

## Reformando para o Fracasso? Crítica Gerencial e Organizacional da PEC 32/2020

Reforming to Fail? A Managerial and Organizational Critique of Brazil's PEC 32/2020

*Rômulo Carvalho Cristaldo<sup>1</sup>  
Adriana de Almeida Cristaldo<sup>2</sup>  
Paulo Everton Mota Simões<sup>3</sup>*

### Resumo

Este artigo apresenta uma análise crítica da Proposta de Ementa à Constituição (PEC) n. 32 de setembro de 2020 à luz da administração e dos estudos organizacionais. O trabalho a seguir se apresenta como uma narrativa dedutivo-explicativa de cunho crítico acerca dos aspectos centrais levantados pelo texto da PEC 32/2020. O método empregado foi análise documental do inteiro teor da PEC 32/2020, a partir de conhecimentos de administração e estudos organizacionais, seguindo um exame de cunho dedutivo-explicativo. Chega-se à conclusão de que as mudanças na gestão do Estado ensejadas pela PEC 32/2020 têm o potencial de (i) aumentar a rotatividade e o estresses funcional de servidores, (ii) comprometer a memória organizacional das organizações públicas e, assim, (iii) afetar negativamente a eficiência de gestão enquanto (iv) submete o Estado ao controle de interesses particulares e transitórios. Ainda, percebe-se que as propostas da PEC 32/2020 se firmam sobre preceitos e técnicas de gestão desatualizados, premissas equivocadas sobre o funcionamento da integração de pessoas e estrutura organizacional, bem como preconceitos sobre a administração pública que não correspondem à realidade. Nesse sentido, conclui-se que sua implementação incorreria em ineficácia gerencial bem como na adoção de práticas contraproducentes, irracionais e distantes dos objetivos e princípios gerais da administração pública brasileira.

**Palavras-Chave:** PEC 32/2020. Nova Administração Pública. Eficiência. Gestão.

<sup>1</sup> Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia (FACE), Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6073-6413>. E-mail: [romulocristaldo@ufgd.edu.br](mailto:romulocristaldo@ufgd.edu.br)

<sup>2</sup> Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-8536-3061>. E-mail: [adriana.almeida@ufgd.edu.br](mailto:adriana.almeida@ufgd.edu.br)

<sup>3</sup> Universidade Federal de Alagoas (UFAL), campus Arapiraca, Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2031-8660>. E-mail: [paulo.simoes@arapiraca.ufal.br](mailto:paulo.simoes@arapiraca.ufal.br)

## Abstract

This article offers a critical analysis of Constitutional Amendment Proposal (PEC) No. 32, introduced in September 2020, through the lens of public administration and organizational studies. The paper develops a deductive-explanatory narrative that critically examines the central issues raised by PEC 32/2020. The methodological approach consists of a comprehensive documentary analysis of the full text of the proposal, interpreted using conceptual and theoretical insights from administration and organizational studies. Findings suggest that the state management reforms proposed by PEC 32/2020 have the potential to (i) increase turnover and functional stress among civil servants, (ii) erode the organizational memory of public institutions, thereby (iii) undermining managerial efficiency, while (iv) subjecting the state to the influence of transient and private interests. Moreover, the proposal appears to rely on outdated management doctrines, flawed assumptions regarding the integration of people and organizational structures, and misrepresentations of public administration that do not align with empirical realities. Taken together, the analysis concludes that the implementation of PEC 32/2020 would likely result in managerial inefficacy and the adoption of counterproductive, irrational practices misaligned with the goals and principles of Brazilian public administration.

**Keywords:** Proposal of Constitutional Admendment n. 32 of 2020. New Public Management. Efficiency. Management.

\* \* \*

## 1 Introdução

No ano de 2020, o Ministério da Economia do Governo Federal Brasileiro sob o comando do então titular Paulo Roberto Nunes Guedes, apresentou uma proposta de emenda constitucional — a PEC 32/2020 (Brasil, 2020) — cujo objetivo era o de operacionalizar pontos de reforma gerencial no Estado (Peci et al, 2021). O texto recebeu críticas diversas de entidades de trabalhadores a intelectuais (SINDSEMA, 2021), de gestores públicos a pesquisadores do campo (Oreiro & Ferreira Filho, 2021), ao mesmo tempo em que atraiu apoios da mídia, sindicatos patronais e outras organizações ligadas aos interesses empresariais e do mercado financeiro no Brasil (Vescovi, 2024). Ali se materializava o mais novo capítulo do longo ciclo de ajustes gerencialistas da máquina pública brasileira.

Desde a última década do século XX formou-se um consenso no Brasil sobre a necessidade de reforma da administração pública; um consenso restrito a uma pequena elite de atores que se impõem como legítimos debatedores da coisa pública no país (Misoczky, Abdala & Damboriarena,

2017). O assim chamado neoliberalismo se impôs lógica dominante de enquadramento do Estado, governança pública e funcionalismo, com reflexos na gestão empresarial e mesmo na sociabilização da classe trabalhadora (Dumenil & Lévy, 2004). Os princípios da gestão de empresas foram alçados à posição de única forma de pensamento com status de verdade (Klikauer, 2023). Aquela nova hegemonia de pensamento e ação vem, desde então, sendo utilizada para instituir um arranjo singular para a acumulação de capital (Dumenil & Lévy, 2018) que articula organização pós-moderna (flexível, adaptativa, reativa, empreendedora) (Gaulejac, 2007) a um Estado subalterno, de um lado, mimetizando a microgestão da empresa (Paes de Paula, 2014), de outro, redirecionando o fundo público de recursos para o controle privado (Saad-Filho & Moraes, 2018).

A Proposta de Emenda à Constituição nº 32 de 2020 aparece como uma das mais recentes manifestações, local e particularizada, desse processo em âmbito global (Oreiro & Ferreira Filho, 2021). Trata-se de uma peça jurídica apresentada pelo Poder Executivo para regulamentar institutos de gestão de pessoas no Estado com o objetivo declarado de conferir maior dinamicidade à administração pública. Constam na proposta temas como demissão por produtividade, contratação sem concurso bem como simplificação do arcabouço legal para alteração do marco legal sobre o tema, entre outras medidas (Brasil, 2020).

A PEC 32/2020, deve-se dizer, foi levada para apreciação no Legislativo em um contexto muito peculiar. Naquele ano de 2020 emergiu a pandemia de Covid-19, espalhando caos e incerteza por todo o planeta (Cortez, 2020). Em 2019, Jair Messias Bolsonaro assumira a presidência da república no Brasil como líder de um consórcio que reunia conservadorismo neopentecostal, interesses do capital financeiro e do agronegócio (Prado, 2021), assim como, mais adiante, algumas das parcelas mais fisiológicas da política tradicional em torno de um discurso de extrema direita (Gouvêa & Castelo Branco, 2022). Dentre peculiar rol de agendas de governo — como a

pauta de costumes e a flexibilização de aparatos regulatórios —, objetivava-se aberta e claramente o desmonte do aparelho de Estado e das instituições democráticas (Peci, Franzese, Lopez, Secchi & Dias, 2021). No Brasil, o caos da pandemia vinha, sistematicamente, sendo multiplicado pelo Governo Federal por meio de negacionismo, posturas anticientíficas, sabotagem da rede de saúde pública, desarticulação e desatino administrativo (Amado, 2022).

Muito embora a tramitação da PEC 32/2020 tenha se paralisado com um último despacho ainda em 9 de junho de 2021, a proposta se apresenta “Pronta para Pauta no Plenário (PLEN)” na Câmara dos Deputados (Brasil, 2020) sendo regularmente lembrada por empresários, representantes do setor financeiro e políticos ligados à direita no Brasil. Num desses casos, em dezembro de 2023, a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) e a Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF) reuniram, em Brasília, políticos e lobistas no seminário “Construindo Consensos: Caminhos para a Reforma Administrativa no Brasil” (Vescovi, 2024) no qual representantes do legislativo reafirmaram seu compromisso com a tramitação da proposta. Ou seja, parcelas significativas da trama política brasileira se encontram empenhadas em reavivar a proposta de reforma.

Por isso, nesse breve trabalho, toma-se por objetivo analisar a PEC 32/2020 desde uma perspectiva crítica, enfatizando potenciais efeitos das mudanças projetadas em termos gerenciais e organizacionais. Como objetivos específicos, propõe-se (i) identificar as principais mudanças no âmbito da PEC 32, (ii) analisar criticamente cada mudança sugerida à luz dos estudos organizacionais e da administração pública para, então, (iii) desenhar uma projeção de possíveis efeitos dessas mudanças no âmbito da gestão pública. Assim, pretende-se oferecer uma avaliação acerca de quais seriam os efeitos da PEC 32 na administração pública, cobrindo uma lacuna de estudos acerca da potencial efetividade de suas propostas.

São dois os métodos empregados para enfrentar esses objetivos que se articulam organicamente. Primeiro, se valeu de uma análise documental da PEC 32/2020, um tipo de procedimento que visa identificar e sistematizar o teor expresso e formal de uma fonte documental de modo a recolher informações e dados para sua compreensão no contexto sócio-histórico no qual, particularmente, materializa (ou pretende materializar) efeito. A seguir, empregou-se o método dedutivo-explicativo para cotejar os mecanismos de gestão propostas na PEC 32/2020 com a ciência da administração e dos estudos organizacionais visando antecipar suas possíveis consequências práticas nos aparelhos de gestão.

Note-se que, embora esse trabalho tenha aderência com perspectivas crítico-reflexivas da administração e estudos organizacionais — aqui representadas pelos trabalhos de Dumenil e Lévy (2018), Faria (2005), Gaulejac (2007), Klikauer (2023), entre outros —, a PEC 32/2020 é confrontada com saberes e conhecimentos típicos da abordagem funcionalista. Como resultado, chega-se à conclusão de que os mecanismos que são conteúdo da Proposta de Emenda Constitucional se mostram potencialmente ineficazes nos próprios termos dos objetivos declarados na proposta, quais sejam, aprimorar a gestão do serviço público, utilização eficiente de recursos e dinamização de processos. A seguir, esse trabalho se divide em mais quatro seções, a primeira funcionando como um marco teórico acerca da nova administração pública. A segunda seção visa debater o instituto da reforma do Estado no Brasil a partir da década de 1990. Na terceira seção apresentam-se contexto e principais características da PEC 32/2020, enquanto que a quarta seção é dedicada a uma análise crítica da proposta à luz da administração e estudos organizacionais. Por fim, seguem breves considerações à título de conclusão.

## 2 Nova Administração Pública

Nova administração pública (NAP), *new public management* (NPM), nova gestão pública (NGP), administração pública gerencial (APG), são alguns dos termos normalmente empregados para se referir ao modelo de administração estatal que se tornou hegemônico a partir do último quartel do século XX (Cavalcante, 2019). Embora a ênfase seja quase sempre dedicada à palavra “nova”, a perspectiva gerencialista da administração pública já era ensaiada — em fundamentos como Estado mínimo, eficiência, restrição fiscal e mesmo governança pública etc — nos trabalhos de economistas liberais desde meados do século XX (Paes de Paula, 2007). Friedrich von Hayek, Milton Friedman, Ludwig von Mises, entre outros, legaram diversos e convincentes argumentos sobre como um Estado só poderia ser eficiente se limitado em escala e escopo (Tejidor, 1994).

A NAP surgiu como um modelo de reforma da burocracia governamental visando alcançar maior eficiência e flexibilidade na tentativa de contemporizar as disfunções das organizações públicas. Seus primeiros defensores aparecem em textos acadêmicos específicos do campo de gestão pública entre as décadas de 1950 e 1960 (Lane, 2000), mas só vão se implementadas medidas concretas em larga escala, em nações centrais, quando Margareth Thatcher se torna a Primeira Ministra do Reino Unido, no final da década de 1970, e quando Ronald Reagan chega à presidência dos EUA no início dos anos 1980 (Cristaldo, 2018).

No argumento da NAP, tais alterações são necessárias devido as transformações de ordem política (fim da guerra fria), econômica (globalização) e tecnológica (microeletrônica) pelas quais o mundo passou a partir do último quartel do século XX visando uma maior racionalidade de gestão para o Estado (Paes de Paula, 2005). A premissa seria de que globalização econômica, reintegração dos países da ex-URSS ao sistema internacional, reestruturação produtiva, novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) teriam obrigado as nações a adotarem uma postura competitiva entre si para atrair capital circulante (Arrighi, 2008). Para

enfrentar a competição interestatal, a partir da NAP se implementariam reformas estruturais para (i) diminuir a intervenção governamental nos mercados, (ii) enfrentar a crise fiscal, (iii) proporcionar maior eficiência de processos e serviços públicos e (iv) inculcar uma mentalidade empreendedora nos servidores públicos (Osborne & Gaebler, 1992). Dessa forma, poder-se-ia direcionar recursos e esforços com o intuito de subsidiar a iniciativa privada na competição global.

De certa maneira, pode-se afirmar que o cerne da NAP emerge, portanto, a partir da crítica neoliberal contra o Estado de Bem-estar Social (Dardot & Laval, 2016). O modelo de regulação estatal do pós-guerra estaria moldando uma sociedade civil dependente e menos afeita à inovação e à mudança; sem mencionar o fato de que havia um custo econômico cada vez maior na manutenção de serviços essenciais para a população, deprimindo as taxas de lucro empresarial e diminuindo a competitividade econômica. Para reverter esse quadro, a NAP sugere que o Estado se firme num compromisso entre poder público e econômico para fortalecimento do mercado (Lane, 2000) haja vista uma pretensa maior capacidade e eficiência em prover bem-estar; bem-estar tomado como quantidade de valor produzido, em termos monetários. Tal reestruturação teria o objetivo tornar o Estado descentralizado, flexível, assim como arranjado por meio da concepção de redes e integrando as novas TICs (Osborne & Gaebler, 1992).

A lógica do Estado passaria de um foco em procedimentos (modelo burocrático) para um foco em resultados (modelo gerencial) (Junquilho, 2010). Para tanto, separar-se-iam as atividades exclusivas do Estado, a serem exercidas por um “núcleo estratégico” (Brasil, 1995, p. 57), daquelas não-exclusivas, que poderiam ser outorgadas ao controle de organizações não-governamentais ou empresas (Pereira, 2017). Além disso, valores típicos da gestão empresarial — como empreendedorismo, inovação, competitividade, controles por resultados, gestão de competências, entre

outros — deveriam ser impressos na administração pública com vistas a uma maior eficiência de processos (Cristaldo, 2022).

### 3 A Reforma do Estado no Brasil

A reforma do Estado no Brasil é um produto da década de 1990, mas cuja discussão e premência parece nos perseguir incansavelmente desde então (Misoczky *et al*, 2017). A Nova Administração Pública (NAP) aporta no Brasil já tardiamente, mais de 10 anos depois de ter se tornado hegemônica em países como EUA e UK. Ao chegar, como não poderia deixar de ser, sofre adaptações, avanços e reveses típicos daqueles decorrentes de quando se tenta impor uma lógica alienígena à uma sociedade complexa, se firmando como uma malha heterodoxa de referências<sup>4</sup> com o objetivo (nunca declarado diretamente) de orientar o Estado para subsidiar a acumulação capitalista (Saad-Filho & Morais, 2018).

O marco temporal é o fim da ditadura empresarial-militar iniciada em 1964. O período de redemocratização se deu em meio a uma crise fiscal do Estado, assim como no bojo de um remodelamento da estrutura de representação política na sociedade brasileira. Autores que tradicionalmente analisam a economia brasileira de então, como Pereira (1997), Ellery e Teixeira (2013), Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr. (2007), entre outros, tendem a atribuir aquela crise à exaustão do assim chamado modelo desenvolvimentista do Estado, muito embora o façam não sem um grau de controvérsia, como demonstra Ocampo (2014). Os autores citados normalmente classificam a década de 1980 como “perdida”, embora a

<sup>4</sup> Muito embora Abrúcio (2020, p. 11) tente relativizar a vinculação entre a reforma do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) sob Luiz Carlos Bresser Pereira, na década de 1990, à Nova Administração Pública, o próprio ex-ministro afirma textualmente que sua principal referência foi a experiência no Reino Unido e o trabalho de Osborne e Gaeblér, entre outros documentos vinculados ao supracitado movimento (Pereira, 2001, p. 31). Se as reformas efetivamente realizadas não eram uma cópia *ipsis litteris* daquelas idealizadas no seio da NAP, não parece que isso tenha se dado por pudores intelectuais ou cuidados de adaptação teórica, histórica, contextual ou estrutural do arcabouço teórico-prático evocado, mas, sim, devido ao fato que o processo político de aprovação impôs à proposta o peso do precário equilíbrio de poder da presidência por coalização típica no Brasil pós-redemocratização. Para uma discussão mais ampla, ver: Cristaldo, R. C., Simões, P. E. M., Cristaldo, A. A. & Santos, T. C. S. (2025).

sociedade civil tenha se fortalecido e instituído, ali, as bases para um debate público mais democrático nos anos seguintes, culminando na promulgação da Constituição de 1988 (Bueno, 2018).

De um lado houve quem, como Luiz Carlos Bresser Pereira (1997), tenha enxergado a CRFB de 1988 como um retrocesso administrativo<sup>5</sup>; de outro, outros celebraram os mecanismos previstos de participação, controle social, representação e defesa de direitos fundamentais, bem como o estabelecimento de compromissos civilizatórios do Estado como marcos da composição de uma “constituição cidadã” (Reis, 2018, p. 293). No cerne dessa controvérsia, talvez, o embate entre uma perspectiva *gerencialista* — *top down*, centrada na elite econômica, pregando a participação de atores empresariais e pautada na nova administração pública (NAP) — e outra, *societal* — *bottom up*, emersa de movimentos sociais em busca de participação popular e promotora de uma gestão social. Não parece ser por acaso que a perspectiva gerencialista da administração pública terminou por se firmar hegemônica (Paes de Paula, 2005).

No início da década de 1990 ter-se-iam iniciadas as assim chamadas reformas modernizadoras visando diminuir a presença do Estado na dinâmica econômica e social, seja cerceando suas ações no planejamento e implementação de ações para o desenvolvimento, seja como sustentáculo de políticas sociais (Abrucio, 2007; 2020). As primeiras medidas, ainda no

<sup>5</sup> Na interpretação de Pereira (1997), entre outros economistas como Giambiagi e Além (2010) e Gremaud *et al* (2007), diversas medidas que seguiram a promulgação da Constituição Federal de 1988 teriam contribuído para a piora da administração pública brasileira. O alargamento dos direitos sociais garantidos pelo Estado como a criação e consolidação do Sistema Único de Saúde, ou o aumento de cobertura do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) teriam ajudado a formar um maior déficit público. Por sua vez, o estabelecimento do sistema de pesos e contrapesos e interdependência de poderes contribuiria para a estruturação de um presidencialismo de coalizão no qual o Poder Executivo detinha uma menor capacidade discricionária. Além disso, a estruturação de carreiras públicas com medidas de estabilidade, garantias trabalhistas e proteções contra ingerência política — que depois veio a se consolidar em legislação específica por meio da Lei 8.112/1990 —, dificultaria a mudança periódica de quadros, a reorientação da administração pública segundo diretrizes do bloco no poder e a demissão por critérios de produtividade. Em verdade, alguns daqueles economistas parecem lamentar o direcionamento de recursos do fundo público de capital para a população ao invés de para o mercado e para as elites empresariais, bem como a diluição da ingerência dessas mesmas elites sobre o Estado graças aos mecanismos democráticos da CFRB (Dowbor, 2010).

governo de Fernando Collor de Mello, foram de caráter neoliberal em âmbito macroeconômico como redução de barreiras alfandegárias, tentativa de implementação do tripé macroeconômico, controle de inflação pela via monetarista, entre outras. Por questões de representação e governabilidade, suas propostas terminariam esvaziadas e o governo, abruptamente, encerrado com o impeachment (Bueno, 2018).

Após mais um período de instabilidade política, as reformas se iniciaram efetivamente a partir de 1994. Foi na presidência de Fernando Henrique Cardoso (FHC), assim como na gestão de Luiz Carlos Bresser Pereira do recém reestruturado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que as primeiras medidas de cunho gerencialista começaram ser articuladas no Brasil (Pereira, 2017). Em 1995, o MARE lançou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado com princípios inspirados na NAP e visando um tipo de reconstrução do Estado em torno de uma perspectiva estrita de eficiência. Propunha-se, ali, uma reforma em três dimensões macro: (i) institucional-legal (para rever os papéis assumidos pelo Estado na sociedade); (ii) cultural (para incutir uma lógica empreendedora no funcionalismo público); (iii) gerencial (para dar maior flexibilidade e eficiência em processos formais de gestão do Estado).

Dentre os pontos essenciais arrolados no “Plano Diretor [...]” (Brasil, 1995), destacam-se: (i) profissionalização de servidores públicos, (ii) controles por meio de indicadores de desempenho, (iii) descentralização administrativa, (iv) técnicas de gestão típicas da iniciativa privada, (v) utilização racional de recursos públicos, (vi) disseminação de uma ideologia empreendedora, entre outros. Esses princípios se materializaram em quatro iniciativas (Brasil, 1995):

- i. Distinção de atividades exclusivas do Estado, a serem concentradas num núcleo estratégico, daquelas não-exclusivas que poderiam ser privatizadas, sofrer concorrência ou ser terceirizadas;

- ii. Emprego de aparato de regulação econômica segundo a lógica anglo-saxã, por meio de agências como ANVISA, ANP, ANEEL e ANATEL;
- iii. Outorga de serviços de natureza pública, mas não exclusivos do Estado, para a responsabilidade de organizações sociais (OS);
- iv. Políticas de recursos humanos visando seleção e capacitação de servidores, reestruturação de carreiras, controles de produtividade e demissão.

A despeito daquelas mudanças e posteriores adaptações, percebe-se que a reforma gerencial do Estado no Brasil é um processo ainda em curso. Isso se verifica, por exemplo, ao se notar que das duas PEC propostas a partir do trabalho do MARE, ainda em 1995, — a PEC 173/1995 que se consolidou na Emenda Constitucional n. 19 de 4 de junho de 1998 e a PEC 174/1995 —, apenas a primeira completou seu caminho até tornar-se uma legislação efetiva (Cristaldo, Simões, Cristaldo & Santos, 2025). A PEC 174/1995 só foi arquivada em janeiro de 2023 pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.<sup>6</sup>

As reformas administrativas conseguiram, a partir de então, gradativamente, penetrar na malha administrativa do Estado brasileiro (Abrucio, 2007), sempre se revestindo das premissas de modernização e aprimoramento (Misoczky *et al*, 2017) e do discurso moralizante da razão instrumental (Klikauer, 2023). Como continuidade dessa discussão, mais recentemente no Governo de Jair Messias Bolsonaro, emergiu a já mencionada Proposta de Emenda à Constituição n. 32, sugerindo, entre outras medidas, a possibilidade de demissão de servidores por insuficiência de desempenho, desconstitucionalização da carreira dos servidores, distinção entre carreiras de Estado daquelas comuns, entre outras mudanças (Peci *et al*, 2021). Na seção seguinte esses e outros pontos são aprofundados.

---

<sup>6</sup> Conforme ficha de tramitação disponível na ferramenta *online* para acompanhamento de propostas legislativas mantida pela Câmara dos Deputados. Ver: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14497>.

## 4 Sobre a PEC n. 32 de Setembro de 2020

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32 aqui analisada foi oficialmente apresentada para apreciação à Câmara dos Deputados em 2 de setembro de 2020 por iniciativa do poder executivo, mais especificamente por ação do Ministério da Economia, e assinada pelo então Ministro Paulo Guedes. Anexa ao inteiro teor da PEC 32/2020 se soma uma apresentação atribuída ao ex-Ministro, justificando as mudanças propostas na peça jurídica em questão, a qual parte de três premissas em formato técnico de diagnóstico econômico e gerencial: (i) discrepância entre despesas e retornos sociais proporcionados pelo Estado, (ii) complexidade e baixa flexibilidade estrutural da gestão de pessoas no serviço público brasileiro, (iii) limitada capacidade de resposta da administração pública (Brasil, 2020). Diante disso, o intuito das alterações aventadas na PEC 32/2020 seria o de:

[...] modernizar o Estado, [para o que] busca-se estabelecer uma política de gestão de pessoas ágil, adaptável e conectada com as melhores práticas internacionais, bem como viabilizar dinâmica de relacionamento com órgãos e entidades públicos a com a [sic] iniciativa privada de forma a contribuir com mais efetividade para o atendimento da demanda por serviços públicos. (Brasil, 2020, p. 13)

A primeira mudança que se oferece é uma nova organização dos tipos de vínculos empregatícios sem, no entanto, extinguir a seleção por meio de concurso público. Caso aprovada sem alterações, na PEC 32/2020 propõem-se cinco categorias de emprego público: (i) experiência; (ii) por prazo determinado; (iii) por prazo indeterminado; (iv) cargo típico de Estado; (v) cargo de liderança e assessoramento (Brasil, 2020). No **Quadro 1**, a seguir, essas modalidades de vínculo são melhor detalhadas.

A tipologias de vínculo empregatício elencadas no texto da PEC 32/2020 reverberam a reforma administrativa iniciada pelo MARE na década de 1990. Ali já se estabelecia uma diferenciação das atividades

típicas do Estado daquelas que não lhe seriam próprias e, portanto, passíveis de serem exercidas por outros atores sociais ou por vínculos de terceirização (Paes de Paula, 2014). No texto da PEC 32 de 2020, porém, a natureza dessas diferenças não chega a ser detalhada diretamente.

**Quadro 1 – Novas Categorias de Vínculo de Servidores Segundo a PEC**

32/2020

Tipo de Vínculo	Especificidade	Estabilidade
Experiência	Período de experiência efetiva como <i>etapa de concurso público</i> .	Não
Por Prazo	Admissão para necessidades específicas, com contrato limitado, para (i) emergências, (ii) projetos temporários ou sazonais, (iii) atividades sob demanda.	
Determinado	contrato limitado, para (i) emergências, (ii) projetos temporários ou sazonais, (iii) atividades sob demanda.	Não
Por Prazo	Admissão para o desempenho de atividades	
Indeterminado	contínuas, desde que as funções não sejam típicas de Estado, como atividades técnicas e administrativas.	Não
Cargo Típico de Estado	Associado a funções consideradas prerrogativas exclusivas do Estado, sensíveis ou estratégicas.	Sim
Cargo de Liderança e Assessoramento	Incluindo funções comissionadas ou cargos de confiança, para as quais se criaria postos de trabalho “com atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas”.	Não

Fonte: Adaptado de Brasil (2020, p. 13).

Outro aspecto a ser enfatizado diz respeito à relativização da estabilidade dos servidores públicos. Na PEC 32/2020 subsistem três modalidades de cancelamento do vínculo, por (i) “decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado” (Brasil, 2020, 13), (ii) “mediante processo administrativo” (Brasil, 2020, p. 13), ou (iii) “mediante

avaliação periódica de desempenho” (Brasil, 2020, p. 14). Reforça-se ali, portanto, dentre as modalidades de extinção de vínculo, a possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho, o que é considerado pedra angular da gestão de pessoas sob a perspectiva da abordagem gerencialista da administração pública (Bergue, 2020).

Na PEC 32 pode-se destacar, ainda, as mudanças no sentido de reservar à promulgação de uma lei complementar os aspectos técnicos da gestão de pessoas, mais especificamente da gestão de desempenho. Assim, a matéria deixaria de constar no texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB). Isso facilitaria posteriores mudanças, uma vez que leis ordinárias precisam apenas formar maioria simples para sua aprovação nas casas legislativas, enquanto emendas constitucionais exigem maioria qualificada, ou seja, 3/5 dos votos, correspondente a 60% dos representantes (Brasil, 2023, art. 60, § 2º). Essa proposta de mudança visa, assim, aumentar a flexibilidade dos parâmetros de gestão, pretensamente conferindo agilidade e maior capacidade de adaptação diante das flutuações nos mercados de trabalho e cenários econômicos.

Ainda consta no texto da PEC 32/2020 o aumento da discricionariedade do poder executivo na composição da estrutura organizacional do Estado. Caso aprovada, a emenda permitiria que o presidente alterasse cargos, funções, atribuições, gratificações, ministérios, entidades, autarquias, fundações, tudo por decreto. Atualmente, cada mudança precisa passar por avaliação do legislativo; caso a PEC seja aprovada, o presidente poderia, diretamente, extinguir, criar, fundir ou transformar esses institutos a qualquer tempo, de acordo com seus interesses e agenda política. O objetivo alegado para esse quesito seria o de conferir maior agilidade e dinamismo para a administração pública.

Outra mudança diz respeito à inclusão de princípios de administração pública. No texto subsiste uma nova redação para o *caput* do art. 37 da CRFB, conforme a seguir:

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. (Brasil, 2020, p. 1).

Os princípios, por assim dizer, “novos” correspondem a (i) imparcialidade, (ii) transparência, (iii) inovação, (iv) responsabilidade, (v) unidade, (vi) coordenação, (vii) subsidiariedade e (viii) boa governança pública. Cada um é comentado de maneira aprofundada na carta de justifica anexa à emenda (Brasil, 2020, p. 15-16). É digno de destaque que alguns desses princípios reverberem as diretrizes da OCDE para governança pública e empresarial, numa clara busca de alinhamento ao movimento internacional de governança (OCDE, 2018; Thorstensen; Nogueira, 2020). Sobretudo, no emprego de termos como responsabilidade, boa governança e transparência, cujos conceitos são como que interditados de qualquer crítica no campo da administração pública. No **Quadro 2**, a seguir, resumem-se as alterações aqui comentadas.

**Quadro 2 – Resumo das Principais Alterações Propostas na PEC 32**

Mudanças	Detalhamento
Categorias de vínculo	Cinco categorias: (i) experiência, (ii) prazo determinado, (iii) prazo indeterminado, (iv) cargo típico de Estado, (v) cargo de liderança e assessoramento.
Modalidade de demissão	Às modalidades de extinção de vínculo previamente existentes — processo administrativo disciplinar ou decisão transitada em julgado — acrescenta-se a demissão por avaliação de desempenho, a partir de então discricionária da administração pública.

Desconstitucionalização da gestão de pessoas	Tira da constituição federal os itens concernentes a gestão de pessoas no serviço público, estabelecendo a necessidade de promulgação de lei complementar sobre a gestão de desempenho e outros aspectos técnicos.
Aumento da discricionariedade do executivo sobre a estrutura do Estado	O presidente passaria a ser capaz de extinguir, criar, fundir ou transformar cargos, funções, atribuições, gratificações de caráter não permanente, ministérios, entidades da administração pública autárquica ou fundacional, entre outros, <i>por decreto</i> , sem necessidade de autorização do legislativo.
Inclusão de novos princípios para a regência da administração pública	Propõe-se a inclusão de oito novos princípios no caput do art. 37 da <i>Constituição</i> (Brasil, 1988): (i) imparcialidade, (ii) transparéncia, (iii) inovação, (iv) responsabilidade, (v) unidade, (vi) coordenação, (vii) subsidiariedade e (viii) boa governança pública.

Fonte: Adaptado de Brasil (2020).

Outras medidas marginais são apensadas à PEC 32 de 2020, por exemplo, sobre período de férias, permissão de acumulação de cargos, novas regras para gratificações, entre outras, com o intuito de “melhorar a imagem do setor público perante a sociedade”, “aproximar a realidade do setor público à do setor privado” e “convergir práticas da Administração pública com a realidade do Brasil e do mundo” (Brasil, 2020, p. 18-19). Identifica-se no cerne dessa proposta de emenda constitucional uma clara adesão à nova administração pública (NAP) e à perspectiva neoliberal de estruturação do Estado, sobretudo na observância de características como: (i) integração de práticas da gestão empresarial, (ii) foco na redução de despesas, (iii) ênfase em governança, transparéncia e *accountability*, (iv) limitação da capacidade de atuação do Estado, entre outras (Oreiro; Ferreira-Filho, 2021; Paes de Paula, 2014; Peci *et al.*, 2021).

## 5 Análise Crítica Geral e Pontuada da PEC 32/2020

Nessa seção, os itens pontuados na seção anterior são discutidos na sequência constante no **Quadro 2** anteriormente apresentado: (i) novas categorias de vínculo de vínculo; (ii) nova modalidade de demissão; (iii) desconstitucionalização da gestão de pessoas; (iv) aumento da discricionariedade do executivo sobre a estrutura do Estado; (v) inclusão de novos princípios para a regência da administração pública.

A proposição de cinco modalidades de vínculo pode, na prática, extinguir os servidores públicos de carreiras de Estado (ver **Quadro 1**). Primeiro, porque não está claro no texto da PEC 32/2020 o que abrange as “atividades que são próprias do Estado” (Brasil, 2020, p. 13). Assim, a interpretação do que essa categoria específica pode ficar inteiramente sujeita à contingência política e inclinação ideológica no poder. Nada impede que a título de “modernização” e “inovação” se proponham diplomatas *ad hoc*, técnicos fiscais contratados diretamente do quadro de funcionários das empresas que deveriam auditar, ou mesmo empresas de segurança pública (para substituir polícias) e grupos de mercenários (para eliminar a necessidade de um exército). Em outros termos, pode-se derivar um decaimento a uma situação pré-burocrática, na qual profissionais sem qualificação adequada ocupariam funções especializadas (Junquilho, 2010).

Além disso, muito embora na PEC 32/2020 as funções próprias do Estado sejam reservadas para a contratação de servidores estáveis, fica bastante claro que o vínculo denominado “Cargo de Liderança e Assessoramento” (ver **Quadro 1**) poderá ocupar uma dessa vagas, desde que associadas a um “posto de trabalho específico com atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas” (Brasil, 2020, p. 13). Em outras palavras, um governo poderá ocupar as funções típicas do Estado com indicações políticas, de maneira discricionária, meramente ao outorgar essas atribuições especiais. Assim, o grupo no poder pode não ser obrigado a contratar por meio de concursos públicos, usar tais funções como bens de troca para obter

apoio político, orientar ideologicamente, aparelhar politicamente ou desarticular administrativamente um órgão ou função típica de Estado de acordo com seus interesses.

O que se percebe é que as novas categorias de vínculo, no limite, têm a potencialidade de extinguir os servidores estáveis, mesmo nas funções próprias do Estado, aumentando a rotatividade de servidores e precarizando o serviço público. Tal expediente tem potencial de redundar na construção de um espaço de trabalho clientelista, no qual os atributos funcionais são substituídos por relações de outra ordem, afetivas, de alinhamento ideológico, compromisso político ou mesmo corruptas, em troca de favores, privilégios ou visando escapar de assédios, privações e perseguições (Lima, 2021). Ademais, a prática pode ser base para a captura patrimonialista do aparato de Estado (Zientarski, Menezes & Silva, 2019).

Adicionalmente, a sugestão de possibilidade de extinção de vínculo de estabilidade por “avaliação periódica de desempenho” (Brasil, 2020, p. 14) se mostra muito apelativa racionalmente. Na perspectiva de uma leitura pragmático-utilitária da gestão, espera-se que a cada função/colaborador seja outorgado um rol de atribuições associadas a expectativas de desempenho concernentes a noção de produtividade, a qual, por sua vez, é compreendida pela razão da quantidade de produto por homem-hora de trabalho (Klikauer, 2023). O problema aqui está na ausência de clareza sobre a concepção de *desempenho* na PEC 32/2020. Essa dificuldade se esclarece ao se considerar três aspectos.

Primeiro, mensurar o quanto um desempenho funcional é satisfatório ou não depende das balizas de comparação (Robbins & Judge, 2024, c. 17, p. 607). Como a PEC 32/2020 não firma essas balizas (ou *benchmarks*, para usar um jargão da área), no limite a avaliação pode terminar por ser subjetiva. Isso expõe o servidor estável aos humores — valores, interesses, ideologia e agenda — de quem está na posição de avaliador. Segundo, como a própria PEC 32/2020 sugere a contratação de “cargos de liderança e

assessoramento” sem vínculo, sob demanda. Isso torna possível que essas lideranças exerçam atribuições de avaliação de desempenho dos servidores estáveis sob influência político-partidária, ou de interesses particulares.

Ademais, em terceiro lugar, mesmo no caso de que uma lei complementar venha a firmar os parâmetros de controle, muitas das funções típicas de Estado podem não ser afeitas à mensuração objetiva por conta da natureza de seu trabalho. Determinadas trabalhos centrais do Estado não se prestam à redução quantitativa, dado o caráter qualitativo e intangível de suas atribuições. Formulação de políticas, regulação e garantia de direitos, por exemplo, envolvem julgamentos de valor e efeitos de longo prazo, pouco redutíveis a indicadores padronizados (Hood, 1991). Ademais, a tentativa de estender métricas gerencialistas ao setor público frequentemente ignora dimensões como legitimidade, confiança e equidade. A ênfase excessiva em indicadores objetivos, portanto, acarreta risco de distorções analíticas e desalinhamentos políticos, ao obscurecer dimensões substantivas da ação pública (Pollitt & Bouckaert, 2017).

Dessa forma, tais expedientes podem ser ajustados para distorcer relações num sentido político ou ideológico. O estabelecimento de uma maior subjetividade aos processos de avaliação para assegurar a continuidade do vínculo dos servidores pode fragilizar as relações de confiança na equipe trabalho (Robbins & Judge, 2024, c. 8, p. 293). Para além, a estabilidade relativizada que emergiria da aprovação da PEC 32/2020 tem o potencial de se verter em insegurança e estimular personalismo, clientelismo e patrimonialismo já que a continuidade no trabalho pode passar a depender de relações de ordem afetiva. De um lado, maior ingerência por parte dos cargos políticos ocupados obrigando servidores a se alinhar à ordem dominante sob pena de que sejam perseguidos. De outro, empresários, conglomerados capitalistas, *think tanks*, lobistas, enfim, o amplo espectro de atores sociais que historicamente atuam como corruptores do Estado terá oportunidade de exercer maior pressão sobre servidores, seja por intermédio

dos representantes políticos vinculados, seja graças ao maior incentivo à corrupção exercido pela insegurança e pela eminência da demissão.

Ainda pode-se mencionar que ao adicionar esse elemento de incerteza no processo de trabalho — incerteza a qual seria constantemente renovada a cada ciclo político —, somam-se situações que podem incorrer em menor produtividade. Primeiro, na medida em que a permanência no trabalho passa a depender mais do exercício de uma política de interesses, os atores (servidores) envolvidos passarão a dedicar parte de seu tempo e esforços para esse fim em particular, desviando-se de suas atribuições. Segundo, há a possibilidade de que o aumento de incerteza, por sua vez, impacte negativamente tanto no clima organizacional como no aumento da incidência individual de estresse, gerando assim patologias funcionais que estão associadas à redução de comprometimento, engajamento e satisfação com o trabalho (Robbins & Judge, 2024, c. 9; 18). No limite, a possibilidade de demissão por avaliação de desempenho tem um potencial de aumentar a corrupção e, ao mesmo tempo, deprimir a produtividade do trabalho.

Já a desconstitucionalização da matéria de gestão de desempenho e das condições de perda de vínculo tem por objetivo simplificar a mudança, de governo para governo, do que é considerado “desempenho” e como servidores podem vir a ser demitidos. Essa medida contribui para o estabelecimento de incerteza funcional, já que a cada diferente ciclo político os critérios de produtividade podem mudar, prejudicando previsibilidade, continuidade de políticas, assim como expondo, novamente, servidores a incertezas e descontinuidade de processos. Deve-se admitir, a PEC 32/2020 não investe contra institutos de difícil dissolução como estabilidade funcional, tipificação das atividades próprias do Estado, entre outros. Mas, ao tirar da constituição a legítima governança de tais temas e outorgar responsabilidade para a promulgação de uma lei complementar, no limite, facilita a execução de ajustes mais ou menos radicais a cada ciclo político.

A PEC 32/2020 traz alterações pontuais na situação dos servidores já concursados, apenas relativizando a estabilidade e firmando um período de experiência para contratação de servidores públicos como parte do certame. Porém, uma lei complementar posterior a uma eventual aprovação dessa emenda com a atual redação poderá ser muito mais profunda; poder-se-ão extinguir retroativamente benefícios, criar regras ainda mais flexíveis de demissão, até mesmo suprimir o dispositivo constante nessa própria PEC que veda a demissão por motivação político-partidária. A cada governo, novos parâmetros de avaliação e demissão podem ser implementados, causando incerteza e mesmo onerando o tesouro público ao exigir constantes mudanças de procedimentos e processos. Sem mencionar que a desconstitucionalização da matéria abre caminho para reformas ainda mais profundas, sem a necessidade de discussões na esfera política.

Em convergência com esse artifício, o aumento da discricionariedade do executivo na composição da estrutura organizacional do Estado acrescenta uma camada de complexidade. Da forma como está redigida, a PEC 32/2020 retira do congresso muito do controle sobre a atuação do Presidente da República na composição de ministérios, empresas públicas, autarquias e fundações do Estado. Caso aprovada, por exemplo, a presidência poderia extinguir sem justificativa órgãos como a Fundação Nacional do Índio (Funai), o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (Ibama), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre outros, a título da justificativa de imprimir um maior dinamismo para gestão. Algo que fica reforçado pelos novos princípios de administração pública ali propostos.

Essa medida acrescentaria incerteza à administração pública. Primeiro, porque muitos dos órgãos sob aquelas rubricas — Funai, Ibama, IBGE, ou mesmo as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), entre outros — são responsáveis por políticas de Estado as quais devem estar descoladas do ciclo político porque representam interesses coletivos de longo prazo (Secchi, 2020). Em segundo lugar, a possibilidade de reformulações

dessa ordem pode inviabilizar mesmo as funções típicas de Estado, visto que servidores precisariam ser realocados, treinados ou contratados, estruturas precisariam ser revistas e ajustadas (Robbins & Judge, 2024, c. 15); a cada mudança, o tempo e esforço de desmonte e reprogramação paralisaria diversas ações por meses, quase certamente causando desperdícios e descontinuidade (Robbins & Judge, 2024, c. 16, p. 574).

Tamanha concentração de poder nas mãos do presidente pode tornar o Estado inconstante e ineficiente (Robbins & Judge, 2024, c. 15, p. 514). A depender das vinculações ideológicas do mandatário, de suas convicções pessoais ou mesmo do interesse dos atores que representa — que podem ou não corresponder aos da coletividade e aos princípios republicanos —, importantes ações encontrariam fim ou seriam irreversivelmente comprometidas. Defesa do meio ambiente natural, cobertura nacional de vacinação, direitos dos povos originários, universidades; em outros termos, as institucionalidades que representam o avanço civilizatório da nação poderiam ser descontinuadas sem responsabilidade, meramente por chegar ao cargo o representante de um grupo refratário à civilização. Dar maior controle da estrutura do Estado ao presidente torna a instituição potencialmente mais volátil, bem como coloca em risco a capacidade do Estado em perseguir políticas de longo prazo.

Por fim, há que se considerar os novos princípios da administração pública que seriam inclusos no art. 37 da *Constituição*. O alinhamento que se observa ali em relação às diretrizes da OCDE, sobretudo em temas como responsabilidade, transparência e boa governança, vincula a gestão do Estado brasileiro às orientações de uma entidade internacional que sequer se interessa na inclusão do Brasil em seus quadros. Trata-se da implementação de um modelo alienígena, no esteio do que fez MARE de Bresser-Pereira (Paes de Paula, 2014). De um lado, isso diminui a soberania nacional e marca um posicionamento subalterno no plano internacional; de

outro, busca impor princípios que não, necessariamente, refletem as características locais, históricas ou institucionais do Brasil.

A gestão é uma prática que resiste a ser regida por princípios universais; o campo da administração não é dominado por modelos e princípios aplicáveis em qualquer contexto, a não ser no imaginário de alguns idealistas e na vontade de quem se pretende dominador (Klikauer, 2023). Pelo contrário, as mais modernas compreensões de como funcionam as organizações sugerem que cada situação histórica e política contém em si particularidades culturais, institucionais e organizacionais que são únicas, as quais demandam princípios e modelos de gestão emergentes de suas próprias práticas sociais (Spicer, 2014).

Por outro lado, a adoção de modelos de gestão alienígenas, sobretudo aqueles pragmático-utilitaristas típicos da tradição norte-americana, pode não resultar como esperado na PEC 32/2020. Tais modelos têm se revelado incapazes de prover suas próprias promessas de eficiência, ao mesmo tempo em que são descritos como responsáveis por todo o rol de patologias sociais, simbólicas e psicológicas que afligem as organizações contemporâneas (Gaulejac, 2007). Ou seja, implementar princípios da nova administração pública no Estado, como se pretende a partir da PEC 32/2020, vai na contramão do que é considerado moderno no campo da gestão e dos estudos organizacionais, quer teórica, empírica ou performaticamente.

Por meio da PEC 32/2020 se assume como objetivo declarado dar maior flexibilidade de dinamismo à maneira por meio da qual o Estado brasileiro gerencia um de seus principais ativos, o corpo de servidores públicos (Peci *et al*, 2021). Noções como ‘flexibilidade’, ‘dinâmica’ e ‘eficiência’, entre outros maneirismos gerencialistas, aparecem ali em seus estados mais abstratamente ideologizados, como razões em si mesmas (Klikauer, 2023) a serem assimiladas de maneira acrítica pela administração pública já que, pretendemente, seriam capazes de elevar o

patamar da administração pública ao estado da arte da gestão. Mas seus reais efeitos parecem apontar num sentido muito diferente, já que as reformas previstas na PEC 32/2020 — como demonstrado nesse artigo —, têm o potencial de aparelhar o Estado com quadros tecnicamente despreparados, fomentar ambientes tóxicos de trabalho, assim como expor, ainda mais, a gestão pública à ingerência externa, interesses particulares e flutuações do ciclo político.

## 6 Consequências, Perspectivas & Considerações Finais

Nesse trabalho, passou-se em revista a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32 de 2020 (Brasil, 2020) com o objetivo de enfatizar potenciais efeitos das mudanças projetadas em termos gerenciais e organizacionais. Na primeira seção foi evocado o debate acerca da nova administração pública, como fundamento teórico e conceitual para a reforma do Estado no Brasil. A seção dois, por sua vez, aborda a lógica geral das reformas do Estado no Brasil, iniciadas em meados da década de 1990 no MARE, destacando o contexto organizacional do surgimento da PEC 32/2020. Já na seção três levantam-se os pontos principais do texto da PEC 32/2020, resumidos nos quadros 1 e 2, correspondendo ao primeiro objetivo específico do trabalho. Por sua vez, na quarta seção analisa-se criticamente cada um dos pontos à luz de possíveis desdobramentos administrativos, sociais e políticos das mudanças aventadas

Observa-se em conclusão que, entranhada em suas linhas, subsiste na PEC 32/2020 um rol de medidas que não apenas concorrem contra interesses do funcionalismo público brasileiro enquanto fração da classe trabalhadora, mas que pretendem, de um lado, engessar a capacidade da instituição Estado em atuar em função da coletividade e, de outro lado, instrumentalizar esse mesmo Estado para um projeto de interesses e poder em particular. Mais do que mera extensão da agenda neoliberal (Paes de Paula, 2014), a PEC 32/2020 parece se apresentar como uma agenda

anticivilizatória, ainda que envolta em narrativa, argumentação e embalagem modernizadoras.

Há, talvez, boas intenções expressas textualmente na proposta, como quando se afirma, na descrição da proposta de emenda, que:

Ao ampliar a prerrogativa de auto-organização do Poder Executivo, a medida proposta busca assegurar maior dinamismo à gestão nos casos em que seja necessária uma rápida reconfiguração de competências, de força de trabalho ou de arranjo organizacional, em fina sintonia com o princípio constitucional da eficiência, com repercussão nos serviços prestados aos beneficiários das políticas públicas conduzidas pelo governo. (Brasil, 2020, p. 14-15)

Diante disso, e partindo do que foi discutido anteriormente, convém consolidar em texto as principais percepções em termos de uma projeção em perspectiva do que se pode esperar da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 32 de 2020 (Brasil, 2020). Os pontos aparentemente positivos da proposta resumem a base do argumento que a justifica. Ao visar uma gestão de pessoas mais flexível, a emenda aventa proporcionar à administração uma maior capacidade de resposta em curto prazo, bem como permitir que sejam implementadas medidas de controle e supervisão com o objetivo de melhor acompanhar e corrigir processos de trabalho. As modalidades de trabalho não-estável, mas a possibilidade de que sejam implementadas ferramentas de administração de recursos humanos por meio de uma legislação complementar, tem, sim, o potencial de oportunizar o surgimento de um sistema gerencial que apresenta menor dispêndio monetário (Robbins & Judge, 2024, c. 17).

No entanto, o menor dispêndio de recursos, por si só, não corresponde necessariamente a uma maior eficiência de gestão. Para subsidiar essa tese, é mister evocar três argumentos. Primeiro, a adoção de metodologias de gestão de pessoas e controles mais rudimentares, com características

punitivistas e baseadas em ameaças, entre outras formas mais subjetivas de motivação por constrangimento, estão associados ao surgimento de situações de assédio que podem levar a um clima organizacional com efeitos tóxicos nas relações e saúde funcional de colaboradores (Robbins & Judge, 2024, c. 12). Em tal contexto, é lícito projetar consequências no comprometimento para com o trabalho, engajamento, saúde funcional e, por decorrência, na rotatividade de trabalhadores.

Em segundo lugar, essa rotatividade pode ser acentuada pela sucessão de ciclos políticos. Com a eventual alternância de poder que caracteriza regimes representativos de aspiração democrática como o brasileiro, uma maior flexibilidade de desligamento funcional e de rearranjo das normas de gestão de desempenho e demissão pode levar a contextos de abandono de políticas públicas e dos aparatos organizacionais pregressos. Desmontes dessa natureza aumentariam o risco de perda da memória organizacional, descontinuidade de projetos de longo prazo, quebra dos ciclos de aprendizagem coletiva, desperdício de investimentos e mesmo fuga de cérebros da iniciativa pública para a privada (Fiedler & Welpe, 2010).

Terceiro, maior flexibilidade de contratação, aumento de cargos comissionados e de liderança a serem nomeados por decisão discricionária, bem como a possibilidade perene de demissão, tem o potencial de reforçar práticas clientelistas (Lima, 2021). De um lado, servidores e líderes seriam instados a desenvolver laços baseados em trocas de favores, trazendo as relações oficiais para o campo das afinidades ideológica, cultural ou afetiva. Por outro lado, servidores estarão mais expostos à ingerência, pressão política e corrupção. É preciso ponderar se o aumento do risco de corrupção, maior rotatividade de pessoal e descontinuidade organizacional terão efeitos positivos em eficiência e produtividade. Os resultados da pesquisa aqui relatada sustentam que não é o caso: como está, a PEC 32/2020 pode muito bem derivar resultados até mesmo opostos aos que se propõem atingir.

O que se percebe na PEC 32/2020 é a tentativa de implementação de princípios ultrapassados de gestão, como a lógica de ameaça/recompensa que subjaz as novas formas de demissão ali aventadas, cujos efeitos tem o potencial de virem a ser mais perniciosos que benéficos (Robbins & Judge, 2024, c. 18). Isso, mais uma maior exposição à ingerência e corrupção, assim como virtuais problemas de descontinuidade da dinâmica coletiva de trabalho decorrentes de uma eventual aprovação da PEC 32 nos termos originais da proposta, carregam consigo um risco de descenso patrimonialista. Talvez de um neopatrimonialismo gerencial que se reveste do discurso gerencialista para esconder práticas de controle de interesses privados sobre o Estado (Zientarski *et al.*, 2019). Estas são questões potencialmente pertinentes que, por hora, permanecerão em aberto na expectativa de serem enfrentadas por pesquisas futuras.

Cumpre, portanto, destacar as limitações desse estudo. A primeira e mais evidente está no fato de que a PEC 32/2020 é uma proposta, um texto em formação que pode vir a ser transformado em lei ou não; inferir seus efeitos *ex ante* é resultado de uma análise prospectiva. Além disso, esse trabalho pode ser expandido a partir de uma comparação da perspectiva crítica com abordagens que se desdobrem favoráveis à reforma ali prevista. Outra expansão possível estaria na melhor caracterização das frações sociais que apoiam e que se posicionam desfavoráveis à proposta, a fim de identificar compromissos *ad hominem* dos argumentos ali representados. Por fim, mas não menos importante, o texto da PEC 32/2020 poderia ser analisado como *corpus* discursivo a partir de metodologias como análise de conteúdo (Bardin), arqueologia conceitual (Foucault), análise de discurso (Bakhtin) ou análise crítica de discurso desde a perspectiva francesa (Pêcheux) ou anglo-saxã (Fairclough). Essas metodologias tem o potencial de destacar vínculos ideológicos, compromissos de classe e mesmo subtextos com efeito concreto nas lógicas de gestão.

No entanto, cumpre ressaltar que a lógica que anima a peça jurídica da Pec 32/2020 — “fina sintonia com o princípio constitucional da eficiência” (Brasil, 2020, p. 14) — talvez funcione como um verniz tecnoburocrático para práticas menos modernas, por assim dizer; sobretudo visto que os princípios constitucionais precisam ser lidos hierarquicamente. Os direitos inalienáveis do povo, as cláusulas pétreas da Constituição, como soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana para “construir uma sociedade livre, justa e solidária” ou “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Brasil, 2023, art. 3º) estão acima, mais importantes que quaisquer regras que deveriam servir como meio.

Transformar o meio , a gestão, em finalidade corresponde a uma agenda com o potencial de reprogramar toda uma sociedade no sentido de transferir recursos para uma pequena parcela da população, enquanto se recusa proporcionar efetiva universalização dos princípios, proteções e direitos constitucionais (Brasil, 2023). Como demonstram Dumenil e Lévy (2004; 2018), esse seria o sentido geral da Nova Administração Pública (NAP) enquanto modelo de gestão pública típico da estratégia neoliberal: reprogramar o Estado para minimizar gastos, despesas e investimentos visando, assim, ser capaz de redirecionar o fundo público de recursos para usufruto das frações de classe capitalista, seja por meio de serviço da dívida, subsídios, política industrial ou outras formas de privatização.

## Referências

- Abrucio, L. F. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, 41(Especial), 67-86.
- Abrucio, F. L. (2020). Uma viagem redonda: por que ainda discutimos o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado 25 anos depois? In Cavalcante, P. L. C. & Silva, M. S. *Reformas do Estado no Brasil: Trajetórias, Inovações e Desafios* (pp. 9-21). Rio de Janeiro: IPEA.
- Amado, G. (2022). *Sem Máscara: O Governo Bolsonaro e a Apostila pelo Caos*. São Paulo: Companhia das Letras.

Arrighi, G. (2008). *Adam Smith em Pequim: Origens e Fundamentos do Século XXI* (Trad.: B. Medina. São Paulo: Boitempo.

Bergue, S. T. (2020). *Gestão Estratégica de Pessoas no Setor Público* (2<sup>a</sup> Ed). Belo Horizonte: Fórum.

Brasil. (1995). Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República.  
<https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>

Brasil. (2020). Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020*. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília, DF: Câmara dos Deputados.  
<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262083>

Brasil. (2023). Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, compilado até a Emenda Constitucional nº 129/2023 Brasília, DF: Senado Federal. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

Bueno, E. (2018). *Brasil: uma História*. Rio de Janeiro: Leya.

Carnut, L. (2021). Neofascismo e neoliberalismo: uma análise pachukaniana-salamiana. In Simpósio Internacional Lutas Sociais na América Latina, VI, online. Londrina.

Carvalho, A. M. S. (2015). *A reforma Gerencial do Estado no Brasil e o Direito à Res Pública*. Tese de Doutorado em Economia, PUC, São Paulo. São Paulo. <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/3696>

Cavalcante, P. L. (2019). Trends in public administration after hegemony of the new public management: a literature review. *Revista do Serviço Público*, 70(2), 195-218

Cortez, M. (2022). A administração pública da pandemia, o longo fechamento das escolas e a socialização dos cuidados: notas sobre um debate que não pôde acontecer. In Sanchís, N. *Debates Feministas para la Recuperación em la Postpandemia* (pp. 108-118). Buenos Aires: RGC.

Cristaldo, R. C. (2018). *Desenvolvimento e Integração Internacional: os Casos de Brasil e México*. Tese de Doutorado em Administração, NPGA/UFBA. <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/29331>

Cristaldo, R. C. (2022a). Sobre o campo de saber da administração: gestão, organizações e divisão do trabalho. *Gestão & Conexões*, 11(1), 104-124. <https://periodicos.ufes.br/ppgadm/article/view/36090>

Cristaldo, R. C. (2022b). The claws and fangs of neoliberalism: the (new?) political administration of the capital. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, 11(22), 178-199. <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/14990>

Cristaldo, R. C., Simões, P. E. M., Cristaldo, A. A. & Santos, T. C. S. (2025). A administração pública entre o local e o global: condicionantes externos da reforma do Estado no Brasil. *Revista Eletrônica de Administração*, 31, 1-28. <https://doi.org/10.1590/1413-2311.429.136437>

Dardot, P. & Laval, C. (2016). *A Nova Razão do Mundo: Ensaio Sobre a Sociedade Neoliberal* (Trad.: M. Echalar). São Paulo: Boitempo.

Doria, P. (2020). *Fascismo à Brasileira: como o Integralismo, Maior Movimento de Extrema-Direita da História do País, se Formou e o que Ele Ilumina Sobre o Bolsonarismo*. São Paulo: Planeta.

Dowbor, L. (2010). *A Formação do Capitalismo no Brasil*. São Paulo: Brasiliense.

Dumenil, G. & Lévy, D. (2004). *Capital Resurgent: Roots of the Neoliberal Revolution* (Trad.: D. Jeffers). Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Dumenil, G. & Lévy, D. (2018). *Managerial Capitalism: Ownership, Management and the Coming New Mode of Production*. Londres, UK: Pluto Press.

Dutra, R. Q. & Lima, R. S. (2023). Neofacismo, neoliberalismo e direito do trabalho no governo Bolsonaro. *Revista de Direito e Práxis*, 14(3), 1771-1804. <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2022/62927>

Ellery, R. & Teixeira, A. (2013). O milagre, a estagnação e a retomada do crescimento: as lições da economia brasileira nas últimas décadas. In Veloso, F., Ferreira, P. C., Giambiagi, F. & Pessôa, S. (Ed.). *Desenvolvimento Econômico: uma Perspectiva Brasileira* (pp. 263-284). Rio de Janeiro: Elsevier.

Faria, J. H. de. (Ed.) (2005). *Análise Crítica das Teorias e Práticas Organizacionais*. São Paulo: Atlas.

Fiedler, M. & Welpe, I. (2010). How do organizations remember? The influence of organizational structure on organizational memory. *Organization Studies*, 31(4), 381-407.  
<http://dx.doi.org/10.1177/0170840609347052>

Gaulejac, V. de. (2007). *Gestão como Doença Social: Ideologia, Poder Gerencialista e Fragmentação Social* (Trad.: I. Storniolo). Aparecida, SP: Ideias & letras.

Giambiagi, F. & Além, A. C. (2011). *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil* (4<sup>a</sup> ed.). Rio de Janeiro: Elsevier.

Gouvêa, C. B. & Castelo Branco, P. H. V. B. (2022). *Populist Governance in Brazil: Bolsonaro in Theoretical and Comparative Perspective*. Cham, Swiss.: Springer.

Gremaud, A. P.; Vasconcellos, M. A. S. de; Toneto Jr., R. (2007). *Economia Brasileira Contemporânea* (6<sup>a</sup> ed.). São Paulo: Atlas.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

Junquillo, G. S. (2010). *Teorias da Administração Pública*. Florianópolis: UFSC; Brasília, DF: CAPES.

Klikauer, T. (2023). *The Language of Managerialism: Organizational Communication of an Ideological Tool?* Cham, Suíça: Palgrave Macmillan.

Lane, J.-E. (2000). *New Public Management*. London, UK; New York, US: Routledge.

Lima, B. R. de. (2021). Reforma administrativa e estabilidade no serviço público: da administração gerencial ao clientelismo pós-democrático. *Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná*, 8(14), 156-176. <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/81/76>

Misoczky, M. C.; Abdala, P. R. Z.; Damboriarena, L. A. (2017). Trajetória ininterrupta da reforma do aparelho de Estado no Brasil: continuidades nos marcos do neoliberalismo e do gerencialismo. *Administração Pública e Gestão Social*, 9(3), 184-193. <http://dx.doi.org/10.21118/apgs.v1i3.1306>

Ocampo, J. A. (2014). La crisis latino-americana de la deuda a luz de la historia. In Ocampo, J. A., Stallings, B., Bustillo, I., Velloso, H. & Frenkel,

R. *La Crisis Latinoamericana de la Deuda Desde la Perspectiva Histórica.* Santiago de Chile: Cepal.

OCDE. (2018). Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais.* Paris: OECD Publishing.

Oreiro, J. L. & Ferreira Filho, H. L. (2021). A PEC 32 da reforma administrativa: uma análise crítica. *Revista de Economia Política*, 41(3), 487-506. <https://doi.org/10.1590/0101-31572021-3308>

O'Connor, J. (2001). *The Fiscal Crisis of The State* (2.ed.). New York, US: St. Martin's Press.

Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: how the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.* Reading, Mass., EUA: Addison-Wesley Publishing Company.

Paes de Paula, A. P. (2005). Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração Pública*, 45(1), 36-49.

Paes de Paula, A. P. (2014). *Por uma Nova Gestão Pública: Limites e Possibilidades da Experiência Contemporânea.* Rio de Janeiro: FGV.

Parente, J. M. & Villar, L. B. E. (2021). Más allá de la NGP: la narrativa de la post nueva gestión pública en los sistemas educativos de España y Brasil. *Revista Portuguesa de Educação*, 34(2), 5-24. <http://doi.org/10.21814/rpe.17555>

Peci, A. (2020). O que esperar da nova proposta de reforma administrativa: uma análise da proposta de emenda à constituição (PEC) 32/20. *Revista de Administração Pública*, 54(6), 1-4. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761262020>

Peci, A., Franzese, C., Lopez, F. G., Secchi, L. & Dias, T. F. (2021). A nova reforma administrativa: o que sabemos e para onde vamos? *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, 26(84), 1-12, e-83753. <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.83753>

Pereira, L. C. B. (2001). Do estado patrimonial ao gerencial. In: Pinheiro, W. & Sachs, I. *Brasil: um século de transformações* (pp. 222-259). São Paulo: Companhia das Letras.

Pereira, L. C. B. (1997). *Economia Brasileira: Uma Introdução Crítica* (3<sup>a</sup> ed.). São Paulo: Editora 34.

Pereira, L. C. B. (2017). Reforma gerencial e legitimação do Estado social. *Cadernos Ebape.Br*, 51(2), 147-156. <https://doi.org/10.1590/0034-7612166376>

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2017). Public management reform: A comparative analysis—Into the age of austerity (4th ed.). Oxford, UK: Oxford University Press.

Prado, M. (2021). *Tempestade Ideológica: Bolsonarismo, a Alt-Right, e o Populismo Iliberal no Brasil*. São Paulo: Editora Lux.

Robbins, S. P. & Judge, T. A. (2024). *Organizational Behavior: Global Edition* (19. Ed.). Harlow, UK: Pearson.

Saad-Filho, A. & Moraes, L. (2018). *Brazil: Neoliberalism versus Democracy*. London, UK: Pluto Press.

Secchi, L. (2020). *Análise de Políticas Públicas: Diagnóstico de Problemas, Recomendação de Soluções*. São Paulo: Cengage Learning.

SINDSEMA. (2021). Sindicato dos Servidores Estaduais do Meio Ambiente e da Arsea — Minas Gerais. *Entenda o que é a PEC 32/2020 e porque somos todos contra a reforma administrativa*. Belo Horizonte, MG: SINDSEMA. <https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2021/06/RA-CARTILHA-SINDSEMA.pdf>

Spicer, A. (2014). Organization studies, sociology, and the quest for a public organization theory. In ADLER, P. et al. *The Oxford Handbook of Sociology, Social Theory & Organization Studies* (pp. 709-735). Oxford, UK: Oxford University Press.

Tejidor, R. A. (1994). *Economists and the State: An Austrian Critique of Public Finance Economics*. Dissertação de Mestrado em Ciências Econômicas, University of Nevada. Las Vegas. <http://dx.doi.org/10.25669/9aqn-815k>

Thorstensen, v. & Nogueira, T. (2020). Governança pública: a evolução do tema na OCDE e as diretrizes para o Brasil. *FGV Working Papers Series*, 27. <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29715>

Vescovi, A. P. (2024, jan. 6). Mais fácil do que parece, mais difícil do que deveria ser. *Folha de São Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/ana-paula-vescovi/2024/01/mais-facil-do-que-parece-mais-dificil-do-que-deveria-ser.shtml>

Zientarski, C., Menezes, H. C. M. & Silva, S. de O. (2019). da. “Gestão democrática” no ensino público: um paradoxo do Estado neopatrimonialista brasileiro? – o caso do Ceará. *Educação em Revista*, 35, e195849. <https://doi.org/10.1590/0102-4698195849>

Recebido em junho de 2025.  
Aprovado em setembro de 2025.