possibilitando o loteamento do poder público através do apadrinhamento político, de modo a prejudicar a prestação de serviços em *lato sensu*.

Desse modo, ao aprofundar um pouco mais a análise, observa-se, no discurso oficial, a narrativa de aumentar a “qualidade do serviço público brasileiro”, buscar o “equilíbrio fiscal” e “combater a desigualdade entre o setor público e o privado”. Porém, ao confrontar tal retórica política com os dados disponíveis, pode-se inferir que, apesar do Brasil não estar entre as referências mundiais, conforme dados – Teorell *et al*, 2020¹⁸³ –, o grau de profissionalismo do serviço público brasileiro está à frente de países como Itália, Grécia, China, Uruguai, dentre outros. Na América Latina, em termos de correição do servidor público, o Brasil se encontra entre os países com menos ocorrência, de acordo com indicadores do *Global Corruption Barometer* – 2020.

3.3 As Novas Formas de Investidura no Serviço Público e o Novo Regime Jurídico dos Servidores Públicos

Em se tratando dos novos meios de contratação e vínculos com a Administração Pública, previstos na proposta de emenda constitucional, os cargos exclusivos de Estado, voltados a funções finalísticas e diretamente afetas à gestão governamental, à elaboração orçamentária, à defensoria e advocacia pública, à inteligência de Estado, à segurança pública, à atuação do Ministério Público, ao processo judicial e legislativo, à manutenção da ordem tributária e financeira ao exercício de atividades de regulação, de fiscalização e de controle; possuem algumas prerrogativas, conforme aduz o Dieese¹⁸⁴:

Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao>. Acesso em: 19 set. 2022.

¹⁸³ TEORELL, Jan; DAHLBERG, Stefan; HOLMBERG, Sören; ROTHSTEIN, Bo; PACHON, Natalia Alvarado. AXELSSON, Sofia. **The Quality of Government Standard Dataset, Version Jan20**. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute, 2020. Disponível em: <https://www.gu.se/en/quality-government>. Acesso em: 14 out. 2021.

¹⁸⁴ DIEESE. **Síntese Especial**: subsídio para debate. Reforma administrativa: mudanças na PEC 32 ignoram demandas dos trabalhadores. 2021. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/outraspUBLICACOES/2021/sinteseEspecial5Pec32.html>>. Acesso em: 14 out. 2021. p. 2.

- Quando houver processo administrativo que vise à perda do cargo, haverá garantia de que ocupantes do mesmo cargo componham o órgão colegiado responsável pelos procedimentos. Para os demais servidores, o processo será conduzido apenas por ocupantes de cargo efetivo, não necessariamente no mesmo cargo;
- Não estarão sujeitos à redução de até 25% da jornada com abatimento proporcional de remuneração;
- No caso dos instrumentos de cooperação, a permissão para compartilhamento de recursos humanos de particulares não se aplica aos ocupantes desses cargos;
- Esses servidores terão *critérios e garantias especiais* (definidos em lei) para a perda do cargo decorrente: da violação dos limites de despesas com pessoal definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); de avaliação de desempenho; e de processo administrativo;
- Esses cargos não poderão ser preenchidos por servidores contratados por tempo determinado.

Já os servidores sob o regime de contrato por tempo determinado, terão seus direitos, deveres, vedações, formas de seleção e duração de contrato definidos privativamente pela União, tensionando o pacto federativo ao podar a autonomia dos entes subnacionais. Em caso de necessidade temporário, uma lei ordinária determinará os casos de contratação por tempo determinado; e enquanto a referida lei não for editada, a contratação de pessoal por tempo determinado será em observância ao regramento dos entes, facultando-se a aplicação subsidiária do regramento federal.

Para mais, o texto do relator altera o período máximo de contratação por tempo determinado, prevendo a possibilidade de 10 anos de duração para os futuros contratos, ao passo que aqueles existentes na data de publicação da Emenda permanecerão vigentes até terminarem ou por mais quatro anos, de modo a prevalecer o que for menor. Tal tipo de contratação se dará pelo “processo seletivo simplificado”, sem definir quais os regramentos desse processo. Vale salutar, ainda, que o processo é dispensável em caso de “calamidade pública, emergência ou de paralisação de atividades essenciais”, esse último ferindo gravemente o direito de greve dos servidores públicos; é vedada a renovação de contrato antes de decorridos 24 meses, no caso descrito¹⁸⁵.

Para os trabalhadores sob contrato por tempo determinado, caso seja promulgada a referida emenda, terão assegurados os direitos previstos no art. 7º da Constituição Federal¹⁸⁶.

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 3.

¹⁸⁶ Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS; Salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim; Piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho; Irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo; Décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria; Remuneração do trabalho noturno superior à do

Todavia, esses servidores estarão alheios a uma gama de direitos aos quais os trabalhadores rurais e urbanos fazem jus, conforme demonstrado a seguir¹⁸⁷:

- Relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, entre outros direitos;
- Garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável;
- Proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei;
- Aposentadoria;
- Assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas;
- Reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho;
- Proteção diante da automação, na forma da lei;
- Seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa;
- Ação, quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de cinco anos para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de dois anos após a extinção do contrato de trabalho;
- Proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil;
- Proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência;
- Proibição de distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos;
- Proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de 18 e de qualquer trabalho a menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de 14 anos;
- Igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso.

Atualmente, a Constituição determina que Lei Complementar estabeleça os critérios para a aferição de desempenho dos servidores públicos¹⁸⁸. No que se refere ao mecanismo de

diurno; Proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa; Salário família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei; Duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e 44 semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho; Jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva; Repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos; Remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em 50% à do normal; Gozo de férias anuais remuneradas com pelo menos um terço a mais do que o salário normal; Licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de 120 dias; Licença-paternidade, nos termos fixados em lei; Redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança; Adicional de remuneração para atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei. DIEESE. **Síntese Especial: subsídio para debate**. Reforma administrativa: mudanças na PEC 32 ignoram demandas dos trabalhadores. 2021. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2021/sinteseEspecial5Pec32.html>>. Acesso em: 14 out. 2021. p. 3-4.

¹⁸⁷ *Ibidem*, p. 4-5.

¹⁸⁸ Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

[...]

III – mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF:

gestão e avaliação de desempenho introduzido pela emenda, é imputada à União a prerrogativa para edição de normas gerais, bem como em quais circunstâncias poderá ocorrer a perda de cargo por desempenho insatisfatório. Ao introduzir no corpo da Constituição alguns princípios de avaliação, o substitutivo determina a periodicidade e a obrigatoriedade para atender as seguintes finalidades: a) aferir a contribuição do desempenho individual do servidor para o alcance dos resultados institucionais do seu órgão ou entidade; b) Possibilitar a valorização e o reconhecimento dos servidores que tenham desempenho superior ao considerado satisfatório, inclusive para fins de promoção ou progressão na carreira, de nomeação em cargos em comissão e de designação para funções de confiança; c) Orientar a adoção de medidas destinadas a elevar desempenho considerado insatisfatório¹⁸⁹.

No entanto, uma possibilidade de consequência desses princípios é a reestruturação das carreiras no funcionalismo para se conformar às futuras normas, atrelando a progressão dos servidores aos mecanismos de avaliação de desempenho. Apurar-se-á o grau de satisfação dos cidadãos por meio de plataformas digitais; porém, ao não considerar a estrutura a disposição do servidor no exercício de suas funções, a execução terceirizada da prestação do serviço – através da cooperação –, pode gerar distorções que viessem os resultados dos indicadores de qualidade do servidor e do serviço público prestado¹⁹⁰. Assim, não fica suficientemente claro qual o escopo e quais implicações desse tipo de avaliação.

Além disso, a estabilidade será restrita a servidores que se enquadram no rol taxativo de cargos típicos de Estado, após o término do vínculo de experiência e de manterem um ano de exercício efetivo com desempenho dentro do exigido. A demissão será admitida por judicial proferida em órgão colegiado e por insuficiência de desempenho – conforme critérios instituídos em lei ordinária federal –; em contraposição ao regime atual que a única hipótese de demissão de servidor é por meio de sentença judicial transitada em julgado. Também, uma lei ordinária deverá regulamentar as condições de perda de cargo para funções que não sejam consideradas como típicas de Estado¹⁹¹.

Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao>. Acesso em: 19 set. 2022.

¹⁸⁹ DIEESE. **Síntese Especial:** subsídio para debate. Reforma administrativa: mudanças na PEC 32 ignoram demandas dos trabalhadores. 2021, p. 6. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2021/sinteseEspecial5Pec32.html>. Acesso em: 14 out. 2021.

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 6-7.

¹⁹¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda Constitucional nº 32, de 3 de setembro de 2020.** Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em:

Nessa senda, para ocupantes de cargos públicos que já estiverem em exercício quando a PEC for promulgada, a estabilidade se manterá, sendo submetidos aos critérios previstos para os servidores em funções “típicas de Estado”, consoante o art. 2º da referida emenda. Ou seja, deverá ser realizada avaliação de desempenho¹⁹². Amplia-se a possibilidade de perda do cargo, ao prever o instrumento de extinção de cargos por “obsolescência”, uma vez que o texto incorpora a previsão insculpida pela EC 19/1998, que admite a extinção de determinado cargo por ser considerado desnecessário ou obsoleto na forma de lei específica, sendo assegurado o direito de indenização do §5º do art. 169, da CRFB/88¹⁹³; fica evidente, portanto, o retrocesso em relação ao texto constitucional vigente.

Em resumo, a estabilidade para os servidores que ingressarem sob o novo regime se dará após o estágio probatório de três anos, com o acréscimo da avaliação de desempenho em ciclos semestrais durante todo o período; já os empregados públicos que ingressarem sob o novo regime, o texto impõe a retirada da concessão de estabilidade ou proteção contra a demissão. Aos servidores que atualmente compõe o quadro da Administração Pública, continuará produzindo efeitos as disposições normativas da EC 19/1998, ou seja, caso o cargo for considerado desnecessário ou extinto, o servidor estável ficará em disponibilidade até o aproveitamento em outro cargo – com remuneração proporcional ao tempo de serviço computado¹⁹⁴.

Ademais, mantiveram-se as vedações a direitos e garantias dos servidores¹⁹⁵, ampliando o quadro de agentes públicos afetados por essas disposições, que passou a incluir: os detentores de mandatos eletivos, os membros dos Tribunais e Conselhos de Contas, os ocupantes de

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083>>. Acesso em: 14 out. 2021.

¹⁹² *Ibidem*.

¹⁹³ Um mês de remuneração correspondente a um ano de serviço. BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao>. Acesso em: 19 set. 2022.

¹⁹⁴ DIEESE. **Síntese Especial**: subsídio para debate. Reforma administrativa: mudanças na PEC 32 ignoram demandas dos trabalhadores. 2021. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2021/sinteseEspecial5Pec32.html>>. Acesso em: 14 out. 2021. p. 8.

¹⁹⁵ a) férias em período superior a 30 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) aposentadoria compulsória como modalidade de punição; f) adicional ou indenização por substituição, independentemente da denominação adotada, ressalvada a efetiva substituição de cargo em comissão e função de confiança; g) parcelas indenizatórias sem previsão de requisitos e critérios de cálculo definidos em lei, exceto para os empregados de empresas estatais e para os servidores a serviço do governo brasileiro no exterior; h) progressão ou promoção baseadas exclusivamente em tempo de serviço.

cargos, empregos ou funções públicas da administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, assim como os dirigentes dos órgãos e das entidades. No tocante à redução de até 25% da jornada com redução proporcional de remuneração, apenas os empregados e servidores públicos admitidos até a data da EC poderão optar pela jornada máxima ou reduzida para o cargo ou emprego.

Por último, criado pelo art. 37-A¹⁹⁶, os Instrumentos de Cooperação podem representar a constitucionalização da privatização e terceirização dos serviços públicos prestados diretamente pelo Estado, ao estabelecer em seu *caput* que:

Art. 37-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, na forma da lei, firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades, públicos e privados, para a execução de serviços públicos, inclusive com o compartilhamento de estrutura física e a utilização de recursos humanos de particulares, com ou sem contrapartida financeira.

Com base nas análises preliminares realizadas anteriormente, para fins de melhor identificar a severidade das alterações pretendidas, o quadro comparativo a seguir ilustra as principais diferenças normativas entre o regime jurídico vigente para o serviço público e o novo regime proposto.

Quadro 1 – Algumas das Principais Diferenças Normativas entre o Atual Regime Jurídico do Funcionalismo Público e o Texto Original da PEC 32/2020

EC 19/1998	PEC 32/2020
Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...].	<p>Art. 37. A administração pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública, eficiência e subsidiariedade [...].</p> <p>Art. 37-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, na forma da lei, firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades, públicos e privados, para a execução de serviços públicos, inclusive com o compartilhamento de estrutura física e a utilização de recursos humanos de particulares, com ou sem contrapartida financeira.</p>

¹⁹⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda Constitucional nº 32, de 3 de setembro de 2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083>>. Acesso em: 14 out. 2021.

<p>II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;</p>	<p>II-A - a investidura em cargo com vínculo por prazo indeterminado depende, na forma da lei, de aprovação em concurso público com as seguintes etapas:</p> <p>a) provas ou provas e títulos;</p> <p>b) cumprimento de período de, no mínimo, um ano em vínculo de experiência com desempenho satisfatório; e</p> <p>c) classificação final dentro do quantitativo previsto no edital do concurso público, entre os mais bem avaliados ao final do período do vínculo de experiência;</p> <p>II-B - a investidura em cargo típico de Estado depende, na forma da lei, de aprovação em concurso público com as seguintes etapas:</p> <p>a) provas ou provas e títulos;</p> <p>b) cumprimento de período de, no mínimo, dois anos em vínculo de experiência com desempenho satisfatório; e</p> <p>c) classificação final dentro do quantitativo previsto no edital do concurso público, entre os mais bem avaliados ao final do período do vínculo de experiência;</p>
<p>V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;</p>	<p>V - os cargos de liderança e assessoramento serão destinados às atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas;</p>
<p>Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.</p> <p>§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:</p> <p>I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;</p> <p>II - os requisitos para a investidura;</p> <p>III - as peculiaridades dos cargos.</p>	<p>Art. 39. Lei complementar federal disporá sobre normas gerais de:</p> <p>I - gestão de pessoas;</p> <p>II - política remuneratória e de benefícios;</p> <p>III - ocupação de cargos de liderança e assessoramento;</p> <p>IV - organização da força de trabalho no serviço público;</p> <p>V - progressão e promoção funcionais;</p> <p>VI - desenvolvimento e capacitação de servidores; e</p> <p>VII - duração máxima da jornada para fins de acumulação de atividades remuneradas nos termos do art. 37 [...].</p> <p>Art. 39-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico de pessoal, que compreenderá:</p> <p>I - vínculo de experiência, como etapa de concurso público;</p> <p>II - vínculo por prazo determinado;</p> <p>III - cargo com vínculo por prazo indeterminado;</p>

	<p>IV - cargo típico de Estado; e</p> <p>V - cargo de liderança e assessoramento.</p> <p>§ 1º Os critérios para definição de cargos típicos de Estado serão estabelecidos em lei complementar federal.</p>
<p>Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.</p> <p>§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:</p> <p>I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;</p> <p>II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;</p> <p>III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.</p> <p>§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.</p> <p>§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.</p> <p>§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.</p>	<p>Art. 41. Adquire a estabilidade o servidor que, após o término do vínculo de experiência, permanecer por um ano em efetivo exercício em cargo típico de Estado, com desempenho satisfatório, na forma da lei.</p> <p>§ 1º O servidor público estável ocupante de cargo típico de Estado só perderá o cargo:</p> <p>I - em razão de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado;</p> <p>[...]</p> <p>III - mediante avaliação periódica de desempenho, na forma da lei, assegurada a ampla defesa.</p> <p>§ 2º Na hipótese de invalidação por sentença judicial da demissão do servidor estável, ele será reintegrado, independentemente da existência de vaga.</p> <p>Art. 41-A. A lei disporá sobre:</p> <p>I - a gestão de desempenho; e</p> <p>II - as condições de perda, no decorrer de todo o período de atividade, dos vínculos e dos cargos previstos:</p> <p>a) no art. 39-A, caput, incisos I a III; e</p> <p>b) no art. 39-A, caput, inciso IV, enquanto o servidor não houver adquirido estabilidade.</p> <p>Parágrafo único. É vedado o desligamento dos servidores de que trata o art. 39-A, caput, incisos I a IV, por motivação político-partidária.</p>

Fonte: Autor (2022).

É hialino, pois, o escopo de tais inovações jurídicas para precarização e sucateamento do serviço público, bem como para redução da qualidade e alcance das políticas públicas instituídas pelas garantias da Carta Magna e que devem, por determinação do constituinte, serem dotadas de efetividade. Violenta funcionalismo ao dar margem para demissão de servidores atuais e futuros, ampliar contratos por tempo determinado e instrumentos de cooperação, criar mecanismos para que a maioria dos servidores públicos não alcancem a estabilidade; há retrocesso, também na avaliação de desempenho ao não priorizar a persecução

da melhoria na prestação dos serviços públicos aos cidadãos, pois ignora sob quais condições o Estado sujeita o servidor para exercício de suas atribuições.

3.4 Panorama dos Gastos da Administração Pública no Brasil Contemporâneo e Possíveis Efeitos Diretos para o Serviço Público e para a Sociedade Brasileira

O governo se apoia no discurso de que o gasto com o funcionalismo é muito elevado, contribuindo para um “desequilíbrio fiscal e orçamentário”. Alega-se, pois, que o número de servidores públicos é insustentável e que a remuneração também corrobora esse desequilíbrio. Contudo, ao se analisar a proporção de emprego do setor público em relação ao total, com base nos dados da Organização Internacional do Trabalho – OIT, 2020 –, é possível observar que o Brasil possui cerca de 12,3% de empregados públicos em relação ao total de empregos do país. Portanto, não é razoável afirmar que o Brasil esteja dentre os países com maior proporção nesse quesito.

Em se tratando do nível de despesa com servidores públicos por parte do Governo Central em relação ao PIB, conforme dados do Fundo Monetário Internacional – FMI, 2020¹⁹⁷ –, infere-se que o Governo Central possui uma despesa com pessoal de cerca de 4,26%, em 2018, de acordo com a metodologia do FMI; deixando, por conseguinte, o Brasil fora do grupo de países que mais gastam com pessoal. Cumpre ressaltar, também, que as despesas com pessoal do Governo Central flutuaram entre 3,8% a 4,4% do PIB entre 2010 e 2019, sendo que na média esse valor é de 4,1% do Produto Interno Bruto¹⁹⁸.

Nesse sentido, considerando-se apenas o pessoal ativo, a média de valor seria de 2,29% do PIB¹⁹⁹, o que denota a falácia de que os gastos se encontram em rota explosiva. Para mais, é importante delimitar algumas diferenças entre os Poderes constituídos, uma vez que as despesas com militares subiram entre 2013 e 2019 de 0,92 do PIB para 1,12% do PIB, gastando-

¹⁹⁷ FMI- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Government Finance Statistics Manual 2001 (GFSM 2001)**. 2020. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/>>. Acesso em: 14 out. 2021.

¹⁹⁸ *Ibidem*.

¹⁹⁹ Secretaria do Tesouro Nacional, 2020.

se mais com pensões a militares inativos, referentes a 0,71% do PIB, do que com ativos, referentes a 0,41% do PIB em 2019²⁰⁰.

Nesse cenário, do total de 1.131.820 servidores, tem-se 367.527 militares e 764.293 civis no Poder Executivo, conforme o Portal da Transparência, representando cerca de 2,29% do PIB em gastos. Concomitantemente, o Poder Judiciário nas três esferas de poder possui 286.266 servidores ativos, conforme dados do CNJ de 2020²⁰¹, ao custo de 1,5% do PIB em 2019²⁰². Em outras palavras, com um montante de servidores de cerca de 25% do funcionalismo público, o Poder Judiciário custa em média 65% das despesas com os ativos federais do Executivo; e, ao comparar os salários médios dos servidores dos três poderes, no Executivo o salário médio é de R\$3,9 mil, correspondente a 65% do salário médio de R\$6 mil de um funcionário do Legislativo, sendo igual a metade do salário médio de R\$12 mil do Judiciário²⁰³.

No que se refere ao funcionalismo estadual, segundo dados do FMI²⁰⁴, o Brasil também está em sintonia com os padrões internacionais em termos de despesas, haja vista que esse valor se encontrava em cerca de 4,8% do PIB em 2018. No tocante aos servidores públicos do nível municipal, a dinâmica das despesas observadas entre 2006 e 2018 denotam um crescimento de 3,18% para 4,28% do PIB, apresentando como média do período o percentual de 3,72%²⁰⁵; e, mesmo considerando o PIB negativo do período, o nível de gasto municipal no Brasil foi de 4%. Assim, fica evidente que, embora haja estabilidade nas despesas de nível federal com pessoal, as despesas municipais e estaduais cresceram a uma importância de 0,8 p.p. e 1 p.p., respectivamente.

²⁰⁰ *Ibidem*.

²⁰¹ CNJ-CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números - 2020**. Brasília, Departamento de Pesquisas Judiciárias. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>. Acesso em: 14 out. 2021.

²⁰² FABRINI, F. Com estoque alto de processos, Brasil gasta 1,5% do PIB com Judiciário. **Folha de São Paulo**, 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/amp/mercado/2020/10/com-estoque-alto-de-processos-brasil-gasta-15-do-pib-com-judiciario.shtml>>. Acesso em: 15 out. 2021.

²⁰³ LOPEZ, Felix; GUEDES, Erivelton. **Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017)**. IPEA, Texto para discussão 2579. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36328&Itemid=346>. Acesso em: 15 out. 2021.

²⁰⁴ FMI- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Government Finance Statistics Manual 2001 (GFSM 2001)**. 2020. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/>>. Acesso em: 14 out. 2021.

²⁰⁵ *Ibidem*.

Além disso, é importante estabelecer que dentre os servidores civis do Poder Executivo Federal, 66% atuam nas áreas da Saúde e da Educação, conforme dados do Ministério da Economia²⁰⁶. Já nos municípios, 40% correspondem a profissionais da saúde ou da educação, sendo professores, médicos, enfermeiros etc.; na esfera estadual, por sua vez, acrescentando-se os funcionários de segurança pública, seriam cerca de 60% dos servidores²⁰⁷. Fica cristalino, portanto, que esse aumento no gasto com servidores nas esferas municipal e estadual foi para assegurar maior oferta de serviços de saúde, educação e segurança, serviços que decorrem de obrigações constitucionais e demandados pela sociedade.

Considerando os dados apresentados e as análises realizadas, vê-se o quanto a abordagem e a premissa do Governo Federal estão indo de encontro aos interesses soberanos e à persecução de um serviço público que alcance a todos e que seja de excelência. Já que o intuito da reforma também é fiscal, a referida PEC 32 deveria abordar a violação do “teto remuneratório”²⁰⁸ no topo do funcionalismo, a exemplo de juízes, procuradores, o oficialato das forças armadas e as suas pensões nababescas.

²⁰⁶ MINISTÉRIO da Economia. **Painel Estatístico de Pessoal (PEP), 2020**. Disponível em: <<https://www.painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>>. Acesso em: 15 out. 2021.

²⁰⁷ JALORETTO, J.; OHANA, F. **Reforma do estado ou ideologia contra o serviço público: o caso dos servidores federais**. 2020. Disponível em: <<https://corecondf.org.br/reforma-do-estado-ou-ideologia-contra-o-servico-publico-o-caso-dos-servidores-federais/>>. Acesso em: 15 out. 2021.

²⁰⁸ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003). **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao/>. Acesso em: 19 set. 2022.

Diante do exposto, aduz Maria Lúcia Fattorelli²⁰⁹, ao se referir sobre ponto polêmico da reforma administrativa que permite a negócios privados utilizarem estabelecimentos públicos para prestar seus serviços²¹⁰:

Quem se dá ao trabalho de estudar o conteúdo da proposta vê claramente que não se trata de uma reforma administrativa, mas, sim, da maior alteração já feita à Constituição brasileira, cujo objetivo é destruir a estrutura do Estado brasileiro em todos os níveis – federal, estadual e municipal – e abrir espaço para privatização e terceirização generalizadas, pondo fim aos serviços públicos gratuitos e universais prestados à população. A população será a maior prejudicada e está sendo bombardeada com notícias mentirosas de que essa PEC 32 ‘acabaria com privilégios’.

Nesse contexto, conforme alerta o Dieese²¹¹, pode-se compreender como efeitos diretos para o serviço público e para a sociedade brasileira, contratos menos estáveis com remunerações menores, impactando negativamente o dinamismo das economias locais²¹²; flexibilização da estabilidade, de modo a provocar descontinuidade, perda de memória técnica, dificuldade de planejamento a longo prazo, estímulo das relações patrimonialistas e primazia do interesse particular em detrimento do público; e, não menos importantes, aumento das prerrogativas endereçadas ao Chefe do Executivo, implicando concentração de poderes e adoção de medidas autoritárias.

Para além, a Constituição Federal de 1988 consagra uma gama de direitos que, para serem acessados pela sociedade, dependem da atuação do Estado na efetivação de políticas

²⁰⁹ SERVIDORES aumentam pressão contra PEC da reforma administrativa. **Extraclasse, 2021**. Disponível em: <<https://www.extraclasse.org.br/politica/2021/09/servidores-aumentam-pressao-contra-pec-da-reforma-administrativa/>>. Acesso em: 16 out. 2021.

²¹⁰ A PEC permite ao Poder Legislativo editar normas gerais para delegar a particulares atividades exercidas pelo poder público. Permite-se o compartilhamento de estrutura física e a utilização de recursos humanos de particulares, com ou sem contrapartida financeira, desde que não se abranjam atividades privativas de cargos típicos de Estado. Art. 37-A. BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda Constitucional nº 32, de 3 de setembro de 2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083>>. Acesso em: 14 out. 2021.

²¹¹ DIEESE. **Nota Técnica nº 254**: Os efeitos da reforma administrativa para a sociedade brasileira. 2021. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2021/notaTec254ReformaAdm.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2021. p. 9-10.

²¹² Economias locais podem ser prejudicadas. Em 37,8% dos municípios brasileiros, a administração pública tinha participação de 50% ou mais no total dos empregos formais, no ano de 2019. Impacto na renda de aposentados e pensionistas dessas localidades, conforme dados do Ministério da Economia, da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS 2019.

públicas. Os direitos sociais²¹³ atingem a todos os brasileiros, não apenas os mais pobres. No que se refere à educação, é mister destacar o papel das universidades públicas – federais e estaduais – que respondem por mais de 95% da produção científica brasileira²¹⁴, desenvolvendo projetos nos mais diversos campos do saber como engenharias, medicina, agricultura, física, ciências humanas e sociais, que ajudam a sedimentar as políticas públicas ao pensar sobre os problemas do cotidiano do país e apresentar alternativas.

Na seara da saúde, mesmo os usuários da rede privada são beneficiados pelo Sistema Único de Saúde – SUS –, dado que suas ações não se limitam ao atendimento em unidades básicas de saúde e hospitais. São atribuições do SUS, conforme a Lei nº 8.080 de 1990²¹⁵: ações de vigilância sanitária e epidemiológica, saneamento básico, fiscalização e inspeção de remédios e alimentos, desenvolvimento científico e tecnológico na área de saúde e outros. Logo, o SUS está presente em vários aspectos da vida da sociedade brasileira e é produto direto do processo de redemocratização, conquista histórica dos movimentos sociais e um dos pilares da Carta de 1988.

Resumidamente, pode-se inferir que grande parte da reforma administrativa consiste em enfraquecer a estabilidade dos servidores civis, retirar a primazia do concurso público como mecanismo de seleção de pessoal, transferir prestações públicas para a iniciativa privada, reduzir os patamares salariais e, antidemocraticamente, dar amplos poderes ao chefe do Executivo para reestruturar o Estado de forma unilateral, sem canais de participação no Congresso Nacional e/ou com a sociedade. A partir dos argumentos e dados arrolados, é possível esquematizar os principais efeitos da PEC 32/2020 para o servidor público e para a sociedade brasileira.

Quadro 2 – Efeitos da Reforma Administrativa para o Serviço Público e Possíveis Reflexos no Tecido Social Brasileiro

²¹³ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao>. Acesso em: 19 set. 2022.

²¹⁴ RESEARCH in Brazil. A report for CAPES by Clarivate Analytics – 2017. Disponível em: <<http://www.sibi.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/Relat%C3%B3rio-Clarivate-Capes-InCites-Brasil2018.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2021.

²¹⁵ BRASIL. **Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1990a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm>. Acesso em: 15 out. 2022.

Efeitos diretos para o serviço público	Possíveis reflexos para a sociedade brasileira
Contratos menos estáveis, combinados com patamares remuneratórios reduzidos	Economias locais podem ser prejudicadas. Em 37,8% dos municípios brasileiros, a administração pública tinha participação de 50% ou mais no total dos empregos formais, no ano de 2019. Impacto na renda de aposentados(as) e pensionistas dessas localidades.
Flexibilização da estabilidade	Descontinuidade, perda da memória técnica, dificuldade de planejamento a longo prazo, rompimento do fluxo de informações, estímulo a relações de patrimonialismo (interesse particular acima do interesse público), redução da qualidade do serviço público.
Criação do vínculo de experiência	Aumento da rotatividade no serviço público, com consequente desperdício de recursos com treinamento e qualificação. Além disso, pode tornar a seleção de pessoas menos impessoal e criteriosa, privilegiando apadrinhados(as) políticos(as).
Ampliação da livre nomeação para os cargos de liderança e assessoramento (fora da carreira, inclusive)	Uso político da máquina pública (aumento do patrimonialismo e coronelismo). Empregados(as) preocupados(as) em agradar o chefe e não com o cidadão alvo da política pública. Perda de capacidade técnica com seleções menos criteriosas.
Instrumentos de cooperação	Uso privado dos recursos e da infraestrutura públicos. Além disso, não é garantia automática de incremento na eficácia e eficiência dos serviços, ao contrário, uma vez que permite a celebração de instrumentos com organizações com fins lucrativos, cujo objetivo não é a política em si, mas a obtenção de lucro. Falta de transparência e dificuldade do controle social.
“Super poderes” presidenciais	Reorganização do serviço público pode confundir o(a) cidadão(ã). Concentração do poder de decisão nas mãos do Poder Executivo pode levar a medidas autoritárias.

Fonte: DIESSE (2021).

O quadro permite observar mudanças que podem engendrar a efetivação da corrupção e a arbitrariedade de interesses privados no domínio do Estado. Os efeitos da reforma não se circunscrevem apenas aos servidores públicos, privilegia pautas econômicas privadas ao passo que sacrifica os estratos médios e inferiores da população. Assim, a PEC 32/2020 fustiga conquistas democráticas históricas e os pactos sociais que conceberam a Constituição Federal de 1988, ao aprofundar desigualdades e o esgarçamento do tecido social; em caso de aprovação, seus efeitos alcançarão, muito além do funcionalismo público, a todos que se utilizam do serviço público.

4 NEOCOLONIALISMO JURÍDICO COMO *MODUS OPERANDI* DA CONTRARREFORMA ADMINISTRATIVA

Neste capítulo, serão realizadas breves reflexões sobre as bases epistemológicas dos estudos decoloniais, como mecanismo de análise do fenômeno jurídico objeto do presente trabalho. Para além das repercussões normativas, é importante refletir sobre quais interesses enviesam a contrarreforma administrativa no contexto brasileiro – ex-colônia de exploração –, tendo em vista que o tecido social da América Latina segue subjacente às dinâmicas neocolonialistas; e, em nome de interesses econômicos privados internos e externos, mobilizam-se os aparatos institucionais, culturais, simbólicos e políticos para manutenção do processo de acumulação privado.

Sob a hegemonia do sistema-mundo capitalista, a colonialidade do poder e o neocolonialismo jurídico são importantes mecanismos legitimadores das opressões e da condição de subalternidade dos países periféricos frente aos países centrais. Em última análise, o neoliberalismo representa a agenda econômica da colonialidade para manutenção do status quo nos países periféricos. Já o neocolonialismo jurídico, pode ser interpretado como instrumento necessário às mudanças institucionais-normativas no seio do aparelho estatal dos países latino-americanos; logo, sendo o Estado brasileiro regido pelo princípio da legalidade, para efetivação dos ajustes estruturais demandados pelas forças econômicas, é necessário lançar mão de instrumentos jurídicos capazes de remodelar o ordenamento interno, a exemplo da Proposta de Emenda Constitucional nº 32 de 2020.

4.1 Colonialidade do Poder e o Neocolonialismo enquanto Fenômeno Sócio-Político e seu Contexto Histórico

À luz de Enrique Dussel, com o surgimento da modernidade – um dos pilares da colonialidade –, a Europa tornou as outras culturas, mundos e pessoas em objetos, o “coberto” fora “descoberto”, mas imediatamente “encoberto” enquanto Outro. O Outro, pois, “é a “besta” de Oviedo, o “futuro” de Hegel, a “possibilidade” de O’Gorman, a “matéria” bruta para Alberto Caturelli: massa rústica “descoberta” para ser civilizada pelo “ser” europeu da “Cultura

ocidental”, mas “encoberta” em sua Alteridade”²¹⁶. A “descoberta da América”, ou melhor, a conquista²¹⁷, foi um momento histórico fundante da Europa moderna e da colonialidade na constituição do sistema-mundo capitalista.

A noção de colonialidade busca vincular o processo de colonização da América e a constituição da economia mundializada capitalista como parte de um mesmo processo histórico iniciado no século XVI, haja vista que a Divisão Internacional do Trabalho surgiu contemporaneamente à hierarquia racial/étnica global, numa relação de centro-periferia. Logo, desde a formação do sistema-mundo capitalista, o processo de acumulação de capital se mesclou de maneira completa com os discursos sexistas, homofóbicos e racistas do patriarcado europeu, aliando-se a práticas eurocêntricas para articular o processo de acumulação de capital à incorporação da periferia²¹⁸.

Outrossim, Aníbal Quijano²¹⁹ sustenta que, a partir da constituição da América Latina, concomitantemente, o sistema capitalista se faz mundial, com os seus centros hegemônicos localizados na zona do Atlântico Norte – depois sendo identificados como Europa. A colonialidade e a modernidade são eixos centrais do novo padrão de dominação; em outras palavras, com a conquista da América, o sistema de produção capitalista ganha contornos globais – o nascedouro do mercantilismo – e eurocêntrico, ao passo que a colonialidade e a modernidade se instalam até a atualidade como eixos constitutivos deste modo de poder, que se impõe aos domínios coloniais e repercutem seus efeitos essenciais até a contemporaneidade.

Desde o século XVIII, sobretudo com o iluminismo, o pensamento eurocentrado buscou afirmar a ideia mitológica de que a Europa²²⁰ era pré-existente ao padrão de poder colonial, sendo um centro global do capitalismo e colonizador do resto do mundo. Nesta linha de

²¹⁶ DUSSEL, E. **1492**: O Encobrimento do Outro: A Origem do Mito da Modernidade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993, p. 36.

²¹⁷ A “conquista” é um processo militar, prático, violento que inclui dialeticamente o Outro como o “si-mesmo”. O Outro, em sua distinção, é negado e violentado, obrigado a se sujeitar e incorporar a Totalidade dominador como coisa. Quando os espanhóis confrontaram o Império Asteca, se defrontaram “dois mundos”. A primeira relação com o “Outro” de Fora, o Estrangeiro absoluto que se procedia como o Sol do Oriente do Oceano inavergável para os Astecas. Estabelecendo-se uma relação “militar” de conquistador-conquistado, sendo a primeira experiência moderna do “Eu” europeu superior sobre o Outro primitivo. *Ibidem*. p. 46-47.

²¹⁸ CASTRO-GÓMEZ, Santiago; GROSFOGUEL, Ramón (ed.). **El giro decolonial**: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2007, p. 19.

²¹⁹ *Ibidem*, p. 93-94.

²²⁰ A ideia de “Europa” é uma metáfora, não uma zona geográfica ou sua população. Refere-se a todo o estabelecido como expressão racial/étnica/cultural da Europa, como prolongamento dela, como caráter distintivo de identidade não submetido à colonialidade do poder. *Ibidem*, p. 94-95.

raciocínio, a Europa e os europeus se colocavam como a vanguarda da espécie humana, como se fosse um caminho linear, unidirecional e contínuo da humanidade. Consolida-se, assim, a concepção de humanidade hierarquizada, segundo a qual a população do mundo pode ser diferenciada em inferiores e superiores, irracionais e racionais, primitivos e civilizados, tradicionais e modernos. Logo, um dos principais sustentáculos da modernidade e da colonialidade eurocêntrica fora constituído.

A “colonialidade do poder” pode ser entendida como uma categoria analítica que nos permite nomear a matriz de poder da modernidade, que desde a sua fundação permeia cada uma das áreas da existência social humana; em outras palavras, a colonialidade do poder consiste na conquista da América no mesmo processo histórico em que a globalidade começa, simultaneamente a conformação do modo de produção capitalista²²¹. As relações intersubjetivas correspondentes a esse fenômeno, fundam-se na experiência do colonialismo e da colonialidade alicerçadas nas necessidades do capitalismo, de modo a configurar um universo – modernidade – de dominação sob a égide do eurocentrismo.

Nesse desiderato, o eurocentrismo não é apenas a perspectiva dos europeus exclusivamente, ou das classes dominantes do capitalismo mundial, é o conjunto dos educados sob sua hegemonia. Trata-se, pois, da perspectiva cognitiva produzida ao longo do tempo do conjunto do mundo eurocentrado do capitalismo colonial/moderno, naturalizando a experiência das gentes neste padrão de poder; isto é, faz-se perceber como natural, o que imbrica a impossibilidade de questionamento. Porém, a revolta intelectual contra essa perspectiva e modo de produzir conhecimento nunca esteve ausente, em especial, na América Latina. Depois da segunda guerra mundial, o enfrentamento ganha pujança, começando pelas áreas dominadas e dependentes do sistema-mundo²²².

Noutro giro, a colonialidade do poder, a modernidade e a conformação do sistema de produção capitalista, simultaneamente, podem ser consideradas movimentos centrais para surgimento de um inédito sistema de dominação e exploração social, acarretando um novo padrão de conflito. A partir desse cenário histórico, a colonialidade do poder se constitui com

²²¹ GRUPO de Estudios Sobre Colonialidad. **Modernidad / Colonialidad / Descolonialidad: Aclaraciones y réplicas desde un proyecto epistémico en el horizonte del bicentenario.** Disponível em: <<http://pacarinadelsur.com/home/abordajes-y-contiendas/108-modernidad--colonialidad--descolonialidad-aclaraciones-y-replicas-desde-un-proyecto-epistemico-en-el-horizonte-del-bicentenario>>. Acesso em: 24 set. 2022.

²²² *Ibidem*, p. 94-95.

base na articulação de dois eixos primordiais: um sistema de dominação assentado em emaranhado de relações sociais intersubjetivas e um sistema de relações sociais materiais que se gestou no mesmo movimento histórico de produção e controle de subjetividades²²³.

Em se tratando do primeiro eixo de sustentação, pautado na classificação social hierárquica da população mundial, como já dito, é um sistema de dominação social sustentado pela configuração e naturalização da ideia de “raça”. Tal ideia de raça se funda como primeira categoria social da modernidade ao desempenhar um papel central dentro das novas identidades geoculturais globais – constituídas com o colonialismo hispânico do início do século XVI –, e se articula, posteriormente, com outras formas de classificação social: classe, gênero e sexualidade. Assim, no padrão de poder da colonialidade, tais categoriais imaginárias de classificação social cumprem o papel de exercer uma das mais profundas e eficazes formas de dominação social²²⁴.

Já o segundo eixo, com fulcro num sistema de relações sociais materiais de produção e controle de subjetividades que originam as categorias classificatórias do primeiro eixo, a partir da conquista da América, lançam-se as bases de um novo sistema de controle do trabalho, que articula todas as formas conhecidas de exploração em uma única estrutura de produção de mercadorias para o mercado mundial, subjacente à hegemonia do capital. O capitalismo se desenvolveu desintegrando todos os antigos padrões de controle do trabalho, absorvendo e redefinindo todos os fragmentos estruturais anteriores. Contudo, a manifestação global desse eixo – que serve de sustentáculo ao atual padrão de poder – não é homogêneo, muito pelo contrário, o capitalismo articula múltiplos contextos históricos e estruturalmente heterogêneos, consubstanciando todos os elos numa única ordem mundial de controle do trabalho²²⁵.

Conseqüentemente, a correlação desses dois eixos engendra, por um lado, a produção de novas identidades geoculturais e, por outro, o controle do trabalho através do surgimento de novas relações sociais materiais de produção, conformando a colonialidade do poder como matriz de dominação social global. Dessa forma, no capitalismo mundial, o trabalho existe, contemporaneamente – como há 500 anos –, em todas as suas formas historicamente conhecidas

²²³ *Ibidem.*

²²⁴ *Ibidem.*

²²⁵ *Ibidem.*

– assalariado, escravo, servil, reciprocidade, pequena produção mercantil etc. –, desde que estejam à serviço do capital e articulado em torno da sua forma salarial.

É certo que a experiência do capitalismo mundial, eurocêntrico, colonial e moderno, demonstra como fator primordial o controle do trabalho por esse padrão de poder; e, em decorrência disso, o controle do trabalho pelo capital é a condição central do poder capitalista. O próprio trabalho assalariado varia em todas as formas históricas de acumulação, desde as chamadas originais ou primitivas, até uma ampla gama de mais-valias, incluindo todas as intensificações e todos os níveis de hierarquias permitidos e contidos pela tecnologia existente, bem como aqueles que dependem do trabalho individual para viver. O capitalismo contém e deve conter todos esses universos complexos e heterogêneos sob seu domínio²²⁶.

No contexto latino-americano, por meio da imposição de reprodução subserviente ao capitalismo, desenvolveu-se um modelo de estratificação sócio-racial entre brancos e demais “raças” – consideradas inferiores. Em cada uma das diversas sociedades, os setores brancos, eram uma reduzida minoria em relação ao total da população; mas, não obstante, exercem a dominação e exploração das maiorias afrodescendentes, mestiças e indígenas habitantes das novas repúblicas. Esses grupos majoritários não têm acesso ao controle dos meios de produção e são coagidos a subordinar suas subjetividades a imitação dos modelos culturais europeus. Resumidamente, é possível inferir que a colonialidade do poder tornou impossível uma real democratização nas ex-colônias até os dias atuais, dada a precariedade desses Estados-Nações e o caráter conflituoso inerente as suas sociedades²²⁷ – como se revela no processo histórico brasileiro.

Nesse sentido, o “colonialismo” é o eixo de estruturação do poder, a partir das suas formas de acumulação e exploração em escala global, tendo em vista que a modernidade é um fenômeno planetário amparado por relações assimétricas e não um fenômeno produzido no interior da Europa para, posteriormente, ser exportado para o resto do planeta. A subalternização da maior parte da população mundial se baseia nos eixos estruturais do controle

²²⁶ . *Ibidem*, p. 100.

²²⁷ GRUPO de Estudios Sobre Colonialidad. **Modernidad / Colonialidad / Descolonialidad: Aclaraciones y réplicas desde un proyecto epistémico en el horizonte del bicentenario**. Disponível em: <<http://pacarinadelsur.com/home/abordajes-y-contiendas/108-modernidad--colonialidad--descolonialidad-aclaraciones-y-replicas-desde-un-proyecto-epistemico-en-el-horizonte-del-bicentenario>>. Acesso em: 24 set. 2022.

do trabalho e do controle da intersubjetividade, designando-se o eurocentrismo como a forma específica de produção de conhecimento e subjetividade na modernidade²²⁸.

Ainda sobre a violência do processo colonial, Frantz Fanon²²⁹ destaca que o mundo colonizado é dividido, é um mundo em compartimentos. Nessa senda, as realidades econômicas e as desigualdades são escancaradas; a divisão se dá pelo fato de pertencer ou não a tal espécie ou raça, “se é rico porque é branco, se é branco porque é rico”. A brutalidade encabeçou a constituição da periferia, ritmando incansavelmente a destruição das formas sociais indígenas, os sistemas de referência da economia e os modos de aparência. A cidade do colonizado é esfomeada por falta de pão, agachada, de joelhos, “é a cidade do negro”; em contrapartida, a cidade do colono é sólida, iluminada, farta, indolente e sempre cheia de coisas boas. Assim, Fanon buscou descrever a dicotomia no âmago do processo de colonização.

Ademais, Aimé Césaire²³⁰ afirma de forma contundente:

Entre colonizador e colonizado só há lugar para o trabalho forçado, para a intimidação, para a pressão, para a polícia, para o tributo, para o roubo, para a violação, para a Cultura imposta, para o desprezo, para a desconfiança, para o silêncio dos cemitérios, para a presunção, para a grosseria, para as elites descerebradas, para as massas envilecidas.

Nenhum contato humano, somente relações de dominação e de submissão que transforma o homem colonizador em vigilante, em suboficial, em feitor, em anteparo, e ao homem nativo em instrumento de produção.

Cabe-me agora levantar uma equação: colonização = coisificação.

A partir do século XIX, com o processo de independência das colônias, as novas repúblicas conseguem se livrar da hegemonia político-administrativa dos centros europeus, mas a “colonialidade do poder” e seus efeitos fundamentais continuam a ordenar as sociedades latino-americanas, engendrando, ao longo do tempo, diferentes estruturas sociais de matriz colonial. Em outras palavras, é o elemento central da estruturação da sociedade na América Latina, dado que, através da reprodução subordinada ao capitalismo e das outras formas de exploração do trabalho, a história do continente é marcada pelo preconceito e pela precariedade dos Estados-nação, bem como pelo conflito inerente às suas sociedades²³¹.

²²⁸ *Idem. Ibidem.*

²²⁹ FANON, Frantz. **Condenados da Terra**. Lisboa: Editora ULISSEIA limitada, 1961, p. 33-36.

²³⁰ CÉSAIRE, Aimé. **Discurso sobre o colonialismo**. São Paulo: Veneta, 2020, p. 27.

²³¹ GRUPO de Estudios Sobre Colonialidad. **Modernidad / Colonialidad / Descolonialidad: Aclaraciones y réplicas desde un proyecto epistémico en el horizonte del bicentenario**. Disponível em: <<http://pacarinadelsur.com/home/abordajes-y-contiendas/108-modernidad--colonialidad--descolonialidad->

Nesse esteio, o “neocolonialismo” se caracteriza como um fenômeno social, político, militar e econômico que atua na manutenção, sob nova roupagem, da subserviência das antigas colônias de exploração, após seus respectivos processos de independência política, frente aos países centrais – antigas metrópoles colonialistas. No seio do sistema-mundo capitalista, a Divisão Internacional do Trabalho – DIT – se mantém praticamente inalterada, uma vez que os países periféricos perpetuam sua condição de exportadores de commodities e fornecedores de mão de obra precarizada, e os países centrais como produtores e exportadores de produtos industrializados de média e alta complexidade, ou seja, com empenho de tecnologias de ponta.

Outrossim, a essência do neocolonialismo pode ser desvelada ao se observar um Estado que a ele está sujeito e é, em tese, independente, possuindo todos os adornos de soberania internacional; quando, na realidade, seu sistema econômico e político é gerido por interesses externos. A forma como esse controle se dará é diversificada – a exemplo das tropas de uma potência imperialista guarnecer o território de um Estado neocolonial –, porém a forma mais frequente de controle neocolonial se dá pelos instrumentos econômicos e/ou monetários²³². Salienta-se que, frequentemente, a potência controladora é o Estado colonizador que governara anteriormente aquele território – mas há exceções.

A respeito das categorias mundialização, globalização e imperialismo, existem diversos posicionamentos ideológicos-jurídicos-políticos. Com base numa decolonialidade enquanto necessidade política e ética para as ciências sociais, a academia e o direito, priorizados os trabalhos de pensadores da periferia – latino-americanos, caribenhos, africanos e asiáticos. Logo, a globalização jurídica não consiste em um novo direito universal; no sentido inverso, representa o direito dos novos senhores feudais, agora na figura das empresas transnacionais, e das novas burocracias privadas do comércio mundial, que estão impondo mundialmente suas próprias normas jurídicas de autorregulação²³³.

aclaraciones-y-replicas-desde-un-proyecto-epistemico-en-el-horizonte-del-bicentenario>. Acesso em: 24 set.2022.

²³² “O Estado neocolonial pode ser obrigado a aceitar os produtos manufaturados da potência imperialista, com a exclusão dos produtos competidores de outra origem. O controle sobre a política governamental do Estado neocolonial pode ser assegurado através de pagamentos para fazer frente ao custo da administração do Estado, pelo fornecimento de funcionários administrativos, em posições que lhes permitam ditar a orientação, e por controle monetário do câmbio exterior através da imposição de um sistema bancário controlado pela potência imperialista.”. N’KRUMAH, Kwame. **NEOCOLONIALISMO: Último Estágio do Imperialismo**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S. A., 1967.

²³³ FARIÑAS, M. J. *Mercado sin Ciudadanía*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2005, p. 147.

O processo de independência em condições econômicas forçosamente adversas, obrigou as ex-colônias a manterem os laços financeiros, militares, comerciais e econômicos com as suas antigas metrópoles²³⁴. O moderno neocapitalismo possui como sustentáculo o controle de Estados independentes por gigantescos interesses financeiros privados, atuando diuturnamente através ou em função de um Estado capitalista – são capazes de agir por conta própria e forçar as nações centrais nas quais possuem um interesse dominante a acatar sua orientação²³⁵.

A partir da década de 1970, o padrão de poder global colonial/moderno começou a se reconfigurar radicalmente, alinhado a finalidades contrarrevolucionárias. Mediante o desemprego massivo, levou os trabalhadores a uma derrota mundial histórica. As formas de dominação, discriminação e exploração se tornaram cada vez mais brutais e violentas, provocando a destruição das condições de vida no planeta e o aumento da desigualdade social²³⁶.

Em se tratando das relações do Estado com a economia transnacional, se o colapso de um poder econômico multinacional capaz de impactar a política interna e internacional do Estado não pode ser superado, a discricionariedade da política socioeconômica estatal será limitada em detrimento dos direitos primários dos seres humanos, sacrificados pela sanha lucrativa e transgressora da globalização econômica²³⁷. Por conseguinte, o neocolonialismo, compreendido por diversos campos – político, econômico, militar, jurídico, social, cultural etc. – pode ser conceituado como a atualização do sistema colonial, mesmo após o reconhecimento formal da independência política nos países emergentes, aos quais são endereçadas as novas formas indiretas e sutis de dominação através do emprego de recursos econômicos, militares, políticos e técnicos²³⁸.

O império do capital financeiro se caracteriza por uma vasta rede de atividades intercontinentais em escala altamente diversificada, controlando as vidas de milhões de pessoas nas regiões mais remotas do mundo, de modo a manipular indústrias inteiras através da exploração do trabalho e riquezas de nações para satisfazer a sanha voraz de alguns capitalistas.

²³⁴ N'KRUMAH, Kwame. **NEOCOLONIALISMO: Último Estágio do Imperialismo**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S. A., 1967, p. 19.

²³⁵ *Ibidem*, p. 25.

²³⁶ QUIJANO, Anibal. **Descolonialidad del Poder: el horizonte alternativo**. Estudios Latinoamericanos, nueva época, num. 25, enero-junio, 2010, p. 28.

²³⁷ CAMPOS, G. J. **La Constitución que dura**. Buenos Aires, Ediar, 2004, p. 203-204.

²³⁸ CHÁVEZ, K. C. **El neocolonialismo en nuestros días: La perspectiva de Leopoldo Zea**. Universitas Philosophica, 32(65), 2015, p. 81-106.

Nesse toar, está assentada a mola mestra do poder para direcionar as forças políticas que se opõem ao processo de libertação dos povos explorados da periferia do sistema, assim como está o inimigo da independência e união das novas repúblicas, imbricado a uma cadeia internacional de interesses comuns que considera a provável união das novas nações como um duro golpe contra a sobrevida do domínio e exploração dos recursos e economias neocoloniais²³⁹.

Arrancados por meio da exploração colonial ou semicolonial, os tributos permitiram às classes dominantes – capitalistas – das nações metropolitanas repassar para as suas classes trabalhadoras algumas migalhas e, assim, cooptá-las – a exemplo de líderes sindicais e políticos – quando as contradições e conflitos, no interior das suas sociedades, acirram-se. Simultaneamente, a busca por fontes de recursos naturais e exportação de artigos e capitais se fortalecia à medida que se aperfeiçoavam os métodos de produção, e os produtos saíam das fábricas em escala ascendente. Esse desenvolvimento desigual do capitalismo acarretou o surgimento de novas potências, num mundo multipolar, com disputas e rivalidades, resultando nas duas grandes guerras mundiais²⁴⁰.

Consoante o pensamento de Kwame N'krumah, sobre o neocolonialismo²⁴¹:

Essa nova onda de invasão predatória das antigas colônias opera por trás do caráter internacional dos mecanismos empregados: consórcios financeiros e industriais, organizações de assistência, órgãos de ajuda financeiro etc. A cooperação amistosa é oferecida nos domínios educativos, cultural e social, com o objetivo de subverter os padrões desejáveis de progresso nacional aos objetivos imperialistas dos monopólios financeiros. Estes são os mais recentes métodos de conter o desenvolvimento real das nações novas. São o armamento do neocolonialismo, superficialmente fornecendo ajuda e orientação; subterraneamente beneficiando os doadores interessados e seus países, por velhos e novos meios.

Por último, o neocolonialismo e o imperialismo possuem pontos de contato muito fortes, em alguns cenários operam de forma complementar e progressiva, desde as antigas práticas às mais modernas e sofisticadas, tais como: violência física, domínio e ocupação de territórios, controle e manipulação psicológica – guerras híbridas –, bloqueio econômico real ou virtual, ataques às moedas nacionais e às economias dos médios e pequenos países, ocasionando

²³⁹ N'KRUMAH, Kwame. **NEOCOLONIALISMO: Último Estágio do Imperialismo**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S. A., 1967, p. 41.

²⁴⁰ *Ibidem*, p. 46.

²⁴¹ *Op. cit.*, p. 58.

hiperinflação e caos social, desestabilização de democracias emergentes e o uso de força, torturas, assassinatos e desaparecimentos²⁴².

Em se tratando do Brasil, enquanto nação latino-americana e ex-colônia de exploração, baseada numa economia agroexportadora, evidencia-se o seu papel de subalternidade nessas relações assimétricas constituintes das relações globais constituídas ao longo do processo histórico. Seja na era colonial, como objeto de conquista do colonialismo lusitano, para fins de fornecimento de matéria prima e uso de mão-de-obra escrava na composição do comércio mercantilista; seja na era neocolonial, após sua independência político-administrativa, mantendo as mesmas estruturas coloniais, a exemplo do latifúndio agropecuário, da concentração de poder e da sociedade estamental, com desigualdade alarmante.

Atualmente, o Brasil persiste como laboratório dessas políticas de dominação gerenciadas pelas elites interna e externa. Nessa senda, os mecanismos de reforço da ordem vigente foram atualizados para fazer face às novas dinâmicas do capitalismo globalizado e financeirizado. Normas econômicas neoliberais assumem papel central para, através da Poder Público e das suas instituições, conduzir a sociedade de acordo com as necessidades de acumulação do capital, a exemplo da Emenda Constitucional nº 95, 15 de dezembro de 2016, que congelou os investimentos sociais por 20 anos ao instituir o Novo Regime Fiscal no âmbito do orçamento público²⁴³.

4.2 O Neocolonialismo Jurídico

No campo do direito, o neocolonialismo jurídico, através dos aparatos institucionais de cada país, consubstancia-se com intento de manutenção do *status quo* dependente, agroexportador, desigual e precarizado, de tal forma que a classe trabalhadora superexplorada se veja preterida em todos os âmbitos da governança estatal e paraestatal. A sociedade latino-americana, pois, sedimenta-se numa estrutura de dominação, subserviência e superexploração,

²⁴² VASCONCELOS, Antônio Gomes de; CHIMURIS, R. (coord. e org.). **Direito e economia: neocolonialismo, dívida ambiental, tecnologia, trabalho e gênero no sistema econômico global. Neocolonialismo jurídico: “la apropiación del Estado de Derecho?”**. La Città del Sole, 2020, p. 63.

²⁴³ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 15 out. 2022.

acarretando rupturas profundas no tecido político-econômico de seu povo para manutenção das taxas de lucro e da sanha capitalista oriundas do centro do sistema. Chimuris²⁴⁴ conceitua o neocolonialismo jurídico enquanto um aparato jurídico dos Estados e das classes dominantes, com influência nas relações sociais e institucionais, no âmbito econômico-militar-social-cultural-financeiro-monetário, exercendo o poder por meio desses instrumentos e mecanismos de controle, advindo da dominação do sistema capitalista.

Nesse contexto, os mecanismos e instrumentos de controle vão se adequando de acordo com as distintas etapas históricas, lutas de classes, divisão do trabalho, controle dos meios de produção, “reformas e modernização” dos Estados e sua institucionalidade. As disputas pelo controle geopolítico se dão em níveis nacionais, internacionais e supranacionais – organismos internacionais e a inclusão de empresas multinacionais no âmbito das Nações Unidas: *Global Compact*²⁴⁵. Em decorrência disso, fazendo uso de mecanismos privados de resolução de conflitos, investidores – pessoas físicas ou jurídicas – podem impor aos Estados um procedimento arbitral privado, como meio de dirimir as controvérsias. Tal procedimento ocorre com a chancela do, sediado em Washington, Banco Mundial: Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos – ICSID²⁴⁶.

No século XXI, o imperialismo pode ser definido por suas etapas e fases – “nacional”, “multinacional”, “transnacional”, “colonial” e “neocolonial”. A transformação dos instrumentos jurídicos, das instituições e aparatos públicos – ordenamento interno, tratados internacionais, polícia etc. – são parte desse processo de acordo a cada fase do processo de acumulação capitalista. Para tornar possível as mudanças necessárias, o Estado precisa atuar coordenadamente com os três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário –, de modo a frear e controlar os avanços e retrocessos das lutas de classes e as reivindicações dos movimentos sociais. Concomitantemente, exerce um papel de legitimação para assegurar a propriedade privada e o aumento da taxa de lucro da classe dominante, independente da economia ser

²⁴⁴ VASCONCELOS, Antônio Gomes de; CHIMURIS, R. (coord. e org.). **Direito e economia: neocolonialismo, dívida ambiental, tecnologia, trabalho e gênero no sistema econômico global. Neocolonialismo jurídico: “la apropiación del Estado de Derecho?”**. La Città del Sole, 2020, p. 41-42.

²⁴⁵ Pode ser entendido como Pacto Mundial, um grupo de mais de 150 multinacionais que participam formalmente e exercem seus “lobbies” de poder dentro da Organização das Nações Unidas desde os anos 2000.

²⁴⁶ É umas das cinco instituições que compõem o Grupo do Banco Mundial, tendo como função proporcionar instalações para a resolução- mediante conciliação ou arbitragem - de disputas referentes a investimentos entre investidores estrangeiros e os seus países anfitriões.

“central/desenvolvida” ou “periférica/não desenvolvida”, se está passando por uma crise econômica ou não²⁴⁷.

Subjacentes à lógica do sistema capitalista globalizado, os Estados contemporâneos atuam por meios violentos ou pacíficos, para garantir a continuidade do processo de acumulação. Esses mecanismos do neocolonialismo jurídico, mobilizados por grupos e classes dominantes, têm como escopo assegurar o máximo de vantagens, mesmo que a economia real esteja paralisada, com altos níveis de desemprego. A especulação financeira por meio das oscilações das ações nas bolsas de valores e as variações dos preços internacionais – petróleo a cifras negativas, inferiores aos custos de produção –, atuam como “distrações” financeiras ou controle dos preços especulativos. Essas “novas ficções”, portanto, são articuladas como justificativa para atos ilegítimos por Estados para dismantelar as redes de proteções a direitos e garantias de seguridade social e, especialmente, modificando as legislações e as Constituições dos Estados em prol do grande capital – corporativo, rentista e especulativo²⁴⁸.

A partir do contexto nacional brasileiro, temos como dois exemplos proeminentes e igualmente nefastos desse fenômeno: as chamadas “contrarreformas” trabalhista²⁴⁹ e previdenciária²⁵⁰. A primeira realizou uma profunda mudança em mais de cem artigos da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT –, ocasionando uma radical transformação do espírito que permeava o principal diploma das relações laborais, de modo a servir de instrumento para os interesses patronais; já a segunda, fora responsável por recrudescer as possibilidades de acesso a Seguridade Social ao aumentar o tempo mínimo de contribuição e a idade mínima para ter direito à aposentadoria. Tais mudanças legislativas representam um duro golpe aos trabalhadores por desmontar e enfraquecer o Estado de Bem-Estar Social insculpido na Carta de 1988.

²⁴⁷ VASCONCELOS, Antônio Gomes de; CHIMURIS, R. (coord. e org.). **Direito e economia: neocolonialismo, dívida ambiental, tecnologia, trabalho e gênero no sistema econômico global. Neocolonialismo jurídico: “la apropiación del Estado de Derecho?”**. La Città del Sole, 2020, p. 43-44.

²⁴⁸ *Ibidem*, p. 44-45.

²⁴⁹ BRASIL. **LEI Nº 13.467, DE 13 DE JULHO DE 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm>. Acesso em: 21 out. 2022.

²⁵⁰ BRASIL. **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm>. Acesso em: 21 out. 2022.

Referindo-se à crise financeira de 2008, Warren Buffett²⁵¹ – um dos três homens mais ricos do mundo – lança uma luz sobre a perspectiva da classe dominante:

É claro que há uma luta de classes, e é a minha classe, a dos ricos, que está lutando, e nós estamos vencendo [...]. Enquanto os pobres e a classe média estão lutando por nós no Afeganistão, e enquanto a maioria dos americanos lutam para sobreviver; nós, mega ricos, continuamos a receber nossos extraordinários incentivos fiscais.

Nesse diapasão, os Estados contemporâneos cumprem o papel de executar, legislar e garantir o prosseguimento da grande especulação financeira e monetária, a cobrança extorsiva de dívidas aos países de economias pequenas e medianas, para assegurar em sua totalidade a reprodução das relações capitalistas e a “formação social capitalista”. Tal agenda atende a interesses, prioritariamente, daqueles que fazem negócios muito rentáveis para uma classe ou grupo ligados ao grande capital financeiro, bancário, rentista e usurário²⁵².

Para Lenin, o Estado é um órgão de dominação de classe, de opressão de uma classe sobre a outra, é a criação da “ordem” que legaliza e financia esta opressão, amortizando os choques entre as classes. O Estado representativo moderno é o instrumento de exploração do trabalhador assalariado pelo capital e, na república democrática, a riqueza exerce o poder por uma forma indireta, todavia mais segura, através da corrupção direta dos funcionários e da aliança do governo com a bolsa. Hoje, o imperialismo e o domínio dos bancos se desenvolveram como meios de defender e de fazer progredir a onipotência da riqueza²⁵³.

A autonomia do Estado em relação aos agentes econômicos, segundo Mascaro²⁵⁴, provém das relações econômicas capitalistas concretas, ou seja, o capitalismo e o Estado estão relacionados em nível de formas e estruturas. Cada uma dessas etapas ou fases do sistema capitalista vem acompanhada de novos aparatos jurídicos que operam como instrumentos de justificação-legitimação-validação do discurso dominante. Em um contexto de crise econômica e financeira, é necessário para o capitalismo eliminar todo obstáculo ao processo de concentração e circulação do capital, redefinindo o papel do Estado, de forma a reduzi-lo e

²⁵¹ BUFFETT: Ricos venceram a Luta de Classes. **Jornal Extra**. Brasil, 30 set. 2011. Disponível em: <<https://extra.globo.com/economia-e-financas/buffett-ricos-venceram-luta-de-classes-2678952.html>>. Acesso em: 20 out. 2022.

²⁵² VASCONCELOS, Antônio Gomes de; CHIMURIS, R. (coord. e org.). **Direito e economia: neocolonialismo, dívida ambiental, tecnologia, trabalho e gênero no sistema econômico global**. Neocolonialismo jurídico: “la apropiación del Estado de Derecho?”. La Città del Sole, 2020, p. 45.

²⁵³ LENIN, Vladimir I. **O Estado e a Revolução**. São Paulo: Boitempo, 2017, p. 15-16.

²⁵⁴ MASCARO, Alysson. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 46.

limitá-lo; a transformação do Estado, pois, corresponde a nova fase de evolução do modo de produção capitalista e culmina na submissão real do Estado ao capital²⁵⁵.

Diante disso, a contrarreforma administrativa em espeque, aliada as mudanças instituídas pela EC 19/98, em outras palavras, a “reforma gerencial” do Estado brasileiro, vem para aprofundar o enfraquecimento do funcionalismo público e a limitação da soberania do Estado no exercício das suas atribuições constitucionais. O “mercado”, ao cooptar e transformar a atuação estatal, assegura a execução da sua agenda privatista e a garantia dos seus interesses econômicos em detrimento da efetividade dos direitos sociais e do bem-estar da coletividade. Assim, o ordenamento interno é articulado e alterado como fonte principal de legitimação das mudanças impostas e propaladas pelo discurso dominante.

Consequentemente, as relações de poder exercidas pelo neocolonialismo jurídico, suas instituições e aparatos modernos, a ideologia capitalista, neoliberal, suas relações sobre os Estados, as democracias e os povos, são construções dinâmicas de poder e reconfigurações do capital, por meio de ingerências nas estruturas jurídicas, legislativas, judiciais e políticas dos Estados. Assim, redireciona-se os propósitos e funções estatais endereçados à classe dominante nacional, vinculada aos interesses do capital transnacional ou anacional – sem nação.

Ao mesmo tempo, um constituinte e um constitutivo dos movimentos contraditórios das lutas de classe, o Estado é atravessado pelo resultado das relações sociais variáveis que competem e estão em conflito, tendo em vista que o aparelho estatal não pode ser considerado um elemento fixo do domínio de uma classe²⁵⁶. Os avanços, pois – a exemplo da Constituição cidadã de 1988 –, bem como os retrocessos – a exemplo das políticas liberalizantes efetivadas pelos governos pós-redemocratização – são facetas contraditórias do mesmo processo dialético e histórico.

Nessa senda, desde o começo da década de 1990 se passou a implementar os programas neoliberais, sob os ditames do Consenso de Washington, personificação do neoliberalismo no âmbito da América Latina, a partir das “receitas” e “ajustes” impostas pelo Fundo Monetário Internacional – FMI –, planos de ajustes estruturais pelo Banco Mundial e as “missões” de funcionários a diversos países para aplicar os princípios do Consenso: liberalização,

²⁵⁵ VASCONCELOS, Antônio Gomes de; CHIMURIS, R. (coord. e org.). **Direito e economia: neocolonialismo, dívida ambiental, tecnologia, trabalho e gênero no sistema econômico global. Neocolonialismo jurídico: “la apropiación del Estado de Derecho?”**. La Città del Sole, 2020, p. 48.

²⁵⁶ MASCARO, Alysson. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 47.

flexibilização e privatização. Tais práticas se refletem nas modificações legislativas nacionais, na aceitação da renúncia da jurisdição nacional e submissão aos mecanismos de arbitragem privado, assinatura de tratados bilaterais de “livre comércio” – protegendo-se os interesses de apenas uma parte: os investidores estrangeiros. As “reformas de Estado” tem como escopo restringir seu âmbito de atuação, de modo a manter somente a ordem interna e externa, um rol residual de políticas públicas e de assistência social para atuação somente nas áreas que a “mão insaciável do mercado” não chega²⁵⁷.

O neoliberalismo, atual estágio do capitalismo, teve um dos laboratórios mais proeminentes na América Latina. A institucionalidade dos Estados de Direito, constitucionais e democráticos, fora implodida pela “institucionalidade neoliberal” e pela violência do golpismo cívico-militar. Em 1950, estabelecida a Doutrina de Segurança Nacional nos Estados Unidos da América²⁵⁸ – para afastar o “perigo vermelho –, por meio da doutrina da força, tortura e medo, implementou-se o laboratório para aplicar um plano econômico, político, social e psicológico.

Além disso, de acordo com todas as informações públicas, livros e investigações dos arquivos da Agência Central de Inteligência – CIA – e dos EUA, resta claro que as corporações multinacionais, financeiras, industriais e militares, controlavam diversos países e governos desde a década de 1960 em África, Ásia, Europa e, principalmente, América Latina. Podem-se considerar as ditaduras do Brasil, do Chile, da Argentina, do Paraguai, do Peru etc. como modelos de tal agenda, não apenas pela radicalidade da demolição dos Estados de Direito, mas também pela eficácia de estabilização frente aos objetivos do capital²⁵⁹.

Conforme Castro-Gomez e Grosfoguel²⁶⁰, há uma transição do colonialismo moderno para a colonialidade global, processo que vem transformando as formas de dominação empregadas pela modernidade, mas não na estrutura das relações centro-periferia em escala mundial. A colonialidade global necessita de instrumentos do neocolonialismo jurídico para legitimar as formas apropriação de uma dominância planetária. Não por acaso, a comunicação e a tecnologia global estão concentradas em sete grupos empresariais e os interesses dos grandes

²⁵⁷ *Ibidem*.

²⁵⁸ Ditaduras na América: confira quais foram. **Guia do Ensino**. Disponível em: <<https://guiadoensino.com.br/historia/ditaduras-na-america-confira-quais-foram/>>. Acesso em: 20 out. 2022.

²⁵⁹ STOLOWICZ, B. *El Misterio del Posneoliberalismo. Tomo II. La estrategia para América Latina. Vol I*. Colombia: Digiprint, 2016, p. 10.

²⁶⁰ CASTRO-GÓMEZ, Santiago; GROSFUGUEL, Ramón (ed.). *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2007. p. 13.

meios de comunicação são controlados pela CNN, Financial Times, Euronews, BBC e New York Times, e o controle das tecnologias globais estão nas mãos do Facebook e do Google.

Além disso, se antes havia um sistema de economias nacionais, reguladas por Estados-nacionais, onde a produção e consumo se realizavam dentro do território, as relações sociais se regiam por “pacto social” entre capitalistas e assalariados convertidos em consumidores; atualmente, subsiste um sistema-mundo, “globalizado”, a produção se destina a um mercado mundial de clientes e consumidores solventes. Os Estados-Nações se tornam uma pequena parte de um Estado mundial, dominado e controlado pelo grande capital transnacional; e sua adesão cada vez mais completa às necessidades do capital, em todas as etapas de desenvolvimento, fomentando uma evolução da elaboração ideológica entre o nacionalismo e o corporativismo, que desempenham um papel importante²⁶¹.

Os desmontes e apropriações do Estado de Direito, a favor do grande capital, operam em várias instâncias: nacionais – Constituição, códigos e legislação – e internacional – tratados internacionais, comerciais e de proteção de investidores e aceitação de arbitragens privadas no âmbito do Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio – OMC. O Sistema da Dívida²⁶² e o negócio da Dívida estão diretamente ligados ao neocolonialismo jurídico, em sua complexidade política, econômica e jurídica, dado que a história dos “credores” de dívidas tem sido a utilização de todos os meios possíveis para a sua cobrança, pacíficos ou violentos, lícitos ou ilícitos²⁶³.

O neocolonialismo jurídico, como o neoliberalismo, utiliza palavras e mitos, tais como: “liderança”, “empreendedorismo”, “sociedade civil”, “governança”, “milagre chileno”,

²⁶¹ VASCONCELOS, Antônio Gomes de; CHIMURIS, R. (coord. e org.). **Direito e economia: neocolonialismo, dívida ambiental, tecnologia, trabalho e gênero no sistema econômico global**. Neocolonialismo jurídico: “la apropiación del Estado de Derecho?”. La Città del Sole, 2020, p. 59.

²⁶² “Em 2021, o governo federal gastou R\$ 1,96 trilhão com juros e amortizações da dívida pública, o que representa um aumento de 42% em relação ao valor gasto em 2020, que por sua vez já tinha sido 33% superior a 2019. Portanto, nos últimos dois anos, os gastos financeiros com a dívida federal quase dobraram. Apesar desses vultosos pagamentos, em 2021 a Dívida Pública Federal aumentou R\$ 708 bilhões, tendo crescido de R\$ 6,935 trilhões para R\$ 7,643 trilhões.

Assistimos a um verdadeiro saque das riquezas nacionais para alimentar o Sistema da Dívida, enquanto todos os outros investimentos necessários ao nosso desenvolvimento socioeconômico são deixados de lado, sob o falacioso argumento de que não haveria recursos. Recursos não faltam em nosso país! Além de cerca de R\$ 5 trilhões em caixa² houve “Superávit Primário” em 2021, no valor de R\$ 64 bilhões³. Mas todo esse dinheiro está reservado para o rentismo!”. FATTORELLI, Maria Lucia; ÁVILA, Rodrigo. **GASTO COM DÍVIDA PÚBLICA SEM CONTRAPARTIDA QUASE DOBROU DE 2019 A 2021**. Auditoria Cidadã da dívida, 2022. Disponível em: <<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gasto-com-divida-publica-sem-contrapartida-quase-dobrou-de-2019-a-2021/>>. Acesso em: 21 out. 2022.

²⁶³ *Ibidem*, p. 60-64.

“dívidas soberanas”, “mito do Consenso de Washington” e cria uma institucionalidade ficcional com poder político-financeiro-militar, a serviço do sistema hegemônico²⁶⁴. Isto posto, o Estado e sua institucionalidade produzem vários discursos, saberes e táticas políticas, endereçadas aos diferentes setores da sociedade, confronta o poder real do povo com a legalidade institucional de seus poderes, mobilizando instrumentos do neocolonialismo jurídico. Poulantzas²⁶⁵ enuncia: “se o Estado não revela sempre sua estratégia no discurso que dirige à classe dominante, deve-se geralmente ao temor de revelar seus propósitos as classes dominadas”.

Dessarte, a sociedade brasileira se vê como objeto das normas e legislações de caráter neocolonial para limitar o desenvolvimento das potencialidades internas. A PEC 32/2020 repercutirá de forma direta no rebaixamento dos servidores públicos – com salário menos e carreiras mais precarizadas –, minando a implementação de políticas públicas em áreas essenciais para a população e estratégicas para a soberania nacional; trata-se da institucionalização e recrudescimento da subserviência do Estado aos interesses das elites nacionais.

4.3 A PEC 32/2020 como Instrumento do Neocolonialismo Jurídico

Diante do caso em tela, fica evidente o quanto a PEC 32/2020 – junto a um conjunto de instrumentos normativos pautados anteriormente – serve para recrudescer as políticas de austeridade e precarizar as relações de trabalho na Administração Pública, em função de um “equilíbrio nas contas públicas” propalado pela racionalidade neoliberal e executado pelo Estado empresarial. Assim sendo, na etapa atual do capitalismo financeirizado neoliberal, impõe-se a lógica da colonialidade por meio das estruturas hegemônicas que se renovam, compreendidas como “matriz ou padrão colonial de poder”²⁶⁶; mantem-se a sacrifício dos interesses soberanos da coletividade em prol dos interesses econômicos privados de uma classe dominante.

²⁶⁴ VASCONCELOS, Antônio Gomes de; CHIMURIS, R. (coord. e org.). **Direito e economia: neocolonialismo, dívida ambiental, tecnologia, trabalho e gênero no sistema econômico global. Neocolonialismo jurídico: “la apropiación del Estado de Derecho?”**. La Città del Sole, 2020, p. 60.

²⁶⁵ POULANTZAS, N. **Estado, Poder y Socialismo**. México: Siglo XXI editores, 1979, p. 33.

²⁶⁶ MIGNOLO, Walter. **Desafios decoloniais hoje**. Epistemologias do Sul. Foz do Iguaçu/PR, 2017, p. 13.

O capitalismo colonial/moderno não produz e não produzirá mais emprego, nem mais salário, a exceção do “precarizado” e “flexibilizado” – conforme o processo de “uberização” observado na contemporaneidade –, nem serviços públicos ou liberdades civis. Muito pelo contrário, a escravidão e a servidão estão em plena expansão, com sua ética perversa a serviço do capital. As necessidades e desejos de poder e lucros dos controladores desse sistema são cada vez mais ilimitados e destrutivos, articulando todos os recursos para finalidades privadas²⁶⁷. A globalização neoliberal demonstrou de forma inequívoca as contradições da luta dos dominados e explorados em defesa do serviço público, da cidadania, da segurança e outros.

Desse modo, é possível caracterizar o neoliberalismo como uma agenda da colonialidade, por meio da qual se mobilizou o aparato institucional, político e econômico para manutenção do *status* dependente dos países periféricos – como o Brasil –; a contrarreforma administrativa, por sua vez, representando o desmonte do funcionalismo público, a destruição dos direitos sociais e o sucateamento do serviço público, ao concentrar poderes no Executivo, relativizar a estabilidade do servidor público e afastar o concurso como principal canal de investidura, insere-se como instrumento de reforço das desigualdades e estruturas coloniais, frutos do processo histórico sob os ditames da exploração das potências capitalistas hegemônicas.

O neocolonialismo jurídico, como mecanismo de reconfiguração de poder nas estruturas do Estado, por meio de mudanças legislativas no ordenamento interno, é instrumento das classes dominantes para desvirtuar as finalidades de atuação do Estado. A Proposta de Emenda Constitucional nº 32 de 2020 busca alterar o conteúdo da Carta Maior para satisfazer interesses que vão de encontro à noção de um serviço público profissional, independente e voltado para as necessidades da população no exercício da soberania do Estado brasileiro. Ao relativizar a estabilidade do serviço público e ampliar as possibilidades de investidura, ataca de modo contundente o funcionalismo público e a autonomia do aparato estatal na efetivação de políticas públicas previstas constitucionalmente.

Além disso, diferente do discurso oficial do governo de plantão, a referida PEC 32 parte de uma visão – intencionalmente – distorcida do Estado brasileiro, a ponto do Tribunal de Contas da União requerer mais dados do Ministério da Economia sobre as justificativas fiscais disseminada no discurso oficial. Ainda, é imperioso delimitar que, nos países da OCDE, a média

²⁶⁷ QUIJANO, Aníbal. **Descolonialidad del Poder**: el horizonte alternativo. Estudios Latinoamericanos, nueva época, num. 25, enero-junio, 2010, p. 28-29.

de servidores públicos entre o total da população ocupada é de 21,3%, enquanto no Brasil a relação é de 12,1%; em outras palavras, seria necessário aumentar o tamanho do aparato estatal brasileiro em 76% para acompanhar a média dos países centrais, o que desqualifica o argumento de “inchaço” da máquina pública nacional²⁶⁸.

Ainda sobre os argumentos favoráveis à contrarreforma, Rodrigo Spada e Rudinei Marques²⁶⁹ apontam o seguinte:

Quanto à ineficiência, os detratores do serviço público dizem que o Estado entrega menos que em outros países. De fato, há muito o que melhorar, mas para isso é necessário atacar os problemas reais, não os moinhos de vento que o governo mira, por exemplo, ao fragilizar a estabilidade dos servidores públicos. Um problema verdadeiro que o governo não parece disposto a enfrentar é de que, no Brasil, há menos recursos que em outros países para fazer frente a desafios ainda maiores, decorrentes da nossa desigualdade.

O Fórum Nacional Permanente de Carreira Típicas de Estado – FONACATE – produziu 40 estudos técnicos²⁷⁰ discutindo caminhos para reformar o Estado brasileiro de modo democrático e republicano, o fortalecendo na persecução de suas missões constitucionais, o que perpassa necessariamente pela valorização, profissionalização e independência do funcionalismo público no exercício de suas funções. Em oposição ao conteúdo da contrarreforma administrativa do atual governo que, amparada pela racionalidade neoliberal como instrumento do neocolonialismo jurídico, tem como escopo a criação de mais cargos para indicação política, a avaliação de servidores pautada em critérios personalistas e, como já citado outras vezes, a fragilização da estabilidade – principal forma de garantir independência ao servidor.

Nada obstante ao discurso oficial de combate às práticas patrimonialistas, de racionalização da máquina pública, de controle de gastos públicos e ajuste fiscal, da moralidade, da impessoalidade e da legalidade; o que se observa, de fato, ao longo dos séculos, é que nenhuma das reformas propostas conseguiu eliminar o clientelismo e o patrimonialismo como práticas no âmbito da atuação estatal, e todas as medidas que possam representar um avanço

²⁶⁸ SPADA, Rodrigo; MARQUES, Rudinei. Os pés de barro da reforma administrativa. *Le Monde diplomatique Brasil*, 2021. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/os-pes-de-barro-da-reforma-administrativa/>>. Acesso em: 20 out. 2022.

²⁶⁹ *Ibidem*.

²⁷⁰ CADERNOS DA REFORMA ADMINISTRATIVA. **Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate)**. Disponível em: <https://fonacate.org.br/categoria-de-publicaes/cadernos_reforma_adm/>. Acesso em: 20 out. 2022.

nesse sentido – democratizando as formas de controle e mais transparência – são afastados e/ou deturpadas pelo processo político.

Em última análise, a PEC 32 representa mais um golpe à vontade do constituinte quando insculpiu na Constituição Federal de 1988, fruto das correlações de forças dos movimentos sociais, um Estado de bem-estar social, com amplos direitos endereçados à coletividade e prestação do serviço público com acesso universalizado. Tal mudança legislativa, na esteira do *modus operandi* de um governo empresarial, reforça a captura da capacidade de atuação do poder público em favor das elites econômicas que, por meio do desmonte do serviço público e das políticas públicas, buscam assegurar suas altas taxas de lucro e a continuidade do processo de acumulação capitalista, em detrimento da população brasileira e da soberania nacional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em resumo, o patrimonialismo pode ser considerado o primeiro modelo de Administração Pública no Brasil, estende-se do período colonial até a República Velha e as principais características da administração colonial podem ser definidas pela centralização, morosidade, formalismo, ausência de diferenciação de funções, profusão e minudência das normas; constituindo, portanto, um organismo autoritário, frágil, complexo e ineficaz para remediar o vazio de autoridade e a ausência de obediência.

Em 1808, a transferência da família real e da nobreza para o Brasil imbricou a criação de uma série de organismos existentes na antiga sede do Reino, e a elevação do Brasil ao *status* de Reino Unido de Portugal; lançaram, também, as bases conformadoras do Estado nacional, com todo o aparato necessário ao exercício da soberania e ao funcionamento do autogoverno. Já em 1822, d. Pedro I declara a independência e institui o governo do Brasil; por fim, outorgou a primeira Constituição brasileira em 1824, mantendo o regime monárquico absolutista, de Estado unitário, centralizador e com gestão predominantemente patrimonialista.

Em 1889, um ano após a abolição da escravatura, houve a marcha de 600 soldados liderados por Marechal Deodoro da Fonseca, acarretando a proclamação da República no Brasil – o nascimento da República Velha –, período compreendido entre 1889 e 1930, não alterando a estrutura socioeconômica vigente. O governo provisório instalado deu origem à Carta de 1891, inspirada na Constituição estadunidense de 1787, instituindo a República, o federalismo e o presidencialismo, com a separação dos poderes mais nítida.

Já na história recente brasileira, a primeira reforma administrativa se deu sob a era de Getúlio Vargas, compreendida entre 1930 e 1945, sendo conhecida como Reforma Burocrática do Estado brasileiro, instituiu o concurso público e o treinamento dos servidores. Além disso, a formalização, a impessoalidade, a hierarquização e a divisão do trabalho são características marcantes de um modelo burocrático de administração. Soma-se, também, a profissionalização dos funcionários, a escolha de funcionários pela competência técnica, pela meritocracia e, por último, pela previsibilidade do funcionamento.

A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP –, regulamentada pelo Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938, fora essencial para implementação das mudanças necessárias na estrutura funcional do Estado brasileiro como um dos principais mecanismos de mudanças e controle administrativo do Governo Vargas, após a

Constituição de 1937 e a instituição do Estado Novo. Conquanto, a reforma não conseguiu sanar completamente a herança patrimonialista. Com as elites profissionais modernizantes, não se superou o clientelismo, mas intensificaram-se as alianças da burocracia com a elite econômica.

No período da Ditadura Cívico-Militar, compreendido entre 1964 e 1985, foi promovida uma segunda grande reforma administrativa, por intermédio do Decreto-Lei nº 200/1967, visando aumentar a possibilidade de intervenção do Estado no domínio econômico e social, além de promover a descentralização administrativa com a criação de órgãos de administração indireta. No entanto, com o enfraquecimento do núcleo estratégico do Estado ao permitir contratação sem concurso público, as raízes clientelistas e patrimonialistas da administração continuaram a subsistir, demonstrando a incapacidade de efetivar mudanças profundas. O Decreto-Lei acarretou efeitos indesejáveis, dado que a contratação de pessoal sem concurso público reforçou as práticas patrimonialistas e fisiológicas.

Com o fim do Regime Militar e a promulgação da Constituição Federal de 1988, adotou-se o nacional-desenvolvimentismo, protecionista, estatista e keynesiano; preponderou a centralidade e a concentração administrativa, aos moldes dos princípios burocráticos clássicos da Era Vargas. Dos vários conflitos gerados na Administração Pública em meio a transição democrática, num período de fragilidade institucional e incertezas políticas, deu-se margem para o loteamento de cargos e o fisiologismo, ressaltando-se os contornos profundos de uma crise fiscal e a demanda crescente da sociedade por políticas sociais.

Além disso, os constituintes promoveram alguns conjuntos de mudanças em questões relacionadas à Administração Pública, a exemplo da democratização do Estado com o fortalecimento do controle externo da administração, a descentralização contra o autoritarismo para maior participação cidadã e o aprofundamento da reforma do serviço civil por meio da profissionalização da burocracia. Muito embora, em virtude da rigidez, do autoritarismo, das raízes patrimonialistas e da centralização, dificultou-se a produção de efeitos esperados de políticas públicas que viabilizassem o conjunto de garantias e direitos fundamentais positivados no texto constitucional de 88.

Através da Reforma Gerencial na década de 1990, o Estado brasileiro, aderiu ao receituário neoliberal formalmente e implantou uma gestão empresarial da coisa pública. O equilíbrio das contas públicas constitui um dos sustentáculos centrais do neoliberalismo, uma vez que se realizam ajustes para incrementar as receitas e reduzir os gastos públicos com políticas de austeridade. O modelo gerencial que sobreporia o modelo burocrático com uma

gestão voltada ao desempenho do Estado; objetivando, primordialmente, lidar com a crise fiscal, implementar políticas de privatização e rever o seu papel e os mecanismos de controle dos gastos públicos.

A estratégia adotada pelo PDRAE foi pensada a partir de três dimensões: a) a primeira, a institucional-legal, que trata da reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade; b) a segunda, tem viés cultural centrada na mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial; c) a terceira e mais complexa, dispõe sobre a gestão pública a partir do aperfeiçoamento burocrático e inserção da administração gerencial. Resultando-se na EC 19/98 que traz profundas repercussões em todas as esferas da Administração Pública e teve como principais mudanças o fim da obrigatoriedade do regime jurídico único, a proibição do aumento em cascata, a flexibilização da estabilidade, a avaliação para alcançar a estabilidade no final do estágio probatório, novas regras sobre teto e subteto da remuneração dos servidores etc. Nesse toar, é imprescindível entender o neoliberalismo enquanto a racionalidade da fase atual do sistema capitalista.

Após o ciclo de privatizações na década de 1990, a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República em 2002 – até 2010 –, fundou um novo momento na política brasileira, baseada na conciliação de interesses de classe historicamente antagônicos, adotando-se o social-liberalismo. Através de políticas de crédito e de transferência de renda, criou-se um mercado de massas. Criado em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC –, por sua vez, fora uma importante política pública do Governo Federal para fomentar o desenvolvimento econômico. Assim, a controversa ausência de reformas estruturantes e a ampliação de políticas de compensação social são tônicas da variante do social-liberalismo, o neoliberalismo com “verniz social”. Evidencia-se, pois, a continuidade da estruturação do governo empresarial.

Em 2011, a presidenta Dilma Rousseff assume o poder com a missão de superar os problemas crônicos herdados da gestão Lula. O governo adotou a Nova Matriz Econômica – NME –, em outras palavras, “agenda FIESP”, baseada na redução dos custos de crédito, redução dos custos com insumos, desvalorização da taxa de câmbio, redução dos custos do trabalho e redução do custo tributário através de subsídios e isenções fiscais. Já em 2015, indo de encontro às análises econômicas e aos dados do próprio governo, Rousseff – em seu segundo mandato – adotou uma política de austeridade baseada no ajuste fiscal, representando a primeira guinada nesse sentido desde a década de 1990.

Em 2016, após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, seu vice-presidente, Michel Temer ascende à presidência para finalizar os dois últimos anos de mandato até 2018. A questão fiscal e a questão orçamentária assumiram o protagonismo na agenda de governo, tendo em vista que, para frear os gastos públicos, aprovou a PEC 95/2016, congelando os investimentos por 20 anos.

Em 2019, ascende à Presidência da República Jair Messias Bolsonaro, sucessor de Michel Temer, com um programa de governo voltado para o aprofundamento das privatizações, da redução do Estado, da reforma da Previdência e, objeto deste trabalho, da reforma administrativa. Por conseguinte, a primeira versão do texto da PEC 32 estabelece a criação de cinco modalidades de contratação, são elas: a) vínculo de experiência; b) vínculo por prazo determinado; c) vínculo por prazo indeterminado; d) cargo típico de Estado; e) cargo de liderança e assessoramento. A estabilidade seria apenas dos servidores ocupando as funções típicas de Estado, somada a algumas prerrogativas.

No que se refere aos novos meios de contratação e vínculos com a Administração Pública, previstos na proposta de emenda constitucional, os cargos exclusivos de Estado possuem algumas prerrogativas. Já os servidores sob o regime de contrato por tempo determinado, terão seus direitos e deveres definidos pela União. Ademais, a estabilidade será restrita a servidores que se enquadram no rol taxativo de cargos típicos de Estado, após o término do vínculo de experiência e de manterem um ano de exercício efetivo com desempenho dentro do exigido; já os empregados públicos que ingressarem sob o novo regime, o texto impõe a retirada da concessão de estabilidade ou proteção contra a demissão.

Para além, criado pelo art. 37-A, os Instrumentos de Cooperação podem representar a constitucionalização da privatização e terceirização dos serviços públicos prestados diretamente pelo Estado. Destarte, é límpido o intuito de tais inovações jurídicas para precarização e sucateamento do serviço público, bem como para redução da qualidade e alcance das políticas públicas instituídas pelas garantias da Carta Magna e que devem, por determinação do constituinte, serem dotadas de efetividade. Violenta funcionalismo ao dar margem para demissão de servidores atuais e futuros, ampliar contratos por tempo determinado e instrumentos de cooperação, criar mecanismos para que a maioria dos servidores públicos não alcancem a estabilidade; há retrocesso, também, na avaliação de desempenho ao não priorizar a persecução da melhoria na prestação dos serviços públicos aos cidadãos.

Nesse desiderato, o governo se apoia no discurso de que o gasto com o funcionalismo é muito elevado, contribuindo para um “desequilíbrio fiscal e orçamentário”. Alega-se, pois, que o número de servidores públicos é insustentável e que a remuneração também corrobora esse desequilíbrio. O Governo Central possui uma despesa com pessoal de cerca de 4,26% do PIB, em 2018, de acordo com a metodologia do FMI; deixando, conseqüentemente, o Brasil fora do grupo de países que mais gastam com pessoal. Cumpre ressaltar, também, que as despesas com pessoal do Governo Central flutuaram entre 3,8% a 4,4% do PIB entre 2010 e 2019, sendo que na média esse valor é de 4,1% do Produto Interno Bruto, conforme dados do FMI. Nesse sentido, considerando-se apenas o pessoal ativo, a média de valor seria de 2,29% do PIB, o que denota a falácia de que os gastos se encontram em rota explosiva.

Em decorrência disso, os principais efeitos da PEC 32/2020 para o servidor público e para a sociedade brasileira podem implicar contratos menos estáveis, flexibilização da estabilidade, instrumentos de cooperação, criação do vínculo de experiência, salários achatados, ampliação da livre nomeação para cargos de liderança e assessoramento e uma concentração de poderes no Chefe do Executivo. Desse modo, a PEC 32/2020 fustiga conquistas democráticas históricas e os pactos sociais que conceberam a Constituição Federal de 1988, ao aprofundar desigualdades e o esgarçamento do tecido social.

Outrossim, na história da América Latina, é possível conceber a existência de uma “matriz colonial do poder”, como sistema ordenador e acumulativo das relações sociais. Com as emancipações político-administrativas das colônias de exploração latino-americanas no início do século XIX, inicia-se um processo de independência, mas não de decolonialidade. As novas repúblicas seguem sendo ordenadas pelos efeitos fundamentais desse padrão de dominação em suas sociedades, dado que o neocolonialismo renova os mecanismos de dominação colonial. A reconfiguração da matriz de dominação social reforça o papel da colonialidade do poder como elemento central da estruturação das sociedades na América Latina.

Para mais, o “colonialismo” é o eixo de estruturação do poder, a partir das suas formas de acumulação e exploração em escala global, tendo em vista que a modernidade é um fenômeno planetário amparado por relações assimétricas e não um fenômeno produzido no interior da Europa para, posteriormente, ser exportado para o resto do planeta. Já o “neocolonialismo”, caracteriza-se como um fenômeno social, político, militar e econômico que

atua na manutenção, sob nova roupagem, da subserviência das antigas colônias de exploração, após seus respectivos processos de independência política, frente aos países centrais.

Por último, o neocolonialismo e o imperialismo possuem pontos de contato muito fortes, em alguns cenários operam de forma complementar e progressiva, desde as antigas práticas às mais modernas e sofisticadas. O Brasil, enquanto nação latino-americana e ex-colônia de exploração, baseada numa economia agroexportadora, evidencia-se o seu papel de subalternidade nessas relações assimétricas constituintes das relações globais desempenhadas ao longo do processo histórico; persiste sua posição como laboratório dessas políticas de dominação gerenciadas pelas elites interna e externa, haja vista a PEC 95/2016.

Ainda, conceitua-se o neocolonialismo jurídico enquanto um aparato jurídico dos Estados e das classes dominantes, com influência nas relações sociais e institucionais, no âmbito econômico-militar-social-cultural-financeiro-monetário, exercendo o poder por meio desses instrumentos e mecanismos de controle, advindo da dominação do sistema capitalista. A partir do contexto nacional brasileiro, temos como dois exemplos proeminentes e igualmente nefastos desse fenômeno: as chamadas “contrarreformas” trabalhista e previdenciária.

Diante do caso em tela, fica evidente o quanto a PEC 32/2020 – junto a um conjunto de instrumentos normativos pautados anteriormente – serve para recrudescer as políticas de austeridade e precarizar as relações de trabalho na Administração Pública, em função de um “equilíbrio nas contas públicas” propalado pela racionalidade neoliberal e executado pelo Estado empresarial. Desse modo, é possível caracterizar o neoliberalismo como uma agenda da colonialidade, por meio da qual se mobilizou o aparato institucional, político e econômico para manutenção do status dependente dos países periféricos – como o Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Rev. Adm. Pública**, 2007. 41 (spe). Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/4MzHG77HTWjV7BPjYL7mcGg/?lang=pt>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

ANDRADE, Caio César Vioto de. **Entre o desenvolvimento e a desburocratização**: política econômica e reforma administrativa na ditadura militar. Brasil. ABPHE, 2018.

BARIANI, Edilson. DASP: Entre a Norma e o Fato. In: Christina W. Andrews; Edilson Bariani (Orgs.). **Administração pública no Brasil**: breve história política. São Paulo, SP: Editora Unifesp, 2010.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. Caderno da Dívida Externa, n. 69, PEDEX, São Paulo: Peres, 1994.

BAVA, Silvio Caccia. Convulsões sociais. *Le monde diplomatique Brasil*. Março, 2017.

BORBA, Daniel Allan Miranda. **Estado empresarial e reforma gerencial**: uma análise da precarização vertical e horizontal das relações de trabalho na Administração Pública brasileira. Orientador: Alessandra Marchioni. 2018. 169 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito Público, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda Constitucional nº 32, de 3 de setembro de 2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083>>. Acesso em: 14 out. 2021.

BRASIL. Constituição (1824). **Lex: Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 15 out. 2022.

BRASIL. Constituição (1891). **Lex: Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de fevereiro de 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 15 de out. 2022.

BRASIL. Constituição (1937). **Lex: Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de Novembro de 1937**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 14 out. 2022.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Brasília, DF: Senador Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#adct>. Acesso em: 15 out. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 19.587 de 14 de janeiro de 1931**. Rio de Janeiro, 1931. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19587-14-janeiro-1931-531987-publicacaooriginal-82813-pe.html>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 562 de 31 de dezembro de 1935**. Rio de Janeiro. 1935. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-562-31-dezembro-1935-511562-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938**. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del0579.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20No%20579,30%20DE%20JULHO%20D E%201938.&text=Organiza%20o%20Departamento%20Administrativo%20do,Minist%C3%A9rios%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.>. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm>. Acesso em: 21 out. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Brasília: Senado Federal, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 22 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1990a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm>. Acesso em: 22 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm>. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 5 de dezembro de 2016**. Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>>. Acesso em: 16 out. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, 1996. Ano 47, Volume 120, Número I, Jan-abr.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do estado patrimonial ao gerencial. *In*: Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. 2. ed. Brasília: ENAP, 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma Gerencial e Legitimação do Estado Social. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 51(1):147-156, jan. - fev. 2017.

BUFFETT: Ricos Venceram a Luta de Classes. **Jornal Extra**. Brasil, 30 set. 2011. Disponível em: <<https://extra.globo.com/economia-e-financas/buffett-ricos-venceram-luta-de-classes-2678952.html>>. Acesso em: 20 out. 2022.

CADERNOS da Reforma Administrativa. **Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado** (Fonacate). Disponível em: <https://fonacate.org.br/categoria-de-publicaes/cadernos_reforma_adm/>. Acesso em: 20 out. 2022.

CALIXTRE, André e FAGNANI, Eduardo. **A política social e os limites do experimento desenvolvimentista**. IE, Campinas, n. 295, maio 2017.

CAMPELO, Graham. **Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos**. Ci. & Tróp., Recife, v.34, n. 2, p. 297-324, 2010. p. 299. Disponível em: <<http://www.uece.br/satewp/wp-content/uploads/sites/58/2014/03/GPM-Administra%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica-no-Brasil-TUTORES.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2022.

CAMPOS, G. J. **La Constitución que dura**. Buenos Aires, Ediar, 2004.

CANO, Wilson. **Introdução à economia: uma abordagem crítica**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Unesp, 2007.

CANO, Wilson. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: Editora Unesp, 2000.

CAPOBIANGO, Ronan Pereira; DO NASCIMENTO, Aparecida de Lourdes; FARONI, Walmer; SILVA, Edson Arlindo. **Reformas Administrativas no Brasil: Uma Abordagem Teórica e Crítica**. ANPAD, 2010.

CARVALHO, Laura. Ajustar para crescer?. *In*: BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Austeridade permanente? A crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas no Brasil. *In*: BASTOS, Pedro Paulo Zahluth & BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello (Org.). **Austeridade para quem? Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff**. São Paulo: Carta Maior, 2015.

CARVALHO, Laura. Trump também aposta na Agenda FIESP. **Folha de S. Paulo**, 24 nov. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/laura-carvalho/2016/11/1835004-trump-tambem-aposta-na-agendafiesp.shtml?loggedpaywall>>. Acesso em: 20 out. 2022.

CASTELO, Rodrigo. **O social-liberalismo: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal**. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

CASTRO-GÓMEZ, Santiago; GROSGOUEL, Ramón (ed.). **El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global**. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2007.

CÉSAIRE, Aimé. **Discurso sobre o colonialismo**. São Paulo: Veneta, 2020.

CHÁVEZ, K. C. **El neocolonialismo en nuestros días: La perspectiva de Leopoldo Zea**. Universitas Philosophica, 32(65), 2015.

CNJ- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números - 2020**. Brasília, Departamento de Pesquisas Judiciárias. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>. Acesso em: 14 out. 2021.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. RAP, Rio de Janeiro. Vol. 42 – No. 5. Setembro-Outubro 2008

DA SILVA, Domingos Carvalho. O Servidor Público na Legislação do Primeiro Reinado. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 108, n. 1, p. 187-199, Jan/abr.

DARDOT, Pierre & LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DIEESE. **Nota Técnica nº 254: Os efeitos da reforma administrativa para a sociedade brasileira**. 2021. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2021/notaTec254ReformaAdm.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2021.

DIEESE. **Síntese Especial: subsídio para debate. Reforma administrativa: mudanças na PEC 32 ignoram demandas dos trabalhadores**. 2021. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2021/sinteseEspecial5Pec32.htm>>. Acesso em: 14 out. 2021.

DIEESE. **Nota Técnica nº 254: Os efeitos da reforma administrativa para a sociedade brasileira**. 2021. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2021/notaTec254ReformaAdm.pdf>>. Acesso em: 16 de out. de 2021. p. 9-10>. Acesso em: 16 out. 2021.

DITADURAS na América: confira quais foram. **Guia do Ensino**. Disponível em: <<https://guiadoensino.com.br/historia/ditaduras-na-america-confira-quais-foram/>>. Acesso em: 20 out. 2022.

DUSSEL, E. **1492: O Encobrimento do Outro: A Origem do Mito da Modernidade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

ENTENDA as medidas do ajuste fiscal. **G1**. São Paulo, 08 de maio 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/05/entenda-medidas-do-ajustefiscal.html>>. Acesso em: 18 out. 2022.

FABRINI, F. Com estoque alto de processos, Brasil gasta 1,5% do PIB com Judiciário. **Folha de São Paulo**, 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/amp/mercado/2020/10/com-estoque-alto-de-processos-brasil-gasta-15-do-pib-com-judiciario.shtml>>. Acesso em: 15 out. 2021.

FANON, Frantz. **Condenados da Terra**. Lisboa: Editora ULISSEIA limitada, 1961.

FARIÑAS, M. J. **Mercado sin Ciudadania**. Madrid: Biblioteca Nueva, 2005.

FATTORELLI, Maria Lucia; ÁVILA, Rodrigo. **GASTO COM DÍVIDA PÚBLICA SEM CONTRAPARTIDA QUASE DOBROU DE 2019 A 2021**. Auditoria Cidadã da dívida, 2022. Disponível em: <<https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/gasto-com-divida-publica-sem-contrapartida-quase-dobrou-de-2019-a-2021/>>. Acesso em: 21 out. 2022.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES E PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Government Finance Statistics Manual 2001 (GFSM 2001)**. 2020. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/>>. Acesso em: 15 out. 2022.

GRUPO de Estudios Sobre Colonialidad. **Modernidad / Colonialidad / Descolonialidad: Aclaraciones y réplicas desde un proyecto epistémico en el horizonte del bicentenario**. Disponível em: <<http://pacarinadelsur.com/home/abordajes-y-contiendas/108-modernidad--colonialidad--descolonialidad- aclaraciones-y-replicas-desde-un-proyecto-epistemico-en-el-horizonte-del-bicentenario>>. Acesso em: 24 set. 2022.

HOLANDA, Nilson. A crise gerencial do Estado brasileiro. In: VELLOSO, J.P.R. (org.). **Brasil: a superação da crise**. São Paulo: Nobel, 1993.

JALORETTO, J.; OHANA, F. **Reforma do estado ou ideologia contra o serviço público: o caso dos servidores federais**. 2020. Disponível em: <<https://corecondf.org.br/reforma-do-estado-ou-ideologia-contra-o-servico-publico-o-caso-dos-servidores-federais/>>. Acesso em: 15 out. 2021.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Tradução de Mário R. da Cruz. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

LEIA íntegra da carta de Lula para acalmar o mercado financeiro. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 24 jun. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>>. Acesso em: 17 out. 2022.

LENIN, Vladimir I. **O Estado e a Revolução**. São Paulo: Boitempo, 2017.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 2, 1998.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; MARIANO, Cynara Monteiro. PEC nº 287: privatização da previdência social, misoginia e negação do direito ao futuro. In: **O golpe de 2016 e a reforma da previdência**. Giorgi, Fernanda et. al. (org.). Bauru: Praxis, 2017.

LOPEZ, Felix; GUEDES, Erivelton. **Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017)**. IPEA, Texto para discussão 2579. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36328&Itemid=346>. Acesso em: 16 out. 2022.

MARIANO, Cynara Monteiro. **Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50289.

MARTINS, Humberto Falcão. **A modernização da administração pública brasileira no contexto do estado**. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, 1995.

MASCARO, Alysson. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed., São Paulo: Malheiros, 2015.

- MELLO, Guilherme e ROSSI, Pedro. **Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma**. IE, Campinas, n. 309, jun. 2017.
- MIGNOLO, Walter. **Desafios decoloniais hoje**. Epistemologias do Sul. Foz do Iguaçu/PR, 2017.
- MINISTÉRIO da Economia. **Painel Estatístico de Pessoal (PEP), 2020**. Disponível em: <<https://www.painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>>. Acesso em: 15 out. 2021.
- MINISTÉRIO da Fazenda. **Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010**. Brasília, 2007. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-contudos/apresentacoes/arquivos/2007/r130307-pdf24>>. Acesso em: 20 out. 2022.
- MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório de Gestão do Exercício de 2014**. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/arquivos/planejamento/arquivos-e-imagens/secretarias/arquivo/aceso-a-informacao-1/auditorias/processos-de-contas/2014/sepac_2014_rel_gestao.pdf>. Acesso em: 20 out. 2022.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Apontamentos sobre a reforma administrativa: emenda constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 371-372.
- MOURA, Emerson Affonso da Costa. Burocracia brasileira, reforma administrativa e estado novo: O papel do aparato administrativo no governo Vargas. **Revista Estudos Institucionais**, 2016. v. 2, n. 1.
- N'KRUMAH, Kwame. **NEOCOLONIALISMO: Último Estágio do Imperialismo**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S. A., 1967.
- OLIVEIRA, Lúcia Lippi; VELLOSO, Mônica Pimenta; GOMES, Angela Maria de Castro. **Estado Novo: Ideologia e Poder**. Rio de Janeiro, RJ: Zahar Editores, 1982.
- OREIRO, José Luis; FERREIRA-FILHO, Helder Lara. **A PEC 32 da Reforma Administrativa: Uma análise crítica**. Brasil. J. Polit. Econ. 41 (3), 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rep/a/djDvQj9mJ9xQS5RcWw8sVbq/#>>. Acesso em: 15 out. 2021.
- OSORIO, Jaime. **O Estado no centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder**. São Paulo: Outras Expressões, 2014.
- PARTICIPAÇÃO da indústria no PIB volta à década de 40, diz Ibre. **Valor Econômico**. Brasília, 25 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4194804/participacao-da-industria-no-pib-volta-decada-de-40-diz-ibre>>. Acesso em: 18 out. 2022.
- PAULANI, Leda. **Brasil Delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico**. São Paulo: Boitempo, 2008.
- PIMENTEL, Karen. **Governo empresarial contra a autonomia financeira da universidade federal de alagoas: o uso político do contingenciamento orçamentário**. Orientador: Alessandra Marchioni. 2018. 125 f. TCC (Graduação) – Curso de Direito, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió.
- PINHO, José Antonio Gomes de. **Reforma do Aparelho do Estado: Limites do Gerencialismo frente ao Patrimonialismo**. O&S. V.5. Nº 12, Maio/Agosto de 1998.
- POULANTZAS, N. **Estado, Poder y Socialismo**. México: Siglo XXI editores, 1979.
- PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Braziliense, 1979.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. O desmonte do Estado de proteção social. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Ed. 117, 16 de maio de 2017. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/o-desmonte-do-estado-de-protECAo-social/>>. Acesso em: 20 out. 2022.

QUEIROZ, Isis. **Burocracia X Eficiência**: O princípio do formalismo moderado como ferramenta de eficiência na Gestão Pública. Jusbrasil, 14 de nov. de 2013. Disponível em: <<https://isisqueiroz.jusbrasil.com.br/artigos/112105696/burocracia-x-eficiencia-o-principio-do-formalismo-moderado-como-ferramenta-de-eficiencia-na-gestao-publica>>. Acesso em: 15 out. 2022.

QUIJANO, Aníbal. Descolonialidad del Poder: el horizonte alternativo. *Estudios Latinoamericanos*, nueva época, num. 25, enero-junio, 2010.

REIS, Marcelo Loureiro. **Reforma do estado**: da administração burocrática à Administração Pública Gerencial: o caso brasileiro. *Revista Foco*, 2014. v. 7, n. 1.

RESEARCH in Brazil. **A report for CAPES by Clarivate Analytics** – 2017. Disponível em: <<http://www.sibi.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/Relat%C3%B3rio-Clarivate-Capes-InCites-Brasil2018.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2021.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

RICHARDSON, Ruth. As reformas no setor público da Nova Zelândia. In: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7ª ed. (4ª reimpressão), Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

SANTOS, Julio. A Evolução da Administração Pública no Brasil: do Modelo Patrimonialista ao Gerencial. *Jornal Tribuna*, 2022. Disponível em: <<https://jornaltribuna.com.br/2022/06/a-evolucao-da-administracao-publica-no-brasil-do-modelo-patrimonialista-ao-gerencial/>>. Acesso em: 15 out. 2022.

SERVIDORES aumentam pressão contra PEC da reforma administrativa. *Extraclasse*, 2021. Disponível em: <<https://www.extraclasse.org.br/politica/2021/09/servidores-aumentam-pressao-contrapec-da-reforma-administrativa/>>. Acesso em: 16 out. 2021

SILVA, Robson Roberto. **A descentralização no contexto da redemocratização e da influência neoliberal no Brasil**. *SER Social*, Brasília, v. 17, n. 36, p. 189-206, jan.-jun./2015.

SPADA, Rodrigo; MARQUES, Rudinei. Os pés de barro da reforma administrativa. *Le Monde diplomatique Brasil*, 2021. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/os-pes-de-barro-da-reforma-administrativa/>>. Acesso em: 20 out. 2022.

STOLOWICZ, B. *El Misterio del Posneoliberalismo*. Tomo II. La estratégia para América Latina. Vol I. Colombia: Digiprint, 2016.

TAVARES, Maria da Conceição; SERRA, José. Além da estagnação. In: TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**: ensaios sobre economia brasileira. Rio de Janeiro, Zahar, 1973.

TEORELL, Jan; DAHLBERG, Stefan; HOLMBERG, Sören; ROTHSTEIN, Bo; PACHON, Natalia Alvarado. **AXELSSON, Sofia. The Quality of Government Standard Dataset**, Version Jan20. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute, 2020.

UMA ponte para o futuro. **PMDB**. Brasília, 2015. Disponível em: <pmdb.org.br/wp-content/uploads/.../RELEASETEMER_A4-28.10.15-Online.pdf>. Acesso em: 15 out. 2022.

VASCONCELOS, Antônio Gomes de; CHIMURIS, R. (coord. e org.). **Direito e economia: neocolonialismo, dívida ambiental, tecnologia, trabalho e gênero no sistema econômico global**. Neocolonialismo jurídico: “la apropiación del Estado de Derecho?”. La Città del Sole, 2020.

VEJA as propostas do governo do presidente eleito Jair Bolsonaro. **Agência Brasil**, 2018. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-10/veja-propostas-de-governo-de-jair-bolsonaro>>. Acesso em: 16 out. 2022.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. **Reforma Administrativa na Era Vargas**. Rio de Janeiro, RJ: Instituto de Documentação/Editora da FGV, 1983.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. Volume 2.