Efetividade de direitos fundamentais e proposta de reforma administrativa PEC 32/2020

Effectiveness of fundamental rights and the proposed administrative reform PEC 32/2020

DOI:10.34117/bjdv8n6-114

Recebimento dos originais: 21/04/2022
Aceitação para publicação: 31/05/2022

Roberta Dantas de Sousa
Mestranda Bolsista CAPES do PPGDF da Universidade da Amazônia
Instituição: Universidade da Amazônia
E-mail: Robertadantas.adv@gmail.com

Arianne Brito Cal Athias
Doutora em Direito Administrativo pela PUC/SP
Instituição: Universidade da Amazônia, Unama e Universidade Federal do Pará - UFPA
E-mail: arianneathias@gmail.com

RESUMO
Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 os anseios sociais foram estabelecidos em um texto formal que trouxe em seu bojo objetivos para nortear a atuação do Estado, dentre os quais a liberdade, a igualdade e a justiça social. Tais conceitos deveriam ser efetivados por uma atuação Estatal concreta. Sob esta ótica, o presente trabalho visa travar uma reflexão a respeito da relevância das atividades funcionais dos servidores públicos na concretização desses valores formais do Estado brasileiro, bem como sobre os impactos da reforma administrativa quanto à eficiência na prestação de políticas públicas e serviços essenciais do Estado. As reflexões estão baseadas em análise normativa das atribuições do Serviço Público Federal no Brasil, sob a ótica das teorias ideológicas do Direito. Conclui-se que a reforma administrativa implicou em 1998 em uma mudança do modelo racional burocrático para o modelo gerencial. E, agora no século XXI do modelo gerencial para o pretendido no projeto da PEC nº 32/2020.

Palavras-chave: constituição, política pública, reforma administrativa, servidor público.

ABSTRACT
With the enactment of the 1988 Federal Constitution, the social yearnings were established in a formal text that brought in its core objectives to guide the State's actions, among which are freedom, equality, and social justice. These concepts should be put into effect by a concrete state action. From this perspective, this paper aims to reflect on the relevance of the functional activities of civil servants in the realization of these formal values of the Brazilian State, as well as on the impacts of administrative reform regarding efficiency in the provision of public policies and essential services of the State. The reflections are based on normative analysis of the attributions of the Federal Public Service in Brazil, under the viewpoint of the ideological theories of Law. The conclusion is that administrative reform implied in 1998 a change from the bureaucratic rational model to the managerial model. And, now in the 21st century from the managerial model to the one intended in the project of PEC no. 32/2020.

Keywords: constitution, public policy, administrative reform, public servant.

1 INTRODUÇÃO

De acordo com SARLET (2006), a Constituição Brasileira de 1988, ao positivar princípios e direitos fundamentais, atribuindo-lhe juridicidade, culminou por conferir-lhes essencialidade, exigibilidade, e eternabilidade, uma vez que estes foram inseridos no disposto do artigo 60, §4ª que trata das cláusulas pétreas.

Ocorre que, para a materialização de tais direitos, necessita-se da intervenção Estatal para concretizar seus fins, trazendo à discussão a questão do modelo organizacional do Estado. Logo, a organização estatal está relacionada com a efetividade e eficiência na prestação de direitos constitucionais. Diretrizes que regem o trabalho dos servidores públicos federais devem ser entendidas nesse contexto. Tramita no Congresso Nacional Brasileiro proposta de Emenda à Constituição sob nº 32/2020, que visa implementar no Brasil uma nova reforma administrativa, alterando a forma organização administrativa e as normas para o serviço público.

Sob esta ótica, o presente texto visa discutir a relevância das atividades funcionais dos servidores públicos na concretização desses valores formais do Estado brasileiro, bem como sobre os impactos da reforma administrativa quanto à eficiência na prestação de políticas públicas e serviços essenciais do Estado. As reflexões estão baseadas em análise normativa das atribuições do Serviço Público Federal no Brasil, sob a ótica das teorias ideológicas do Direito.

Conclui-se que a o projeto de reforma administrativa se aprovado, implicará numa mudança do modelo gerencial para a introdução da Administração Pública Brasileira na era 4.0, voltada para a concepção de governança que pode acarretar o não cumprimento das previsões constitucionais quanto à efetividade dos direitos sociais.

2 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A PEC nº 32/2020 traz importantes modificações relativas aos vínculos funcionais do servidor público, mas não só isso, propõe criar principalmente uma precariedade vinculatória entre os agentes públicos, a Administração Pública e a sociedade, além de permitir uma politização dos cargos que poderá facilitar a corrupção.

Propõe, alteração no “caput” do artigo 37, além dos princípios já previstos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; incluir a imparcialidade, a transparência, a inovação, a unidade, a coordenação, a responsabilidade, e a boa governança. Contudo, em que pese a manutenção desses princípios, apenas pouquíssimos cargos serão dotados de vínculo e estabilidade. Nesse sentido, a medida

inova ao visar estabelecer cargos com vinculação precária entre a Administração e os novos servidores; ora mediante vínculos com prazo determinado, para atender atividades, projetos ou necessidades de caráter temporário ou sazonal, ora outros cujo único critério seria a motivação política, que deixaria a uma parte relevante dos agentes públicos da administração pública nas mãos do alto escalão político brasileiro, que poderiam utiliza-la para fins e interesses pessoais.

Inicialmente a organização do estado brasileiro, com relação aos seus servidores, poderia ser entendida por meio do conceito de organização racional burocrática[1]. Nesse diapasão, como é sabido, há de se notar que, independentemente de quem seja o presidente do Brasil, os Senadores, Deputados, Vereadores ou Prefeitos; todos estão vinculados ao cumprimento de tais disposições constitucionais que são obrigatórias e que necessariamente devem ser efetivadas pela administração pública e seu aparato orçamentário, material e humano, cujo objetivo principal seria dar efetividade aos valores constitucionais, que justificaram a opção pelo regime estatutário e pela estabilidade, com o objetivo de profissionalizar o servidor através do estímulo da especialização do serviço com o fim de uma maior eficiência pública, utilizando o modelo de gestão democrática (NOHARA 2002, p. 22)

A origem do Modelo Organizacional Burocrático foi marcado por forte influência do taylorismo, das noções reformistas da administração pública de Woodrow Wilson (1856-1924) que demonstrava a necessidade de separar a política da administração pública e das formulações teóricas de Max Weber (1864-1920) quanto à defesa de que na administração seria necessário profissionalismo, impessoalidade e formalidade (Secchi, 2009). No Brasil o modelo Burocrático vinha se constituindo alcançando sua concretização com a promulgação da Constituição de 1988, que o dispôs textualmente no artigo 37, quando então, sofreu a alteração para o modelo Gerencial por meio da promulgação em 1998 da Emenda Constitucional nº 19 que busca o atingimento dos resultados, através da produtividade, orientação do serviço, descentralização e eficiência no serviço público.

[1] O artigo 39 da Constituição Federal de 1988 é claro ao determinar o regime jurídico como opção ao modelo organizacional brasileiro, posteriormente instituído pela Lei n.º 8.112/1990. Desde 1998, já pela Emenda Constitucional 19, sofreu a primeira modificação para o Modelo Gerencial, quando implementou o modelo de emprego público, levantando a bandeira da eficiência. A questão foi submetida ao Controle de Constitucionalidade ADIMC 2.135/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min Ellen Gracie, j. 2.8.2007, DJ 7.3.2008, que, sem entrar no mérito da discussão manteve a vigência do artigo 39 da Constituição unicamente pelo fato da verificação de vício formal na votação da referida EC.[1]

As alterações propostas pela PEC 32 representam uma nova mudança de modelo de gestão, saindo novamente do Modelo Gerencial, surgido a partir das críticas de Robert Merton (1910-2003), constituindo a construção de um novo modelo, sem precedentes teóricos que o defina, mas extraindo-se desde já críticas quanto a sua efetividade, modelo traz modificações com fim de *"fomentar maior concentração de poder nas mãos do Executivo. Tal cenário tende a ampliar o risco de exercício autoritário da gestão e facilitar hipóteses de loteamento e aparelhamento político-partidário do Estado"* AMARAL e PINTO (2021). Fato que compromete o profissionalismo necessário para a efetivação dos serviços prestados pelo Estado.

Ocorre que, apesar de haver um forte discurso de que o cidadão participará da "gestão" pública como cliente, na verdade, na prestação dos serviços privados, o "cliente" não participa da gestão dos negócios, sendo mero objeto na engrenagem mercadológica, não sendo exatamente um sujeito, razão pela qual, o discurso de equiparar o "cidadão" à condição de "cliente" nos parece muito mais um "espetáculo"[2] político que busca "vender" uma ideia frívola que seria "uma postura em que a forma importa mais que o conteúdo e a aparência mais que a essência, em que a representação (teatral) do mundo importa mais que o mundo".(LLOSA, 2013, p. 27).

Ressalta-se ainda que:

> O regime estatutário representa uma garantia para a sociedade de que os servidores públicos tenham carreiras que estejam a salvo de cooptações partidárias e que se engajem perene e legalmente no cumprimento de missões constitucionais NOHARA (2012, p. 112).

Sendo assim, a mudança de modelo pode ter um efeito direito na efetividade e eficiência na prestação de políticas públicas pelo Estado, uma vez que implica em alterar a natureza dos vínculos de trabalho entre a Administração Pública e aqueles que efetivamente prestam o serviço, gerando a possibilidade de insegurança e precarização para a sociedade.

3 CONCLUSÕES

A reforma administrativa implica uma mudança do modelo gerencial para um modelo de boa governança dentro de um novo modelo de Administração Pública 4.0,

[2] "O espetáculo é uma ilusão integrada à realidade de uma sociedade e que, por vezes, se confunde com a mesma, com o objetivo de oferecer alguns tipos de satisfação ou diversão aos indivíduos, se constituindo como o resultado do advento de uma sociedade do consumo" ASSIS e COELHO (2017, P. 551).

voltada para a inovação nos desenvolvimentos das atividades administrativas, alterações que quando aplicadas às atividades funcionais dos servidores podem acarretar no não cumprimento das previsões constitucionais quanto à efetivação dos direitos sociais, face a um flagrante afastamento da profissionalização anteriormente construída, e a ausência previsão de critérios técnicos formais, em sua maioria, mais vinculados à critério políticos partidários.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Vinícius; PINTO, Élida Graziane. É isto uma reforma? **Valor Econômico**, 2020. Disponível em https: <//valor.globo.com/opiniao/coluna/e-isto-uma-reforma.ghtml>. Acesso em 05/05/2021.

LLOSA. Mario Vargas. **A civilização do espetáculo: uma radiografia do nosso tempo e da nossa cultura.** São paulo: Objetiva, 2013.

NOHARA. Irene. **Reforma Administrativa e Burocracia.** ed. Atlas: São Paulo, 2012. p. 112.

SARLET. Ingo Wolfgang. **Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 6 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SECCHI, Leonardo. Modelos Organizacionais e Reforma da Administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43 (2), 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004> Acesso 03/07/2021.