



A PEC 32/2020: do estado provedor ao estado subsidiário, o que perdemos no caminho?

Recebido: 13 de setembro de 2021 • Aprovado: 21 de agosto de 2024
<https://doi.org/10.22395/ojum.v24n51a3951>

Albano Busato Teixeira

Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, Brasil
albanoteixeira85@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-0855-2056>

Resumo

O artigo tem como objetivo principal analisar criticamente a PEC 32/2020, que propõe uma reforma administrativa no Brasil, especialmente no que se refere à inclusão do princípio da subsidiariedade no texto original. A pesquisa adota o método dedutivo, com técnica bibliográfica, baseando-se na análise de legislação, doutrina e contexto histórico das reformas administrativas no país, com foco especial na reforma gerencial da década de 1990. Os resultados revelam que, embora o princípio da subsidiariedade tenha sido excluído do texto final, sua essência permanece presente nas propostas da PEC 32/2020, que promovem um modelo de Estado subsidiário alinhado ao neoliberalismo, caracterizado pela redução da atuação estatal e pela precarização das garantias do servidor público. A pesquisa destaca que a reforma gerencial, implementada sob a justificativa de modernização e eficiência, não se mostrou apta a fortalecer o papel regulador e fiscalizador do Estado, tendo confiado excessivamente em uma sociedade civil fragilizada e em controles baseados apenas em resultados. A conclusão aponta que a exclusão formal do princípio da subsidiariedade não elimina os riscos da imposição de um Estado Subsidiário, sendo a PEC 32/2020 incompatível com o modelo de Estado Social previsto na Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: eficiência; estado provedor; estado subsidiário; PEC 32/2020; reforma administrativa.

What did we lose along the way from a provider state to a subsidiary state

Abstract

The main objective of this article is to critically analyze the Constitutional Amendment Proposal (PEC) 32/2020, which proposes an administrative reform in Brazil, especially concerning the inclusion of the principle of subsidiarity in the original text. This study adopts the deductive method, with a bibliographic technique, based on an analysis of legislation, doctrine, and the historical context of the country's administrative reforms, specifically focusing on the managerial reform of the 1990s. Results reveal that, although the principle of subsidiarity was eliminated from the final text, its essence remains present in the PEC 32/2020 proposals, which promote a model of a subsidiary State aligned with neoliberalism, characterized by the reduction of state action and the precariousness of public servants' guarantees. This research highlights that the managerial reform, implemented under the justification of modernization and efficiency, failed to strengthen the State's regulatory supervisory role, relying excessively on a weakened civil society and control mechanisms focused exclusively on results. The conclusion of this study points out that the formal exclusion of the principle of subsidiarity does not eliminate the risks of a subsidiary State's taxation, and that PEC 32/2020 is incompatible with the Social Status model provided for in the Federal Constitution of 1988.

Keywords: efficiency; Supplier State; Subsidiary State; PEC 32/2020; administrative reform.

La PEC 32/2020: del Estado proveedor al Estado subsidiario, ¿qué perdimos en el camino?

Resumen

El objetivo principal de este artículo es analizar críticamente la Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC) 32/2020, que propone una reforma administrativa en Brasil, especialmente en lo que respecta a la inclusión del principio de subsidiariedad en el texto original. La investigación adopta el método deductivo, con técnica bibliográfica, basándose en el análisis de legislación, doctrina y el contexto histórico de las reformas administrativas en el país, con especial enfoque en la reforma gerencial de la década de 1990. Los resultados revelan que, aunque el principio de subsidiariedad fue eliminado del texto final, su esencia permanece presente en las propuestas de la PEC 32/2020, las cuales promueven un modelo de Estado subsidiario alineado con el neoliberalismo, caracterizado por la reducción de la actuación estatal y la precarización de las garantías del servidor público. La investigación destaca que la reforma gerencial, implementada bajo la justificación de modernización y eficiencia, no logró fortalecer el papel regulador y fiscalizador del Estado, confiando en exceso en una sociedad civil debilitada y en mecanismos de control centrados exclusivamente en resultados. La conclusión señala que la exclusión formal del principio de subsidiariedad no elimina los riesgos de imposición de un Estado subsidiario, y que la PEC 32/2020 resulta incompatible con el modelo de Estado Social previsto en la Constitución Federal de 1988.

Palabras clave: eficiencia; Estado proveedor; Estado subsidiario; PEC 32/2020; reforma administrativa.

Introdução

O presente trabalho deriva de estudo acadêmico relacionado à área de pesquisa do autor em Demandas Sociais e Políticas Públicas, decorrendo, em parte, da tese de doutoramento intitulada Participação e Controle Social no Serviço Público e Fomento Administrativo: Limites e Possibilidades no Cenário Brasileiro, junto à Universidade de Santa Cruz do Sul; e propõe analisar o texto da PEC 32/2020, que tem como proposta uma reforma administrativa no Brasil, em uma perspectiva crítica com relação à inclusão do princípio da subsidiariedade no seu texto original (posteriormente retirado de pauta). Desde a República Nova, o Brasil vem realizando reformas visando conceder maior eficiência à Administração Pública. O presente texto expõe ao leitor as formas de administração da máquina pública (patrimonialista, burocrática e gerencial), e apresenta o contexto histórico de cada uma.

Embora não se negue a necessidade de reformas administrativas no ordenamento jurídico brasileiro, é pertinente realizar uma análise crítica, em especial a reforma gerencial realizada na década de 1990, expondo a sua inaptidão para um Estado Fiscalizador e Regulador de Serviços Público.

Será analisada, posteriormente, a proposta da PEC 32/2020 e seu contexto geral, demonstrando que, mesmo após a retirada do princípio da subsidiariedade, seu conceito continua vivo na Proposta de Emenda à Constituição, eis que as reformas ali previstas são extremamente lesivas para um Estado Democrático de Direito e convergem com as ideias de um Estado Subsidiário. Ainda, será exposto que a Constituição Federal do Brasil de 1988 é incompatível com a ideia de um Estado Subsidiário, tendo em seu bojo a previsão de um Estado Social de Direito, protagonista e promotor do desenvolvimento.

Com base no exposto, o problema que conduz a presente pesquisa é: a retirada do princípio da subsidiariedade prevista no texto original da PEC 32/2020 significa o fim do fantasma da imposição de um Estado Subsidiário? A hipótese é que mesmo após a retirada do princípio da subsidiariedade da proposta, a ideia de um Estado Subsidiário mantém-se presente na PEC 32/2020 diante das demais propostas ali previstas. O método de pesquisa será dedutivo e a técnica de pesquisa será a bibliográfica, focada na legislação e doutrina.

1. A reforma gerencial efetivamente serve ao estado regulador?

O Brasil, sob o manto da ideia da busca por maior eficiência do gerenciamento da máquina pública, passou, ao longo de sua história, por diversas reformas administrativas. Na década de 90, após a busca da superação da administração patrimonialista para o modelo da administração burocrática, deu-se início a uma nova reforma administrativa, chamada de reforma gerencial.

A reforma gerencial, conforme será demonstrada, visou a diminuição do papel do Estado, que deixaria de ser protagonista e prestador de serviços públicos para ser majoritariamente regulador e fiscalizador. O presente item visa trazer as principais características da reforma gerencial realizadas ao longo do tempo no Brasil, buscando responder se esta reforma efetivamente serve ao Estado Fiscalizador e Regulador.

Existem três formas de Administração Pública: patrimonialista, burocrática e gerencial (Presidência da República do Brasil, 1995, pp. 14-16). Ao longo da história brasileira, passou-se por reformas que visavam combater a ineficiência da Administração Pública.

A primeira tentativa de superar o modelo burocrático aconteceu no final dos anos 60, por meio do Decreto-Lei 200 que tentou superar a rigidez burocrática, dando ênfase na descentralização diante da autonomia da administração indireta, partindo do pressuposto que a administração direta é rígida, imprimindo, assim, maior eficiência na administração. Entretanto, o Decreto-Lei 200 teve consequências indesejadas, ao possibilitar a contratação de funcionários sem a exigência de concurso público e negligenciar tanto a realização de concursos quanto o desenvolvimento de carreiras voltadas para altos administradores. Dessa maneira, a reforma administrativa prevista nesse decreto revelou-se um fracasso (Bresser-Pereira, 1998, p. 11).

O cenário brasileiro começou a se modificar nos anos 80, à medida que a legitimidade do regime militar passou a ser fortemente contestada. Foi implementado o Programa Nacional de Desburocratização (PND), que tomava como bode expiatório o sentido pejorativo da burocracia, em total contraponto com a ideia de Weber. Na ideia do PND, era a faceta não racional e fragmentária da autoridade, sendo que o discurso da desburocratização tinha como pressuposto a desregulação e diminuição da atividade interventiva estatal e favorável para a privatização, não limitando-se a reorganização ou racionalização das técnicas administrativas. A desburocratização, por conseguinte, foi tida como condição da redemocratização do país (Nohara, 2012, pp. 54- 59).

O Brasil restou influenciado por países essencialmente do eixo norte do globo, que impuseram os seus ideais neoliberais de uma forma generalizada ao mundo ocidental, causando modificações em toda a estrutura jurídica e social do país.

Após a ruptura do regime militar iniciado 1964, no final da década de noventa, o governo brasileiro iniciou uma mudança de paradigma na Administração Pública, criticando radicalmente as estruturas do Estado, e visando propiciar mudanças baseadas em premissas neoliberais, prevendo diversos ajustes. Tal movimento deu início a um processo de ampliação da atuação de particulares na atividade econômica (Rosa, 2008, p. 77).

Neste contexto, entendia-se que as funções do Estado deveriam ser limitadas para gestão e regulamentação, mesmo que se mantivesse inalterada a tripartição clássica entre fomento, política e serviço público. Assim, o equilíbrio entre estas atividades levou à necessidade de reaver o papel do direito administrativo (Bucci, 2006, pp. 2-3).

As ideias de uma reforma administrativa no Brasil resultaram na implementação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado e na Emenda Constitucional n.19 (Bresser-Pereira, 2000, p. 11). A reforma teve início na década de 90, poucos anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

É importante ressaltar que muitas das ideias da Constituição de 1988 entraram em choque com o modelo gerencial que estava tentando ser implementado, isso porque a Constituição de 1988 foi elaborada com ideias baseadas no sistema romano-germânico e em teorias advindas das decisões jurisprudenciais do Contencioso administrativo; por outro lado, o sistema gerencial tinha como base experiências vislumbradas em países do *common law* (Nohara, 2012, p. 127).

Há uma dura crítica com relação a redefinição do papel do Estado proposta pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a autora alega que para que houvesse uma redefinição do papel do Estado, seria necessário mais do que uma simples reforma, mas sim um novo pacto constituinte, pois no seu entendimento, os papéis do Estado já se encontravam previstos expressa na Constituição Federal de 1988 (Nohara, 2012, p. 122).

A crítica é extremamente pertinente, pois a Constituição Federal prevê um Estado social e provedor de direitos e serviços sociais. A mudança desse ideal por meio de uma simples reforma deve ser compreendida como uma deturpação da intenção dos constituintes. O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado foi assumido por Luiz Carlos Bresser Pereira, tendo sido de sua incumbência a realização da reforma administrativa, tal reforma foi considerada uma resposta à globalização imposta (Nohara, 2012, p. 77).

É inegável que a reforma implementada teve grande influência do contexto em que o mundo ocidental vivia como um todo. A ineficiência do *welfare state* foi bombardeada por críticas neoliberais, acusando-o de ser muito caro, ineficiente, bem como responsável pelo aumento da corrupção.

Pretendia-se a ampliação da atuação dos particulares nas atividades econômicas e sociais, assentado na retirada do Estado de vários setores, mantendo-se apenas a participação estatal nas atividades que envolvessem o poder de império. A ideia de parceria da sociedade civil com o poder público foi bastante aprovada, pois surgiram fortes críticas ao modelo de Estado Social intervencionista; e, com isso, foi criado

um ambiente propício para a defesa do Estado Neoliberal, pautado no princípio da subsidiariedade (Schier, 2019, p. 108).

O modelo propugnado pela reforma mede a eficiência da Administração Pública a partir da perspectiva cidadão-cliente, comparando os serviços públicos com os serviços prestados pela iniciativa privada. Ora, a cidadania envolve a possibilidade do cidadão participar das decisões e influenciar no destino da sociedade, tal noção não se coaduna com a proposição limitativa de "cliente", uma vez que as atividades administrativas devem ser voltadas para atender interesses públicos, independentemente de quem são seus financiadores, ou, no caso, pagadores de tributos (Nohara, 2012, pp. 117-119).

Considerar o cidadão como "cliente" é apenas um dos muitos reflexos da retomada do neoliberalismo, e deve ser entendido como um grave equívoco, considerando que a relação do cidadão com os serviços públicos não pode ser simplificada como uma mera relação comercial entre privados. De igual forma, a ideia de cliente entra em choque com a ideia de cidadão, pois o cliente limita-se a querer um serviço bem prestado, não tendo interesse na forma de gestão do negócio. Por outro lado, a ideia de cidadão é muito mais ampla, não se limitando ao interesse pela otimização do serviço, visto que a ideia de cidadão pressupõe a sua participação no processo decisório e no controle da prestação dos serviços públicos. É importante ressaltar que a visão de cidadão cliente é totalmente desconexa com os ideais pretendidos pela Constituição Federal do Brasil de 1988.

Verifica-se que a reforma pretendia era efetivamente a redução do papel do Estado executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, contudo, o seu papel de regulador e provedor ou promotor dos serviços públicos, tais como educação e saúde. Dessa forma, o papel do Estado, na perspectiva gerencial, deve ser focado no subsídio dos serviços públicos, buscando sempre o controle social direto e a participação social. Pretendia-se fortalecer as funções de regulação e de coordenação do Estado, visando uma transição de uma administração pública "burocrática, rígida e ineficiente" que era voltada para o controle interno e para si própria, para uma administração pública "gerencial, flexível e eficiente" que visava primordialmente o atendimento do cidadão (Presidência da República do Brasil, 1995, p. 13).

Para tanto, o plano era fortalecer as práticas de adoção de mecanismos que privilegiassem a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, propiciando o seu controle social, sendo que, por meio deste, a garantia de serviços de qualidade se tornaria tangível (Presidência da República do Brasil, 1995, p. 40).

A grande diferença, com relação ao controle da administração pública, entre o modelo burocrático e o gerencial é que o primeiro é voltado para o controle

a priori e o segundo é baseado no controle *a posteriori*. Em outras palavras, deixa-se de se basear no controle de processos e passa-se a se concentrar no controle de resultados (Presidência da República do Brasil, 1995, pp. 15-16).

O ideal gerencial se baseia nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, com formas flexíveis de gestão. Visando maior adesão ao modelo gerencial, o seu discurso foi baseado na desconstrução e na deslegitimação do modelo anterior, passando-se então a atacar o modelo burocrático, criando-se uma estereotipação negativa ao modelo burocrático (Nohara, 2012, pp. 91-92).

É relevante, para os objetivos deste trabalho, expor as incongruências do modelo proposto. Nota-se que, diante de um discurso de ineficiência do aparato estatal, a ideia do gerencialismo ataca e visa deslegitimar o modelo de Estado Provedor e Prestador de Serviços, alegando que um modelo mais eficiente deve ser pautado nos conceitos de um Estado Fiscalizador e Regulador de Serviços. Ocorre que tal modelo, conforme proposto pelo governo na época, simultaneamente desejava debilitar os meios de controle ao focar apenas na ideia de controle de resultados. Mesmo havendo a previsão de incentivar o controle social, é inconcebível que o Brasil, que não foi ainda capaz de adimplir os seus compromissos sociais de distribuição de oportunidades, informação e transparência, confie cegamente que a sociedade civil é apta a ser um controlador do emprego correto das verbas públicas (Nohara, 2012, pp. 90-100).

Dessa forma, verifica-se que a proposta gerencial não serve para garantir eficazmente a implementação de um Estado Fiscalizador e Regulador de Serviços. Pelo contrário, as propostas da reforma gerencial não prestam para tal modelo, pois além de mitigar o controle de processos (*a priori*), sobrevalorizando o controle de resultados (*a posteriori*), também deposita uma confiança ingênua no controle por parte de uma sociedade civil que foi, ao longo da história, tolhida de diversos direitos fundamentais e vem se mostrando extremamente individualista, focada apenas em seus interesses particulares e que nenhuma relação tem com o público.

Para que tal modelo fosse viável, o controle deveria ser privilegiado a ponto de que fosse possível fiscalizar o processo funcional da Administração Pública na sua íntegra (*a priori* e *a posteriori*). Da mesma forma, tal modelo não deve relegar completamente o controle para a sociedade civil. O controle deve ser exercido concomitantemente com instituições fortes e autônomas.

2. A PEC 32/2020 e os flertes com o estado subsidiário

Viu-se que a reforma gerencial, iniciada na década de 90, movida por uma onda neoliberal, buscou a redução do papel do Estado, colocando o mercado como principal promotor de serviços públicos. Neste mesmo contexto, no ano de 2020, foi apresentada a PEC 32/2020, novamente sob o argumento de busca pela eficiência. A Proposta de Emenda à Constituição traz, em seu núcleo, a proposta de diversas mudanças no

Direito Administrativo Brasileiro, inclusive, incluindo, no seu texto original, o acréscimo de diversos novos princípios, entre eles o princípio da subsidiariedade.

Após reprovação, em maio de 2021, a proposta de inclusão do princípio da subsidiariedade no artigo 37 da Constituição Federal foi retirada do texto original¹, entretanto, mantém-se, no espírito da pretendida reforma, a ideia da subsidiariedade. Para avançar, é necessário expor o que consiste no princípio da subsidiariedade para, posteriormente, analisar se tal ideia se encontra devidamente contextualizada com as bases da Constituição Federal de 1988.

A crença de que a política e o Estado são inerentemente corruptos tem servido como justificativa para a transferência de empresas estatais e riquezas nacionais, a preços irrisórios, para indivíduos e corporações, tanto nacionais quanto estrangeiras, que passam a explorar de forma privada recursos que deveriam beneficiar todo o povo brasileiro. Nesse contexto, o "imbecil perfeito" é o cidadão desprovido de poder crítico que apoia a venda desses bens ao mercado sob a ilusão de combater a corrupção estatal. Esse cenário é alimentado por uma interpretação hegemônica que nega a escravidão como alicerce da formação social brasileira, suprimindo esse fato histórico em favor de uma narrativa científica falsa e conservadora. Essa visão consolida um paradigma cultural que idealiza tudo o que é norte-americano e europeu como superior ao latino-americano, visto como menos honesto e mais suscetível à corrupção (Souza, 2017, pp. 12-18).

À luz dessas falsas premissas, proliferam defensores da ideia do princípio da subsidiariedade. O Direito Administrativo é o Direito Constitucional concretizado, ou seja, a edificação de categorias jurídico-administrativas sempre terão como base a Constituição Federal, assim, a generalidade dos estudos brasileiros acerca do fomento o atrelam a luz do chamado "princípio da subsidiariedade" de onde se extrai a ideia de que o Estado deve se limitar a desenvolver atividades de interesse coletivo onde a sociedade não é capaz de prover por si só, e a estimular a atividade individual e de pequenos grupos (Valim, 2015, pp. 34-36).

Esta nova concepção de Estado é fundamentada no princípio da subsidiariedade que ressurgiu como justificativa de um Estado subsidiário como alternativa ao Estado de Bem-Estar Social. O princípio da subsidiariedade surge como algo entre a intervenção total do Estado e a supressão da autonomia privada e o Liberalismo clássico e a ideia de intervenção mínima no Estado (Britto & Bittencourt, 2008, pp. 39-41).

Florianio de Azevedo Marques Neto defende a aplicação da subsidiariedade em especial na atividade de fomento. A sua posição se baseia na ideia de que a intervenção estatal na ordem econômica deve ser compreendida como circunstância excepcional, pois nunca é neutra em relação ao mercado, podendo derrogar a liberdade

¹ A proposta de inclusão destes princípios foi retirada pelo Relator Deputado Darci de Matos (Proposta de emenda a Constituição Nº 32, 2021).

de iniciativa e a livre-concorrência previstas na Constituição Federal do Brasil de 1988 (Marques Neto, 2014, pp. 470-473).

Em síntese, o princípio da subsidiariedade, se incorporado à Constituição, pode representar uma reconfiguração do papel do Estado brasileiro, deslocando-o de um modelo que busca garantir direitos sociais para outro que privilegia o setor privado, com potencial impacto sobre a igualdade de acesso a direitos fundamentais e a configuração do Estado Social (Busato Teixeira. & Müller Bitencourt, 2022).

Neste arquétipo de Estado, sugere-se, como solução, que a sociedade civil deve ser conscientizada de seus problemas, sendo que ela mesma deve se organizar e protagonizar a resolução de suas dificuldades sociais, refutando-se uma postura paternalista do Estado, que estaria incumbido apenas em proporcionar o mínimo necessário para possibilitar o exercício das liberdades (Hachem, 2013, p. 135).

No texto original da PEC 32/2020, o princípio da subsidiariedade é conceituado nos seguintes termos:

O princípio da subsidiariedade está associado com a valorização do indivíduo e das instâncias mais próximas a ele, prestigiando sua autonomia e sua liberdade. Tal princípio, historicamente consolidado, visa a garantir que as questões sociais sejam sempre resolvidas de maneira mais próxima ao indivíduo-comunidade, e só subsidiariamente pelos entes de maior abrangência, ressaltando, no âmbito da Administração pública, o caráter do federalismo. (Brasil, 2020)

A PEC 32/2020, ao descrever o princípio da subsidiariedade, deixa clara suas intenções: a superação da ideia de um Estado que presta e promove políticas públicas a nível de protagonismo para uma imposição de um Estado coadjuvante, que apenas deve intervir quando o mercado não for capaz de realizá-las por si só.

No Estado Subsidiário, pode-se afirmar que o seu papel resta limitado a assegurar o essencial para a garantia das liberdades, assim, o cidadão não pode exigir da Administração a implementação de políticas públicas ou a implementação de serviços públicos voltados para a satisfação de direitos fundamentais. Parte-se da ideia de que o papel do Estado é garantir a igualdade de oportunidades a todos. Há o repasse da maioria de suas incumbências sociais para o privado, baseado na mentalidade da redução da estrutura e aparelhamento estatal, ficando, portanto, a responsabilidade para a iniciativa privada as atividades de caráter assistencial, competindo ao Poder Público a função fomentadora e reguladora (Hachem, 2013, p. 148).

A PEC 32/2020 traz três grandes orientações: a) modernizar o Estado; b) aproximar o serviço público da realidade do país; e c) garantir condições orçamentárias e financeiras para a existência do Estado e para a prestação de serviços públicos de qualidade (Brasil, 2020).

O equilíbrio fiscal e a modernização são relevantes para qualquer concepção de Estado, inclusive um Estado social garantidor de direitos. Entretanto, a perspectiva adotada pelos governos federal e estadual e por boa parte dos defensores das reformas é no mínimo equivocada, quando não politicamente direcionada para a manutenção da desigualdade estrutural da sociedade brasileira. Os servidores públicos não são as causas do problema. Não mais, de qualquer modo, que as generosas renúncias fiscais, o peso dos juros da dívida pública no orçamento, ou ainda o sistema tributário regressivo. A percepção do cidadão é afetada por uma campanha constante e abrangente de demonização do Estado e do servidor público de uma forma geral. Ignora-se a heterogeneidade do aparato burocrático do Estado e se reduz a solução dos problemas à cogitação de incentivos monetários sem comprovada efetividade. O rastro deixado pela pandemia exigirá a reconstrução do Estado social, que não apenas assista os cidadãos mais vulneráveis, mas preste serviços universais de qualidade, atuando para a coesão social. Reduzir o Estado e as garantias institucionais da independência dos servidores públicos para melhoria de políticas que dependem do Estado é uma torção semântica: as reformas não trarão esse resultado. (Bucci *et al.*, 2020, s.p.)

Em que pese a proposta de inclusão do princípio da subsidiariedade ter sido retirada de pauta, é importante mencionar que a reforma pretendida pela PEC 32/2020 traz claros traços que visam a diminuição da atuação estatal, em especial pelo fato de propor diversas mudanças atinentes ao serviço público, com clara mitigação da estabilidade do servidor público o que traz claros traços patrimonialistas.

A estabilidade do servidor público constitui importante garantia para o exercício de sua função constitucional de prestar serviço de caráter assistencial a atividades vinculadas a prestação de direitos fundamentais. Sem a garantia da estabilidade o servidor público fica à deriva de interesses privados, o que interfere diretamente na prestação de um serviço de qualidade e congruente.

A estabilidade na carreira de Estado desempenha uma tríplice função. Tal proteção colima garantir a manutenção de políticas públicas, pois apenas os servidores estáveis são aptos a assegurar a permanência das metas do Estado. Esta proteção oferece, ainda, a salvaguarda contra os interesses prepotentes dos mandantes de turno, que muitas vezes travestindo-se de discricionariedade ferem a prestação adequada dos serviços essenciais. A terceira função desta proteção mora na contrapartida que o regime institucional oferece à vista da periclitante lâmina posta à disposição do Poder Público sob a forma de poderio unilateral de alteração das regras do regime (Freitas, 2005, pp. 141-142).

Esclarece-se que o regime estatutário representa uma garantia não só para a sociedade, mas também para os servidores públicos, possibilitando que estes tenham carreiras a salvo de cooptações partidárias, bem como que se engajem no cumprimento de missões constitucionais (Nohara, 2012, p. 112).

A PEC 32/2020, traz cinco vínculos diferentes para a Administração Pública: a) vínculo de experiência; b) cargo típico de Estado; c) cargo por prazo indeterminado; d) cargo por prazo determinado; e e) cargo de liderança e assessoramento previstos nos artigos 37, II-A; 37, II-B; 37, V; 39, IV, V e 39-A, III.

O vínculo de experiência é uma etapa do concurso para ingresso em cargo por prazo indeterminado ou em cargo típico de Estado. O vínculo por prazo determinado está subdividido em três espécies: i) por necessidade temporária decorrente de calamidade, paralização em atividades essenciais, acúmulo transitório de serviço e casos de emergência; ii) necessidades sazonais ou temporárias para atividades ou projetos; iii) procedimentos ou atividades sob demanda. Por sua vez, o vínculo por prazo indeterminado servirá para o desempenho de atividades contínuas que não sejam típicas de Estado, tais como atividades administrativas, técnicas ou especializadas que envolvam maior contingente de pessoas. O cargo típico de Estado terá garantias, deveres e prerrogativas diferenciados, e será restrito aos servidores que tenham como atribuições atividades próprias do Estado. Por fim, o cargo de liderança e assessoramento, será utilizado em casos dos atuais cargos em comissão e funções de confiança, mas também a outras necessidades estratégicas, técnicas ou gerenciais. Salienta-se que a proposta prevê que apenas o servidor ocupante de cargo típico de Estado poderá adquirir estabilidade ao permanecer um ano em efetivo serviço no cargo, após terminado o vínculo de experiência (Brasil, 2020).

Tais disposições precarizam em demasia o vínculo do servidor público, o que afasta a mão de obra qualificada para o serviço público. Aqui elenca-se dois motivos importantes: 1) mesmo nos casos do pessoal da carreira típica de Estado, onde a possibilidade de estabilidade persiste, esta fica dependendo de uma chancela de uma classificação contida em lei complementar, o que abre espaço para claras arbitrariedades dos parlamentares e possíveis violações ao princípio da impessoalidade, tendo claras nuances patrimonialistas; e 2) a ampliação de cargos em confiança chamados de cargo de liderança e assessoramento leva a ausência de profissionalismo e remete à República Velha onde oligarquias dominavam o serviço público.

Como visto, a análise da PEC 32/2020 e suas alterações propostas ao regime jurídico dos servidores públicos destaca mudanças como o vínculo de experiência, ampliação das contratações temporárias e diferenciação entre cargos de vínculo por prazo indeterminado e típicos de Estado. Contudo, apesar de alegar modernização e maior eficiência, a proposta levanta preocupações sobre a preservação de princípios constitucionais fundamentais, como igualdade, impessoalidade e estabilidade. Críticas que, de acordo com Pereira Lima & Duarte (2024, p. 13), apontam riscos de favorecimento indevido, hierarquização do funcionalismo e comprometimento da imparcialidade e continuidade nos serviços públicos.

Não se nega a necessidade de uma reforma administrativa, a necessidade de melhoras é indiscutível, contudo, a reforma pretendida pela PEC 32/2020 não se mostra adequadas para o que realmente necessitamos. Necessitamos de uma reforma que traga a possibilidade de se implementar serviços públicos de qualidade, com a sua digitalização, sem interferências políticas e práticas patrimonialistas. Necessitamos da possibilitar a profissionalização e modernização dos serviços e investimento em sistemas de controle. Para tanto, a reforma deve atingir a todos, em especial as carreiras de elite com altos salários.

As propostas analisadas, diferentemente do alegado pelo legislador, não modernizam o Estado, nem aproximam o serviço público da realidade do país, mas sim causam efeito contrário, sucateiam o serviço público, estimulando que a mão de obra qualificada busque a iniciativa privada, interesse que converge com o arquétipo de Estado Subsidiário.

3. Qual estado queremos e qual reforma precisamos: um rechaço ao estado subsidiário

Muitos defendem a aplicabilidade do princípio da subsidiariedade no Brasil, atribuindo-lhe um tom de neutralidade e negando sua evidente influência de postulados neoliberais. Este item será voltado a rechaçar a compatibilidade de um Estado Subsidiário com a Constituição Federal de 1988 do Brasil, demonstrando que uma noção contemporânea de desenvolvimento converge com o papel de um Estado forte e presente, diferente de um Estado Subsidiário.

A neutralidade sustentada por muitos com relação ao "princípio da subsidiariedade" não é a interpretação que se sustenta neste trabalho, pois há sim um caráter liberal-individualista que prioriza o desenvolvimento econômico sobre o social. A ideologia informadora da Constituição Federal do Brasil de 1988 é antagônica ao princípio da subsidiariedade, pois não cabe ao Estado brasileiro esperar que a iniciativa privada busque a satisfação de interesses coletivos.. O Estado deve prestar serviços públicos, pois assim a Constituição Federal determina, e não por uma suposta incapacidade dos privados os prestar. É necessária uma leitura do fomento condizente com o Estado Social de Direito, sob a lente de uma atuação planejada do Estado visando a efetivação de interesses públicos (Valim, 2015, pp. 35-39).

É de extrema relevância esclarecer que a Constituição Federal do Brasil de 1988 não previu a subsidiariedade como princípio ou fundamento para a intervenção estatal, a realidade é que o que permite a intervenção estatal na economia é a do interesse público pautado na ideia de desenvolvimento (Gabardo, 2009, pp. 225-226).

Em um contexto de reformas administrativas, neoliberalismo e Estado mínimo, o fomento, como principal atividade da Administração Pública que permite o repasse de recursos financeiros aos particulares, encontra diversos defensores, atraídos, especialmente pela atuação indireta do Estado, ao invés da efetivação de serviços

públicos. Entretanto, os pressupostos que defendidos por Adriana Schier, a qual nos filiamos, não convergem com esta linha de pensamento, propõe-se uma releitura do fomento, o qual deve ser voltado para o desenvolvimento nacional em um contexto de Estado Social e Democrático de Direito dentro da perspectiva de um Direito Administrativo Social. O que se refuta é o modelo de Estado pautado na subsidiariedade, uma vez que o modelo de Estado adotado pela Constituição Federal do Brasil de 1988 exige que as decisões públicas sejam tomadas com ampla participação social, com atuação direta de particulares na deliberação e decisão política, bem como na execução de atividades (Schier, 2019, pp. 110-120).

Reconhece-se que é responsabilidade de todos, Estado e sociedade civil, pautar-se em atividades que possibilitem a expansão das capacidades para que os cidadãos conquistem plena liberdade. Nessa esteira, o fomento apresenta-se como um mecanismo de grande importância, onde o Estado promove e incentiva o privado a se comprometer com tais ideais (Schier, 2019, p. 116).

Como já salientado anteriormente, o Direito Administrativo é o Direito Constitucional concretizado, neste contexto, surgem duas tendências de interpretação do Direito Administrativo chamadas de Direito Administrativo neoliberal (com uma concepção subsidiária do Estado e de um forte movimento de privatização) e Direito Administrativo social (pautada na promoção da igualdade material pelo Estado visando a redistribuição interventiva).

Emerson Gabardo é enfático ao afirmar que inexistente no Direito Público brasileiro um princípio que determine que a atuação Estatal se dê de forma subsidiária, pelo contrário, a interpretação baseada nos nortes da Constituição Federal nos permitem concluir que cabe ao Estado o dever de afastar obstáculos visando alcançar os objetivos fundamentais da República, bem como criar condições reais e efetivas para a sua consecução. Para tanto, o autor sugere uma posição interventiva do Estado, voltada a inserção social e a redução das injustiças e desigualdades (Gabardo, 2009, pp. 203-250).

Impõe-se, nesta linha, expor o conceito contemporâneo de desenvolvimento, para então responder se a Constituição Federal de 1988 do Brasil reclama um Estado Subsidiário ou um Estado Social e conseqüentemente um Direito Administrativo neoliberal ou Direito Administrativo social.

É importante ressaltar que o direito ao desenvolvimento, assim como a fraternidade, a paz, o meio ambiente, é compreendido como um direito fundamental de terceira dimensão, que possui como principal característica, não ter o indivíduo como o seu destinatário direto, tendo, nestes casos, a humanidade como destinatário principal, os direitos fundamentais de terceira dimensão classificam-se como direitos difusos, eis que indivisíveis. Para a efetivação destes direitos o Estado é o principal personagem,

devendo criar condições materiais que propiciem a concretização destes direitos, por meio de políticas públicas que tornem disponíveis os meios indispensáveis para a obtenção dos direitos de terceira geração (Peixinho & Ferraro, 2007, pp. 6957-6958).

O enfoque nas liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como aquelas que entendem que o aumento do Produto Nacional Bruto, bem como o aumento da renda social, industrialização e modernização são os únicos meios para alcançar o desenvolvimento. Uma visão voltada ao desenvolvimento como liberdade, defendida por Amartya Sen, não descarta a importância destes fatores, contudo, mostra a necessidade de compreensão que a noção de desenvolvimento está condicionada à expansão das liberdades, econômicas, disposições sociais, direitos civis. Para que haja desenvolvimento devem ser removidas as principais fontes de privação de liberdade, como a tirania, a pobreza, a carência de oportunidades econômicas, a ineficácia dos serviços públicos, os estados repressivos e intolerantes (Sen, 2010, pp. 17-18).

A noção de desenvolvimento por muito tempo foi confundida com a prosperidade econômica, contudo, a sua interpretação contemporânea não pode ser limitada apenas a compreender esta esfera.

O desenvolvimento é um processo de transformação econômica, política e social, através da qual o crescimento do padrão de vida da população tende a tornar-se automático e autônomo. Trata-se de um processo social global, em que as estruturas econômicas, políticas e sociais de um país sofrem contínuas e profundas transformações. Não tem sentido falar-se em desenvolvimento apenas econômico, ou apenas político, ou apenas social. Na verdade, não existe desenvolvimento dessa natureza, parcelado, setorizado, a não ser para fins de exposição didática. Se o desenvolvimento econômico não trouxer consigo modificações de caráter social e político; se o desenvolvimento social e político não for a um tempo o resultado e causa de transformações econômicas, será porque de fato não tivermos desenvolvimento. As modificações verificadas em um desses setores terão sido tão superficiais, tão epidérmicas, que não deixaram traços. Um sistema social é constituído de relações tanto econômicas como sociais e políticas. (Bresser-Pereira, 1968, p. 15)

Nessa linha de raciocínio, entende-se como reducionista qualquer teoria que se limite a compreender o desenvolvimento como equivalência apenas ao crescimento econômico, portanto, é necessário que o seu conceito englobe também as dimensões sociais, culturais e políticas. O crescimento econômico, por si só, ou seja, dissociado das dimensões sociais, culturais e políticas, acaba apenas beneficiando reduzida parcela da sociedade, contribuindo diretamente para o aumento da desigualdade social, motivo pelo qual não pode ser compreendido como sinônimo de desenvolvimento (Sousa, 2010, pp. 73-74). Em outras palavras o desenvolvimento é um "processo de longo prazo, induzido por políticas públicas ou programas de ação governamental em três campos interligados: econômico, social e político" (Comparato, 1999, p. 363).

Não basta o aumento dos indicadores da economia de um país para determinarmos a obtenção do desenvolvimento. A noção de desenvolvimento é muito mais complexa do que a simples noção econômica, pois o desenvolvimento deve buscar remover as principais fontes de privação de liberdades dos cidadãos, assim "as liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais" (Sen, 2010, p. 25).

Diversos documentos internacionais asseguram o direito ao desenvolvimento, com destaque para a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas como principal referência, sendo que em 1977 declarou a existência do direito ao desenvolvimento por meio da Resolução 4, xxxiii. Posteriormente por meio da Resolução 5, xxxv declarou a existência do direito ao desenvolvimento e a igualdade de oportunidade como direito tanto dos indivíduos quanto das nações. Já no Brasil, ressalta-se que a referência ao desenvolvimento encontra-se no preâmbulo da Constituição Federal de 1988, que compromissa o país a assegurar o desenvolvimento de sua sociedade, reiterando, ao positivar os objetivos da República, o desenvolvimento como um dos objetivos da própria Constituição Federal (Peixinho & Ferraro, 2007, pp. 6960-6961).

Diferente da noção que foi difundida nos anos sessenta, onde a noção de desenvolvimento se restringia a uma visão economicista, de nuances neoliberais, a ideia de desenvolvimento, insculpida na Constituição Federal do Brasil de 1988, possui uma feição vinculada com valores de igualdade. O que se refuta é uma ideia de igualdade de oportunidades, como fim do Estado, em um Estado Social e Democrático, a noção de desenvolvimento engloba o reconhecimento de uma igualdade material, que se diferencia de uma igualdade de condições no ponto de partida, pois neste tipo de Estado, a administração pública tem o dever de agir em prol da redução das desigualdades sociais, ou seja, uma política nacional de desenvolvimento necessita de uma postura coordenadora e ativa do Estado (Hachem, 2013, pp. 150-161).

Quando se tem o desenvolvimento tanto como um direito fundamental dos indivíduos, quanto como um objetivo ou política pública obrigatória (como no caso do Brasil), não há como se esperar de o Poder Público posicionar-se como se fosse uma instância secundária e suplementar. Sempre que for identificada a presença de interesse público pelos representantes eleitos que, afinal, são as pessoas investidas da prerrogativa de responsabilidade oficial pela construção da sociedade sob as bases constitucionais da dignidade e da felicidade, o Estado deverá atuar de forma plena e primária. (Gabardo, 2009, p. 216)

A realização do bem-estar social, conforme a Constituição Federal do Brasil de 1988, prevê uma posição estatal intervencionista, com planejamento, o Estado deve ser o principal motor do desenvolvimento, por meio de agentes privados e públicos, visando sempre à integração social e política dos cidadãos, transformação das estruturas socioeconômicas, à distribuição e descentralização de renda. Por isso, se mostra necessária a elaboração de políticas públicas e planejamento, pois são

instrumentos de promoção do desenvolvimento de forma universalizada que devem ser implementadas a médio e longo prazo (Hachem, 2013, pp. 161-162).

O reconhecimento pela comunidade internacional do direito ao desenvolvimento, inclusive a título de direito humano inalienável, trouxe duas dimensões ao direito humano ao desenvolvimento: a individual e a coletiva. Na dimensão individual, visa a garantia ao direito de todo indivíduo desenvolver sua capacidade intelectual, mediante um leque de direitos, já, por outro lado, a dimensão coletiva garante o direito ao desenvolvimento para todas as nações para que possam dispor de recursos para perseguir o seu dever de realizar a dignidade da pessoa humana. Independentemente da dimensão, o objetivo do desenvolvimento é sempre o desfrute de todos os direitos inerentes ao ser humano, visando respeitar a sua dignidade (Sousa, 2010, pp. 74-75).

Não se pode negar que a reflexão sobre a política de desenvolvimento exige que se refira ao Estado. Em que pese a "revolução neoconservadora" contestar o papel do Estado Social é importante referir que este não foi substituído, além disso, a falta de integração social, econômica e política continua exigindo a atuação Estatal. A crise do Estado brasileiro não pode ser limitada ou até mesmo confundida com a limitação dos gastos públicos, pois o debate é muito mais profundo, dizendo respeito a sua desestruturação. Assim, para a conclusão do projeto de formação nacional e a superação da barreira do subdesenvolvimento é necessária uma política voltada para o desenvolvimento tanto econômico quanto social, que por sua vez, somente pode ocorrer com um Estado mais capacitado e estruturado (Bercovici, 2004, pp. 30-34).

Assim, verifica-se que o modelo estatal entabulado pela Constituição Federal do Brasil de 1988 pressupõe uma ação interventiva do Estado visando a consecução de um Estado Social, mediante a promoção efetiva do desenvolvimento e a redução das desigualdades.

Conclusões

Com base nas premissas apresentadas, verificou-se que o Brasil passou por diversas reformar administrativas, transitando da administração patrimonialista para a burocrática, e desta, para a gerencial. Esta última teve início da década de noventa e teve como pauta a desconstrução do modelo burocrático, visando a diminuição da atuação estatal, trazendo uma visão de um Estado focado na regulação e fiscalização. Entretanto, tal reforma não favoreceu o modelo de Estado Regulador e Fiscalizador, pois depositou confiança excessiva de uma sociedade civil fragilizada e limita o controle, focando-se apenas no controle de resultados e deixando o controle de processos em segundo plano (em um discurso de necessidade de voto de confiança aos gestores).

Verificou-se também que, em 2020 foi apresentada nova proposta de reforma da administração pública, que a inclusão de diversos princípios e entre eles, o da subsidiariedade. Tal princípio tem como base a atuação do Estado somente de forma

residual, ou seja, somente quando a iniciativa privada não se mostrar apta ou insuficiente para realizar determinada incumbência (direito fundamental). Ainda que a proposta de inclusão do princípio da subsidiariedade tenha sido retirada do texto da PEC 32/2020, demonstrou-se que sua exclusão não elimina o risco da implementação de um Estado Subsidiário, uma vez que tal reforma tem um claro tom neoliberal, desprestigiando o servidor público e dificultando a aquisição da estabilidade.

Além disso, demonstrou-se a existência de duas correntes majoritárias no Direito Administrativo brasileiro. A corrente denominada de Direito Administrativo neoliberal entende que o princípio da subsidiariedade é compatível com o cenário jurídico brasileiro, contudo, em contraposição, há a corrente denominada de Direito Administrativo social que refuta tal ideia. Conclui-se, por fim, que a perspectiva desenvolvimentista adotada pelo constituinte em 1988 não se alinha ao modelo de um Estado Subsidiário, mas sim com o modelo de um Estado Social e prestador.

Referências

- Bercovici, G. (2004). O estado desenvolvimentista e seus impasses: uma análise do caso brasileiro. *Boletim de Ciências Econômicas*, 47, 149-180.
- Brasil. (1988, 5 de outubro). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Diário Oficial da União de 05/10/1988. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil. (2020). *Proposta de Emenda à Constituição N.º 32/2020*. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083>
- Bresser-Pereira, L. C. (1968). *Desenvolvimento e crise no Brasil 1930-1967*. Zahar Editores. <https://www.bresserpereira.org.br/index.php/brazilian-economy/main-historical-analysis/8204-2112>
- Bresser-Pereira, L. C. (1998). Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 49(1), 5-42. <https://doi.org/10.21874/rsp.v49i1.360>
- Bresser-Pereira, L. C. (2000). A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, 34(4), 7-26. <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6289>
- Britto, C. C. & Bittencourt, F. L. D. (2008). O terceiro setor, o princípio da subsidiariedade e ação administrativa de fomento no horizonte de uma nova ordem social. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, 32(1), 35-45. <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/12071>
- Bucci, M. P. D. (2006). *Direito Administrativo e políticas públicas*. Saraiva.
- Bucci, M. P. D., Gasparido, M. & Ribeiro, I. C. (2020, 21 de setembro). *A volta do rápido e mal feito: as reformas administrativas de Dória e Bolsonaro*. Jota. <https://www.jota.info/artigos/a-volta-do-rapido-e-mal-feito-as-reformas-administrativas-de-doria-e-bolsonaro>
- Busato Teixeira, A. & Müller Bittencourt, C. (2022). A atividade de fomento administrativo no Brasil no contexto do direito administrativo social. *Revista Direito UFMS*, 8(especial), 79-96. <https://doi.org/10.21671/rdufms.v1i1.18875>
- Comparato, F. K. (1999). *A afirmação histórica dos direitos humanos*. Saraiva.

- Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. (2021). *Proposta de emenda à Constituição no 32, de 2020. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa*. https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2015025
- Freitas, J. (2005). Carreiras exclusivas de Estado e relações administrativas mais que Estado do que de governo. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, (25), 121-147. <https://doi.org/10.22456/0104-6594.73921>
- Gabardo, E. (2009). *Interesse público e subsidiariedade. O Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*. Fórum.
- Hachem, D. W. (2013). A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico – Reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. *A & C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 13(53), 133-168. <https://doi.org/10.21056/aec.v13i53.126>
- Marques Neto, F. A. (2014). Fomento. In M. S. Zanella di Pietro (coord.), *Tratado de direito administrativo 4. Funções administrativas do Estado*. 1ed. (pp. 405-501). Revista dos Tribunais.
- Nohara, I. P. (2012). *Reforma administrativa e burocrática: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro*. Atlas.
- Peixinho, M. M. & Ferraro, S. A. (2007). *Direito ao Desenvolvimento como Direito Fundamental*. In R. J. Feitosa, O. Mezzaroba & L. do Greco (coords.), *Anais do XVI Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI* (pp. 6952-6973). http://www.publicadireito.com.br/conpedi/anais_bh.html
- Pereira Lima, R. A. & Duarte, F. R. (2024). Regime jurídico administrativo dos servidores na PEC 32/2020. *Revista de Gestão e Secretariado*, 15(6), 1-15. <http://doi.org/10.7769/gesec.v15i6.3871>
- Presidência da República do Brasil. (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>
- Rosa, A. D. (2008). *Agências Reguladoras e Estado no Brasil: reformas e reestruturação neoliberal nos anos 90* [dissertação de mestrado, Universidade Estadual Paulista]. Repositório Institucional UNESP. <http://hdl.handle.net/11449/96304>
- Schier, A. C. R. (2019). *Fomento: administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento*. Íthala.
- Sen, A. (2010). *Desenvolvimento como liberdade* (L. Teixeira Motta, trad.). Companhia das Letras.
- Sousa, L. M. (2010). O direito humano ao desenvolvimento como mecanismo de redução da pobreza em regiões com excepcional patrimônio cultural. *Boletim Científico ESMPU*, (32/33), 71-102. <https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/303>
- Souza, J. (2017). *A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato*. Leya.
- Valim, R. (2015). *A subvenção no Direito Administrativo brasileiro*. Contracorrente.