

REFORMA ADMINISTRATIVA DO GOVERNO BOLSONARO: para além do patrimonialismo

ADMINISTRATIVE REFORM OF THE BOLSONARO GOVERNMENT: beyond patrimonialism

Esaú Castro de Albuquerque Melo¹

UERN: <http://orcid.org/0000-0001-9029-5946>

Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros²

UERN: <https://orcid.org/0000-0002-1829-9413>

Cyntia Carolina Beserra Brasileiro³

UERN: <https://orcid.org/0000-0002-3397-0295>

DOI: 10.21680/1982-1662.2022v5n34ID27344

Resumo

Este artigo analisa a reforma administrativa proposta pelo governo Bolsonaro sob o prisma do patrimonialismo. Com o intuito de compreender os objetivos e motivações da proposta de emenda à Constituição, em especial o pensamento político que a fundamenta, serão abordados os aspectos do texto da reforma administrativa que permeiam o patrimonialismo, mas também os que ultrapassam as definições do próprio patrimonialismo. Para tanto, será realizada uma revisão de literatura com relação ao patrimonialismo na ciência política brasileira, uma breve contextualização da reforma administrativa do governo Bolsonaro, bem como uma análise do texto da proposta de emenda à Constituição, levantando os principais pontos que possibilitam

¹ E-mail: esaumelo@alu.uern.br

² E-mail: terezinhacabral@uern.br

³ E-mail: cyntiacarolina@uern.br

uma apropriação de bens e serviços públicos pela esfera privada. Nos resultados dessas análises, destaca-se que a reforma administrativa foi pensada para atender aos interesses do mercado e não da administração pública em si, além da constatação de que existem mecanismos presentes na reforma que reforçam e ampliam o modelo patrimonialista na administração pública.

Palavras-chave: Reforma administrativa. Governo Bolsonaro. Patrimonialismo. Administração pública.

Abstract

This article analyzes the administrative reform proposed by the Bolsonaro government from the perspective of patrimonialism. In order to understand the objectives and motivations of the proposed amendment to the Constitution, especially the political thought that underlies it, we will address aspects of the administrative reform text that permeate patrimonialism, but also those that go beyond the definitions of patrimonialism itself. For that, a literature review will be carried out in relation to patrimonialism in Brazilian political science, a brief contextualization of the administrative reform of the Bolsonaro government, as well as an analysis of the text of the proposed amendment to the Constitution, raising the main points that enable an appropriation of public goods and services by the private. In the results of these analyses, we emphasize that the administrative reform was designed to serve the interests of the market, and not the public administration itself; we found that there are mechanisms present in the reform that reinforce and expand the patrimonialist model in public administration.

Keywords: Administrative reform. Bolsonaro Government. Patrimonialism. Public administration.

Introdução

No terceiro dia de setembro de 2020, o governo Bolsonaro apresenta ao Congresso Nacional proposta de emenda à Constituição Federal de 1988, conhecida

como PEC nº 32/2020, com o intuito de realizar uma reforma administrativa no Estado brasileiro, alterando disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. As implicações que uma reforma pode suscitar refletem diretamente no processo de racionalização e organização que se deseja na administração pública de um país.

O objetivo deste trabalho é analisar as motivações e bases que fundamentam essa proposta sob o prisma do patrimonialismo, compreendendo que por mais que se deseje um Estado baseado em princípios racionais, imperou na história deste país um tipo de família patriarcal que o permeia até os dias atuais, bem como o fundamento de uma ética que harmoniza relações contraditórias. Entretanto, o patrimonialismo pode não ser suficiente para compreender a reforma administrativa proposta. Por isso, o artigo pretende ainda analisar os aspectos que estão para além do patrimonialismo.

Para isso, utilizou-se da metodologia de recorte qualitativo (MINAYO, 2009), que se debruça sobre casos particulares, e neste estudo em específico a análise de caso visa uma breve contextualização do governo Bolsonaro, explanando sobre as motivações da reforma administrativa e, em especial, para quem o Estado brasileiro irá se moldar, caso as alterações na Constituição sejam aprovadas. Como justifica Faoro (1994, p.13, grifos nossos): “o pensamento político não se desenvolve com base na *premeditação* dos princípios, mas na *consideração sobre o campo da própria política*”.

Em seguida, recupera-se a bibliografia que versa sobre as concepções acerca do patrimonialismo estatal, e, por fim, a análise dos aspectos do texto da proposta de emenda à Constituição que remetem ao conceito, podendo ensejar a propagação de práticas e condutas patrimonialistas na administração pública. Realizando um diálogo com Souza (2020), também serão analisados aspectos que ultrapassam as definições do patrimonialismo.

Cabe destacar que este artigo foi escrito com base na redação original da proposta de emenda à Constituição interposta pelo governo Bolsonaro, durante a sua tramitação no Congresso Nacional, de modo que não foi possível abarcar as eventuais mudanças propostas pelo poder legislativo. E qual a validade de um artigo que se propõe a analisar as eventuais consequências de uma proposta de legislação que pode mudar durante a discussão parlamentar? A pertinência reside em compreender o pensamento político que motiva a proposta legislativa, em especial por ser

proveniente do governo Bolsonaro, inserido em um contexto político de escalada neoliberal.

O artigo está organizado em 3 seções, além desta introdução e das considerações: a primeira, que visa uma contextualização da reforma e do governo do atual presidente; a segunda, que recupera a discussão acerca do patrimonialismo em sua interface com a atualidade, mediante a proposta da PEC 32/2020; e, por último, a análise da reforma e seus impactos na oferta de bens e serviços públicos.

Antes de antever os reais impactos da possível aprovação da reforma administrativa, este trabalho visa apontar e compreender as características do pensamento político que criam e fundamentam a reforma administrativa. Para isso, faz-se necessário olhar para além do patrimonialismo. A apropriação de bens e serviços públicos pelo privado, como enfatiza Souza (2020), é algo muito mais amplo que um traço da identidade brasileira ou do que é chamado de patrimonialismo.

Uma reforma do Estado para o mercado

Ao analisar a reforma administrativa proposta pelo governo Bolsonaro, busca-se entender seus objetivos e suas motivações. Sem uma contextualização apropriada e uma análise mais crítica, é possível presumir que a reforma pretende melhorar o desempenho da administração pública, gerando melhorias nas políticas públicas e nos serviços públicos destinados aos cidadãos e à sociedade.

Na exposição de motivos da proposta de emenda à Constituição, esses objetivos de melhoria da eficiência da administração pública até chegam a ser mencionados. Entretanto, ao nos debruçarmos no contexto político do governo, bem como nos mecanismos presentes na reforma administrativa, veremos que o verdadeiro objetivo é possibilitar mudanças estruturais na administração pública para atender aos interesses do mercado.

Cordão (2015) observa que este cenário não é novo no Brasil. A adoção do liberalismo, gerou um ajustamento do sistema patrimonial ao modelo liberal, deixando o Estado entremeado entre o estamento burocrático patrimonial e a forte presença dos grandes proprietários rurais. A democracia se insere enquanto regime de governo contrabalaneando os mais diversos jogos e interesses, entre eles cooptar interesses econômicos divergentes, colocando em primazia as demandas do mercado.

Ao realizar uma contextualização dos dois primeiros anos do governo Bolsonaro, Avritzer (2021) demonstra que o “mercado é a principal das forças de estabilização do bolsonarismo, uma vez que, desde 2018, ele aceitou trocar a racionalidade de longo prazo na política econômica por pequenos benefícios econômicos por ele denominados reformas” (AVRITZER, 2021. p. 20). Logo, a leitura proposta pelo autor é que o mercado trocou um contexto econômico estável e previsível pelas reformas prometidas pelo governo, entre elas a reforma administrativa do Estado brasileiro.

Nessa mesma perspectiva, Musse (2021) evidencia que a coalizão eleitoral que elegeu Bolsonaro foi composta pelos segmentos de protagonismo da política e da economia brasileira, com dois objetivos: tornar inoperante a ação da classe trabalhadora, assim como seus partidos e sindicatos, e implantar o neoliberalismo.

O acordo em relação a esses dois pontos gerou uma inédita convergência entre a oligarquia política e as diversas frações da classe capitalista, a agrária, a industrial e a financeira; os grupos associados ao setor externo e voltados para o mercado interno; o grande, o médio e o pequeno empresariado (MUSSE, 2021. p. 59).

Constata-se que elites econômicas investiram na eleição Bolsonaro, motivadas por uma “plataforma econômica de inequívoca diretriz neoliberal, (...) com uma combinação de corte de gastos, revisão de desonerações e desestatizações” (DWECK, 2021. p. 241). Dweck (2021) demonstra que a lógica proposta pelo atual governo é um aprofundamento da que foi iniciada no governo Temer, criando um “arcabouço institucional que impeça que a alternância de poder permita a um novo governante utilizar instrumentos distintos da lógica neoliberal” (DWECK, 2021. p. 241).

Cerqueira e Cardoso Jr. (2020. p. 320) destacam que “a Reforma Administrativa de Bolsonaro é balizada pela ideologia de Estado mínimo e pela austeridade”, argumentando que “o encolhimento forçado do Estado de bem-estar e os cortes indiscriminados de despesas tendem a desorganizar a Administração, prejudicando a população e o funcionamento regular dos negócios” (CERQUEIRA, 2020. p. 321). Os autores mostram que é construída toda uma argumentação para mostrar que o Estado é ineficiente na prestação de serviços à população e na execução de políticas públicas, sem considerar os prejuízos decorrentes das medidas neoliberais que desestruturam a atuação estatal. Tem-se uma sabotagem do Estado de bem-estar social, objetivando reduzi-lo ao mínimo.

Na análise de Oreiro (2020), constata-se a existência de uma “agenda oculta”, nos termos do autor, na reforma administrativa do governo Bolsonaro, que consiste no enfraquecimento, ou até mesmo na extinção, do Estado de bem-estar social no Brasil e na sua substituição por um Estado neoliberal, objetivando atender aos interesses das elites rentistas e financistas do Brasil (OREIRO, 2020. p. 5). Além disso, o autor ainda aponta para o fato de que a reforma “deixa de fora as maiores fontes de distorções no serviço público, quais sejam, militares, juízes, membros do Ministério Público e parlamentares” (OREIRO, 2020. p. 52). Na perspectiva do autor, as verdadeiras elites presentes dentro do Estado continuarão intocadas.

Pelas análises dos diferentes autores citados, constata-se que o governo Bolsonaro pretende reformar o Estado para criar possibilidades de atender ao mercado, podendo avançar na escalada neoliberal, com possíveis prejuízos ao Estado de bem-estar social e com o intuito de favorecer elites econômicas que podem enxergar no contexto político de precarização da administração pública uma oportunidade de maximizar seus lucros. Com essa breve contextualização quanto aos objetivos e motivações da reforma administrativa proposta pelo governo Bolsonaro, este trabalho passará à análise de seus mecanismos, buscando identificar traços que retrocedem ao modelo patrimonialista, mas também as características que vão além do patrimonialismo.

O patrimonialismo na reforma administrativa do governo Bolsonaro

Partindo da perspectiva de Holanda (2014, p. 169), “o Estado não é uma ampliação do círculo familiar e, ainda menos uma integração de certos agrupamentos, de certas vontades particularistas, de que a família é o melhor exemplo”, pelo contrário, o autor ressaltará que o Estado deverá fazer oposição a isso. Entretanto, sugere que nas “raízes do Brasil” não era fácil para os detentores das posições públicas entenderem essa “distinção fundamental entre os domínios do privado e público” (HOLANDA, 2014. p. 175).

Observa o autor a forte resistência em se estabelecer uma ordenação impessoal, uma vez que as relações que fundamentam a vida doméstica forneceram o modelo arraigado da composição social do país, e, assim, em se instituir um sistema político baseado numa orientação puramente racional. Ainda segundo o autor, raras são as ocasiões em que se identifique na administração um corpo de funcionários que

se dediquem a interesses objetivos. O que se observou foi a predominância dos círculos fechados e a distância de uma consolidação no ordenamento impessoal (HOLANDA, 2014).

Com isso, o autor apresenta as características do patrimonialismo presente no Brasil, descrevendo o funcionário “patrimonial”, para quem “a própria gestão política apresenta-se como assunto de interesse particular”, em oposição ao “Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos” (HOLANDA, 2014. p. 175).

A noção de cordialidade e intimidade passa a ser o distintivo do caráter brasileiro, o *jeitinho brasileiro* (HOLANDA, 2014). O *jeitinho* aparece como uma maneira de driblar os trâmites, uma ruptura com o aparelhamento racional desejado pela administração. Hierarquia e cordialidade intercambiam na gênese histórica da formação de um povo, no caso brasileiro consolida um padrão ético que conflita e harmoniza com o individualismo proposto no modelo capitalista.

Na concepção de Faoro (2001), a realidade estatal foi moldada pelo que o autor chamou de *capitalismo politicamente orientando*, que está fundamentado na liberdade que os indivíduos e organizações privadas têm para negociar, para contratar e para gerir a propriedade sob a garantia das instituições. Para ele, o Estado é modelado por esse sistema racional capitalista, de modo que a “comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente” (FAORO, 2001. p. 866).

Com isso, tem-se uma invasão de princípios economicistas, próprios da iniciativa privada, na administração pública. É nesse contexto que Faoro (2001) aponta para o patrimonialismo como forma de poder institucionalizado no âmbito de Estado, ensejando verdadeira confusão entre o público e o privado. Em seu texto, o autor ressalta que “o patrimonialismo pessoal se converte em patrimonialismo estatal, que adota o mercantilismo como a técnica de operação da economia” (FAORO, 2001. p. 870).

Dentro desse contexto econômico, Faoro (2001) aponta para a utilização do poder público como instrumento de aumento do poder privado. Assim, o patrimonialismo vai se caracterizar pelo “poder de um grupo privilegiado (estamento) que se apropria do espaço público como se fosse privado” (COUTO, 2016. p. 7). É uma

“permeabilidade entre o público e o privado” (SETTI, 2013. p. 1), e, neste sentido, o flerte do Estado com as instituições privadas garante o acesso e controle de fluxos financeiros ditados pelo mercado.

Diante dessa concepção de patrimonialismo, este trabalho passará a analisar a reforma administrativa proposta pelo governo Bolsonaro. Inicialmente, cabe chamar a atenção para os regimes de trabalho que serão criados. A proposta de emenda prevê o vínculo de experiência, como etapa de concurso público, vínculo por prazo determinado, o cargo com vínculo por prazo indeterminado, o cargo típico de Estado e o cargo de liderança e assessoramento (BRASIL, 2020).

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: I - vínculo de experiência, como etapa de concurso público; II - vínculo por prazo determinado; III - cargo com vínculo por prazo indeterminado; IV - cargo típico de Estado; e V - cargo de liderança e assessoramento (BRASIL, 2020).

Com isso, a reforma administrativa proposta pelo governo Bolsonaro no ano de 2020 amplia as situações em que é possível a ocupação de cargos e empregos públicos por indicação direta dos governantes e gestores públicos. Além do cargo de liderança e assessoramento, tem-se o denominado vínculo por prazo determinado, onde a contratação temporária seria realizada por meio de um processo seletivo simplificado, que pode ser mais rápido e menos criterioso do que o concurso público.

A Constituição Federal de 1988 elegeu o concurso público como forma de acesso aos cargos e empregos públicos, sendo este um mecanismo de mitigação do patrimonialismo estatal. O concurso público consegue atender a um só tempo três dos princípios da administração pública presentes na Constituição Federal de 1988. Atende ao princípio da publicidade, por divulgar para a sociedade os cargos e empregos públicos disponíveis, ao princípio da impessoalidade, pelo fato dos editais traçarem critérios objetivos, gerais e impessoais como requisitos para a vaga, e ao princípio da eficiência, por selecionar os candidatos com melhor desempenho nos certames. A convocação de pessoal para a atuação no serviço público, livre de indicações de cunho pessoal e político, representa um afastamento das práticas patrimonialistas.

Vale ressaltar que na administração pública brasileira já existem exemplos de processos seletivos simplificados que reduzem a quantidade de etapas do concurso público, mas que, ainda assim, conseguem manter minimamente a objetividade e a

impessoalidade. Entretanto, também existem exemplos de processos seletivos simplificados sem a devida transparência e com elevado nível de subjetividade. Um processo seletivo simplificado pode ser reduzido, por exemplo, a uma entrevista somada à análise curricular, modelo copiado da iniciativa privada com fundamento na flexibilidade e agilidade, mas que guarda um alto nível de subjetividade na escolha, que não condiz com os princípios constitucionais da administração pública.

Com a proposta de emenda à Constituição aprovada, União, estados, municípios e Distrito Federal poderão contratar temporariamente funcionários de forma simplificada, possibilitando a incidência de situações de nepotismo e de apadrinhamentos políticos. Ao citar a situação dos cargos comissionados ou cargos de confiança, Setti (2013, p. 2-3) aponta para um exemplo de conduta patrimonialista que se reproduz em diversos níveis da gestão pública do Brasil, destacando que a “livre nomeação e exoneração por parte do político eleito o qual possui grandes margens para contratação sem concurso público de servidores temporários que muitas vezes não possuem as qualidades requeridas para executar os serviços públicos”. A reforma administrativa se propõe a ampliar a referida prática.

Tem-se a configuração de uma conduta patrimonialista problematizada por Holanda (2014, p. 175), onde “a escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático”.

Faoro (2001) destaca que no patrimonialismo as classes emergem para alcançar a posição de elite política, se apropriando do poder público para formar seu estamento, constituído pelo “estrato social com efetivo comando político, numa ordem de conteúdo aristocrático” (FAORO, 2001. p. 878). As contratações temporárias serão mais um instrumento do patrimonialismo estatal, possibilitando a formação de estamentos por parte de elites políticas de diversas esferas, contribuindo para o favorecimento de seus próprios interesses privados e para sua perpetuação no poder.

Neste ponto, cabe mencionar que a reforma administrativa limita a estabilidade no serviço público aos chamados cargos típicos de Estado, de modo que mesmo os servidores com vínculo por tempo indeterminado poderão ser demitidos a qualquer tempo. No texto original da proposta inexistia a delimitação de quais áreas do serviço público serão contempladas com os cargos típicos de Estado, de modo que áreas

sensíveis como saúde, educação, segurança pública e meio ambiente correm sérios riscos de perder seus servidores estáveis.

A ausência da estabilidade no serviço público também pode propiciar o patrimonialismo estatal, pois permite que políticos e gestores alterem o seu quadro de servidores para favorecer os seus correligionários e a seus interesses próprios. Além disso, deve-se registrar que a estabilidade no serviço público é um verdadeiro instrumento de controle interno, por permitir que os servidores denunciem as irregularidades que tenham conhecimento no exercício de suas atividades, sem correr o risco de perder seu trabalho. Sem estabilidade, os servidores dos entes federativos ficarão suscetíveis às intercorrências políticas, abrindo uma janela de oportunidades para que os gestores se utilizem do serviço público para fins estritamente privados. “A estabilidade visa antes de tudo o interesse público” (CERQUEIRA, 2020. p. 328).

Nesse sentido, a reforma administrativa “diminui a autonomia dos servidores públicos, tornando-os funcionários do Governo ao invés de funcionários do Estado” (OREIRO, 2020. p. 5). Com o pretexto de dar mais agilidade e flexibilidade ao serviço público, a proposta de emenda à Constituição possibilita a utilização de mecanismos da iniciativa privada para recrutamento de pessoal, com processos seletivos simplificados, bem como com sazonais cortes de despesas com pessoal, com a expansão dos contratos por tempo determinado e com as possíveis demissões dos contratos por tempo indeterminado.

O objetivo deste artigo não é abordar as perdas de direitos e garantias dos servidores públicos decorrentes da reforma administrativa proposta pelo governo Bolsonaro, mas não é possível deixar de apontar para a precarização dos vínculos de trabalho criados pela reforma, pois, aparentemente, não há qualquer previsão de concessão das garantias que os trabalhadores da iniciativa privada possuem no momento em que perdem seus empregos, por exemplo, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Seguro-Desemprego.

A problemática apontada reside na possível apropriação dos bens e serviços públicos pela esfera privada, ampliando o patrimonialismo estatal na administração pública, que resulta na utilização do serviço público para o atendimento de interesses estritamente privados. Por isso, a modernização do serviço público não pode ser feita sem considerar a natureza pública da atividade, resguardando os interesses coletivos da sociedade e o Estado de bem-estar social.

Para além do patrimonialismo, a reforma avança na privatização de serviços públicos

Logo no início da exposição de motivos da proposta de emenda à Constituição, o Ministro da Economia do governo Bolsonaro, Paulo Guedes, coloca que “apesar de contar com uma força de trabalho profissional altamente qualificada, a percepção do cidadão, corroborada por indicadores diversos, é a de que o Estado custa muito, mas entrega pouco” (BRASIL, 2020). Consta-se que a reforma busca fundamentação numa crítica à eficiência do Estado quanto à entrega de políticas públicas e de serviços públicos.

A partir dessa concepção de ineficiência presente na reforma administrativa do governo Bolsonaro, é possível dialogar com Souza (2020, p. 95) e com sua concepção sobre a tese do patrimonialismo, onde o autor critica a visão de mundo elitista estreitamente liberal, dominante no Brasil de hoje, em que há uma “demonização do Estado corrupto” e uma “divinização do mercado como reino da virtude”. O objetivo do autor não é inverter essa lógica, mas sim apontar que Estado e mercado possuem ambiguidades, tecendo crítica a essa visão elitista:

Como a tese do patrimonialismo vê a relação mercado/Estado? Ao invés de recebê-los como instituições ambivalentes cujo raio de ação será definido por lutas sociais concretas, *essa tese sequer deixa que o elemento do conflito social surja na argumentação*. Como isso é conseguido? Ora, basta supor que toda a contradição e todo o conflito social se encerram na própria definição de Estado e de mercado, de tal modo que um deles seja o “bem em si” e o outro, “o mal a ser combatido”. Assim, os “termos do conflito”, classes e grupos em luta por recursos escassos, sequer são tematizados ou, melhor ainda, para uma ideologia elitista, sequer são “percebidos” como conflito. Para esse tipo de pseudocrítica social, todo o conflito social visível está embutido na oposição entre mercado e Estado. A tese do patrimonialismo pressupõe, portanto, tanto que se esconda e se esqueça a “sociedade”, e com ela os conflitos sociais como arena de disputa por recursos escassos, como também se simplifique mercado e Estado, onde um é o mocinho e o outro é o vilão (SOUZA, 2020. p. 96-97).

Depreende-se que Souza (2020) aponta para uma concepção ideológica que habita o imaginário coletivo de uma elite liberal no Brasil, onde o mercado apresenta todas as soluções para os problemas da sociedade, e o Estado representa todos os males, devendo passar a ser reduzido ao Estado mínimo. Além disso, o autor reflete que essa concepção ideológica é utilizada como método para reprimir as discussões

sobre as verdadeiras demandas de bem-estar social, como saúde, educação, segurança, alimentação, moradia e meio ambiente, transmitindo toda a culpa da ineficiência desses setores para o Estado corrupto. A partir daí pode-se entender as palavras do Ministro da Economia que motivam a reforma administrativa. O governo Bolsonaro se utiliza da concepção de que “o Estado custa muito, mas entrega pouco” (BRASIL, 2020) para propor sua reforma administrativa, criando mecanismos para a minimização do Estado.

Um exemplo disso, presente no texto da reforma, é a inclusão da possibilidade de extinção, transformação e fusão de entidades da administração pública autárquica e fundacional mediante simples decreto presidencial. Atualmente, a extinção, transformação e fusão das autarquias e fundações só são possíveis mediante projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional, mas a reforma pretende mudar essa realidade.

Constata-se que a reforma não só criará mecanismos para a facilitação da demissão do servidor público, com a criação de vínculos por tempo determinado e indeterminado, como também poderá facilmente extinguir as entidades da administração pública autárquica e fundacional. Cabe destacar que as autarquias e fundações desempenham relevante papel estatal no Brasil. As universidades públicas, os institutos de educação técnica e tecnológica, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e a Fundação Cultural Palmares (FCP) são exemplos de autarquias e fundações que poderão ser facilmente extintas com a aprovação da reforma.

Vale ressaltar que quando uma emenda à Constituição é aprovada, passa a existir uma tendência de que ela venha a ser replicada nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais e do Distrito Federal. Por isso, mesmo que esse ponto esteja tratando das autarquias e fundações no âmbito da União, é possível que isso se estenda às demais unidades da federação.

Além da possibilidade de extinguir autarquias e fundações, a reforma administrativa reforça a tese do patrimonialismo de Souza (2020), que demoniza o Estado e diviniza o mercado, inserindo dispositivos de proteção à liberdade econômica do mercado, em face do Estado, além de precarizar os empregos públicos das sociedades de economia mista e empresas públicas.

§ 6º É vedado ao Estado instituir medidas que gerem reservas de mercado que beneficiem agentes econômicos privados, empresas públicas ou sociedades de economia mista ou que impeçam a adoção de novos modelos favoráveis à livre concorrência, exceto nas hipóteses expressamente previstas nesta Constituição. § 7º É nula a concessão de estabilidade no emprego ou de proteção contra a despedida para empregados de empresas públicas, sociedades de economia mista e das subsidiárias dessas empresas e sociedades por meio de negociação, coletiva ou individual, ou de ato normativo que não seja aplicável aos trabalhadores da iniciativa privada- (BRASIL, 2020).

Corroborando com a ampliação do poder do mercado, a reforma administrativa vai criar uma “liberdade econômica absoluta, com exceção às hipóteses de exclusivismo e reservas de mercado já definidas expressamente na Constituição” (VALE; DELPINO, 2020, n. p.), limitando as possibilidades de intervenção do Estado na ordem econômica. A Constituição Federal de 88 estabeleceu “o dever do Estado em proteger a ordem econômica, com imperativos de repressão de atos de dominação dos mercados, da proteção da concorrência e da responsabilização por atos atentatórios à ordem econômica e financeira” (VALE; DELPINO, 2020, n. p.). Tem-se mais um mecanismo de redução ao Estado mínimo, no âmbito da economia. Mais que isso, evidencia-se uma tentativa de criar possibilidades para atender aos interesses do mercado, podendo enfraquecer a interferência do Estado sobre o sistema econômico.

Além disso, não se pode deixar de apontar para a extinção de qualquer medida que garanta a estabilidade, ou que proteja contra a despedida, nos empregos das empresas públicas e das sociedades de economia mista, que vem a corroborar com a precarização das relações de trabalho nessas instituições.

Ainda na linha da “demonização do Estado e divinização do mercado” (SOUZA, 2020. p. 83), bem como com a justificativa do “Estado custa muito, mas entrega pouco”, a reforma administrativa vai criar mecanismo para uma verdadeira transferência de serviços públicos para serem explorados por entidades privadas, na forma de uma cooperação público-privada⁴:

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

4 Vale mencionar que já existe legislação infraconstitucional que trata da matéria. A Lei nº 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Entretanto, a reforma administrativa sinaliza uma ampliação dessas parcerias.

públicos, inclusive com o compartilhamento de estrutura física e a utilização de recursos humanos de particulares, com ou sem contrapartida financeira. § 1º Lei federal disporá sobre as normas gerais para a regulamentação dos instrumentos de cooperação a que se refere o caput. § 2º Até que seja editada a lei federal a que se refere o § 1º, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão a competência legislativa plena sobre a matéria. § 3º A superveniência de lei federal sobre as normas gerais suspende, naquilo que lhe for contrário, a eficácia da lei estadual, distrital ou municipal. § 4º A utilização de recursos humanos de que trata o caput não abrange as atividades privativas de cargos típicos de Estado (BRASIL, 2020).

Ainda não é possível mensurar como se dará essa cooperação público-privada, pois as regulamentações das cooperações ficariam a cargo da legislação infraconstitucional. Entretanto, percebe-se uma clara pretensão de delegação de serviços públicos à iniciativa privada, por meio dessas cooperações. Aparentemente, a reforma administrativa vai inaugurar uma relação jurídica nova, um meio termo entre a terceirização e a privatização integral dos serviços públicos.

Na terceirização, empresas privadas são contratadas, mediante processos licitatórios, para a execução de serviços de apoio à administração pública. Com as cooperações, tem-se um avanço dessa terceirização, onde as entidades privadas poderão, não só apoiar, mas também atuar diretamente na execução dos serviços públicos. Ao que parece, essas cooperações vão ocorrer sem a obrigatoriedade de um processo licitatório prévio, mas a definição disso ainda vai depender da regulamentação infraconstitucional.

Seguindo a lógica do mercado, provavelmente essas cooperações só ocorrerão em situações em que esteja garantido o lucro para as entidades privadas envolvidas. Ou seja, o investimento que poderia ser destinado para a melhoria e fortalecimento do serviço público terá que ser usado para custear a cooperação com a entidade privada que, em substituição ao Estado, poderá prestar serviços públicos como forma de exploração da atividade econômica. Interessante perceber que, nas palavras do Ministro, o “Estado custa muito” somente quando se fala na prestação de serviço público pelo próprio Estado, como se uma cooperação com a iniciativa privada não fosse majorar esses custos, tendo em vista que, além dos custos operacionais, terá que ser incluída no cálculo a margem de lucro do empresariado.

Além disso, uma possível dependência de entidades privadas para a realização de serviços públicos também é preocupante nas situações em que o serviço público for

demandado em localidade ou em situações em que não haja viabilidade econômica para a exploração por parte da entidade privada, sendo inviabilizada a cooperação.

É preciso ressaltar que não estão sendo abominadas aqui as parcerias público-privadas. O Brasil é um país continental com unidades da federação em diferentes níveis administrativos e financeiros, de modo que, em algumas situações, o poder público terá que contratar a iniciativa privada para atender as necessidades de sua população. Entretanto, da forma como está proposto na reforma administrativa, o que é possível avistar é o avanço em direção à ampliação de situações de dependência para com as entidades privadas, ensejando uma possível privatização de serviços públicos.

Nesse contexto, têm-se evidências para dialogar com a crítica que Souza (2019) faz com relação à noção de patrimonialismo aplicada no pensamento político brasileiro:

A noção de patrimonialismo é falsa por duas razões: primeiro as elites que privatizam o público não estão apenas, nem principalmente, no Estado, e o real assalto ao Estado é feito por agentes que estão fora dele, sobretudo no mercado. A elite que efetivamente rapina o trabalho coletivo da sociedade está fora do Estado e se materializa na elite do dinheiro, ou seja, do mercado, que abarca a parte do leão do saque. A elite estatal e pública fica literalmente com as sobras, uma mera percentagem, mínima em termos quantitativos, dos negócios realizados. Cria-se aí a corrupção dos tolos, que vemos hoje no Brasil (SOUZA, 2019. p. 144-145).

Souza (2020. p. 83) rechaça a perspectiva de mercado enquanto “divindade detentora de todas as virtudes”, tensionando que a atuação de entidades privadas também pode ser prejudicial para a administração pública e para a sociedade. Em seu texto, o autor critica o fato da total privatização dos bens e serviços públicos ser apontada como solução aos escândalos de corrupção decorrentes do patrimonialismo estatal.

Segundo ele, a opinião pública é dominada por essa ideia dos males do patrimonialismo estatal, invisibilizando totalmente os prejuízos decorrentes das privatizações mais amplas, e até desconsiderando os desvios de dinheiro público que também podem ocorrer na esfera privada. Nesse sentido se constata que, por meio de “falácias, a profecia liberal parece se confirmar: Estado e servidores não cuidam do que fazem ou fazem mal o que se propõem. Oculta-se, assim, a contribuição das

próprias reformas neoliberais para a desestruturação das políticas públicas por elas combatidas” (CERQUEIRA, 2020. p. 321).

Além da opinião pública, Souza (2019) observa que essa ideologia domina o pensamento político brasileiro, ao constatar que “a real e efetiva privatização do Estado, aquela feita pelos interesses organizados do mercado sob a forma de cartéis e oligopólios e sob forma de atuação dos atravessadores financeiros, se torna completamente invisível conceitualmente” (SOUZA, 2019. p. 146). A realidade é que o discurso de que “o Estado custa muito, mas entrega pouco” invadiu a esfera pública brasileira, exercendo um domínio considerável, inclusive na conceituação que envolve a administração pública.

Diante disso, pode-se constatar que a reforma administrativa do governo Bolsonaro vai muito além dos retrocessos ao modelo de gestão patrimonialista. Representa mais do que a apropriação do público pelo privado, pois cria mecanismos para transformação do público em privado. A proposta de emenda à Constituição apresenta diferentes formas de redução da atuação estatal, em detrimento da expansão das possibilidades de exploração dos serviços públicos por parte de entidades privadas.

Há uma política econômica neoliberal que avança na privatização estatal, passando pela possibilidade de extinção de órgãos públicos e culminando na prestação de serviços públicos essenciais ao bem-estar social por entidades privadas, que por sua vez têm o objetivo de explorar as atividades, primando pela redução dos custos e pela maximização dos lucros.

Considerações finais

O Estado pode alcançar situações onde o mercado não consegue chegar, muitas vezes por não haver viabilidade econômica. Os serviços públicos e as políticas públicas no Brasil ainda têm muito a melhorar, existindo sim situações de precarização. Entretanto, o governo Bolsonaro se aproveita dessas situações para adentrar na esfera pública com argumentos que menosprezam cada vez mais a administração pública, como se na iniciativa privada também não houvesse falhas na prestação de serviços. A partir da leitura de Souza (2020. p. 83), constata-se que a reforma administrativa se utiliza do discurso de “demonização do Estado corrupto” e de “divinização do mercado como reino da virtude”.

Dessa forma, destaca-se que o objetivo da proposta de emenda à Constituição pode não ser a melhoria dos serviços prestados à população ou o fortalecimento da administração pública. Detectam-se vários indícios de que se tem uma reforma do Estado voltada para atender aos interesses do mercado, priorizando as elites econômicas neoliberais.

A proposta da PEC nº 32/2020 representa uma agenda de atores políticos que parecem estar mais que interessados em dominar certas instâncias e controlar certos fluxos de recursos econômicos. Fragilizar a efetividade do cargo público pode construir uma malha de serviços que aumentará a prática de contratos, o chamado empreguismo. A reforma não só potencializa a utilização de práticas patrimonialistas na administração pública, mas também permite ultrapassar as definições do patrimonialismo estatal em si, chegando a uma privatização bem mais ampla, de conceituação que ainda se encontra invisibilizada na esfera pública, mas que visa privilegiar as elites econômicas do mercado.

Nas diretrizes da reforma, é possível apontar para alguns traços que retrocedem ao patrimonialismo, como nas contratações sem concurso público e na perda da estabilidade do servidor, permitindo a apropriação dos bens e serviços públicos por parte das elites políticas. Entretanto, a proposta de emenda à Constituição vai muito além disso, avançando para uma verdadeira privatização dos serviços públicos, em favor de elites financeiras do mercado. Possibilita uma apropriação do público pelo privado, para além do patrimonialismo.

Nas palavras de Avritzer (2021, p. 19), Bolsonaro é um excelente “destruidor de políticas e de instituições”. Constata-se que essa afirmação também representa a reforma administrativa, já que, entre outras coisas, o governo está tentando criar a possibilidade de extinguir autarquias e fundações, instituições responsáveis por diversas políticas públicas efetivas para a sociedade, com um simples decreto. Aparentemente, com o intuito de fazer com que o Estado privilegie o mercado.

As entidades sindicais de diversos seguimentos do serviço público não exageram quando afirmam que a reforma representa precarização e sucateamento da administração pública. Se aprovada, as diversas esferas governamentais da União, estados, Distrito Federal e municípios poderão ter mecanismos para a realização de diferentes medidas neoliberais, para instaurar políticas de Estado mínimo e para

privilegiar diferentes tipos de elites, prejudicando as políticas públicas voltadas para a população e para a sociedade.

Referências

- AVRITZER, Leonardo. Política e antipolítica nos dois anos de governo Bolsonaro. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (orgs.). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. 1ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/cciv_il_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 10/10/2021.
- BRASIL. Presidência da República. **Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020 [PEC nº 32/2020]**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1928147> Acesso em: 10/10/2021.
- CERQUERA, Bráulio Santiago; CARDOSO JR. José Celso. Estado de bem-estar e funcionalismo público na linha de tiro do neoliberalismo: a reforma administrativa de Bolsonaro e suas falácias. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; POCHMANN, Marcio (orgs.). **Brasil: Estado de bem-estar social?: limites, possibilidades e desafios**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.
- CORDÃO, Michelly P. de S. **O jogo político da democracia: lutas simbólicas na “redemocratização” brasileira (1984-1985)**/ Michelly Pereira de Souza Cordão. - Campina Grande, 2015. Tese de doutorado.
- COUTO, Elvis Paulo. As Raízes do Patrimonialismo de Estado no Brasil. **Revista Habitus: Revista da Graduação em Ciências Sociais do IFCS/UFRJ**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 100-112, 10 de nov. 2016.
- DWECK, Esther. **A agenda neoliberal em marcha forçada**. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (orgs.). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. 1ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.
- FAORO, Raymundo. 1994. Existe um pensamento político brasileiro. In: **Existe um pensamento político brasileiro?** São Paulo: Editora Ática. pp. 09-55
- FAORO, Raymundo. **Os donos do Poder: A formação do patronato político brasileiro**. 3ª ed. São Paulo: Editora Globo, 2001.
- MINAYO, M. **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**/Suely Ferreira Deslandes, Romeu Gomes, Maria Cecília Minayo (org). 28. Ed. - Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes: 2009.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 27ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- MUSSE, Ricardo. Governo Bolsonaro: a calamidade triunfal. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (orgs.). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. 1ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

OREIRO, José Luis da Costa; FERREIRA-FILHO, Helder Lara. **A Pec 32 da reforma administrativa: Reformar o serviço público para acabar com o Estado de bem-estar social e implantar o Estado neo-liberal.** Outubro de 2020. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Joseluis-Oreiro/publication/348629603_A_PEC_32_DA_REFORMA_ADMINISTRATIVA_Reformar_o_Servico_Publico_para_Acabar_com_o_Estado_do_Bem-Estar_Social_e_Implantar_o_Estado_Neo-Liberal/links/600830a645851553a058a50b/A-PEC-32-DA-REFORMA-ADMINISTRATIVA-Reformar-o-Servico-Publico-para-Acabar-com-o-Estado-do-Bem-Estar-Social-e-Implantar-o-Estado-Neo-Liberal.pdf> Acesso em: 15/10/2021.

SETTI, Gabriel. **Do patrimonialismo ao gerencialismo: características, avanços e retrocessos da administração pública brasileira.** VII Congresso Latinoamericano de Ciencia Política. Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso.** Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019.

SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira: quem é e como vive.** 3ª edição ampliada e com nova introdução. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

VALE, Mutilo Melo; DELPINO, Pedro Henrique Colombini. A pretensão da reforma econômica na reforma administrativa. **Revista Consultor jurídico**, 29 de dezembro de 2020. Acesso em: <<https://www.conjur.com.br/2020-dez-29/opiniao-reforma-economica-reforma-administrativa#:~:text=%22%C3%89%20vedado%20ao%20Estado%20instituir,hip%C3%B3teses%20expressamente%20previstas%20nesta%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%22.>>> Acesso em: 15/10/2021.

Recebido: 27 Nov 2021

Aceito: 13 Ago 2022