

IMPACTOS DA REFORMA ADMINISTRATIVA NA GESTÃO AMBIENTAL



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Impactos da reforma administrativa na gestão ambiental [livro eletrônico] / Ana Karine Pereira ... [et al.]. -- 1. ed. -- Brasília, DF : Instituto Democracia e Sustentabilidade, 2021.

PDF

Outros autores : Fabiano Toni, Raphael Machado, Thaís Mamede Soares, André Lima, Mateus B. Fernandes.
ISBN 978-65-00-25113-5

1. Administração pública 2. Meio ambiente 3. Política ambiental - Brasil I. Toni, Fabiano. II. Machado, Raphael. III. Soares, Thaís Mamede. IV. Fernandes, Mateus B.

21-69587

CDD-350

Índices para catálogo sistemático:

1. Administração pública 350

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

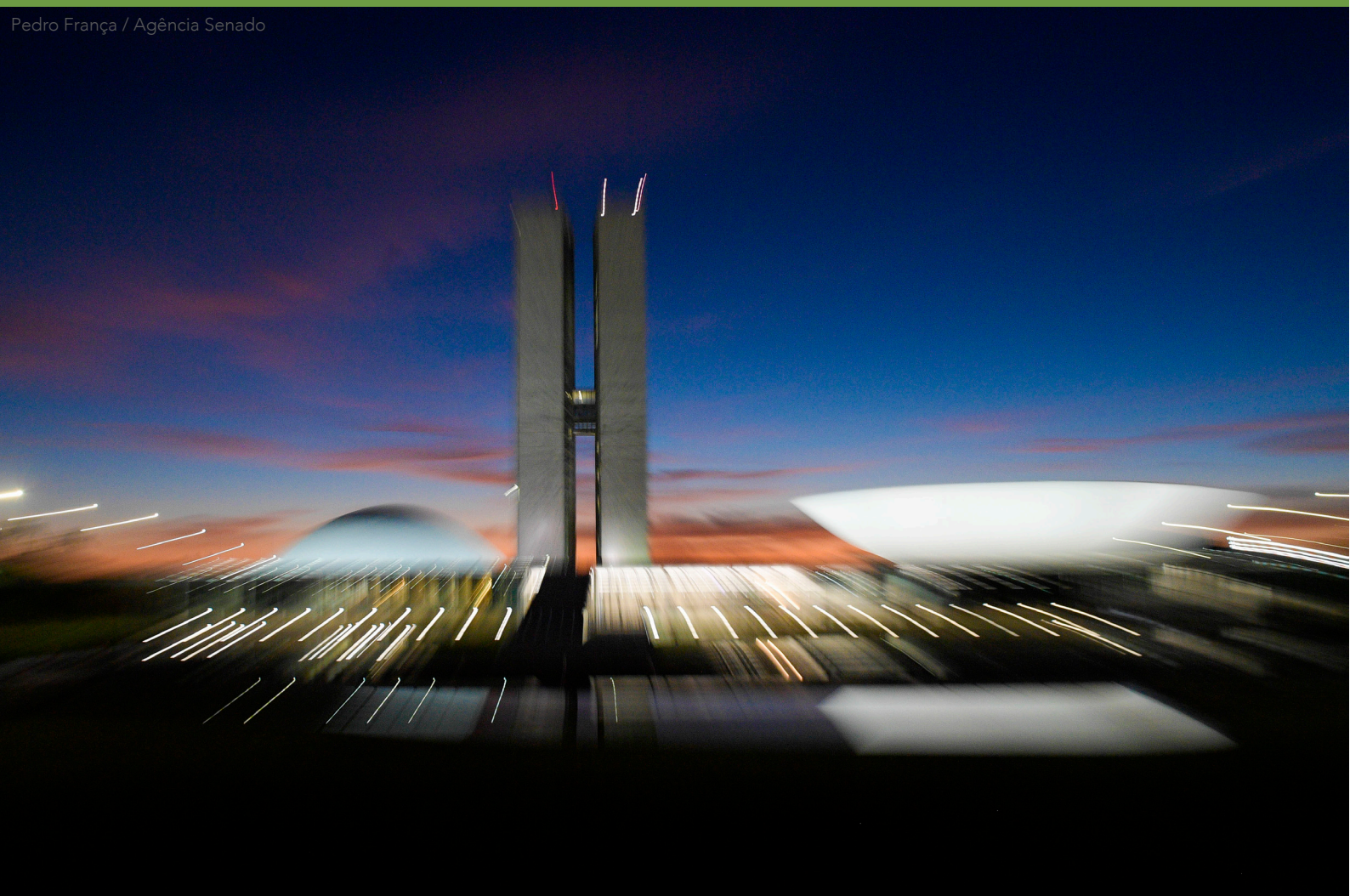
ÍNDICE

| | |
|------------------------|----|
| RESUMO EXECUTIVO | 4 |
| QUADRO RESUMO | 10 |
| ESTUDO COMPLETO | 16 |

RESUMO EXECUTIVO

IMPACTOS DA REFORMA ADMINISTRATIVA NA GESTÃO AMBIENTAL

Ana Karine Pereira¹²
Fabiano Toni³
Raphael Machado⁴
Thaís Mamede Soares⁵
André Lima⁶
Mateus B. Fernandes⁷



Qual é a situação atual da gestão ambiental brasileira? Como as condicionantes da gestão ambiental serão impactadas pelas propostas de reforma administrativa em tramitação no Congresso Nacional? Tendo em mente essas perguntas, o Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS) e o Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB) desenvolveram, em parceria, uma pesquisa entre os meses de janeiro a abril de 2020 com foco em responder essas questões. A pesquisa utilizou como estratégia metodológica a entrevista semiestruturada com lideranças de associações de servidores públicos e com especialistas em meio ambiente. Além disso, foi realizada uma análise documental dos relatórios de gestão do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e Ministério do Meio Ambiente (MMA). Também foram extraídos e analisados, a partir de estatística descritiva, informações do Painel Estatístico de Pessoal (PEP) e do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

Quanto à primeira pergunta – qual é a situação atual da gestão ambiental brasileira? –, a pesquisa concluiu que a gestão ambiental brasileira enfrenta três problemas principais. O primeiro deles se refere à extrema escassez de recursos humanos nos órgãos centrais do setor. Por exemplo, no caso do ICMBio, foi apontado a falta de servidores nas unidades de conservação (UCs): em 2019, havia 894 servidores lotados em unidades de conservação para gerir 171.424.217,35 hectares de áreas federais protegidas, que correspondem a 33,5% de todo território brasileiro (ICMBio 2019). No caso do Ibama, no relatório de gestão de 2019, o órgão informou que precisava de pelo menos 3.321 servidores, sendo que contava com apenas 2.702 (Ibama 2019). De acordo com um dos entrevistados do Ibama, a área de fiscalização da autarquia é especialmente crítica em termos de recursos humanos, uma vez que há apenas 500 fiscais ativos para dar conta do território brasileiro. A área de licenciamento enfrenta problema semelhante, já que conta com apenas cerca de 600 analistas.

O segundo obstáculo para a gestão ambiental é a escassez de recursos financeiros para a realização de atividades complexas. Aqui, mais uma vez, a área de fiscalização chama a atenção, já que os entrevistados relataram que alguns materiais de trabalho – como os de primeiros socorros e coletes de proteção – são comprados com recursos dos próprios servidores.

Por fim, um terceiro entrave para a gestão ambiental se refere à baixa autonomia dos especialistas em meio ambiente, o que significa que os técnicos possuem pouca capacidade de influenciar o processo decisório de suas organizações e que o exercício de suas funções técnicas é permeado por interferências políticas (Aucoin 1990, Abers and Santiago 2017). A baixa autonomia é especialmente importante em áreas mais tensionadas pelos interesses econômicos e políticos – como é o caso do licenciamento e da fiscalização ambiental. Para os entrevistados, a interferência política ocorre “de cima para baixo”, atingindo os servidores públicos a partir da atuação dos ocupantes dos cargos de

¹ Esta pesquisa foi produzida sob demanda e com o apoio do Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS), da Rede de Advocacy Colaborativo (RAC) e do Instituto Clima e Sociedade (ICS). O estudo foi executado pelo Laboratório de Política e Sustentabilidade (PolisS) do Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) da Universidade de Brasília (UnB).

² Ana Karine Pereira é professora adjunta do CDS/UnB. Contato: ana.pereira@unb.br

³ Fabiano Toni é professor associado do CDS/UnB. Contato: ftoni@unb.br

⁴ Raphael Machado é professor substituto do Instituto de Ciência Política (IPOL) da UnB e pesquisador visitante do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Contato: raphaelmachado2@gmail.com

⁵ Thais Mamede Soares é mestranda do CDS/UnB. Contato: t.mamedesoares@gmail.com

⁶ André Lima é coordenador do Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS), e do GT Socioambiental da Rede de Advocacy Colaborativo (RAC). Contato: alima1271@gmail.com

⁷ Mateus B. Fernandes é assessor de advocacy socioambiental no Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS). Contato: mateus@mbf.net.br

direção. Para eles, a interferência política aumentou de forma significativa a partir da gestão Salles/Bolsonaro e tem impactado diretamente no exercício de suas atribuições de trabalho ao produzir contextos de paralisia decisória, de um lado, já que atividades rotineiras precisam de autorização da chefia, e, de outro, desconsideração de pareceres técnicos. De acordo com dados da Controladoria Geral da União (CGU), houve aumento expressivo das penalidades aplicadas aos servidores do Ibama no ano de 2019, primeiro ano da gestão do governo federal, sendo um indicativo de tensionamento no trato com os servidores do órgão.

Em conjunto, recursos humanos, recursos financeiros e autonomia do servidor público têm sido considerados como condições fundamentais para a capacidade do Estado de solucionar crises e entregar políticas públicas satisfatórias. Enquanto a disponibilidade de recursos humanos profissionalizados permite que o Estado identifique os principais problemas e aponte os instrumentos mais adequados para solucioná-los (Skocpol, Evans et al. 1985), a autonomia tem sido associada à inovação na administração pública (Fukuyama 2013) e a menores níveis de corrupção governamental (Drechsler 2020).

A segunda pergunta de pesquisa – Como as condicionantes da gestão ambiental serão impactadas pelas propostas de reforma administrativa em tramitação no Congresso Nacional? – se voltou para a análise da proposta de emenda constitucional nº 32/2020 (“PEC da Reforma Administrativa”). A PEC em questão alcança os servidores públicos civis dos três Poderes, englobando também as esferas estaduais e municipais, com exceção dos membros dos poderes. Além da PEC 32/2020, também foram acionadas de forma complementar as PECs 186/2019 (“PEC Emergencial”)⁶ e a 188/2019 (“PEC do Pacto Federativo”), as quais, em conjunto, atuam sobre o cotidiano da burocracia federal brasileira. Enquanto a PEC 32 se concentra no funcionalismo público, as PECs 186 e 188 introduzem um novo marco fiscal que produzirá impactos indiretos na gestão pública.

Em relação à PEC 32/2020, uma das suas principais alterações é introduzida no Art. 39-A, referente à fragmentação dos vínculos jurídicos do servidor público com a administração pública. Especificamente, ela cria três novos vínculos: o vínculo de experiência, que comporá uma das fases do processo seletivo dos servidores públicos; o vínculo por prazo indeterminado, que se refere às atividades contínuas da administração pública; e o cargo típico de Estado, englobando atividades relacionadas ao poder extroverso (regulamentar e fiscalizar) do Estado. Além disso, a PEC prevê a ampliação de dois vínculos precários já existentes: os servidores temporários (Art. 39-A, §2º, I, II, III) e os cargos de liderança e de assessoramento (Art. 37, V). No segundo caso, esses cargos poderão ser criados inclusive para o exercício de atribuições técnicas, sem observação das reservas meritocráticas existentes. Essa segmentação de vínculos concentrará direitos e garantias essenciais para o bom funcionamento da administração pública apenas nos cargos típicos de Estado, os quais ainda serão objeto de legislação própria numa segunda fase da reforma proposta pela PEC 32/2020. Nesse cenário, a estabilidade no serviço público (Art. 41, caput) e o direito a um processo rigoroso de demissão (Art.41, par. 1º, I, III) serão limitados às carreiras que se enquadrarem nessa categoria. Na área ambiental, isso produzirá uma forte assimetria entre servidor e sua chefia, acirrando ainda mais as interferências políticas, especialmente nas áreas mais visadas pelos interesses econômicos – o licenciamento e a fiscalização ambiental. Nas palavras de um entrevistado:

⁶ No caso da PEC 186/2019, ela foi convertida na emenda constitucional nº 109/2021, em 15 de março de 2021.

“Não existe fiscalização sem estabilidade. Eu já multei deputado, prefeito, governador, senador. Então, hoje o que garanta que eu faça meu trabalho é a estabilidade” (especialista em meio ambiente da área de fiscalização na Amazônia, 18/03/2021).

A concentração da estabilidade nos cargos típicos de Estado também tem potencial de afetar negativamente a profissionalização, uma vez que a rotatividade na administração pública desestimulará o servidor a se capacitar em gestão pública, além de impedir o processo de especialização por acúmulo de experiência. Na área ambiental, esse cenário é especialmente preocupante diante da complexidade dos problemas ambientais do país (Hochstetler 2019) e da escassez de servidores públicos atuantes na área (Ibama 2018, ICMBio 2018, MMA 2018, Ibama 2019, ICMBio 2019, MMA 2019). Para uma entrevistada, essa alteração dificultará o processo de capacitação dos servidores:

“Como somos servidores concursados e estáveis, a gente acaba fazendo uma capacitação cumulativa, a gente vai se aprofundando em certos temas (...). Com a rotatividade, como vamos fazer para capacitar um trabalho técnico? A gente vai ficar em um looping, capacitando em looping. Vai ser verba pública perdida (...). Estaremos sempre voltando à estaca zero e refazendo as coisas porque vai estar rodando servidores” (especialista em meio ambiente, lotado na DILIC/IBAMA, 22/03/2021).

Essa fragmentação dos vínculos dos servidores públicos com a administração pública também cria outros problemas para a gestão ambiental: as carreiras que não se enquadrarem no “cargo típico de Estado” poderão ter suas jornadas de trabalho e de remuneração reduzidas. Isso pode provocar a fuga de especialistas em meio ambiente experientes, uma vez que a remuneração desses servidores já é considerada baixa em comparação com carreiras similares (Souza 2017).

Uma segunda alteração relevante se refere à flexibilização do recrutamento meritocrático via concurso público para ingresso no serviço público. O recrutamento meritocrático é entendido como um instrumento que viabiliza a profissionalização da burocracia, uma vez que permite a seleção de indivíduos com conhecimento técnico adequado (Souza 2017, Gomide and Pereira 2018). A PEC 32/2020 insere a possibilidade, no âmbito do contrato de gestão, de contratação mediante processo seletivo simplificado (Art. 37, § 8, IV). Além disso, a ampliação da contratação por meio de vínculo por prazo determinado e a partir de cargos de livre provimento também radicaliza a flexibilização do recrutamento meritocrático. Na área ambiental, essa alteração pode abrir brechas para o recrutamento sem concurso público de servidores temporários para suprir o intenso déficit de servidores do setor. Esses servidores tendem a apresentar menor capacidade técnica, já que não serão submetidos necessariamente a um processo meritocrático de recrutamento, e ainda poderão exercer atividades no curto prazo com conflito de interesse com a área ambiental. Nas palavras de um entrevistado:

“Um dos motivos pelos quais alegamos que deveríamos ser carreira típica de Estado é porque trabalhamos com regulação e fiscalização. E com pessoas terceirizadas contratadas que hoje estão aqui deste lado e, no dia seguinte, precisam de outro emprego (...) onde essas pessoas vão trabalhar quando encerrar o contrato? Na consultoria, com o empreendedor” (especialista em meio ambiente, lotado na DILIC/IBAMA, 22/03/2021).

Outra alteração importante introduzida pela PEC 32/2020 se refere aos “superpoderes do presidente”, que amplia ainda mais os poderes da Presidência da República para organizar os órgãos, cargos e funções da administração pública. No primeiro caso, o presidente poderá, via decreto autônomo e sem apreciação pelo Congresso Nacional, criar ou extinguir órgão desde que não implique em aumento de despesa (Art. 84, c, d). Para os entrevistados, na área ambiental, isso viabilizará uma reconfiguração constante do setor, levando a perdas de especialização, à interrupção da memória institucional e a conflitos de competências quando os órgãos ambientais forem realocados em áreas alheias à ambiental. No caso da organização de cargos e funções, o presidente da República poderá, também via decreto autônomo, extinguir cargos não permanentes mesmo quando ocupados (Art. 84, VI, b, 2) e transformar cargos públicos efetivos (Art. 84, VI, e, f). De acordo com os especialistas em meio ambiente entrevistados, essa alteração permite que a extinção de cargos e funções seja utilizada como forma de punição ao agente público que se contrapor a interferências políticas indevidas nas suas atribuições técnicas, reduzindo ainda mais a autonomia dos gestores ambientais. Segundo um entrevistado, “a gente vai ficar sempre a mercê de uma ideologia ou de outra, seja ele [o presidente] quem for” (especialista em meio ambiente da área de fiscalização na Amazônia, 18/03/2021).

Na exposição de motivos que acompanha a PEC 32/2020, o ministro Paulo Guedes apresenta como uma das justificativas da proposta a necessidade de aumentar a eficiência e a efetividade da administração pública. Entretanto, as propostas não partem de um diagnóstico atual sobre o serviço público e seus principais gargalos. Também não analisa como as propostas sugeridas impactarão a capacidade de gestão do Estado brasileiro. Grande parte das alterações apresentadas se contrapõe a estudos contemporâneos sobre gestão pública e capacidade estatal, que indicam, por exemplo, que a estabilidade e a meritocracia no serviço público são essenciais para a inovação, profissionalização e redução da corrupção (Evans and Rauch 1999, Cingolani, Thomsson et al. 2013, Fukuyama 2013). A percepção dos entrevistados é que as alterações previstas pela PEC 32 irão desprofissionalizar a gestão ambiental, ampliar o assédio e promover a descontinuidade dos serviços públicos. Esse cenário pode ser intensificado pelas PECs 188/2019 e 186/2019 ao inserirem um novo marco fiscal de esvaziamento da administração pública. Assim, enquanto a PEC 188/2019 prevê a possibilidade de redução da jornada de trabalho com redução salarial, a PEC 186/2019 cria gatilhos que impedem que o Estado expanda seus gastos com pessoal.

Em conjunto, esse pacote de propostas de reformas administrativas apresenta uma forte natureza fiscalista sem se preocupar com a qualidade da prestação do serviço público. Na área ambiental, os impactos dessas propostas são especialmente preocupantes: de um lado, o setor tem enfrentado vários eventos de crise de alta complexidade – a exemplo do aumento expressivo das taxas de desmatamento e de queimada nos biomas da Amazônia e do Pantanal – e, de outro, a gestão ambiental já apresenta sérios gargalos (referentes à profissionalização, a recursos financeiros e a autonomia). Para os entrevistados, essas alterações podem aprofundar ainda mais esses problemas, levando ao colapso da gestão ambiental.

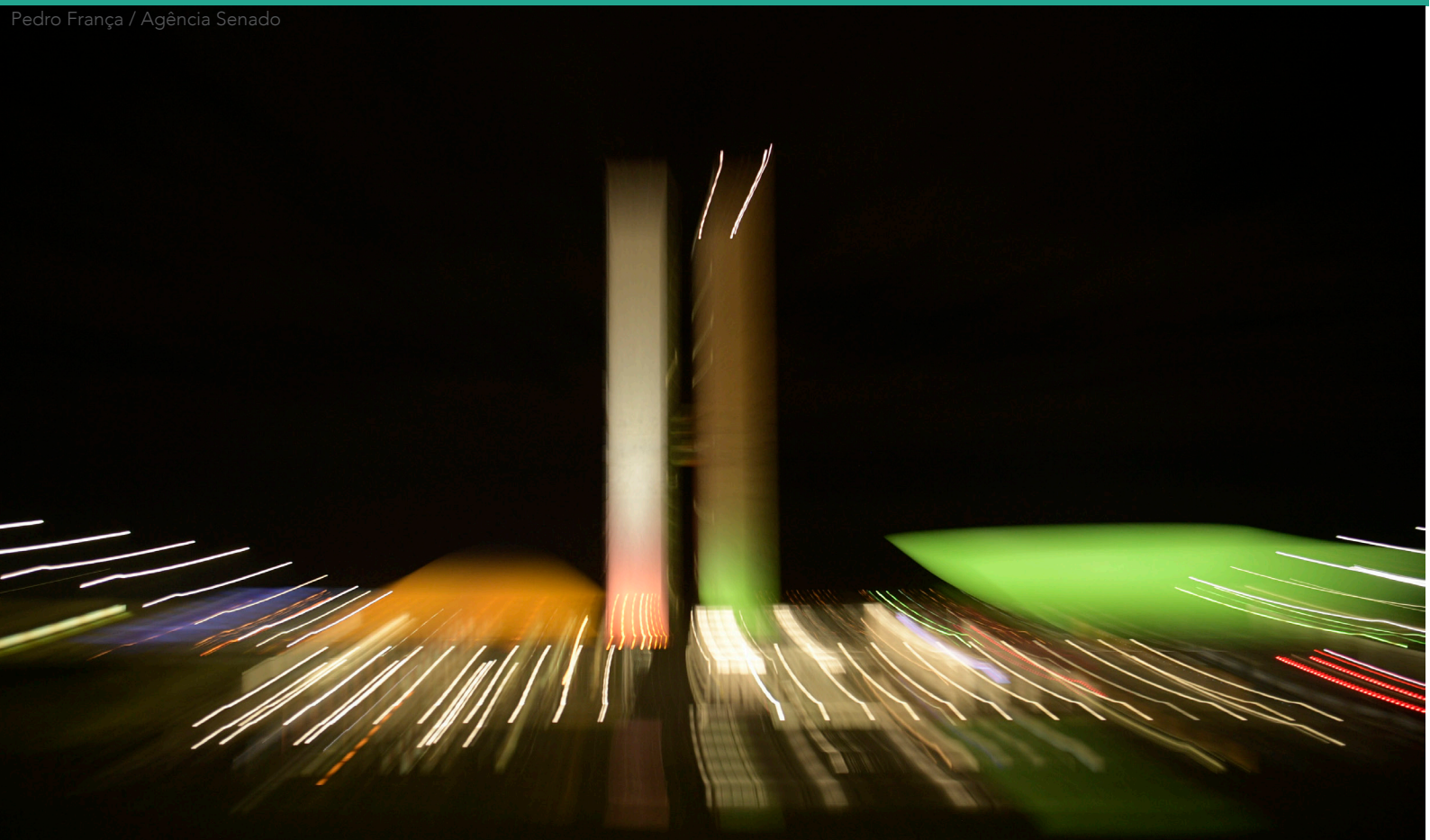
Referências Bibliográficas

- Abers, R. and A. Santiago (2017). A autonomia do burocrata técnico: o caso do licenciamento ambiental do Ibama. *Burocracia Federal de Infraestrutura Econômica - reflexões sobre capacidades estatais*. J. M. P. d. Paula, P. L. d. M. Palotti, P. L. C. Cavalcante and P. A. Alves. Brasília, Enap/Ipea: 179-216.
- Aucoin, P. (1990). "Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums." *Governance* 3(2): 115-137.
- Cingolani, L., et al. (2013). "Minding Weber more than ever." *The impacts of State Capacity and Bureaucratic Autonomy on development goals UNU-MERIT Working Paper Series 52*.
- Drechsler, W. (2020). "Good Bureaucracy: Max Weber and Public Administration Today." *Max Weber Studies* 20(2): 219-224.
- Evans, P. and J. E. Rauch (1999). "Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of" Weberian" state structures on economic growth." *American sociological review*: 748-765.
- Fukuyama, F. (2013). "What is governance?" *Governance* 26(3): 347-368.
- Gomide, A. d. Á. and A. K. Pereira (2018). "Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo." *Revista de administração pública* 52(5): 935-955.
- Hochstetler, K. (2019). *Environmental Politics and Policy. Routledge Handbook of Brazilian Politics*. B. Ames. New York, Taylor & Francis.
- Ibama (2018). *Relatório de Gestão Integrado do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais de 2018*. Brasília.
- Ibama (2019). *Relatório de Gestão Integrado do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais de 2019*. Brasília.
- ICMBio (2018). *Relatório de Gestão Integrado do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade de 2018*. Brasília.
- ICMBio (2019). *Relatório de Gestão Integrado do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade de 2019*. Brasília.
- MMA (2018). *Relatório de Gestão Integrado do Ministério do Meio Ambiente 2018*. Brasília.
- MMA (2019). *Relatório de Gestão Integrado do Ministério do Meio Ambiente 2019*. Brasília.
- Skocpol, T., et al. (1985). *Bringing the state back in*, Cambridge.
- Souza, C. (2017). "Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas." *Revista de administração pública* 51(1): 27-45.

QUADRO RESUMO

PRINCIPAIS ALTERAÇÕES DA PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32/2020 E SEUS IMPACTOS NA GESTÃO AMBIENTAL

Ana Karine Pereira^{1 2}
Fabiano Toni³
Raphael Machado⁴
Thaís Mamede Soares⁵
André Lima⁶
Mateus B. Fernandes⁷



| Alterações Introduzidas pela PEC 32/20 | Possíveis Impactos na Gestão Ambiental | Percepção dos Especialistas em Meio Ambiente Entrevistados |
|---|--|--|
| <p>Limitação do alcance da estabilidade no serviço público (Art. 41, caput) e do direito a um processo rigoroso de demissão (Art. 41, §1º, I, III) aos “cargos típicos de Estado”</p> | <p>No caso da carreira de especialista em meio ambiente não se enquadrar como cargo típico de Estado, a alteração reduzirá a autonomia desses servidores públicos através da flexibilização dos processos de demissão, criando um cenário de forte assimetria entre o servidor e sua chefia. A autonomia consiste na capacidade do servidor público de influenciar o processo decisório de sua organização e de realizar suas atribuições técnicas sem interferências políticas. Ela é sustentada pela estabilidade e representa uma condição importante para a capacidade do Estado de resolver crises e ofertar políticas satisfatórias ao estimular a inovação e reduzir a corrupção (Cingolani, Thomsson et al. 2013, Drechsler 2020, Drechsler and Kattel 2020). Na área ambiental, a autonomia é imprescindível, tendo em vista a tensão entre interesses econômicos e políticos (Hochstetler and Keck 2007). A redução da autonomia do gestor ambiental é potencialmente grave em áreas chaves, como a fiscalização e o licenciamento ambiental, levando à inviabilização de suas atividades.</p> | <p>“Não existe fiscalização sem estabilidade. Eu já multei deputado, prefeito, governador, senador. Então, hoje o que garanta que eu faça meu trabalho é a estabilidade” (especialista em meio ambiente da área de fiscalização na Amazônia, 18/03/2021).</p> <p>“(…) O servidor com estabilidade diz que não faz e não faz! Então, [com a aprovação deste dispositivo] teremos um problema além das demissões, porque os servidores vão trabalhar sob tensão o tempo todo. Se você acabar fazendo, você que terá que responder pela ação e arcar com a responsabilidade dela, inclusive criminal. Se você não fizer, pode ser demitido” (especialista em meio ambiente aposentado, com experiência no Ibama e SFB, 22/03/2021).</p> |

¹ Esta pesquisa foi produzida sob demanda e com o apoio do Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS), da Rede de Advocacy Colaborativo (RAC) e do Instituto Clima e Sociedade (ICS). O estudo foi executado pelo Laboratório de Política e Sustentabilidade (PolisS) do Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) da Universidade de Brasília (UnB).

² Ana Karine Pereira é professora adjunta do CDS/UnB. Contato: ana.pereira@unb.br

³ Fabiano Toni é professor associado do CDS/UnB. Contato: ftoni@unb.br

⁴ Raphael Machado é professor substituto do Instituto de Ciência Política (IPOL) da UnB e pesquisador visitante do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Contato: raphaelmachado2@gmail.com

⁵ Thaís Mamede Soares é mestranda do CDS/UnB. Contato: t.mamedesoares@gmail.com

⁶ André Lima é coordenador do Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS), e do GT Socioambiental da Rede de Advocacy Colaborativo (RAC). Contato: alima1271@gmail.com

⁷ Mateus B. Fernandes é assessor de advocacy socioambiental no Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS). Contato: mateus@mbf.net.br

| | | |
|--|--|---|
| | <p>A estabilidade no serviço público estimula a profissionalização e o acúmulo de conhecimento técnico do servidor público, em razão da permanência contínua e do compromisso de longo prazo assumido pelo servidor (Evans and Rauch 1999). Capacidades imprescindíveis para a formulação e execução da política ambiental, dada a complexidade dos problemas ambientais do país (Hochstetler 2019). A instabilidade na administração pública ambiental desestimulará a capacitação dos servidores e impedirá o processo de especialização por acúmulo de experiência na gestão pública.</p> | <p>“Como somos servidores concursados e estáveis, a gente acaba fazendo uma capacitação cumulativa, a gente vai se aprofundando em certos temas (...). Com a rotatividade, como vamos fazer para capacitar um trabalho técnico? A gente vai ficar em um looping, capacitando em looping. Vai ser verba pública perdida (...). Estaremos sempre voltando à estaca zero e refazendo as coisas porque vai estar rodando servidores” (especialista em meio ambiente, lotado na DILIC/IBAMA, 22/03/2021).</p> <p>“A equipe precisa ter cara de equipe e ter um treinamento coletivo para determinados temas: tem a equipe de portos, a equipe de empreendimentos lineares (...). Não dá para simplesmente parar de fazer concurso e contratar terceirizado ou temporário. Isso no licenciamento é muito complicado. Tem um aprendizado coletivo aí que precisa ser feito” (ex-dirigente público do Ibama, 12/04/2021).</p> |
| <p>Redução da jornada de trabalho e da remuneração para os servidores com vínculo por prazo determinado e indeterminado (Art. 37, §20)</p> | <p>No caso da carreira de especialista em meio ambiente não se enquadrar como cargo típico de Estado, a redução da jornada de trabalho com corte salarial proporcional pode provocar a fuga de servidores especializados e experientes da área ambiental. Atualmente, já existe uma discrepância na remuneração de especialistas de meio ambiente em relação às carreiras similares da administração pública federal (Souza 2017).</p> | <p>“O pessoal fica um tempo ali [na carreira de especialista em meio ambiente] e depois procura outras áreas – geralmente no legislativo, judiciário ou nos órgãos de controle – para buscar uma posição e um salário melhor. Há também colegas estressados que vão trabalhar com ONGs ou montam uma empresa e vão trabalhar com licenciamento. Eles se desvinculam da gestão governamental por não ter estômago. Eles percebem que estão em uma carreira que não é valorizada (...). Tem muita gente desestimulada” (especialista em meio ambiente, lotado no MMA, 18/03/2021).</p> |

| | | |
|--|---|--|
| <p>Flexibilização da acumulação remunerada de cargos públicos para servidores não ocupantes de cargos típicos de Estado, desde que haja compatibilidade de horário e que não haja conflito de interesse (Art. 37, XVI-B)</p> | <p>No caso da carreira de especialista em meio ambiente não se enquadrar como cargo típico de Estado, os servidores perderão a dedicação exclusiva, impactando na eficiência do serviço prestado (Weber 1999). Isso fragiliza ainda mais os órgãos que enfrentam constantemente graves problemas de déficit de servidores públicos (Ibama 2018, ICMBio 2018, MMA 2018, Ibama 2019, ICMBio 2019, MMA 2019), impactando a capacidade de entrega de políticas satisfatórias.</p> | <p>“Com este dispositivo perde um pouco a noção do ‘servir ao público’. Você deixa de ser servidor público para ser funcionário público. Você está ali trabalhando para o governo, mas você poderia montar uma empresa. Têm coisas que podem ser boas para o servidor se ele souber aproveitar, mas para o Estado e para a sociedade a tendência é que sejam prejudiciais por causa da precarização a partir desta flexibilização toda (especialista em meio ambiente, lotado no MMA, 18/03/2021).</p> |
| <p>Ampliação das possibilidades de nomeações de cargos de livre provimento, sem a observação das reservas meritocráticas existentes (Art. 37, V)</p> | <p>As interferências políticas na rotina de trabalho dos especialistas em meio ambiente ocorrem “de cima para baixo” a partir da atuação dos ocupantes de cargos de chefia. A alteração do dispositivo pode intensificar a presença de dirigentes públicos com interesses conflitantes com a área ambiental, reduzindo a autonomia dos servidores.</p> <p>A aprovação dessa alteração potencializará a abertura de brechas na ocupação de cargos de chefia por pessoas sem conhecimento técnico na área ambiental, provocando uma crise de liderança e de paralisia do setor.</p> | <p>“Hoje a gente consegue fazer algum trabalho ainda porque alguns cargos de DAS foram transformados em funções gratificadas, que hoje só são ocupadas por servidores (...). Se os chefes imediatos também forem pessoas de fora, posso te dizer que teríamos um colapso da fiscalização como um todo” (especialista em meio ambiente da área de fiscalização na Amazônia, 18/03/2021).</p> <p>“Este dispositivo viabiliza dar emprego para correligionários em detrimento do conhecimento. Você vai ter um cara que não sabe fazer e vai querer ser chefe de servidores que estão com conhecimento profundo da instituição e da própria legislação ambiental” (especialista em meio ambiente aposentado, com experiência no Ibama e SFB, 22/03/2021).</p> |

| | | |
|--|--|--|
| <p>Ampliação de contratação de servidor público na modalidade temporária (Art. 39-A, §2º, I, II, III). Limitação do recrutamento meritocrático via concurso público para os cargos típicos de Estado e por vínculo indeterminado (Art. 37, II-A, II-B). Além disso, insere a possibilidade, no âmbito do contrato de gestão, de contratação mediante processo seletivo simplificado (Art. 37, § 8, IV)</p> | <p>Essa alteração viabilizará a contratação de servidores temporários para a execução da política do meio ambiente para suprir o intenso déficit de servidores no setor (Ibama 2018, ICMBio 2018, MMA 2018, Ibama 2019, ICMBio 2019, MMA 2019). Entretanto, além de não serem selecionados por um processo rigoroso e meritocrático, os servidores temporários podem exercer atividades no curto prazo com conflito de interesse com a área ambiental.</p> | <p>“Um dos motivos pelos quais alegamos que deveríamos ser carreira típica de Estado é porque trabalhamos com regulação e fiscalização. E com pessoas terceirizadas contratadas que hoje estão aqui deste lado e, no dia seguinte, precisam de outro emprego (...) onde essas pessoas vão trabalhar quando encerrar o contrato? Na consultoria, com o empreendedor” (especialista em meio ambiente, lotado na DILIC/IBAMA, 22/03/2021). “O temporário não responde civil e criminalmente pelo que ele faz (...). Terceirizar licenciamento como estão querendo fazer não existe em nenhum lugar do mundo (...). Eu não posso dar poder de polícia para quem não tem fé pública” (especialista em meio ambiente, lotado no MMA, 04/03/2021).</p> |
| <p>Amplia os poderes do presidente da República para organizar os órgãos da administração pública, podendo inclusive criar ou extinguir órgãos desde que não implique em aumento de despesa (Art. 84, VI, c, d)</p> | <p>Viabiliza a reconfiguração frequente de órgãos sem que haja um amplo debate com a sociedade, criando um cenário em que os especialistas do meio ambiente sejam realocados em novos órgãos da área ambiental ou não. Isso demanda esforços técnicos para a adaptação, levando a perdas em termos de especialização. Além disso, esse processo tende a interromper a memória institucional da instituição, criando conflitos de competências quando os órgãos ambientais são realocados em áreas alheias à ambiental.</p> | <p>“A gente ia sair da Secretaria de Biodiversidade para a Secretaria de Ecossistema e aí você vê que as pessoas não sabem o que é que tinha no departamento. E quando chega lá é um elefante branco porque elas pensavam que iam trabalhar com um assunto e chegam lá e têm outros projetos” (especialista em meio ambiente, lotado no MMA, 18/03/2021). “Isso é o grande risco democrático que a gente corre (...). Pode chegar um louco e extinguir um órgão só porque ele está ‘atrapalhando’ certo projeto. Porque aí você cria um vácuo” (especialista em meio ambiente, lotado no MMA, 04/03/2021).</p> |

| | | |
|--|---|---|
| <p>Amplia os poderes do presidente da República para organizar os cargos e funções da administração pública, podendo extinguir cargos não permanentes mesmo quando ocupados (Art. 84, VI, b, 2) e transformar cargos públicos efetivos (Art. 84, VI, e, f)</p> | <p>Viabiliza a utilização da extinção de cargos e funções como forma de punição ao agente público que se contrapor a interferências políticas indevidas nas suas atribuições técnicas, reduzindo a autonomia dos servidores públicos.</p> | <p>“A gente vai ficar sempre a mercê de uma ideologia ou de outra, seja ele [o presidente] quem for” (especialista em meio ambiente da área de fiscalização na Amazônia, 18/03/2021).</p> |
|--|---|---|

Referências Bibliográficas

- Cingolani, L., et al. (2013). “Minding Weber more than ever.” The impacts of State Capacity and Bureaucratic Autonomy on development goals UNU-MERIT Working Paper Series 52.
- Drechsler, W. (2020). “Good Bureaucracy: Max Weber and Public Administration Today.” *Max Weber Studies* 20(2): 219-224.
- Drechsler, W. and R. Kattel (2020). “Debate: The developed civil servant—providing agility and stability at the same time.” *Public Money & Management* 40(8): 549-551.
- Evans, P. and J. E. Rauch (1999). “Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of” Weberian” state structures on economic growth.” *American sociological review*: 748-765.
- Hochstetler, K. (2019). *Environmental Politics and Policy*. Routledge Handbook of Brazilian Politics. B. Ames. New York, Taylor & Francis.
- Hochstetler, K. and M. E. Keck (2007). *Greening Brazil: Environmental activism in state and society*, Duke University Press.
- Ibama (2018). *Relatório de Gestão Integrado do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais de 2018*. Brasília.
- Ibama (2019). *Relatório de Gestão Integrado do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais de 2019*. Brasília.
- ICMBio (2018). *Relatório de Gestão Integrado do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade de 2018*. Brasília.
- ICMBio (2019). *Relatório de Gestão Integrado do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade de 2019*. Brasília.
- MMA (2018). *Relatório de Gestão Integrado do Ministério do Meio Ambiente 2018*. Brasília.
- MMA (2019). *Relatório de Gestão Integrado do Ministério do Meio Ambiente 2019*. Brasília.
- Souza, C. (2017). “Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas.” *Revista de administração pública* 51(1): 27-45.
- Weber, M. (1999). *Economia e Sociedade*. Brasília, UnB.

ESTUDO COMPLETO

IMPACTOS DA REFORMA ADMINISTRATIVA NA GESTÃO AMBIENTAL¹

Ana Karine Pereira²
Fabiano Toni³
Raphael Machado⁴
Thaís Mamede Soares⁵
André Lima⁶
Mateus B. Fernandes⁷

André Corrêa / Agência Senado



1 Introdução

O objetivo deste texto de discussão é apresentar os pontos principais da proposta de emenda constitucional nº 32/2020, conhecida como “PEC da Reforma Administrativa”, em tramitação no Congresso Nacional, e discutir seus potenciais impactos sobre a política e a gestão ambiental em nível federal. A PEC em questão alcança os servidores públicos civis dos três Poderes, englobando também as esferas estaduais e municipais, com exceção dos membros dos poderes – magistrados, promotores e parlamentares. Além da PEC 32, também serão discutidas, de forma complementar, as PECs 186/2019 (“PEC Emergencial”) e a 188/2019 (“PEC do Pacto Federativo”). No caso da PEC 186/2019, ela foi aprovada na forma de emenda constitucional nº 109/2021, em 15 de março de 2021. Em conjunto, essas três propostas apresentam medidas que afetam profundamente o funcionamento da administração pública: enquanto a PEC 32 se concentra no funcionalismo público, as PECs 186/2019 e 188/2019 introduzem um novo marco fiscal que produzirá impactos indiretos na gestão pública. Neste TD discutimos os possíveis efeitos das reformas para o funcionamento da administração pública ambiental e da capacidade do setor ambiental brasileiro de ofertar políticas públicas satisfatórias e tempestivas diante do contexto atual de acirramento das crises ambientais e das crescentes taxas de desmatamento.

A estratégia metodológica para a elaboração deste relatório teve quatro etapas: 1) inicialmente realizamos uma análise de conteúdo das referidas PECs; 2) esta análise foi aprofundada e calibrada por meio de entrevistas individuais com três lideranças de associações de servidores públicos – Sindicato Nacional dos Servidores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (AFIPEA); Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (ASSECOR) e Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP). O mapeamento detalhado das principais alterações da PEC 32/2020 encontra-se no apêndice II deste TD. 3) Com o objetivo de investigar como as principais alterações mapeadas podem afetar a rotina de trabalho dos especialistas em meio ambiente, entrevistamos nove gestores ambientais e lideranças das associações dos servidores do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (ASIBAMA) e dos servidores da carreira de especialista em meio ambiente (ASCEMA). Os entrevistados são servidores que atuam ou já atuaram no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) – incluindo as áreas de fiscalização e de licenciamento ambiental -, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Serviço Florestal Brasileiro (SFB). 4) A percepção dos entrevistados foi complementada pela análise documental dos relatórios de gestão do Ibama, ICMBio, MMA e Controladoria Geral da União (CGU) referentes aos anos de 2018 e 2019. Além disso, extraímos

¹ Esta pesquisa foi produzida sob demanda e com o apoio do Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS), da Rede de Advocacy Colaborativo (RAC) e do Instituto Clima e Sociedade (ICS). O estudo foi executado pelo Laboratório de Política e Sustentabilidade (PolisS) do Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) da Universidade de Brasília (UnB).

² Ana Karine Pereira é professora adjunta do CDS/UnB. Contato: ana.pereira@unb.br

³ Fabiano Toni é professor associado do CDS/UnB. Contato: ftoni@unb.br

⁴ Raphael Machado é professor substituto do Instituto de Ciência Política (IPOL) da UnB e pesquisador visitante do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Contato: raphaelmachado2@gmail.com

⁵ Thais Mamede Soares é mestranda do CDS/UnB. Contato: t.mamedesoares@gmail.com

⁶ André Lima é coordenador do Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS), e do GT Socioambiental da Rede de Advocacy Colaborativo (RAC). Contato: alima1271@gmail.com

⁷ Mateus B. Fernandes é assessor de advocacy socioambiental no Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS). Contato: mateus@mbf.net.br

e analisamos, a partir de estatística descritiva, informações do Painel Estatístico de Pessoal (PEP) e do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) sobre alguns indicadores de capacidades estatais dos órgãos que compõem a administração pública do meio ambiente. Essas complementações foram necessárias para verificar a situação atual das condições de trabalho e instrumentos de capacidade estatal na área ambiental para que se possa compreender o potencial da PEC da Reforma Administrativa de acirrar desafios já enfrentados por esses órgãos.

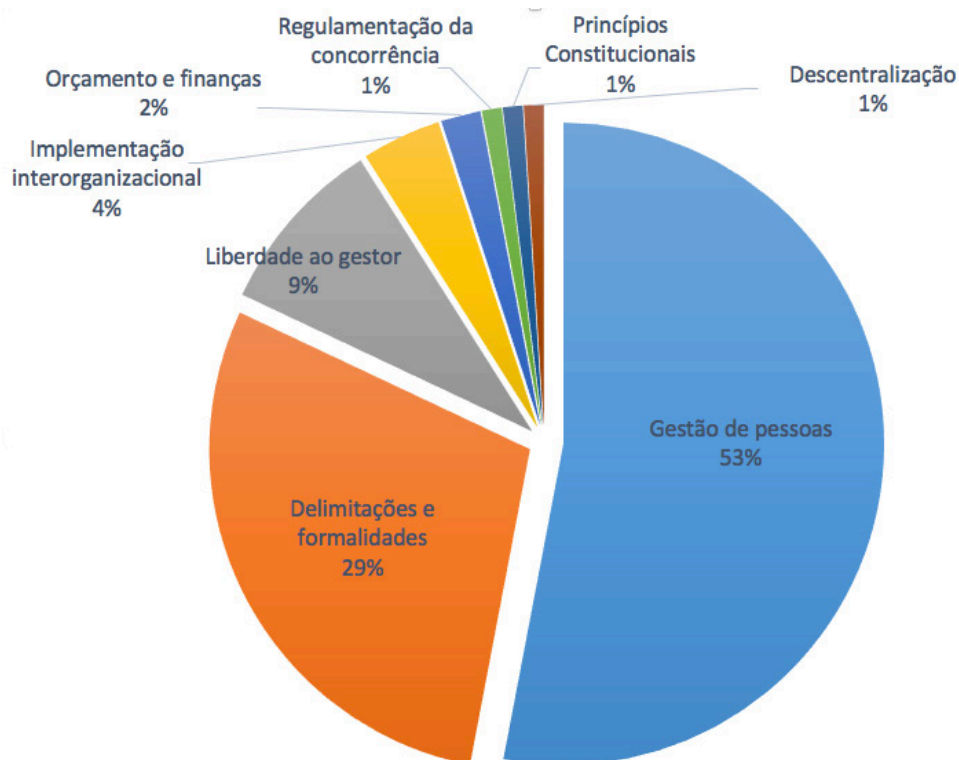
Além desta introdução, este TD encontra-se dividido em mais três seções: na seção seguinte são apresentadas as principais alterações da PEC da Reforma Administrativa; na segunda, analisamos o potencial impacto dessas alterações na gestão ambiental; a última seção apresenta as considerações finais.

2 Alterações das Propostas de Reforma Administrativa

2.1 Fragmentação dos vínculos jurídicos do servidor público com a administração pública

A análise da PEC 32/2020 indica que seu principal foco é o funcionalismo público e o ciclo de gestão de pessoas na administração pública. De acordo com o estudo de Secchi et al (2021, p. 10-11), mais da metade do conteúdo da PEC trata da regulamentação da relação de trabalho entre o Estado e o servidor público (vide figura 1).

Figura 1. Distribuição percentual do texto da PEC 32/2020 em Análise Sistemática de Conteúdo



Fonte: Secchi et al (2021, p.9).

Ainda segundo os autores, a melhor caracterização da proposta seria “reforma do funcionalismo público” e não propriamente uma reforma administrativa. Aspectos organizacionais e de gestão são negligenciados pelo texto apresentado pelo ministro da economia, os quais, numa reforma administrativa de caráter abrangente, deveriam ser considerados (Barzelay, 2000; Barzelay, Gaetani, Cortázar & Cejudo, 2003).

A partir desse diagnóstico, focaremos nossa discussão em aspectos diretamente relacionados à profissionalização do servidor junto à administração pública por meio do vínculo empregatício, seu formato e garantias relacionadas a ele, assim como os critérios de autonomia para a realização do trabalho do servidor.

O vínculo jurídico com a administração pública estabelece as garantias, direitos e obrigações a que se submete o servidor público – tais como a possibilidade de estabilidade no serviço público e os critérios e devido processo para a demissão do servidor. Diferentemente da iniciativa privada, o vínculo jurídico do servidor público requer uma maior proteção como consequência da natureza do serviço prestado, que deve ser regido pela impessoalidade e imparcialidade. Dessa forma, o servidor deve gozar de forte autonomia para se blindar de interesses particulares, o que exige estabilidade e um processo rigoroso de demissão. De acordo com a liderança da AFIPEA entrevistada (entrevista 3, 22/03/2021), a Constituição de 1988 criou o Regime Jurídico Único (RJU) para contratação e gestão da força de trabalho do setor público. O RJU criou uma série de mecanismos jurídicos e institucionais que organizam o ingresso e a progressão na carreira no serviço público com base na estabilidade.

Como será demonstrado, a PEC 32 propõe, ao introduzir o artigo 39-A, a segmentação e a precarização dos vínculos do servidor público com a administração pública. Para a liderança da AFIPEA entrevistada, essa medida de multiplicação das formas de contratação representa também uma ampliação das possibilidades de demissão (Art. 41, § 1º, I, III). O argumento do governo é que a instabilidade e a possibilidade de enfrentar um processo de demissão mais flexível, nos moldes da iniciativa privada, estimularia o servidor público a entregar um trabalho mais satisfatório. Para a liderança da ANESP entrevistada (entrevista 1, 22/02/2021), outro argumento do governo no que se refere à precarização dos vínculos é a necessidade de corte de custos, uma vez que haveria uma flexibilidade da possibilidade de demissão. Segundo ele, o problema dessa argumentação é que ela não é acompanhada por uma análise sobre os impactos da medida na capacidade de oferta de serviços pela administração pública, uma vez que a proposta de reforma não é embasada por um diagnóstico sobre a situação da administração pública brasileira. Assim, não há estudos que apontem, por exemplo, que a estabilidade é um problema que causa disfunções na gestão pública.

Estudos aplicados sobre gestão pública contradizem a proposta da PEC 32 no que se refere à estabilidade ao concluírem que uma burocracia estável é um ingrediente fundamental para a inovação no serviço público e para o estímulo de capacitação no longo prazo (Drechsler 2020, Drechsler and Kattel 2020). Além disso, é argumentado que as abordagens de reforma administrativa que transferem princípios econômicos da esfera privada para a pública fracassam muitas vezes por não reconhecer as diferenças fundamentais entre os dois setores (Drechsler 2020). Para os especialistas, uma burocracia estável e autônoma seria a garantia contra práticas de corrupção e uma forma de blindar o serviço público dos interesses das classes mais poderosas (Drechsler 2020). Nas palavras de (Drechsler 2005),

“O uso de técnicas proveniente do mundo dos negócios na esfera pública confunde os requisitos mais básicos de qualquer Estado, particularmente de uma Democracia – como atenção à regularidade, transparência e o devido processo, ao invés de baixos custos e rapidez – com um passivo”.

O entrevistado da ANESP (entrevista 1, 22/02/2021) reforça o vínculo entre estabilidade e autonomia, uma vez que, se o servidor não gozar de estabilidade, ele poderá ser ameaçado de demissão caso contrarie ordens ilegais do chefe. Nesse cenário, o servidor ficará mais suscetível a pressões políticas, a assédio de todos os tipos e a perseguições.

A PEC 32/2020 altera a Constituição de 1988 ao inserir o Art. 39-A e prever quatro novas categorias de regimes jurídicos de pessoal: I - vínculo de experiência; II - vínculo por prazo determinado; III - cargo com vínculo por prazo indeterminado; IV - cargo típico de Estado; e V - cargo de liderança e assessoramento. As subseções a seguir detalham essas modalidades de vínculo e apresentam a percepção dos três entrevistados da AFIPEA, ASSECOR e ANESP.

2.1.1 O vínculo de experiência (Art.39-A, I)

O “vínculo de experiência” comporá uma das fases do processo seletivo dos servidores públicos, sendo caracterizado por um período de experiência efetivo como etapa do concurso público para ingresso em cargo típico de Estado ou para ocupar cargo por prazo indeterminado. No primeiro caso, esse período se refere a dois anos; enquanto, no segundo, a pelo menos um ano.

2.1.2 O vínculo por prazo determinado e por prazo indeterminado (Art.39-A, II, III)

Os servidores enquadrados no vínculo “por prazo determinado” serão contratados na modalidade de servidores públicos temporários. Apesar do cargo com vínculo temporário já ser previsto pela CF/1988 (art. 37, IX) a fim de “atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”, a PEC 32/2020 detalha e amplia as situações que viabilizam a contratação por prazo determinado: necessidade temporária decorrente de calamidade, de emergência, de paralisação em atividades essenciais ou de acúmulo transitório de serviço; atividades, projetos ou necessidades de caráter temporário ou sazonal, com indicação expressa da duração dos contratos; e atividades ou procedimentos sob demanda (Art.39-A, § 2º, I-III). De acordo com a entrevistada da ASSECOR (entrevista 2, 22/02/2021), atualmente o poder público abusa da contratação de temporários, que, em muitos casos, estão trabalhando em áreas que deveriam ser exclusivas de servidores estatutários. Com a ampliação, esse tipo de situação pode se intensificar.

A categoria “vínculo por prazo indeterminado” se relaciona às atividades contínuas da administração pública, mas que não são típicas do Estado. Essas atividades são técnicas, administrativas ou especializadas, e as que envolvem maior contingente de pessoas. Para a entrevistada da ASSECOR (entrevista 2, 22/02/2021), esse tipo de vínculo se assemelha ao de celetista. Entretanto, o servidor

não terá as compensações para a falta de estabilidade que os celetistas possuem, como o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) e o seguro-desemprego.

Os dois tipos de categorias pressupõem vínculos bastante precários com a administração pública, uma vez que eles não gozarão de estabilidade (Art. 41, caput). De acordo com a liderança da AFIPEA entrevistada, esses cargos serão regidos provavelmente pela CLT ou por outro tipo de regime jurídico que não o RJU. As regras mais rigorosas para perda de vínculo com a administração pública (decisão proferida por órgão judicial colegiado; processo administrativo; procedimento de avaliação de desempenho, na forma da lei) não se aplicam a essas duas categorias de servidores (Art. 41, §1º, I, III). Para a liderança da ANESP entrevistada, a Constituição de 1988 já prevê a demissão por insuficiência de desempenho para qualquer cargo. Isso significa que a alteração proposta na PEC acrescenta somente critérios subjetivos da chefia.

Em conjunto, esse tipo de vínculo tende a reduzir a autonomia do servidor público, que, diante de interferências políticas, estará em uma posição vulnerável para contestá-las ou mesmo para denunciar ações de corrupção, por receio de demissão (Cingolani, Thomsson et al. 2013). A liderança da AFIPEA entrevistada reforça que a quebra da estabilidade para essas categorias produzirá uma situação de insegurança jurídica para o servidor e de forte assimetria entre empregado e empregador, em um cenário em que “incentivos pecuniários para progressão e para permanência no cargo vão depender de um alinhamento ideológico”. Para o entrevistado da ANESP (entrevista 1, 22/02/2021), os cargos cujas decisões afetem diretamente interesses econômicos são os mais vulneráveis a sofrerem interferências políticas diante da possibilidade de demissão. Esse é o caso dos especialistas em meio ambiente, especialmente dos analistas e técnicos que trabalham nas áreas de fiscalização e de licenciamento ambiental.

A instabilidade também cria uma situação que desmotivará processos de capacitação dos servidores; isso porque eles estarão sujeitos à um processo sumário de demissão e terão sempre a preocupação com sua recolocação profissional no setor privado. Como as capacidades exigidas nos setores público e privado são muito distintas, estes servidores tenderiam a se preparar para o mercado privado, no qual há um maior número potencial de empregadores. Com isso, deixariam de se especializar em gestão pública (entrevista 1, 22/02/2021). O presidente da AFIPEA reforça esse argumento:

“É óbvio que uma força de trabalho que vai ter um grau de rotatividade maior do que o atual, que não vai ter o estatuto da estabilidade como segurança jurídica, ou seja, que não vai ter uma perspectiva de progressão profissional ao longo do tempo, ele não vai criar estímulos para se profissionalizar, para se capacitar. O próprio governo vai deixar de investir nisso, já investe pouco e investe mal hoje em dia, e vai ter menos estímulo ainda nisso, com essa força de trabalho a serviço do dirigente de plantão. Então, o que deve acontecer se isso for aprovado nesses termos, ao longo do tempo, uma piora do desempenho do próprio Estado relativamente às suas funções precípuas, porque a qualidade da força de trabalho vai diminuir ao longo do tempo, diferente do que estava acontecendo desde a Constituição até hoje, que por meio de concurso, por meio de formação contínua, por meio de perspectiva profissional, por meio de seguranças que vão deixar de existir. Estava em curso

um processo de profissionalização paulatina da força de trabalho do serviço do Estado. Então isso é o que vai ser rompido com a reforma administrativa se ela for aprovada dessa forma”.

A PEC 32 também prevê a redução da jornada de trabalho e da remuneração para os servidores com esse tipo de vínculo (Art. 37, §20), além de autorizar que eles acumulem cargos públicos remunerados desde que haja compatibilidade de horário e que não haja conflito de interesse (Art. 37, XVI-B). A atuação exclusiva em determinado cargo no serviço público é considerada como uma condição essencial para a disciplina, eficiência e rapidez do serviço público (Weber 1999). De acordo com o presidente da AFIPEA, a flexibilização da acumulação de cargos seria uma forma de manter a atratividade do serviço público, uma vez que provavelmente haverá um rebaixamento dos salários de entrada e dos incrementos devido às progressões na carreira. Assim, apesar de ganhar menos e de não ter estabilidade, o servidor público poderia atuar em outro cargo como forma de compensação. Entretanto, isso diminuiria a dedicação ao serviço público e pioraria o desempenho agregado do serviço público. Essas medidas são fortalecidas com a PEC 188/2019, que prevê a redução da jornada dos servidores com redução proporcional dos salários.

2.1.3 Os cargos típicos de Estado (Art.39-A, IV)

Os servidores vinculados ao “cargo típico de Estado” atuarão em atividades próprias do Estado, sensíveis, estratégicas ou que representam o poder extroverso do Estado. Os critérios para a definição dos cargos típicos de Estado serão determinados posteriormente, por lei complementar federal (Art. 39-A, §1º). Essa decisão já foi amplamente discutida e criticada por alguns estudiosos da administração pública brasileira, especialmente no contexto de debate em torno da emenda constitucional 19/1998. É apontado que esse processo é geralmente marcado por excesso de arbitrariedade e influência de certas carreiras em detrimento de diagnósticos e estudos complexos das carreiras, suas competências e necessidades do Estado brasileiro (Abrucio 2007). A falta de critérios e definições acerca das carreiras típicas de Estado é objeto da crítica recente de Peci (2020), que afirma que a reforma falha em não ser sustentada por análises que buscam estimar seus impactos e suas projeções futuras, sem nenhuma espécie de planejamento na gestão de pessoas no setor público. Para o entrevistado da ANESP, essa medida abriria uma brecha para que o Estado fosse reduzido. De acordo com o presidente da AFIPEA, possivelmente, esses cargos se limitarão a Forças Armadas, polícia, finanças/orçamento, fiscalização e controle. Além disso, até que seja regulamentado, os estados e municípios poderão definir o que eles consideram como cargo típico de Estado, provocando uma situação de forte instabilidade.

Esses servidores seriam submetidos a garantias, prerrogativas e deveres diferenciados, representando a única categoria que integraria o regime jurídico único. Ao estabelecer, no caput do artigo 41 que “adquire a estabilidade o servidor que, após o término do vínculo de experiência, permanecer por um ano em efetivo exercício em cargo típico de Estado, com desempenho satisfatório, na forma da lei”, a PEC 32 limita a possibilidade de alcance de estabilidade apenas para esses servidores. Assim, o processo de perda de cargo para esses servidores é rigoroso – dependendo

de decisão proferida por órgão judicial colegiado, processo administrativo e procedimento de avaliação de desempenho (Art. 41, §1º, I, III).

Em regra, esses servidores devem executar suas atividades no serviço público de forma exclusiva, havendo vedação de acumulação de cargos público remunerados – com exceção de atividades de docência ou de atividades profissionais de saúde regulamentadas (Art. 37, XVI, XVI-A). Além disso, ao inserir o parágrafo 18 no artigo 37 da CF de 1988, a PEC 32 prevê que esses servidores não poderão ter suas jornadas e remuneração reduzidas.

A emenda constitucional nº 19/1988 também previa uma segmentação da administração pública ao estabelecer o núcleo estratégico do Estado, as atividades exclusivas e os serviços não-exclusivos. Entretanto, de acordo com os entrevistados, além de não ter sido regulamentada, isso não implicaria na extrema limitação de estabilidade a apenas os servidores do núcleo estratégico. Estudos da área da administração pública e reforma do Estado já apontaram que esse tipo de segmentação tende a produzir um investimento em profissionalização apenas nas carreiras consideradas como estratégicas (Paula 2005). Nesse contexto, a administração pública brasileira, que já é considerada como fragmentada (Bersch, Praça et al. 2017), ficaria ainda mais assimétrica em termos de capacidades.

2.1.4 Os cargos de liderança e assessoramento (Art. 39-A, V)

A PEC 32 amplia as possibilidades de ocupação de cargos de livre provimento. Assim, na exposição de motivos, o ministro Paulo Guedes explica que os cargos de liderança e assessoramento “corresponderá (sic) não apenas aos atuais cargos em comissão e funções de confiança, mas também a outras posições que justifiquem a criação de um posto de trabalho específico com atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas”.

Em 2005, o decreto nº 5497 do governo federal determinou que 75% dos nomeados para cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS-1, DAS-2 e DAS-3) e 50% dos nomeados a DAS 4 devem ser servidores públicos. Assim, desde 2009, esses cargos têm sido ocupados de forma predominante por servidores de carreira (Lopez, Bugarin et al. 2014). Na área ambiental, especialmente a partir de 2010, a tendência também foi de aumento de nomeações de servidores de carreira para a ocupação desses cargos (Abers and Oliveira 2015). De acordo com o representante da ANESP, a PEC 32 anularia esses critérios e essa reserva técnica de nomeações para cargos de liderança e assessoramento. Alguns especialistas têm se referido a essa alteração como a “PEC das rachadinhas” por remover os requisitos técnicos para investidura em cargos comissionados. Isso terá impactos na capacidade de liderança dos dirigentes públicos (entrevista 1, 22/02/2021). O presidente da AFIPEA entrevistado explica essa proposta específica:

“Significa dizer que a primeira mudança importante é você permitir para os cargos de direção a ocupação por qualquer pessoa de sua confiança, evidentemente buscando um alinhamento político, ideológico, programático estrito com a chefia. Isso é um pouco limitado por meio das regras que estão ainda vigentes e que previam a ocupação desses cargos por meio de servidores de carreira. Com a nova situação, você pode trazer qualquer pessoa de fora

com formação ou sem formação na área em relação ao cargo que vai ocupar, e isso garante uma subalternidade completa do atual, do novo dirigente, em relação ao empregador ou ao dirigente superior”.

Ainda segundo o presidente da AFIPEA, além de impactar a qualidade técnica dos ocupantes de cargos de livre provimento, essa medida também tem o potencial de limitar a autonomia do servidor público e dificultar uma postura crítica em relação às ações do governo:

“A segunda mudança é essa de poder usar esse mesmo cargo de assessoramento técnico para substituir servidores que realizam a atividade finalística do órgão. Então vou dar um exemplo do Ipea, onde eu trabalho: o técnico de planejamento e pesquisa, ele deixa de ser contratado por concurso exclusivamente e pode ser contratada qualquer pessoa para trabalhar como pesquisador por meio dessa forma de utilização desse cargo, ou seja, eu posso contratar uma pessoa qualquer para escrever um relatório que legitima determinada decisão, dá uma cara de tecnicidade ou de ciência para uma determinada decisão que é iminentemente política ou ideológica do dirigente. Isso muda completamente a figura do Ipea como órgão de pesquisa que se pretende autônomo em relação ao governo de ocasião. Como é que um pesquisador vai questionar, problematizar e criticar determinada política, que é o trabalho que o Ipea em geral tem ou teria que fazer, se ele vai estar sujeito a demissão imediata se ele confrontar a visão superior?”.

A autonomia burocrática é um componente estratégico da governança de alta qualidade (Huntington, 1975, p. 35). Como Fukuyama (2013, p. 359) pontua: “é o alto grau de autonomia que permite a inovação, a experimentação e a tomada de risco pela burocracia. Além do mais, a excessiva subordinação da burocracia à liderança política é um fator decisivo para uma governança predatória e esvaziada sobre os assuntos públicos (Evans, 1993).

2.2 Recrutamento para ingresso no serviço público (Art.37, II-A, II-B)

O recrutamento meritocrático para ingresso no serviço público representa um dos elementos principais de produção de capacidade estatal ao permitir que indivíduos com o conhecimento técnico necessário sejam selecionados, o que aumenta a profissionalização do Estado e conseqüentemente sua capacidade de identificar problemas e propor soluções adequadas (Skocpol, Evans et al. 1985, Evans and Rauch 1999, Souza 2017, Gomide and Pereira 2018). Além disso, o recrutamento meritocrático estimula a formação de um “espírito de corpo”, pelo qual o servidor público se identifica com seus pares e com a instituição, estando mais propenso a internalizar as regras da organização (Evans and Rauch 1999). Há estudos que também apontam a correlação entre recrutamento meritocrático e baixas taxas de corrupção (Drechsler 2005).

Estudos comparativos sobre burocracias afirmam que a contratação de servidores com base no mérito faz com que o desempenho no emprego seja um atributo mais valorizado no local de trabalho do que a fidelidade a grupos políticos (Rauch e Evans, 2000). Esse tipo de vínculo aumenta a previsibilidade de atuação da burocracia, pois o horizonte temporal dos servidores é mais longo do que os ciclos político-eleitorais, reduzindo a atratividade de retornos decorrentes de comportamentos oportunistas de curto prazo ou mesmo servidão a um determinado grupo político alocado no Poder Executivo. Ainda segundo os autores citados, as perspectivas de carreiras mais previsíveis para os servidores tendem a contribuir para as organizações burocráticas perseguirem objetivos de longo prazo, o que resulta na implementação efetiva das políticas públicas. Essa perspectiva é apresentada por Dahlström e Lapuente (2017, p. 89), que afirmam que o processo de recrutamento de burocratas baseado nos méritos profissionais é importante porque evita o surgimento de relações de lealdade e subordinação dos funcionários públicos para com seus superiores políticos.

No caso brasileiro, o recrutamento por mérito foi introduzido pela Constituição de 1934 ao condicionar o ingresso no serviço público à aprovação em concurso público (Lima Júnior 1998). Após momentos de flexibilização desse requisito, especialmente com o decreto lei nº 200/1967, que facultava o ingresso no serviço público sem a realização de concurso nos casos de especialistas para instituições de pesquisa e órgãos especializados, a Constituição de 1988 reestabeleceu o concurso público como requisito de recrutamento para o serviço público (Lima Júnior 1998, Abrucio, Pedroti et al. 2010). A exceção é estabelecida no artigo 37, inciso II, da CF/1988, que prevê que “as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração” podem ocorrer sem necessidade de seleção por concurso público.

A alteração no artigo 37, inciso II, da CF/1988 prevê a realização de concurso público apenas para os cargos típicos de Estado e para os cargos com vínculo por prazo indeterminado. Assim, a PEC 32 apresenta algumas possibilidades de contratação de pessoal com recursos públicos sem a observação do recrutamento meritocrático por concurso público. A primeira delas se refere aos cargos com vínculo por prazo determinado. A segunda é introduzida pela alteração do parágrafo 8º do artigo 37 da CF/1988, que se refere à celebração de contrato de gestão. Ao inserir o inciso IV, permite a possibilidade de contratação, mediante processo seletivo simplificado, de pessoal com vínculo por prazo determinado, com recursos próprios de custeio no contexto de contrato firmado entre os administradores dos órgãos da administração direta e indireta e o poder público a fim de aumentar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira. A liderança da ASSECOR entrevistada também enfatiza a provável ampliação, absolutamente sem critério, dos comissionados. Segundo ela:

“[Hoje os comissionados] não podem atuar em áreas técnicas (...). [Com a PEC 32], os cargos de assessoramento e direção e liderança, em conjunto com as funções de confiança, podem ser ocupados por qualquer um, obviamente sem concurso porque é indicação política. Então hoje a gente tem cerca de 6000 cargos aí de livre nomeação que podem ser ocupados (só no poder executivo federal né) por pessoas sem vínculo, que não são servidores, e desses 6000, se você somar o que a gente tem de cargos comissionados hoje mais as funções de confiança, você pode chegar aí a 96000, então se aumentaria mais ou menos 90000 cargos que seriam de livre nomeação por qualquer pessoa,

inclusive para atuar em áreas técnicas ambientais. De repente, amanhã você coloca como fiscal do Ibama uma pessoa sem preparação, sem concurso, sem responsabilidade, comprometimento com aquela atividade, então isso seria também uma forma de você ter acesso ao serviço público, as atividades públicas, sem concurso público”.

A maior flexibilização para o recrutamento meritocrático por meio de concurso público tem potencial de enfraquecer a profissionalização da administração pública. Além disso, a ampliação das possibilidades de nomeação para os cargos de livre provimento poderia aumentar a politização da administração pública, cujos cargos de direção poderiam ser ocupados de forma mais extensa a partir de critérios de patronagem e alinhamento partidário em detrimento da ocupação por servidores de carreira. Nesse cenário, as interferências políticas na administração pública seriam intensificadas. Assim, argumentamos que as alterações nos critérios de recrutamento para ingresso no serviço público afetam a profissionalização e a autonomia da burocracia. De acordo com a entrevistada da ASSESSOR, isso terá um impacto “incontrolável” nos níveis estadual e municipal de governo, já que nessas esferas o nível de profissionalização das carreiras é menor e a atuação dos órgãos de controle é precária.

Ainda sobre as formas de recrutamento para ingresso no serviço público, a PEC 32 prevê a criação de mais uma etapa de seleção, no caso dos cargos típicos de Estado e dos cargos com vínculo por prazo indeterminado: o desempenho satisfatório na etapa de “vínculo de experiência” (Art. 39-A, I). No primeiro caso, o recrutamento ocorre por concurso público (provas ou provas e títulos); o cumprimento de período de, no mínimo, um ano em vínculo de experiência com desempenho satisfatório; e classificação final dentro do quantitativo previsto no edital do concurso público, entre os mais avaliados ao final do período de experiência. No segundo caso, os critérios são os mesmos, entretanto, o vínculo de experiência é de dois anos. Na exposição de motivos que acompanha a apresentação da PEC 32, o ministro Paulo Guedes argumenta que essa etapa estabelecerá um “marco bem delimitado para avaliação mais abrangente e tomada de decisão quanto à admissão do servidor em cargo que compõe o quadro de pessoal de caráter permanente”. Para a liderança da ANESP entrevistada, o argumento do governo pela necessidade do “vínculo de experiência” é que o estágio probatório não seleciona de forma adequada. Entretanto, não foi feito nenhum estudo para entender se o estágio probatório é mal aplicado ou mal concebido. Além disso, ao contrário da situação produzida pelo estágio probatório, a pessoa em vínculo de experiência não é ainda servidor público. Assim, o poder dela para exercer certas atividades, como a de fiscalização, seria inconstitucional. A entrevistada da ASSECOR reforça este argumento:

“Esta parte ficou principalmente precária, por conta do vácuo legal que eles criaram: o servidor já tomou posse do cargo, então ele é responsável por todas aquelas atividades inerentes ao cargo; ao mesmo tempo, ele não tem as prerrogativas, ele é como se fosse um temporário e lá na frente ele não tem nem a garantia que vai tomar a posse efetiva, vamos dizer assim, completa, porque não necessariamente vai se garantir o mesmo número de vagas. Como se fosse um aprendiz ali em que durante dois ou três anos você vai se sujeitar a todos

os tipos de assédio e pressão, e lá na frente alguns poucos vão tomar a posse completa do cargo (...). A verdade é que a gente já tem o estágio probatório. Você pode até discutir se ele tem sido um período em que efetivamente os gestores estão avaliando os novos servidores, isso a gente pode discutir”.

2.3 Organização da administração pública: estrutura dos órgãos e cargos (Art. 84, IV)

Atualmente, de acordo com o artigo 84 da CF/1988, o poder autônomo (sem apreciação do legislativo) do Presidente da República para organizar os órgãos da administração pública se limita aos casos que não impliquem aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos (inciso VI, a). A PEC 32 altera essa diretriz, ampliando a autonomia do Presidente da República nessa matéria, o que tem sido chamado de “os superpoderes do presidente” (entrevista 1, 22/02/2021). Dessa forma, desde que não implique em aumento de despesa, o presidente pode decretar sobre: criação, fusão, transformação ou extinção de Ministérios e de órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República; extinção, transformação e fusão de entidades da administração (Art. 84, VI, c, d). O presidente da AFIPEA entrevistado reforça que a reorganização da administração pública poderá ocorrer sem uma preocupação com as políticas permanentes de Estado e com a necessidade de continuidade do serviço público entre mandatos governamentais. A liderança da ANESP entrevistada reforça que isso provocaria também perdas de desempenho e de capacidade institucional, já que a instabilidade dos órgãos limitaria a memória e a consolidação das instituições.

Segundo a liderança da ANESP, a PEC não apresenta qualquer preocupação no sentido de exigir que a decisão do presidente sobre isso seja embasada por algum estudo técnico. Para ele, essa alteração produziria situações de forte instabilidade, em um contexto em que, “se o presidente acordar de mal humor por ter recebido uma multa, ele pode extinguir aquela instituição por decreto”. Para o presidente da AFIPEA, essa medida fragilizaria especialmente os órgãos cujas competências e produção de informação evidenciam falhas da gestão governamental:

“Pensa em um órgão como a Funai, como o Ibama, o ICMBio, o CNPq, a Capes, o INPE (que faz a coleta dos dados de queimadas). Imagina órgãos desse tipo como não ficaram fragilizados diante de uma medida dessa e da possibilidade de serem fechados ou redesenhados ao bel prazer do dirigente máximo a qualquer momento. Isso introduz uma discricionariedade autoritária”.

A maior autonomia do Presidente da República para organizar os órgãos da administração pública abre a possibilidade de que órgãos sejam extintos e acomodados em outros com competências conflitantes - como foi o caso da tentativa de extinção do MMA para posterior acomodação de suas secretarias no MAPA - de forma arbitrária e pouco discutida com a sociedade.

Ainda de acordo com o artigo 84 (VI, b) da CF de 1988, o Presidente da República pode extinguir funções ou cargos públicos, apenas quando vagos. A PEC 32 também amplia a autonomia

do Presidente nessa matéria, que poderá decretar sobre: extinção de cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão, cargos de liderança e assessoramento, funções de confiança e gratificações de caráter não permanente mesmo que não estejam vagos (Art. 84, VI, b, 2); transformação de cargos públicos efetivos vagos, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de liderança e assessoramento, funções de confiança e gratificações de caráter não permanente vagos ou ocupados, desde que seja mantida a natureza dos vínculos (Art. 84, VI, e). No caso dos cargos públicos efetivos, manteve-se a previsão constitucional original de que eles podem ser extintos por decreto autônomo do Presidente apenas quando vagos. Entretanto, os cargos efetivos podem ser transformados (Art. 84, VI, f).

Essa previsão implica na possibilidade de maior interferência política na atuação administrativa e em menor incentivo para a busca da profissionalização, uma vez que as lealdades partidárias e ideológicas podem representar critérios mais importantes para a manutenção de cargos e funções. Nas palavras da entrevistada da ASSECOR:

“O que vai acontecer é uma situação em que hoje você passou no concurso de uma carreira que tem uma certa atribuição, hoje você trabalha num determinado departamento em que todos aqueles que desenvolvem aquelas atribuições têm as mesmas prerrogativas. Você pode chegar em uma situação em que todos que estão ali não têm as mesmas prerrogativas, então são sujeitos a assédio tanto sexual quanto moral muito maior, ou pior ainda, você pode ter uma situação em que suas atribuições atuais são retiradas por decreto e que você não vai ter mais a responsabilidade de fazer o que você faz hoje e isso vai ser desenvolvido justamente por um grupo que vai ter seus direitos precarizados”.

2.4 Coordenação entre os entes federativos

A PEC 32 propõe o acréscimo de novos princípios que regem a administração pública, dentre eles a coordenação e a unidade. Em relação a isso, a principal alteração prevista pela PEC 32 é a inserção do artigo 37-A, prevendo que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, na forma da lei, firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades, públicos e privados, para a execução de serviços públicos, inclusive com o compartilhamento de estrutura física e a utilização de recursos humanos de particulares, com ou sem contrapartida financeira”. Isso poderia representar um avanço em termos de coordenação federativa, uma vez que os entes da federação com a estrutura administrativa mais precária poderiam utilizar os recursos do governo federal, considerado como mais capacitado quando comparado especialmente com os governos municipais.

Entretanto, para o entrevistado da ANESP, não há vedação para que haja hoje celebração de parcerias entre diferentes níveis territoriais da administração pública. Além disso, a previsão é que essas parcerias possam ocorrer também com o setor privado, mesmo que com fins lucrativos, o que permitiria situações em que governos possam contratar empresas para ofertar serviços de interesse público. Para o presidente da AFIPEA, esse princípio da subsidiariedade prevê uma inversão do estabelecido pela Constituição de 1988, já que torna o Estado complementar e subsidiário ao mercado. Para a liderança da ASSECOR entrevistada, a oferta de serviços públicos pode virar uma mercadoria, em um cenário em que os grupos econômicos se organizariam para prover vários serviços de forma

mais precária e com foco no lucro. Além disso, a subsidiariedade também viabiliza situações em que a estrutura do Estado seja utilizada pelo setor privado: “[Essa medida permite o] compartilhamento de recursos físicos que poderão ser usados pelo ente privado para oferecer cursos pagos etc. Inclusive usando a estrutura de pessoal, por exemplo, de uma escola federal” (entrevista 3, 22/02/2021).

2.5 Gasto Público

A PEC 32/2020 é justificada a partir de argumentos fiscalistas de redução do gasto público. Nas palavras de Paulo Guedes: “o país enfrenta, nesse sentido, o desafio de evitar um duplo colapso: na prestação de serviços para a população e no orçamento público”. De acordo com os entrevistados (entrevistas 1, 2 e 3, 22/02/2021), a dimensão fiscalista da PEC 32/2020 deve ser analisada conjuntamente com o estudo das PECs 186/2019 e 188/2019. Especificamente, de forma combinada, esse pacote de propostas introduz mecanismos de redução de gastos público com o funcionalismo público, além de partir de um pressuposto de que o esvaziamento do Estado pode ser compensado pela oferta de bens e serviços públicos pelo mercado.

No caso da PEC 32, como visto nas seções anteriores, a restrição da estabilidade e de um processo de demissão rigoroso apenas aos “cargos típicos de Estado” cria brechas de facilitação de demissões de servidores públicos que não se enquadrem nessas categorias, em contextos de necessidade de redução do gasto público. Nesse cenário de redução de servidores, a oferta de serviços públicos poderia ser compensada pelos instrumentos de cooperação com o setor privado, previsto pelo artigo 37-A.

A PEC 186/2019 intensifica a natureza fiscalista desse conjunto de propostas ao criar uma série de gatilhos que “dificultam ou impedem o Estado de expandir os gastos públicos com políticas sociais e, sobretudo, com pessoal” (Queiroz 2021). Esses gatilhos podem ser acionados em três situações. A primeira delas é regulamentada pelos artigos 167-A, 167-B e 167-G, que determinam o congelamento de todas as despesas públicas enquanto durar contextos de calamidade. Essa determinação é obrigatória para a União e facultativa para estados e municípios. A segunda delas, aplicada aos servidores públicos federais, indica que sempre que a relação entre despesa primária obrigatória e despesa primária total chegar a 95%, são acionados gatilhos, por poder e órgão, de congelamento e suspensão de ampliação do gasto com servidores. A terceira situação se aplica aos servidores públicos dos estados, Distrito Federal e municípios ao prever que:

“Sempre que a relação entre receitas correntes e despesas correntes, apuradas no período de doze meses, superar 95%, é facultado aos entes subnacionais acionarem os gatilhos com vedações e suspensões de despesas (na hipótese de não acionamento dos gatilhos, os entes ficarão impedidos de contratar empréstimos com avais de outro ente até que a situação volte à situação anterior), sendo ainda facultado fazê-lo total ou parcialmente quando essa relação alcançar 85%, mas neste caso com exigência de que o Legislativo – Câmara de Vereadores ou Assembleia Legislativa – convalide a suspensão ou manutenção dos atos que implementaram as vedações ou suspensões no prazo máximo de 180 dias” (Queiroz 2021).

Quando essas situações ocorressem, os gatilhos de congelamento e suspensão do gasto público poderiam produzir os seguintes impactos para o funcionalismo público: vedação à concessão de reajuste salarial, exceto em contextos de decisão judicial com trânsito em julgado; vedação à criação

de cargos que implique em despesa; vedação à reestruturação de carreiras que implique em despesa; vedação à contratação de pessoal efetivo, exceto nos casos de vacância; vedação de novos concursos públicos, exceto para reposição (Queiroz 2021).

A PEC 188/2019 também aborda a questão da sustentabilidade dos gastos públicos, mas, ao contrário da PEC 186/2021, que se aplica mais a contextos emergenciais, ela aponta medidas de ajustes fiscais permanentes. Assim, no artigo sexto da Constituição de 1988, que dispõe sobre a natureza dos direitos sociais, a PEC 188/2019 adiciona ao parágrafo único: “será observado, na promoção dos direitos sociais, o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional”. Além disso, a PEC 188/2019 introduz a possibilidade de redução de 25% da jornada de trabalho, com reajuste salarial proporcional, do servidor público.

A primeira crítica a essas propostas de redução do gasto público a partir do encolhimento da administração pública (por demissões de servidores públicos; vedação de concursos públicos, entre outras medidas) é que elas não partem de um diagnóstico. De acordo com o presidente da AFIPEA, estudos apontam que o tamanho do Estado brasileiro em termos de número de pessoal e de gastos com o funcionalismo não é grande a partir da comparação internacional e diante do tamanho e das heterogeneidades do país.

Segundo dados compilados pela Fonacate (2021, p. 90), o número de empregados no setor público brasileiro em relação ao total da ocupação no país está abaixo da média dos países pertencentes à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que é de 17,7 %, enquanto no Brasil a marca é de 16,9%. A comparação entre o tamanho da população nacional e o número de funcionários públicos posiciona o Brasil abaixo da porcentagem da média dos países da OCDE, o que pode ser conferido na tabela 1.

Tabela 1. Comparações internacionais entre emprego público e população

| Países Selecionados | (A) Número de funcionários públicos | (B) População | Razão em % A/B |
|----------------------|-------------------------------------|---------------|----------------|
| Brasil | 11,4 milhões | 211,7 milhões | 5,4 |
| EUA | 24 milhões | 330 milhões | 7,3 |
| França | 5,6 milhões | 67 milhões | 8,4 |
| Japão | 3,3 milhões | 126,5 milhões | 2,6 |
| Média OCDE | - | - | 9,5 |
| Média América Latina | - | - | 4,4 |

Elaboração. Fonacate (2021, p. 95)

O gasto com pessoal da administração pública brasileira não é discrepante diante dos gastos de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Enquanto o Brasil gasta aproximadamente 12,3% do gasto total do setor público da União com servidores públicos federais, a Argentina gasta 14,8%, a França gasta 25,7%, a Finlândia 11,4% e a Itália 19,3% (Fonacate, 2021, p. 117). Os dados indicam que o gasto do Estado brasileiro com o servidor público não é nenhum outlier quando comparado com países ao redor do mundo.

Além de não partir de um estudo e diagnóstico sobre os custos do funcionalismo público, a PEC abre brechas para menor transparência desses gastos. Assim, de acordo com o entrevistado da

ANESP, a proposta autoriza que os gastos com pessoal temporário possam ser classificados em “outras despesas correntes”, o que dificulta o controle social. Para a entrevistada da ASSECOR (entrevista 2, 22/02/2021), a PEC 32 tem um potencial de aumentar os gastos públicos, já que produzirá disfunções e ineficiências. Por fim, de acordo com o presidente da AFIPEA, a PEC 32 não afeta os privilégios da elite do serviço público, por não incluir os membros dos Poderes e os militares, além de não abordar a regulamentação do teto salarial do funcionalismo público.

Os entrevistados (entrevistas 1, 2 e 3, 22/02/2021) ainda apontam que as propostas tendem a reduzir o Estado por meio da diminuição de direitos. Nas palavras da entrevistada da ASSECOR: “ninguém vai reduzir juros para o mercado financeiro, ou proteções cambiais. Não, você vai reduzir os gastos primários, que é onde estão as políticas sociais”. Para eles, essa redução se intensificará ao longo do tempo:

“O poder executivo, o plano federal, o orçamento federal, ele não pode aumentar com ganhos reais. Ele fica congelado no nível real, conforme a população vai aumentando e conforme as despesas obrigatórias, por exemplo com a previdência, vão crescendo, os recursos que você tem para implementação de políticas públicas vão sendo reduzidos” (entrevista 2, 22/02/2021).

3 Impactos das Propostas de Reforma Administrativa no Setor Ambiental

3.1 Autonomia

Aplicadas à gestão ambiental, a percepção dos entrevistados é que as principais propostas da PEC 32 apresentam forte potencial de reduzir a autonomia do especialista em meio ambiente. O conceito de autonomia se refere à capacidade de influenciar o processo decisório, seja a partir do poder de persuadir os tomadores de decisão seja a partir do poder de tomar decisões próprias (Abers and Santiago 2017). Tendo em mente uma perspectiva mais pragmática, a autonomia refere-se à extensão em que os burocratas têm o espaço ou liberdade para executar as funções que lhes são atribuídas sem interferência política (Aucoin 1990). Contextos de baixa autonomia do servidor público são caracterizados por interferências políticas, em que as análises técnicas são desvirtuadas por interesses políticos e, conseqüentemente, não são incorporadas no processo decisório da organização (Cingolani, Thomsson et al. 2015, Bersch, Praça et al. 2017).

Os entrevistados da área ambiental relataram que a autonomia é extremamente relevante para que eles consigam executar suas atividades, uma vez que eles lidam com rotinas bastante tensionadas pelo poder econômico. Apesar da importância, alguns setores da área ambiental já vivenciam um momento de intensa interferência política. Para os entrevistados, o momento atual é de intervenção militar na área ambiental a partir da ocupação dos cargos de livre provimento por militares, especialmente da Polícia Militar de São Paulo (entrevista 6, 11/03/2021; entrevista 7, 18/03/2021;

entrevista 8, 18/03/2021; entrevista 4, 01/03/202; entrevista 5, 04/03/2021). No caso do MMA, também há presença significativa de pessoas do setor privado:

“(...) entrou um grupo que a gente brinca que é da Faria Lima, o pessoal do business. E eles negaram receber o relatório de gestão de transição. Você vê uma gente com uma predisposição de não ouvir” (entrevista 5, 04/03/2021).

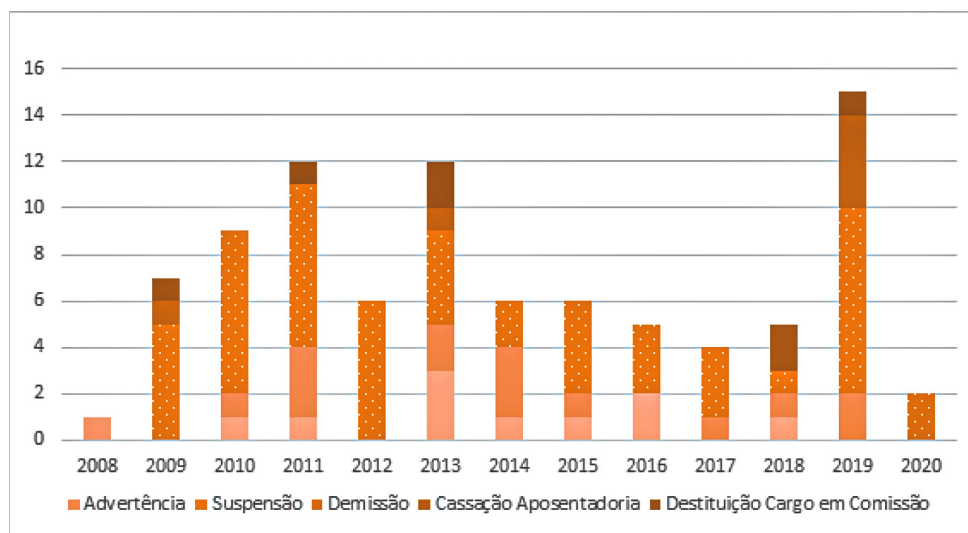
No SFB, o entrevistado relata que, apesar de não ter ocorrido uma militarização, um deputado da bancada ruralista (Valdir Colatto) assumiu a chefia do órgão. Como deputado, ele atuou para tornar o Código Florestal menos restritivo. A representante da ASCEMA Nacional entrevistada (entrevista 5, 04/03/2021) relata que, atualmente, é comum que a rotina de trabalho dos servidores seja paralisada pelas chefias, que centralizam a aprovação de processos técnicos e cotidianos. Também é comum que os técnicos não participem e não sejam informados sobre as políticas centrais de suas áreas, criando um contexto em que os servidores se informam sobre isso pela imprensa e pelas redes sociais. Esse cenário rompe com a tradição da nomeação de cargos de chefia na área ambiental, que era caracterizada pela escolha de especialistas na área ambiental, com experiência em Ongs ou na carreira de especialista em meio ambiente (entrevista 8, 18/03/2021; entrevista 7, 18/03/2021).

Esse cenário de interferência política é especialmente verdadeiro nas áreas de fiscalização do Ibama, no ICMBio e na estrutura do MMA. No MMA, o entrevistado (entrevista 8, 18/03/2021) relata que as chefias atuais não têm utilizado os sistemas formais da administração pública, como o SEI, criando uma estrutura e processos paralelos e informais para que algumas ações não fiquem registradas. A representante da ASCEMA Nacional entrevistada (entrevista 5, 04/03/2021) também narra que, no MMA, os documentos só podem ser colocados no SEI após aprovação da chefia. Há também relatos de que os pareceres técnicos não são respeitados pelas chefias, sendo que estas alteram os pareceres sem consultar os técnicos responsáveis e mantém o nome do servidor como o autor responsável da análise e de planos de governo. Caso o servidor conteste esse tipo de ação, é comum que ele seja colocado à disposição dos recursos humanos.

No Ibama, os relatos das entrevistas apontam também que as chefias têm mantido muitos processos de forma sigilosa (entrevista 4, 01/03/2021). No caso do Ibama e do ICMBio, o entrevistado que atua na área de fiscalização (entrevista 7, 18/03/2021) relatou que conflitos entre ações dos técnicos e interesses políticos, representados por algumas chefias, sempre ocorreu, mas que isso geralmente era resolvido no âmbito interno. Atualmente, com os novos presidentes do Ibama e do ICMBio, não há interlocução entre técnicos e dirigentes dos órgãos. Há várias ocasiões em que os dirigentes se posicionaram de forma contrária aos pareceres técnicos, que foram totalmente ignorados sem discussão interna – como é ilustrado no caso de exportação ilegal de madeira. Para o entrevistado, isso pode ser explicado pela intensa ocupação dos cargos de dirigentes públicos por militares, que possuem um método de trabalho embasado na hierarquia e não na autonomia do servidor. Esse quadro foi agravado com as operações de garantia da lei e da ordem (GLO) de 2020, que submeteu o planejamento de fiscalização do Ibama ao exército, criando situações em que cabe a este decidir onde atuar. Há casos em que as análises dos técnicos sobre os principais pontos para realizar a fiscalização da região foram desrespeitados pelos militares, produzindo paralisações da fiscalização ou até mesmo situações de vazamento dos locais que seriam fiscalizados.

Um dado interessante a respeito da autonomia e interferências políticas no órgão é o número de penalidades aos servidores aplicadas pela Corregedoria do Ibama, no sistema CGU-PAD. O relatório da Controladoria Geral da União (CGU) identificou a prevalência quantitativa de penalidades expulsivas em detrimento das mais brandas, embora alertando que os indicadores das atividades correcionais do órgão estão frequentemente situados aquém da média dos observados no Poder Executivo Federal. A partir desse dado, o aumento expressivo do número de penalidades aplicadas aos servidores do Ibama em 2019 (Figura 2), primeiro ano da gestão do governo federal, é um indicativo de um maior rigor na aplicação de sanções e tensionamento no trato com os servidores do órgão. Esses dados são reforçados por um dos entrevistados do Ibama (entrevista 4, 01/03/2021), que afirma que os servidores já têm sofrido com o aumento do número de processos administrativos disciplinares e também com de

Figura 2. Penalidades aplicadas Ibama (2008-2020)



Fonte: Relatório de avaliação Ibama, projeto de auditoria 815087 (CGU, 2020)

A interferência no trabalho técnico ocorre “de cima para baixo”, atingindo os servidores públicos a partir de pressões que começam no ministro até chegar nos diretores e coordenadores das áreas (entrevista 6, 11/03/2021). Assim, como relatado na seção anterior, a ampliação das possibilidades de nomeação para cargos de livre provimento pode aumentar ainda mais as interferências políticas no trabalho técnico.

No caso do Ibama, as gestões Lula e Dilma foram marcadas por um aumento da ocupação de cargos de livre provimento por técnicos:

“Eu entrei em 2009 e vejo que é uma luta da carreira que todas as funções comissionadas sejam direcionadas para quadros técnicos da carreira. Nos anos subseqüentes isso só foi aumentando. Eu peguei ainda algumas pessoas de fora, ali nos primeiros anos (...) tanto que quando eu entrei ainda tinha gente contratada pelo PNUD e, no máximo em 2010, foi a última vez que eu vi gente contratada dentro do licenciamento, nunca mais teve, e aí pessoas externas também nos primeiros anos aí até 2010-2011 e aí depois foi dando essa limpa. Mas foi um processo miúdo de longa data de uma luta dos servidores inclusive de antes de eu entrar” (entrevista 6, 11/03/2021).

Para os entrevistados do Ibama e do MMA (entrevista 6, 11/03/2021; entrevista 8, 18/03/2021), esse processo pode ser revertido com a PEC 32 e ser ainda mais intenso nas superintendências estaduais, que, desde a gestão Temer, já sofrem denúncias de “cabides de cargos”. Segundo o entrevistado do MMA, a ampliação das possibilidades de nomeação para cargos de livre provimento pode intensificar algo que já ocorre em algumas áreas, especialmente nas regionais do Ibama: a presença de comissionados com interesses conflitantes com a área ambiental em equipes em que os servidores estáveis são minoria e acabam sofrendo assédio e falta de apoio para se contraporem a interesses particulares. O entrevistado do Ibama (entrevista 7, 18/03/2021) acredita que isso pode fazer com que os chefes de divisão, nas superintendências regionais, responsáveis pela organização e gestão das operações locais de fiscalização sejam recrutados de fora da carreira e por critérios ideológicos apenas, o que, segundo ele, seria o “colapso da fiscalização”.

A fragilização da autonomia pode ser intensificada especialmente caso a carreira de especialista em meio ambiente não seja considerada como típica de Estado. Para os entrevistados, por um lado, a carreira envolve serviços que podem ser terceirizados – como as atividades relacionadas ao ecoturismo – e, por outro, engloba atividades claramente típicas de Estado – como a fiscalização e a regularização (entrevista 6, 11/03/2021; entrevista 8, 18/03/2021). Para o entrevistado do SFB (entrevista 11, 22 de março de 2021),

“(...) é um contrassenso a área ambiental não ser típica de Estado porque a maior parte do território brasileiro está sob nossa gestão, tanto na questão de preservar quanto na questão de fiscalizar e na questão de você liberar para obras, para um desenvolvimento sustentável”.

Caso a carreira não seja considerada como típica de Estado, a PEC 32 permitirá um cenário em que terceirizados que hoje trabalham no licenciamento ou na fiscalização ambiental, amanhã trabalhem como consultores para os empreendedores de grandes obras, o que produzirá uma situação de forte conflito de interesse. Além disso, servidores sem estabilidade e suscetíveis a um processo simplificado de demissão terão menor autonomia para atuar em áreas tão tensionadas, como a fiscalização e o licenciamento. Essa situação é preocupante porque, segundo uma entrevistada (entrevista 9, 18/03/2021), na área ambiental, os servidores estão sempre “em embate com o status quo” em um contexto em que há ordens legítimas e ilegítimas. Nas palavras do entrevistado do Ibama (entrevista 7, 18/03/2021), “não existe fiscalização sem estabilidade. Eu já multei deputado, prefeito, governador, senador. Então, hoje o que garanta que eu faça meu trabalho é a estabilidade”.

Além disso, a representante da ASCEMA Nacional entrevistada (entrevista 5, 04/03/2021) argumenta que terceirizados não podem fiscalizar por não responderem civil e criminalmente pelos seus atos. Para o entrevistado do SFB, a instabilidade criará um cenário de forte insegurança e pressão para o servidor da área ambiental: de um lado, ele será pressionado para assinar pareceres para legitimar tecnicamente decisões com as quais ele não concorda; de outro, caso ele contrarie as chefias, ele corre o risco de ser demitido. No caso do licenciamento ambiental, em que, segundo uma entrevistada (entrevista 12, 12/04/2021), “a equipe de licenciamento trabalha sob o risco de receber uma ação judicial o tempo todo”, esse conflito será ainda mais intenso.

A entrada de servidores com vínculos precários no licenciamento ambiental tem potencial de aumentar desvios e corrupção no processo. Para uma entrevistada,

“Vão colocar gente que vai se vender porque é muito dinheiro e a pressão é grande. Você precisa ser muito forte para dizer não, para resistir a possíveis ofertas de corrupção. Eu não vejo como fazer com terceirizado” (entrevista 12, 12/04/2021).

A autonomia também pode ser fragilizada com os “superpoderes” do presidente da República para organizar a administração pública, como relatado na primeira seção deste TD. Para os entrevistados, diante das sinalizações da gestão Salles/Bolsonaro, o primeiro órgão ambiental que deve ser extinto é o ICMBio (entrevista 8, 18/03/2021; entrevista 7, 18/03/2021).

A extinção de órgãos ambientais ou sua realocação em órgãos cujas competências não estão relacionadas diretamente à proteção ambiental é abordada pelos entrevistados do ICMBio (entrevista 10, 18/03/2021), Ibama (entrevista 4, 01/03/2021) e do SFB (entrevista 11, 22/03/2021). Para o primeiro, a extinção do ICMBio e sua possível reincorporação ao Ibama produziria prejuízos para a efetividade da gestão de unidades de conservação, uma vez que a abordagem do ICMBio é diferenciada por ter como foco o território. Segundo um dos entrevistados do Ibama, a fusão do ICMBio com o Ibama implicaria na redução de áreas muito importantes dos dois órgãos: “esse novo órgão iria perder diretorias e virar coordenação-geral ou coordenação, perdendo peso, importância e servidores”.

De acordo com o 11º entrevistado, a transferência do SFB para o Ministério da Agropecuária e Abastecimento (MAPA) causou sérios prejuízos para a rotina dos servidores e para a entrega de serviços adequados principalmente por causa dos conflitos de competência entre os dois órgãos: enquanto a área de pesquisa do SFB é voltada para as florestas nativas, o MAPA redireciona a atuação do SFB para trabalhar com floresta plantada. Há forte pressão também para que o órgão passe a vincular suas atividades à questão da agricultura: “(...) querem tirar a gente de quase cinquenta anos de trabalho para adequar ao que eles querem, então está sendo muito duro”.

No caso específico da área de licenciamento ambiental, que já é bastante tensionada por pressões econômicas e políticas, os presidentes do Ibama se mantêm no cargo em média por um ano e um mês (entrevista 12, 12/04/2021). Para a entrevistada, as trocas são utilizadas como um instrumento de pressão para viabilizar e acelerar a emissão de certas licenças ambientais. Com os “superpoderes do presidente”, essas situações tendem a ser radicalizadas.

3.2 Profissionalização e Disponibilidade de Recursos Humanos

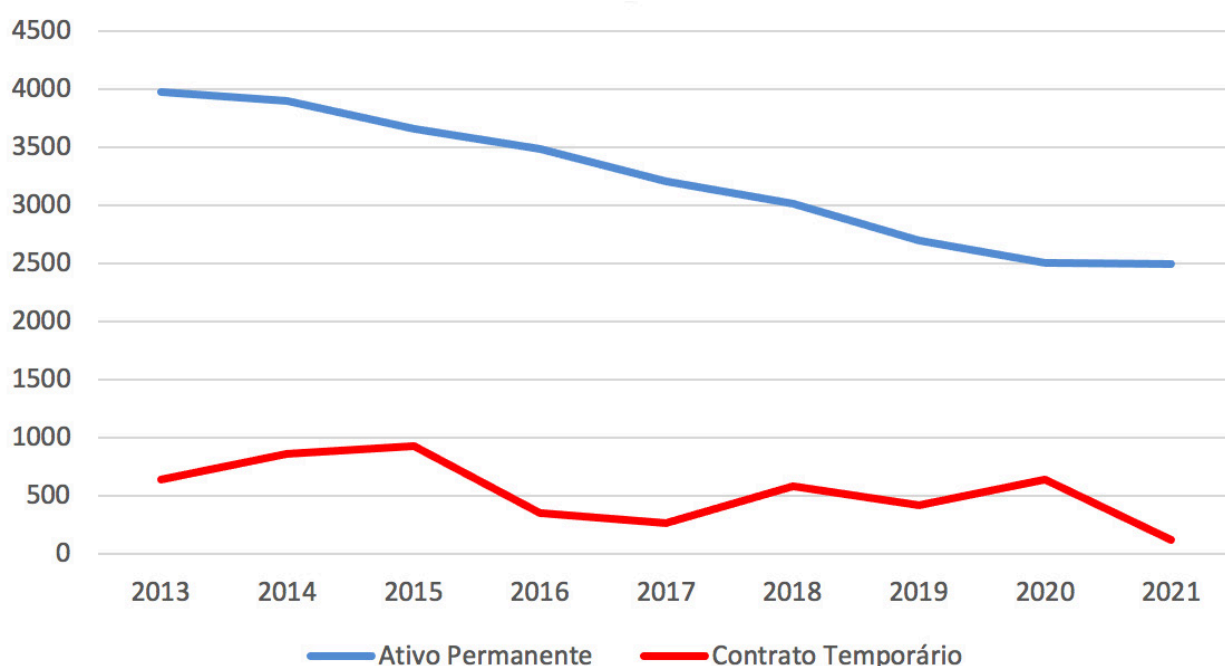
A profissionalização da burocracia também foi apontada pelos entrevistados como uma dimensão que deve ser precarizada com a PEC 32. A profissionalização da burocracia se refere à presença de servidores com as habilidades e conhecimentos técnicos adequados para exercer suas competências. A profissionalização seria responsável pela racionalização do Estado, fazendo com que as metas organizacionais sejam alcançadas a partir da escolha dos instrumentos mais adequados. Também está associada à formação de uma identidade corporativa, em um cenário em que os servidores estariam mais propensos a internalizar regras e menos sujeitos a práticas de corrupção. A profissionalização seria viabilizada pelo recrutamento meritocrático, em que o ingresso na administração e o critério de nomeação para os cargos de livre provimento são pautados pela comprovação da especialização, conhecimento e experiência na área (WEBER 1999, Fukuyama 2013).

O entrevistado do MMA (entrevista 8, 18/03/2021) relata que o início dos anos 2000 até 2009 foi marcado por um fortalecimento da profissionalização da área ambiental, viabilizada pela ocorrência de concursos públicos. Os anos seguintes foram caracterizados por uma paralisação da profissionalização. Para os entrevistados do Ibama, a profissionalização da burocracia do órgão já representa um gargalo atual para a gestão, uma vez que há uma estagnação de pessoal por falta de concurso público, sendo que o último ocorreu em 2013. De acordo com servidores do Ibama, entre o governo Dilma e Temer, foi encaminhada uma solicitação de concurso público para o órgão e, naquele momento, havia mais de 2 mil vagas desocupadas (Entrevista 6, 11/03/2021; entrevista 4, 01/03/2021). Especificamente para a área de fiscalização na Amazônia, não há concurso desde 2009. No ICMBio, também há relatos de que a gestão das unidades de conservação sofre com equipes reduzidas, que muitas vezes é limitada ao chefe da unidade (entrevista 8, 18/03/2021). Especificamente, a entrevistada que atua em parques nacionais (entrevista 10, 18/03/2021) aponta que há menos de dois mil servidores para trabalhar com mais de trezentas UCs.

Ao ser perguntado sobre os gargalos que enfrenta para executar as atividades de fiscalização na Amazônia, o entrevistado do Ibama (entrevistado 7, 18/03/2021) apontou a redução de pessoal como o principal problema. Especificamente, salientou que atualmente há apenas cerca de 500 fiscais ativos para dar conta do território brasileiro. No caso do licenciamento ambiental, uma entrevistada com experiência em cargo de liderança no Ibama em gestões passadas (entrevista 12, 12/04/2021) aponta que hoje há 300 servidores atuando no licenciamento ambiental no Ibama, sendo que destes, 60 trabalham apenas na emissão de licenças relacionadas a petróleo e gás.

O gráfico 1 apresenta uma queda substantiva no número total de servidores ligados ao Ibama entre os anos de 2013 e 2021, o que certamente dificulta as estratégias de atuação do órgão junto às suas diversas áreas de conservação e atuação.

Gráfico 1. Número de servidores Ibama – 2013 - 2020.

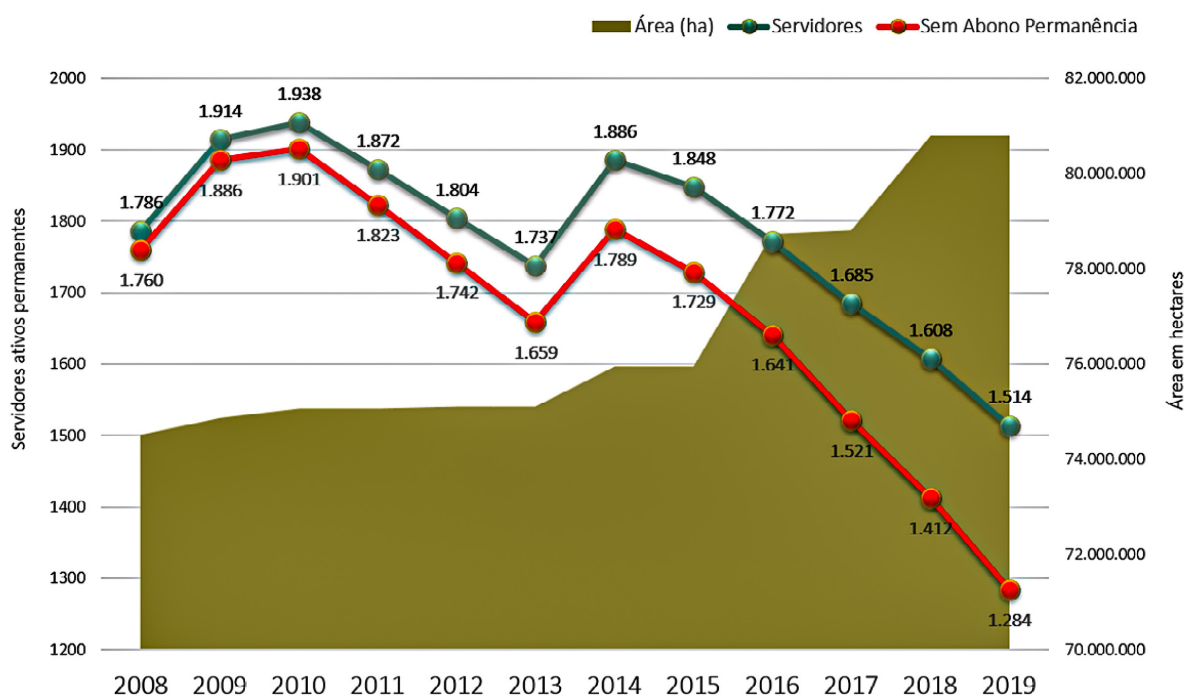


Fonte: Painel Estatístico de Pessoal (PEP, 2021).

O relatório de gestão do MMA referente ao ano de 2019 reforça a queda do quantitativo de servidores a partir do ano de 2016. Assim, em 2016, havia 871 servidores no órgão, enquanto em 2019 esse número foi reduzido para 523. A maior queda foi de 2018 para 2019, com uma redução em torno de 33% devido alto índice de turnover (21 vacâncias por motivos como aposentadoria, exoneração e posse em outro cargo não acumulável), pela não autorização de concurso público nos últimos 4 anos e, principalmente, pela reestruturação do Ministério. Essa reestruturação foi causada pela reforma administrativa advinda da Medida Provisória 870/2019, convertida na Lei 13.844 de 18 de junho de 2019. Na prática isso significou a transferência do Serviço Florestal Brasileiro para o MAPA e de alguns departamentos para o Ministério de Desenvolvimento Regional. Além disso, há previsão de aposentadoria de 34 servidores efetivos nos próximos 5 anos. No caso do Ibama, no relatório de gestão de 2019, o órgão informou que precisava de pelo menos 3.321 servidores, sendo que contava com apenas 2.702.

Os relatórios de gestão do ICMBio foram os que mais se aprofundaram no déficit de servidores, apontando este como um de seus maiores desafios atuais. Em 2018, foi feita a solicitação de autorização de concurso público, especialmente para atender a demanda por servidores na Amazônia Legal, por possuir grande importância e extensa abrangência territorial. Em 2019, foi apontada a falta de servidores nas unidades de conservação (UCs): havia 894 servidores lotados em unidades de conservação para gerir 171.424.217,35 hectares de áreas federais protegidas, que correspondem a 33,5% de todo território brasileiro. A previsão é de que o quadro se agrave, pois apenas em 2019 foram aposentados 140 servidores, o que representa cerca de 10% do quadro funcional ativo. Nos próximos 5 anos, espera-se que 30% do quadro de pessoal alcance a aposentadoria.

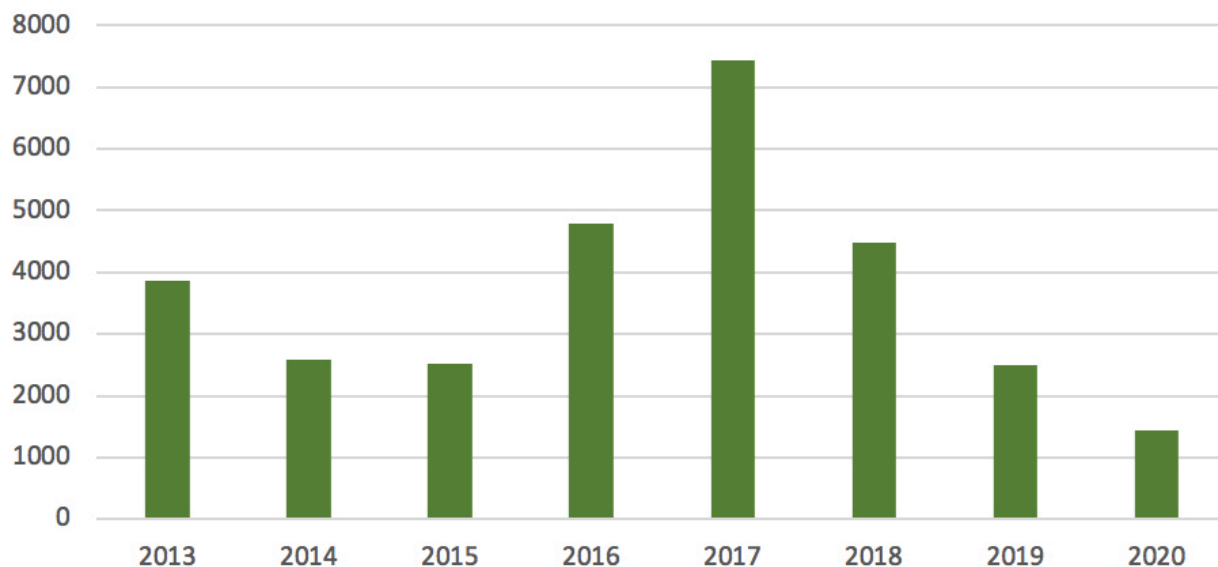
Gráfico 2. Evolução do quantitativo de servidores (ativo permanente) no ICMBio e da área protegida em UCs federais no período 2008-2019



Fonte: ICMBio (2019)

A redução no número de servidores é sentida sobre a atuação do Ibama que reduziu drasticamente o número de embargos nos anos recentes (Gráfico 3), o que foi resultado da ausência de pessoal para as fiscalizações, assim como um decréscimo dos recursos orçamentários destinados ao órgão.

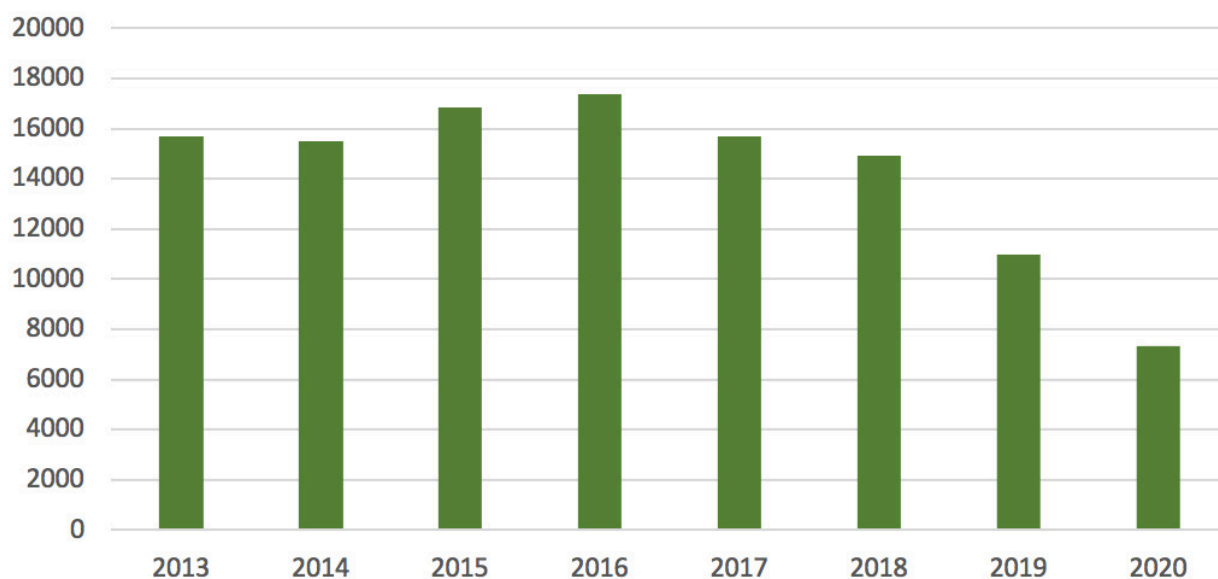
Gráfico 3. Número de embargos Ibama - anual



Fonte: <https://servicos.ibama.gov.br/ctf/publico/areasembargadas/ConsultaPublicaAreasEmbargadas.php>

O mesmo padrão pode ser observado para o número de autuações ambientais (Gráfico 4), que tiveram expressivas quedas a partir do ano de 2016.

Gráfico 4. Número de autuações ambientais Ibama - anual.



Fonte: <https://servicos.ibama.gov.br/ctf/publico/areasembargadas/ConsultaPublicaAreasEmbargadas.php>

Em relação à emissão de licenças ambientais ou de atos similares, o órgão emite cerca de 600 licenças por anos, o que é bastante inferior às emissões de que qualquer secretaria estadual do meio ambiente. Isso ocorre por causa do tamanho reduzido das equipes e também como consequência da complexidade dos empreendimentos analisados pelo governo federal e da intensa judicialização desses processos (entrevista 12, 12/04/2021).

O diagnóstico de déficit de recursos humanos nos órgãos da administração pública ambiental será agravado com as propostas das PECs 186/2019 e 188/2019. Ao prever vedações para contratação de pessoal efetivo e concurso público nas situações em que o gatilho de congelamento de gasto público é acionado, a recomposição e reestruturação do número de servidores adequados para executar a política ambiental será inviabilizada. Combinada com a PEC 32, a tendência é que esse déficit possa ser suprido com contratações de temporários. Além disso, a expectativa de congelamento salarial pode provocar uma fuga de servidores experientes para a iniciativa privada ou Ongs, o que já tem sido relativamente comum na área, segundo o entrevistado do MMA (entrevista 8, 18/03/2021).

No caso do licenciamento ambiental, uma área que exige um conhecimento técnico bastante especializado, a contratação de temporários para suprir o crescente déficit de servidores do Ibama pode travar os processos e provocar demoras na emissão de licenças. De acordo com uma entrevistada com experiências em cargo de liderança no Ibama (entrevista 12, 12/04/2021):

“Não dá para entrar qualquer um lá. A equipe precisa ter cara de equipe e ter um treinamento coletivo para determinados temas: tem a equipe de portos, a equipe de empreendimentos lineares (...). Não dá para simplesmente parar de fazer concurso e contratar terceirizado ou temporário. Isso no licenciamento é muito complicado. Tem um aprendizado coletivo aí que precisa ser feito.

Para a entrevistada, apesar de haver críticas por parte do governo atual sobre a falta de celeridade do licenciamento ambiental, há uma miopia do governo no sentido de propor medidas que podem acabar travando ainda mais os processos:

“Eu acho que o licenciamento ambiental é a parte em que o governo é mais míope porque 100 pessoas a mais no licenciamento ambiental significaria destravar obras de milhões. As vezes o governo fica com licenciamento atrasado e isso poderia ser resolvido com algumas equipes a mais (...). É muita miopia do governo não colocar mais pessoas para darem licença. Eles vão ao contrário: ficam querendo eliminar a licença, eliminar os requisitos, propor auto licenciamento e coisas do gênero, quando que com pouco dinheiro – já que esta equipe não é cara: analista do Ibama com todas as gratificações ganha 10 mil por mês – isso seria resolvido” (entrevista 12, 12/04/2021).

Para a entrevistada da Dilic/Ibama (entrevista 6, 11/03/2021), a capacitação dos servidores é um obstáculo atual, uma vez que a área de licenciamento é extremamente técnica e exige conhecimentos diversos. O órgão tem resolvido esse problema de forma “cumulativa”, já que a permanência do servidor em uma mesma área, no longo prazo, o capacita na prática. Outra entrevistada do Ibama,

com experiência em cargo de liderança no órgão em gestões passadas (entrevista 12, 12/04/2021), reforça que a capacitação e a adaptação de um servidor para atuar em alguns setores do licenciamento ambiental é extremamente demorada, independentemente do nível de escolaridade e da formação por exigir um conhecimento bastante sofisticado e específico. Por exemplo, na área de licenciamento de petróleo e gás, é necessário em média um ano e meio de adaptação. Com a fragilização dos vínculos do servidor público com a administração e a consequente maior rotatividade dos servidores, como relatado na primeira seção deste TD, a tendência é que o órgão entre em um processo de sempre estar iniciando a capacitação de novos servidores que ficarão por pouco tempo no órgão, o que culminará em desperdício de dinheiro público e em baixa profissionalização. Além disso, a possibilidade de redução da jornada de trabalho e de acumulação de cargos públicos viabilizará uma situação em que, ao invés de capacitar um servidor, será preciso capacitar dois.

A profissionalização também pode ser afetada negativamente pela ampliação das possibilidades de nomeação para cargos de livre provimento sem a observação de critérios técnicos, uma vez que, dependendo do governo e dos seus indicados, a exemplo do governo atual, a ordem máxima é de romper com os projetos, mesmo que de sucesso, dos governos anteriores. Isso cria um cenário em que a especialização e conhecimento dos servidores em determinadas políticas e estratégias de ação são desconsiderados. Esse é o caso do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDam), que, apesar de bem-sucedido para conter o desmatamento, não tem sido acionado no governo atual.

O entrevistado do Ibama (entrevista 7, 18/03/2021) relata que antigas chefias experientes e que possuem forte conhecimento acumulado para gerenciar certas questões ambientais não são consideradas para ocuparem cargos de livre provimento por terem sido dirigentes em outros governos.

A representante da ASCEMA Nacional entrevistada (entrevista 5, 04/03/2021) relata que, no MMA, algumas chefias colocaram em disponibilidades servidores de carreira antes mesmo de chegarem no órgão, além de terem se desfeito de documentos técnicos que tinham símbolos dos governos anteriores. O entrevistado do SFB (entrevista 11, 22/03/2021) reforça que nomeações sem embasamento em critérios técnicos, como está acontecendo na gestão atual, cria um conflito entre o chefe sem conhecimentos e domínio da área ambiental e servidores com conhecimentos profundos sobre a instituição e a legislação ambiental. Para ele, quando as chefias dominam o conhecimento técnico da área ambiental, há um respeito e confiança em relação aos seus comandos, fazendo com que os processos fluam. Por isso, a pauta de reservar alguns cargos de chefias para servidores da carreira de especialista em meio ambiente tem sido constante nas propostas da ASCEMA e ASIBAMA de reestruturação da carreira.

Por fim, a profissionalização também pode ser afetada pela proposta referente aos “superpoderes do presidente”. Para a entrevistada do MMA (entrevista 9, 18/03/2021), a reconfiguração de órgãos gera um efeito em que os servidores, mesmo se de carreira e com conhecimento técnico, acabam precisando de um tempo significativo para se adaptarem a novos órgãos e atribuições. A representante da ASCEMA Nacional entrevistada (entrevista 5, 04/03/2021) reforça que a reorganização dos órgãos interrompe a memória institucional da gestão.

4 Considerações Finais

As principais alterações produzidas pela PEC 32 – referentes à precarização dos vínculos do servidor público com a administração pública; flexibilização do recrutamento meritocrático; ampliação das nomeações para cargos de livre provimento sem embasamento em critérios técnicos; intensificação dos poderes autônomos do presidente da República de organizar a administração pública – afetam negativamente a profissionalização e a autonomia dos servidores públicos. Para a liderança da ASSECOR, em conjunto, as alterações previstas pela PEC 32 irão desprofissionalizar o serviço público, ampliar o assédio, promover a descontinuidade e favorecer a mercantilização dos serviços públicos. Esse cenário pode ser intensificado pelas PECs 188/2019 e 186/2019 ao inserir um novo marco fiscal de esvaziamento da administração pública.

Essas propostas divergem de estudos contemporâneos da administração pública que associam a estabilidade, profissionalização e meritocracia a altas capacidades estatais (Rauch e Evans, 1999; Cingolani et al, 2015; Fukuyama, 2013). Assim, de acordo com Drechsler (2020), os Estados com as maiores capacidades de lidar com crises, incluindo a pandemia da Covid-19, são aqueles que apresentam uma estrutura burocrática mais próxima do modelo weberiano – meritocrática, com recursos estatais adequados e com uma burocracia qualificada e estável –, a exemplo da Nova Zelândia, Alemanha e Coréia do Sul.

Em termos de modelo de Estado, a percepção dos entrevistados é que a PEC instaurará um Estado mínimo, com repasse de oferta de serviços essenciais para o mercado, e autoritário. Nas palavras do entrevistado da AFIPEA:

“O que me leva a crer que de fato que está sendo construído no Brasil por meio dessas medidas é um estado policial judicial repressivo, que é a essência do Estado mínimo na concepção vamos dizer liberal fundamentalista: o Estado é um Estado mínimo para a população, mas é um estado máximo para essas castas da burocracia e para o projeto de poder autoritário que está por trás disso tudo” (JC).

No caso da área ambiental, os efeitos perversos na profissionalização e na autonomia serão ainda mais intensos, uma vez que os órgãos do setor já enfrentam problemas nesse sentido. Além disso, as propostas da PEC 32/2020 não contemplam algumas capacidades consideradas como críticas pelos entrevistados para a efetividade da gestão ambiental. Nessa linha, a maior preocupação dos entrevistados é com a falta de respaldo institucional e de recursos financeiros para viabilizar a atuação dos servidores. A área de fiscalização é especialmente preocupante, uma vez que grande parte do financiamento é proveniente do Fundo Amazônia, cujos recursos serão finalizados em maio de 2021. A situação do setor é tão crítica que alguns materiais de trabalho – como os de primeiros socorros e coletes de proteção – são comprados com recursos dos próprios servidores.

Essas palavras nos alertam para o processo de desmonte de políticas públicas da área ambiental em curso no Brasil contemporâneo. Os processos de desmonte de programas e ações governamentais estão associados a mudanças institucionais caracterizadas pelo compromisso

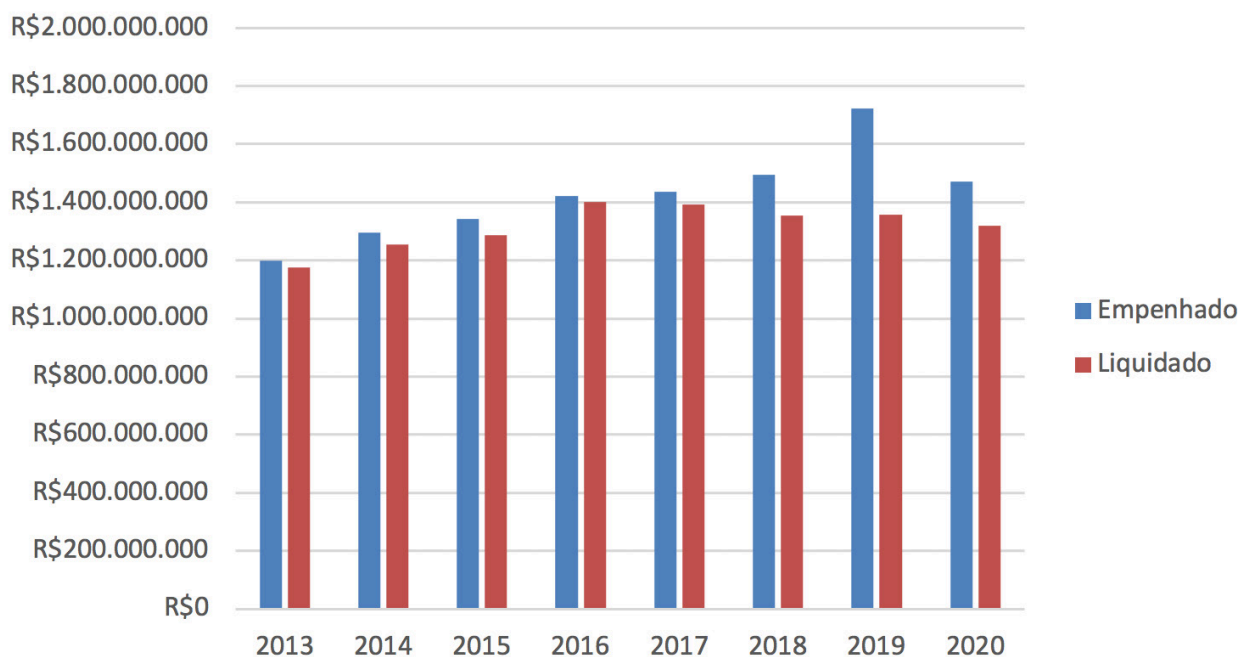
político de um governo sobre um determinado campo de política pública (Bauer, Knill, 2014. P. 30). Como indica Buaer et al. (2012, p. 35), o desmonte de políticas pode ser definido como:

(...) uma mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica que diminui o número de políticas numa determinada área e reduz o número de instrumentos de políticas utilizados e/ou diminui a sua intensidade. Pode envolver mudanças nestes elementos cruciais da política e/ou ser alcançada através da manipulação das capacidades para implementação e acompanhamento da política.

De acordo com Bauer e Knill (2014, p. 334-34), os indicadores de desmonte de políticas públicas podem ser a intensidade com que as políticas ambientais são mencionadas e incluídas na agenda governamental, assim como a redução do número de políticas e até mesmo recuos nas cifras orçamentárias. Na tipologia de desmonte de políticas públicas construída por Bauer et al. (2012), existe o tipo de desmantelamento por convicção ou ativo. Esse tipo de desmonte é marcado pela ação explícita e determinada dos decisores políticos engajados na redução, suspensão ou extinção dos instrumentos de política pública. O gestor assume uma forte carga ideológica nesse tipo de desmonte, pois trata-se de uma ação feita para demarcar um campo de ação política.

O gráfico 5 apresenta alguns dados orçamentários do Ibama, o qual tem seu volume de gastos praticamente estagnado desde 2016. Isso tende a desmobilizar as ações e programas tocados pelo instituto e favorecer a transgressão das leis ambientais brasileiras.

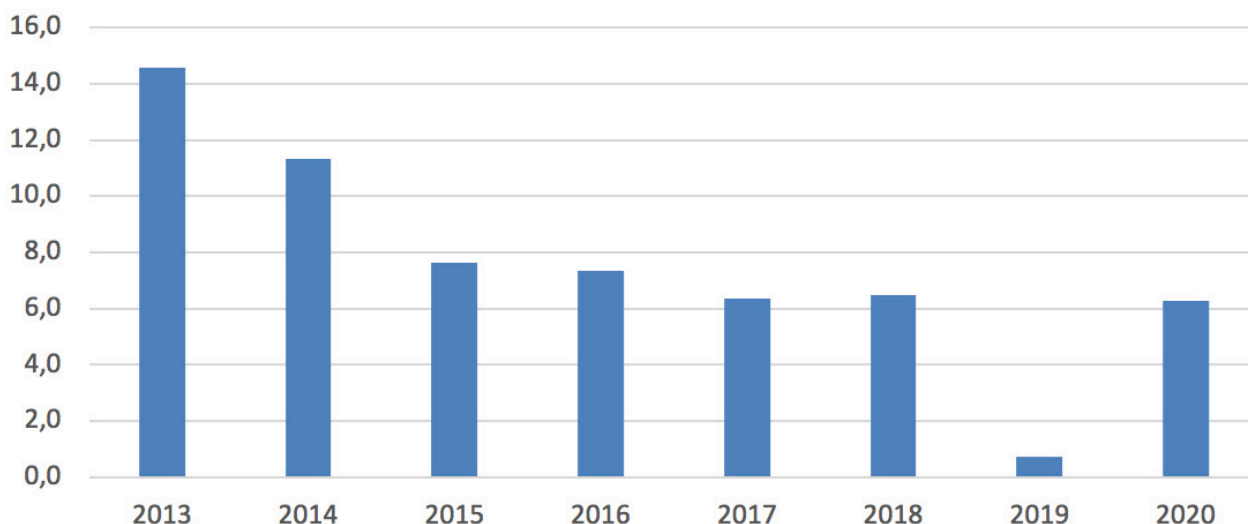
Gráfico 5. Orçamento Ibama – Empenhado/Liquidado



Fonte: Siop (2021).

Embora com um orçamento modesto frente a outros gastos governamentais, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima vem sendo alvo direto de contínuos cortes. O corte de recursos mais expressivo foi no primeiro ano (2019) da atual gestão do MMA (Gráfico 6).

Gráfico 6. Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - Empenhado em milhões de R\$



Fonte: Siop (2021).

Em vista dessa perspectiva teórico/empírica de desmonte de capacidades estatais, é importante ressaltar que uma reforma administrativa num contexto de redução do escopo da política pública de meio ambiente tende a acentuar um grave quadro enfrentado pelas instituições públicas brasileiras do setor.

Referências Bibliográficas

- Abers, R. N. and M. S. d. Oliveira (2015). “Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos.” *Opinião Pública* 21(2): 336-364.
- Abrucio, F. L. (2007). “Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.” *Revista de administração pública* 41(SPE): 67-86.
- Aucoin P. 1990. Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums. *Governance* 3(2): 115–137.
- Bauer, M. W., Green-Pedersen, C., Héritier, A., & Jordan, A. (Eds.). (2012). *Dismantling public policy: Preferences, strategies, and effects*. OUP Oxford.
- Bauer, M. W., & Knill, C. (2014). A conceptual framework for the comparative analysis of policy change: Measurement, explanation and strategies of policy dismantling. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 16(1), 28-44.

- Barzelay, M. (2001). *The new public management: Improving research and policy dialogue*. New York: Univ of California Press.
- Barzelay, M., Gaetani, F., Velarde, J. C. C., & Cejudo, G. (2003). Research on public management policy change in the Latin America region: A conceptual framework and methodological guide. *International public management review*, 4(1), 20-42.
- Bersch, K., et al. (2017). "Bureaucratic capacity and political autonomy within national states: mapping the archipelago of excellence in Brazil." *States in the developing world*: 157-183.
- Cingolani, L., et al. (2013). "Minding Weber more than ever." *The impacts of State Capacity and Bureaucratic Autonomy on development goals* UNU-MERIT Working Paper Series 52.
- Cingolani, L., et al. (2015). "Minding Weber More Than Ever? The Impacts of State Capacity and Bureaucratic Autonomy on Development Goals." *World Development* 72: 191-207.
- Controladoria Geral da União (CGU). (2020). *Relatório de avaliação. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - Exercício 2019. Projeto de auditoria 815087*. Brasília. Setembro 2020.
- Dahlström, C., & Lapuente, V. (2017). *Organizing leviathan: Politicians, bureaucrats, and the making of good government*. Cambridge University Press.
- Drechsler, W. (2005). "The re-emergence of "Weberian" public administration after the fall of new public management: The central and eastern European perspective." *Administrative Culture* 6(1): 94-108.
- Drechsler, W. (2020). "Good Bureaucracy: Max Weber and Public Administration Today." *Max Weber Studies* 20(2): 219-224.
- Drechsler, W. and R. Kattel (2020). "Debate: The developed civil servant—providing agility and stability at the same time." *Public Money & Management* 40(8): 549-551.
- Evans, P. (1993). *O Estado como problema e solução*. Lua Nova: revista de cultura e política, (28-29), 107-157.
- Evans, P. and J. E. Rauch (1999). "Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth." *American sociological review*: 748-765.
- Fukuyama, F. (2013). "What is governance?" *Governance* 26(3): 347-368.
- Gomide, A. d. Á. and A. K. Pereira (2018). "Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo." *Revista de administração pública* 52(5): 935-955.
- Huntington, S. P. (1975). *A ordem política nas sociedades em mudança*. São Paulo. Ed. da Universidade de São Paulo.
- Lima Júnior, O. B. d. (1998). "As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos."
- Lopez, F. G., et al. (2014). "Rotatividade nos cargos de confiança da administração federal brasileira (1999-2013)."
- Machado, C. and A. C. d. C. Ferraz (2018). *Constituição Federal Interpretada*. Barueri, Manole.
- Marques, R., Cardoso Jr. J. C. (2021). *Rumo ao Estado Necessário: críticas à proposta de governo para a reforma administrativa e alternativas para um Brasil republicano, democrático e desenvolvido*.

Brasília. FONACATE.

Paula, A. P. P. d. (2005). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro, FGV.

Peci, A. (2020). O que esperar da nova proposta de reforma administrativa: uma análise da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 32/20. *Brazilian Journal of Public Administration*, 54(6).

Rauch, J. E., & Evans, P. B. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of public economics*, 75(1), 49-71.

Secchi, L., Farranha, A. C., Rodrigues, K. F., Bergue, S. T., & Medeiros-Costa, C. C. (2021). REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL: PASSADO, PRESENTE E PERSPECTIVAS PARA O FUTURO FRENTE À PEC 32/2020. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26(83).

Skocpol, T., et al. (1985). *Bringing the state back in*, Cambridge.

Souza, C. (2017). “Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas.” *Revista de administração pública* 51(1): 27-45.

Weber, M. (1999). *Economia e Sociedade*. Brasília, Editora UnB.

Apêndice I - Lista de Entrevistas

Entrevista 1: liderança da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP). Plataforma de webconferência zoom, 22 de fevereiro de 2021.

Entrevista 2: liderança da Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (ASSECOR). Plataforma de webconferência zoom, 22 de fevereiro de 2021.

Entrevista 3: liderança do Sindicato Nacional dos Servidores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (AFIPEA). Plataforma de webconferência zoom, 22 de fevereiro de 2021.

Entrevista 4: representante da Associação dos Servidores do IBAMA (ASIBAMA). Plataforma de webconferência zoom, 01 de março de 2021.

Entrevista 5: representante da Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente (ASCEMA). Plataforma de webconferência zoom, 04 de março de 2021.

Entrevista 6: representante da Associação dos Servidores do IBAMA do Distrito Federal. Plataforma de webconferência zoom, 04 de março de 2021.

Entrevista 7: representante da Associação dos Servidores do IBAMA do Tocantins. Plataforma de webconferência zoom, 18 de março de 2021.

Entrevista 8: representante do Ministério do Meio Ambiente. Plataforma de webconferência zoom, 18 de março de 2021.

Entrevista 9: representante do Ministério do Meio Ambiente. Plataforma de webconferência zoom, 18 de março de 2021.

Entrevista 10: representante do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Plataforma de webconferência zoom, 18 de março de 2021.

Entrevista 11: representante do Serviço Florestal Brasileiro e da Associação dos Servidores do IBAMA. Plataforma de webconferência zoom, 22 de março de 2021.

Entrevista 12: dirigente público do IBAMA em gestões anteriores. Plataforma de webconferência zoom, 22 de março de 2021.

Apêndice II – Propostas de alteração da PEC 32/2020.

Neste anexo apresentamos e detalhamos as propostas de alteração da PEC 32/2020, indicando seu impacto nos dispositivos da Constituição de 1988, avaliando sua relevância para o serviço público e seus respectivos impactos nas capacidades críticas para a gestão ambiental. Obviamente estamos tratando a reforma como uma peça normativa, desse modo, as análises sobre os impactos da reforma são tratadas na forma de hipóteses, como uma possibilidade de ocorrência caso a reforma seja aprovada como foi enviada pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo. Cada box trata de uma proposta de alteração com seus respectivos itens de análise.

Princípios da Administração Pública direta e indireta dos Poderes da União, dos Estados, do DF e dos municípios

| | |
|---|---|
| Proposta de alteração | A PEC 32 altera o caput do artigo 37 da CF/88 no que se refere aos princípios que regem a administração pública. Mais especificamente, são acrescentados os princípios de impessoalidade (em substituição ao da imparcialidade), transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública e subsidiariedade. |
| Constituição de 1988 | Art. 37 da CF/1988 previa os seguintes princípios para a administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. |
| Esclarecimentos da CF/1988 | Na Administração Pública, a legalidade implica que o administrador público somente se autoriza a fazer o que a lei determina. Moralidade: impõe um dever ético da ação, que deve considerar os fins sociais. Impessoalidade: indica imparcialidade. Publicidade: indica transparência. Eficiência: inserida pela EC 19/1998, refere-se aos procedimentos de avaliação periódica de desempenho (nos termos do inciso III do parágrafo 1 do artigo 41). |
| Classificação/categoria (hipóteses) | Falácia: o acréscimo de princípios se localiza apenas no nível do discurso a fim de conferir legitimidade à PEC, uma vez que a reestruturação prevista pela PEC fragilizará alguns princípios estabelecidos na CF/1988 (como a impessoalidade e eficiência) e também alguns princípios sugeridos pela PEC 32 (como a transparência, inovação e boa governança pública). |
| Impactos nas capacidades críticas para a gestão ambiental (hipóteses) | Sem impactos, uma vez que essa alteração não é coerente com as propostas seguintes da PEC 32 |

Modalidade de vínculos com a Administração Pública

| | |
|---|--|
| Proposta de alteração | A PEC 32 altera o inciso II do artigo 37 da CF/1988 ao prever novos tipos de vínculos para os servidores estatais: “vínculo por prazo indeterminado” e “cargo típico de Estado”. No art. 39-A, par. 1, é previsto que os critérios para definição de cargos típicos de Estado serão estabelecidos em lei complementar federal. O cargo com vínculo por prazo indeterminado se aplicará ao desempenho de atividades contínuas, que não sejam típicas de Estado, abrangendo atividades técnicas, administrativas ou especializadas e que envolvem maior contingente de pessoas. O cargo típico de Estado apresenta garantias, prerrogativas e deveres diferenciados, sendo restrito aos servidores que tenham como atribuição o desempenho de atividades que são próprias do Estado, sensíveis, estratégicas e que representam, em grande parte, o poder extroverso do Estado. |
| Constituição de 1988 | A CF/1988 não fazia essa diferenciação entre os cargos de vínculo efetivo. |
| Esclarecimentos da CF/1988 | Apesar do movimento político que originou a EC 19/1998 prever a organização da administração pública em núcleo estratégico, atividades exclusivas e serviços não-exclusivos; não foi estabelecida uma diferenciação explícita, na CF/1988. |
| Classificação/categoria (hipóteses) | Fragmentação e fragilização da administração pública. Grande parte das análises do campo da administração pública, inclusive as críticas ao modelo gerencialista implementado parcialmente nos anos de 1990 no Brasil, avalia negativamente a segmentação dos vínculos dos servidores com a administração pública. O primeiro problema se refere à dificuldade de definir quais carreiras seriam mais estratégicas, sendo que muitas vezes essa definição ocorre de forma arbitrária a partir da força de influência de determinadas carreiras (Abrucio, 2005). O segundo é que, uma vez estabelecidas as carreiras estratégicas, isso pode gerar um investimento centralizado em certas carreiras, produzindo uma assimetria na capacidade estatal (Abrucio, 2005; Paes de Paula, 2005). |
| Impactos nas capacidades críticas para a gestão ambiental (hipóteses) | Enfraquecimento da profissionalização e dos recursos das carreiras não classificadas como típicas de Estado. |

Investidura/recrutamento para ocupar cargo ou emprego na Administração Pública

| | |
|-----------------------|---|
| Proposta de alteração | A PEC 32 altera o inciso II do artigo 37 da CF/1988 ao prever mais um critério para o recrutamento para ingresso no serviço público, nos casos do vínculo por prazo indeterminado e cargo típico de Estado. No primeiro caso, o recrutamento ocorre por concurso público (provas ou provas e títulos); o cumprimento de período de, no mínimo, um ano em vínculo de experiência com desempenho satisfatório; e classificação final dentro do quantitativo previsto no edital do concurso público, entre os mais avaliados ao final do período de experiência. No segundo caso, os critérios são os mesmos, entretanto, o vínculo de experiência é de dois anos (e não de um ano). |
| Constituição de 1988 | A CF/1988m no Art. 37 não previa a etapa de “vínculo de experiência” para o recrutamento e ingresso no serviço público, estabelecendo apenas que “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a lei”. |

| | |
|---|---|
| Esclarecimentos da CF/1988 | A investidura é o ato pelo qual o agente público se vincula à Administração Pública, em regra pela nomeação. O recrutamento para o processo de investidura administrativa originária (diferente da investidura política, típica dos agentes políticos) é pautado por concurso de provas ou de provas e títulos. Afastou-se o constituinte a acessibilidade simplesmente pelo critério de aferição de títulos, como era possível na Constituição de 1946. Ressalvou-se o constituinte a inexigibilidade de concurso público para a investidura em determinados cargos de livre nomeação e exoneração, que sofrem a chamada investidura política (Machado and Ferraz 2018). |
| Classificação/categoria (hipóteses) | Enfraquecimento da administração pública/Politização da administração pública. Ao inserir novo critério de seleção, permite que a administração pública avalie critérios relacionados à dinâmica do trabalho - como capacidade de liderança e de trabalho em grupo - que são de difícil mensuração a partir de provas e títulos. Entretanto, se não for bem regulamentado, pode implicar em não aprovação por motivos arbitrários, o que implicaria em baixa autonomia do servidor nesse período, que pode ser inibido de tomar certas decisões com receio de retaliações. |
| Impactos nas capacidades críticas para a gestão ambiental (hipóteses) | Enfraquecimento da autonomia. |

Nomeação para cargos e funções de livre provimento (recrutamento sem concurso público)

| | |
|----------------------------|---|
| Proposta de alteração | A PEC 32 altera o inciso V do artigo 37 da CF/1988 no que se refere às nomeações para a ocupação de função de confiança e de cargo em comissão. A alteração vai no sentido de ampliação, já que a nomeação corresponderá não apenas aos atuais cargos em comissão e funções de confiança, mas também a outras posições que justifiquem a criação de um posto de trabalho específico com atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas. Assim, a PEC menciona que “os cargos de liderança e assessoramento serão destinados às atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas”. |
| Constituição de 1988 | O Art. 37 da CF/1988 restringe a finalidade dos cargos em comissão e das funções de confiança para as atribuições relacionadas à atuação do dirigente público (direção, chefia e assessoramento). |
| Esclarecimentos da CF/1988 | Há de se distinguir a função de confiança de cargo em comissão. Cargo é o posto de trabalho previsto em lei e deve ser provido por um titular (de dentro ou de fora da administração pública); função é o conjunto de atribuições delegadas a uma categoria profissional ou, individualmente, a determinados servidores para serviços individuais (assim, deve ser ocupada necessariamente por servidor efetivo). Como esse dispositivo constitucional ainda não foi regulamentado, prevalece a decisão do STF que a autoridade competente tenha amplo e não regrado poder de livre nomeação, ressalvada a vedação ao nepotismo ditada pela Súmula vinculante n. 13 (Machado e Ferraz, 2018). |

| | |
|---|---|
| Classificação/categoria (hipóteses) | Politização da administração pública. A possibilidade de que novas categorias de cargos e funções de livre provimento sejam criadas (inclusive para atribuições meramente técnicas) aumenta a possibilidade de interferências da esfera política na administração pública. Tradicionalmente, esses cargos foram criados para conectar a agenda governamental - elaborada na esfera política - com a atuação técnica - típica da esfera administrativa. Serviria assim para aumentar a responsividade dos técnicos em relação aos políticos (Bersch, Praça e Taylor, 2017). Assim, não há muito sentido em criar cargos de livre provimento para atribuições técnicas. Além disso, em excesso e sem critérios claros, a nomeação para cargos de livre provimento pode reduzir a autonomia dos burocratas, que passam a depender da aprovação dos políticos para se manterem nos seus cargos. Assim, o recrutamento para ocupar certos cargos e funções passam a seguir cada vez mais critérios políticos - como as lealdades partidárias e as afinidades ideológicas (Bersch, Praça e Taylor, 2017). |
| Impactos nas capacidades críticas para a gestão ambiental (hipóteses) | Enfraquecimento da autonomia e da profissionalização |

Benefícios/direitos trabalhistas do servidor público

| | |
|---|---|
| Proposta de alteração | A PEC 32 insere o inciso XXIII no artigo 37 da CF/1988, restringindo alguns benefícios/direitos trabalhistas para servidores e empregados da administração pública direta ou de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista. Dentre essas restrições estão as férias em período superior a trinta dias pelo período aquisitivo de um ano; adicionais referentes a tempo de serviço, independentemente da denominação adotada; aumento de remuneração ou de parcelas indenizatórias com efeitos retroativos; licença-prêmio, licença-assiduidade ou outra licença decorrente de tempo de serviço, independentemente da denominação adotada, ressalvada, dentro dos limites da lei, licença para fins de capacitação; redução de jornada sem a correspondente redução de remuneração, exceto se decorrente de limitação de saúde, conforme previsto em lei; a incorporação, total ou parcial, da remuneração de cargo em comissão, função de confiança ou cargo de liderança e assessoramento ao cargo efetivo ou emprego permanente. |
| Constituição de 1988 | Não há este tipo de previsão no artigo 37 da CF/1988. |
| Esclarecimentos da CF/1988 | Não se aplica |
| Classificação/categoria (hipóteses) | Falácia: grande parte das carreiras do executivo federal já observam essas diretrizes. Ou seja, não haverá grande mudança na Administração Pública em decorrência delas. |
| Impactos nas capacidades críticas para a gestão ambiental (hipóteses) | Sem impactos significativos. |

Redução da jornada e de remuneração

| | |
|-----------------------|---|
| Proposta de alteração | A PEC 32 insere o parágrafo 18 no artigo 37, estabelecendo que “é vedada a redução da jornada e da remuneração para os cargos típicos de Estado”. |
|-----------------------|---|

| | |
|---|---|
| Constituição de 1988 | Não há este tipo de previsão na CF/1988, o que é justificado pelo fato do texto original não estabelecer a diferenciação entre cargos típicos e não típicos do Estado |
| Esclarecimentos da CF/1988 | Não se aplica |
| Classificação/categoria (hipóteses) | Fragmentação da administração pública. |
| Impactos nas capacidades críticas para a gestão ambiental (hipóteses) | Sem impactos significativos. |

Ampliação da possibilidade de contratação sem concurso público

| | |
|---|--|
| Proposta de alteração | A PEC 32 altera o parágrafo 8º do artigo 37 da CF/1988, que se refere à celebração de contrato de gestão. Ao inserir o inciso IV, permite a possibilidade de contratação, mediante processo seletivo simplificado, de pessoal com vínculo por prazo determinado, com recursos próprios de custeio no contexto de contrato firmado entre os administradores dos órgãos da administração direta e indireta e o poder público a fim de aumentar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira. |
| Constituição de 1988 | Não prevê a possibilidade de processo seletivo simplificado para vínculo com prazo determinado, no contexto do contrato de gestão. |
| Esclarecimentos da CF/1988 | De acordo com Machado e Ferraz (2018), o parágrafo 8º do artigo 37 da CF/1988 foi inserido pela EC 19/1998 no intuito de afastar a concepção de Estado-provedor e de se aproximar da ideia de Estado subsidiário. |
| Classificação/categoria (hipóteses) | Fragilização da administração pública. A flexibilização do recrutamento para o serviço público rompe com vários processos essenciais para a profissionalização da administração pública: adesão às regras institucionais, previsibilidade da administração pública, incentivo à especialização (Evans e Rauch, 1999). |
| Impactos nas capacidades críticas para a gestão ambiental (hipóteses) | Enfraquecimento da profissionalização |

Coordenação federativa

| | |
|---|--|
| Proposta de alteração | A PEC 32 insere o Art.37-A, prevendo que "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, na forma da lei, firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades, públicos e privados, para a execução de serviços públicos, inclusive com o compartilhamento de estrutura física e a utilização de recursos humanos de particulares, com ou sem contrapartida financeira. |
| Constituição de 1988 | Não há este tipo de previsão no artigo 37 da CF/1988. |
| Esclarecimentos da CF/1988 | Não se aplica |
| Classificação/categoria (hipóteses) | Falácia. Já há legislações específicas de setores de políticas públicas que abordam instrumentos de cooperação federativa. No caso do setor ambiental, existe a LC 104/2011. |
| Impactos nas capacidades críticas para a gestão ambiental (hipóteses) | Sem impactos significativos. |

Organização da administração pública nos três níveis de governo

| | |
|---|---|
| Proposta de alteração | APEC 32 altera o Art.39 da CF/1988 ao estabelecer que lei complementar federal disporá sobre normas gerais de: gestão de pessoas; política remuneratória e de benefícios; ocupação de cargos de liderança e de assessoramento; organização da força de trabalho no serviço público; progressão e promoções funcionais; desenvolvimento e capacitação de servidores; duração máxima de jornada de trabalho para fins de acumulações de atividades remuneradas. Apesar de prever que a competência de que trata o caput do artigo não exclui a competência suplementar dos entes federativos, a previsão da CF/1988 integrava maior participação deles. |
| Constituição de 1988 | O Art. 39 da CF/1988 previa que a “União, os Estados e o Distrito Federal e Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes”. |
| Esclarecimentos da CF/1988 | Não se aplica |
| Classificação/categoria (hipóteses) | Fragilização da administração pública. |
| Impactos nas capacidades críticas para a gestão ambiental (hipóteses) | Enfraquecimento da coordenação federativa. |

Regime jurídico de pessoal

| | |
|---|--|
| Proposta de alteração | A PEC 32 altera a CF de 1988 ao inserir o Art. 39-A e prever novas categorias de regimes jurídicos de pessoal: 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. Na prática, apenas os cargos típicos de Estado podem alcançar a estabilidade. |
| Constituição de 1988 | O cargo com vínculo determinado já era previsto na CF/1988, no Art. 37 inciso IX: “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”. Entretanto, a PEC 32 amplia as possibilidades de vínculos temporários. A possibilidade de cargos de liderança e de assessoramento também já era prevista, mas é ampliada pela PEC 32. Não havia separação entre cargos típicos e por prazo indeterminado. |
| Esclarecimentos da CF/1988 | Não se aplica |
| Classificação/categoria (hipóteses) | Fragmentação da administração pública. |
| Impactos nas capacidades críticas para a gestão ambiental (hipóteses) | Enfraquecimento da autonomia e da profissionalização |

Regime jurídico de pessoal

| | |
|---|--|
| Proposta de alteração | A PEC 32 altera a CF de 1988 ao inserir o Art. 39-A e prever novas categorias de regimes jurídicos de pessoal: 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. Na prática, apenas os cargos típicos de Estado podem alcançar a estabilidade. |
| Constituição de 1988 | O cargo com vínculo determinado já era previsto na CF/1988, no Art. 37 inciso IX: “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”. Entretanto, a PEC 32 amplia as possibilidades de vínculos temporários. A possibilidade de cargos de liderança e de assessoramento também já era prevista, mas é ampliada pela PEC 32. Não havia separação entre cargos típicos e por prazo indeterminado. |
| Esclarecimentos da CF/1988 | Não se aplica |
| Classificação/categoria (hipóteses) | Fragmentação da administração pública. |
| Impactos nas capacidades críticas para a gestão ambiental (hipóteses) | Enfraquecimento da autonomia e da profissionalização |

Regime jurídico de pessoal: vínculo com prazo determinado

| | |
|---|--|
| Proposta de alteração | A PEC 32 amplia as possibilidades de contratação por vínculo temporário ao estabelecer, no Art. 39-A, que os servidores públicos com “vínculo por prazo determinado” serão admitidos na forma da lei para atender a: I - necessidade temporária decorrente de calamidade, de emergência, de paralisação de atividades essenciais ou de acúmulo transitório de serviço; II - atividades, projetos ou necessidades de caráter temporário ou sazonal, com indicação expressa da duração dos contratos; e III - atividades ou procedimentos sob demanda. O inciso III representa esta ampliação. Esses servidores serão contratados na modalidade de “empregados públicos temporários” |
| Constituição de 1988 | O cargo com vínculo determinado já era previsto na CF/1988, no Art. 37 inciso IX. Com maior limitação para esse tipo de atuação “para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”. |
| Esclarecimentos da CF/1988 | Não se aplica |
| Classificação/categoria (hipóteses) | Fragilização da administração pública. A ampliação de servidores com vínculo determinado afeta a estabilidade e a autonomia desses servidores; e a profissionalização da administração pública. Ao não estabelecerem vínculo estável com a administração pública, a atividade desses servidores ficará mais vulnerável a influências políticas, além de diminuir os incentivos para a especialização (Evans e Rauch, 1999). |
| Impactos nas capacidades críticas para a gestão ambiental (hipóteses) | Enfraquecimento da autonomia e da profissionalização |

Estabilidade no serviço público

| | |
|---|---|
| Proposta de alteração | Ao estabelecer que “adquire a estabilidade o servidor que, após o término do vínculo de experiência, permanecer por um ano em efetivo exercício em cargo típico de Estado, com desempenho satisfatório, na forma da lei”, a PEC 32 limita a possibilidade de alcance de estabilidade apenas para os ocupantes de cargos típicos de Estado. |
| Constituição de 1988 | O Art. 41 da CF/1988 previa a possibilidade de alcance da estabilidade para todos os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. |
| Esclarecimentos da CF/1988 | De acordo com Machado e Ferraz (2018), esta regra sobre a estabilidade vale “a qualquer servidor ou empregado público, desde que concursado, ainda que sujeito ao regime celetista e não estatutário; assim já se posicionou o TST que a simples demissão imotivada de empregado público concursado será arbitrária e contrária ao princípio da motivação dos atos administrativos, podendo se constituir em nítido ato de império” |
| Classificação/categoria (hipóteses) | Fragmentação e fragilização da administração pública. Ao não estabelecerem vínculo estável com a administração pública, a atividade desses servidores ficará mais vulnerável a influências políticas, além de diminuir os incentivos para a especialização (Evans e Rauch, 1999). |
| Impactos nas capacidades críticas para a gestão ambiental (hipóteses) | Enfraquecimento da autonomia e da profissionalização |

Perda do cargo/demissão

| | |
|----------------------------|---|
| Proposta de alteração | A PEC 32 prevê as seguintes possibilidades de perda do cargo de servidor público estável ocupante de cargos típicos do Estado: decisão proferida por órgão judicial colegiado; processo administrativo; procedimento de avaliação de desempenho, na forma da lei. Ao não usar o termo original “servidor público estável”, a PEC 32 indica que as outras categorias de regime jurídico de pessoal podem ser demitidas sem que esses critérios sejam observados. |
| Constituição de 1988 | O Art. 41 da CF/1988 previa a possibilidade de perda do cargo de servidor estável apenas nos casos de sentença judicial transitada em julgado; processo administrativo; procedimento de avaliação de desempenho, na forma de lei complementar. Assim, originalmente, a CF não fazia distinção, para fins de demissão, de cargos típicos e não típicos do Estado. |
| Esclarecimentos da CF/1988 | De acordo com Machado e Ferraz (2018), a demissão do servidor público (significando ato de vontade unilateral da administração pública com caráter punitivo) só poderia ocorrer em três hipóteses: sentença judicial transitada em julgado; processo administrativo; procedimento de avaliação de desempenho. |

| | |
|---|--|
| Classificação/categoria (hipóteses) | Fragmentação e fragilização da administração pública. Os servidores que não fazem parte dos cargos típicos de Estado poderão ser demitidos mais facilmente, criando um ambiente de instabilidade que enfraquece os requisitos para a autonomia da administração pública, além de inibir investimentos em especialização (Evans e Rauch, 1999). |
| Impactos nas capacidades críticas para a gestão ambiental (hipóteses) | Enfraquecimento da autonomia e da profissionalização |

Acumulação de cargos públicos

| | |
|---|--|
| Proposta de alteração | A PEC 32 altera os incisos da CF/1988 (XVI a XVII) referentes à acumulação remunerada de cargos públicos, ampliando a possibilidade de acumulação remunerada para os servidores não ocupantes de cargos típicos de Estado, quando houver compatibilidade de horários e não houver conflito de interesses. Assim, nas palavras de Paulo Guedes: “Atualmente, a acumulação é, em regra, vedada. Propõe-se a inversão da lógica: a acumulação será, em regra, permitida, desde que haja compatibilidade de horário e não implique conflito de interesse. Tratamento diferenciado será dispensado apenas aos ocupantes de cargos típicos de Estado para os quais será vedada a realização de qualquer outra atividade remunerada, incluída a acumulação de cargos públicos, com exceção de atividades de docência ou de atividades profissionais de saúde regulamentadas, uma vez que a atuação desses servidores pressupõe a necessidade de dedicação exclusiva. Essa restrição aplica-se também durante o respectivo período do vínculo de experiência. Complementarmente, propõe-se possibilitar ao militar da ativa ocupar cargo ou emprego de atividade própria de profissional de saúde ou de magistério”. |
| Constituição de 1988 | No Art. 37 da CF/1988, há apenas as seguintes exceções para a acumulação de cargos públicos: quando houver compatibilidade de horários nos casos de dois cargos de professor; de um cargo de professor com outro, técnico ou científico; de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas. |
| Esclarecimentos da CF/1988 | Segundo Machado e Ferraz (2018), a acumulação de cargos públicos passou a ser combatida firmemente a partir da CF de 1967 em prol da moralidade pública e especialmente da eficiência. Como o acúmulo de cargos implica em mais atividades, isso pode culminar em sobrecarga de serviços, o que compromete a eficiência. |
| Classificação/categoria (hipóteses) | Fragilização da administração pública. Um dos princípios do neweberianismo é que o servidor público deve se dedicar exclusivamente ao seu cargo, o que representou grande contribuição para a eficiência da administração pública moderna (Weber, 1999). |
| Impactos nas capacidades críticas para a gestão ambiental (hipóteses) | Enfraquecimento da profissionalização. |

Atribuições do Presidente da República para a organização da administração pública: criação e extinção de órgãos

| | |
|---|---|
| Proposta de alteração | A PEC 32 altera o artigo 84, inciso VI da CF/1988 ao ampliar as possibilidades de organização dos órgãos da administração pública federal a partir de decreto autônomo do Presidente da República (sem apreciação do legislativo). Assim, desde que não implique em aumento de despesa, o presidente pode decretar sobre: criação, fusão, transformação ou extinção de Ministérios e de órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República; extinção, transformação e fusão de entidades da administração pública autárquica e fundacional. |
| Constituição de 1988 | O texto original da CF/1988 limitava o poder autônomo (sem apreciação do legislativo) do Presidente no que se refere à organização da administração pública aos casos que não impliquem aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. Assim, o Presidente pode dispor, mediante decreto (ou seja, sem necessidade de apreciação do legislativo), sobre: organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos (inciso VI, a). |
| Esclarecimentos da CF/1988 | A segunda seção do capítulo referente ao Poder Executivo é dedicada a definir as atribuições do Presidente da República. É composto apenas pelo art. 84, que estabelece as competências privativas do Presidente da República, bem como as hipóteses em que seu exercício cabe ser delegado. As competências privativas são tarefas que cabem ser desempenhadas somente pelo próprio Presidente, apesar de ser possível, excepcionalmente, ocorrer delegação expressa para o Procurador-Geral da República, os Ministros de Estado e o Advogado-Geral da União. A CF/1988, apesar de reconhecer a autonomia de cada poder para dispor sobre a organização e funcionamento dos seus órgãos, limita a atuação do Presidente nessa área nos casos de atos que impliquem aumento de despesa, bem como a criação ou a extinção de órgãos públicos. Nesses casos, não cabe um decreto autônomo, havendo a exigência de que sua disciplina seja definida em lei. |
| Classificação/categoria (hipóteses) | Fragilização da administração pública. A maior autonomia do Presidente da República para organizar os órgãos da administração pública abre a possibilidade que órgãos sejam extintos e acomodados em outros com competências conflitantes - como foi o caso da tentativa de extinção do MMA para posterior acomodação de suas secretarias no MAPA - de forma arbitrária e pouco discutida com a sociedade. |
| Impactos nas capacidades críticas para a gestão ambiental (hipóteses) | Enfraquecimento da autonomia |

Atribuições do Presidente da República para a organização da administração pública: criação e extinção de cargos e funções

| | |
|---|---|
| Proposta de alteração | A PEC 32 altera o artigo 84, inciso VI da CF/1988, ao ampliar as possibilidades de organização dos cargos e funções da administração pública federal a partir de decreto autônomo do Presidente da República (sem apreciação do legislativo) mesmo quando ocupados. Assim, o presidente pode decretar sobre: extinção de cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão, cargos de liderança e assessoramento, funções de confiança e gratificações de caráter não permanente mesmo que não estejam vagos; transformação de cargos públicos efetivos vagos, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de liderança e assessoramento, funções de confiança e gratificações de caráter não permanente vagos ou ocupados, desde que seja mantida a natureza dos vínculos. No caso dos cargos públicos efetivos, manteve-se a previsão constitucional original de que eles podem ser extintos por decreto autônomo do Presidente apenas quando vagos. Entretanto, os cargos efetivos podem ser transformados mesmo quando ocupados. |
| Constituição de 1988 | O Presidente pode extinguir funções ou cargos públicos, apenas quando vagos. (art. 84, VI, b) |
| Esclarecimentos da CF/1988 | A criação de funções e cargos públicos constitui matéria sujeita à reserva legal, decorrendo de deliberação congressual. Como decorrência lógica, sua transformação e extinção também se submete à apreciação do legislativo. Entretanto, a EC 32/2001 modificou o art. 84, VI, determinando que, nos casos de funções e cargos públicos vagos, cabe privativamente ao Presidente da República dispor sobre sua extinção mediante decreto. |
| Classificação/categoria (hipóteses) | Politização da administração pública. Implica na possibilidade de maior interferência política na atuação administrativa, já que cabe ao presidente extinguir cargos ocupados. Implica também em menor incentivo para a busca da profissionalização, uma vez que as lealdades partidárias e ideológicas podem representar critérios mais importantes para a manutenção de cargos e funções. |
| Impactos nas capacidades críticas para a gestão ambiental (hipóteses) | Enfraquecimento da autonomia e da profissionalização. |



ISBN: 978-65-00-25113-5

