Opinião: Reforma administrativa, patrimonialismo e impessoalidade

Embora atualmente muito se fale sobre uma visão gerencial da Administração Pública e suas vantagens em relação ao modelo burocrático, deve-se a este os meios pelos quais foi possível um abandono lento e gradual de uma visão patrimonialista [1] dos bens públicos. Não se trata aqui de uma defesa da burocracia, mas apenas uma advertência inicial de que foi esta que, por meio de imposição de um processo de tomada de decisão formal e rígido, deu materialidade para a impessoalidade, preparando o

estão pública.

Um dos aspectos fundamentais da impessoalidade, fundamental para um Estado republicano democrático de Direito — que significativamente surge com a Constituição Federal de 1988 [2] — diz respeito à admissão de agentes públicos, não por outra razão, marcado por um procedimento notadamente burocrático. Burocrática a criação de cargos, o processo seletivo via concurso público, o provimento de confirmação na carreira após o estágio probatório, e a sua vacância.

Assim, não apenas extinguiu-se a possibilidade de admissão de agente público via simples nomeação (motivo de severa ineficiência e favoritismos antes da Constituição de 88), como o próprio meio de seleção tornou-se impessoal.

Caso um administrador público necessite admitir um novo servidor, deverá fazê-lo nomeando candidato previamente aprovado em concurso público (de provas, ou provas e título), conforme lista de classificação. A nomeação ocorrerá nos limites da existência de recursos públicos para fazer frente à nova despesa, indicando-se para cargo anteriormente existente e vago. Este passará por um período de estágio probatório, em que eventual desligamento se dará em procedimento igualmente burocrático.

O contexto denota a dificuldade imposta pela sistemática para que a admissão de agente público se dê de forma pouco republicana, resguardando-se a impessoalidade. Ao limitar a autoridade pública à nomeação por uma lista de aprovados dentro do número de cargos vagos, e confirmação na carreira somente após o estágio probatório, há o que de melhor se conhece acerca de modelos que equilibrem impessoalidade e eficiência.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

A proposta de reforma administrativa (PEC 32/2020) enviada ao Congresso Nacional propõe uma nova sistemática que fasta esse modelo, autorizando a nomeação de candidatos acima do número de cargos vagos, que cumpririam um período de experiência, ao final do qual somente seriam "investidos" aqueles classificados dentro do número de cargos previstos em edital, segundo uma classificação entre "os mais bem avaliados" (proposta de nova redação para o artigo 37, II-A. alínea "c"). O critério de classificação como "entre os mais bem avaliados" é disposto de forma genérica na proposta de emenda constitucional e que dependerá de futura regulamentação.

Todavia, a quebra com o modelo de impessoalidade trazido pela Constituição de 88 não se dá somente na incerteza da fixação de critérios objetivos para atender ao princípio da impessoalidade e ao princípio da eficiência na Administração Pública ao final do período de experiência. Sobretudo, verifica-se o risco de violação da impessoalidade com a preponderância de subjetivismos do gestor para escolher o melhor candidato para efetivação no serviço público, por meio do afrouxamento da forma de manipulação de uma lista de candidatos aprovados.

Na sistemática então vigente há a possibilidade de desligamento do servidor por desempenho insuficiente, mediante procedimento de avaliação periódica (artigo 41, §1º, III, CFRB), todavia, dependente de regulamentação, que nunca ocorreu, obstando a aplicação da sistemática.

A nova proposta inverte essa lógica, afrouxando os requisitos de avaliação daqueles que serão investidos no cargo público, tornando facilmente manipulável uma lista de candidatos e suas formas de avaliação até que este dispositivo venha a ser regulamentado — e com o risco de igualmente não vir a sê-lo efetivamente.

De tal sorte, vislumbra-se, especialmente nos rincões mais distantes de um país com mais de cinco mil entes federados, a nomeação de maior número de candidatos para alcançar algum apadrinhado do gestor público. Ou, ainda, imagina-se a fragilização e submissão do candidato em contrato de experiência que se submeterá aos mais diversos comandos — ilegais — do superior hierárquico para se efetivar no serviço público, como exemplo, realizando barreiras na porta de hospitais para evitar críticas à Administração Pública por parte dos cidadãos. Tais situações já são relatadas no atual regime administrativo e tendem a aumentar com a reforma administrativa proposta, não como estímulo, mas como construção de um contexto que propicie maior subjetivismo e pouco controle sobre cada escolha feita.

A despeito das reiteradas críticas do modelo público de gestão atual (que transita entre uma administração burocrática em transição para um modelo gerencial), é igualmente certo que não é possível uma radical transposição acrítica de um modelo de visão privatista, sob os auspícios de se tratar de uma solução simples para todos os seus males.

Nesse sentido, não se pode perder de vista a cultura patrimonialista ainda fortemente presente na sociedade brasileira [3], de modo que a fixação de critérios subjetivos para tomada de decisão, seja na escolha do agente público a ser investido no cargo público, seja em qualquer outro ato de gestão, implicando menor controle, trazem o risco de novos retrocessos no que toca ao republicanismo.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Assim, ao fim e ao cabo, o novo modelo proposto altera a sistemática atual de seleção de agentes públicos, facilitando o alcance de apadrinhados da autoridade pública, nomeando candidatos em número superior aos próprios cargos existentes, e, por critérios subjetivos, escolhido em detrimento de outros, que não gozam das mesmas condições pessoais.

Não temos dúvida de que estamos diante do que na doutrina estrangeira se denomina como *corruption by design* [4], em que se estruturam processos administrativos cujo foco é a facilitação da perpetuação de relações corruptas por uma aparência rigorosamente legal. Não por outra razão, também denominada como *inefficiency by design*, ao fim e ao cabo, a grande contradição constatada na nova proposta é, sob a promessa de eficiência, a retomada de um ciclo de patrimonialismo e ineficiência.

Como bem alerta Lilia Schwarcz, persistirá *"um sério déficit republicano enquanto práticas patrimoniais e clientelistas continuarem a imperar no interior do nosso sistema político e no coração de nossas instituições públicas"*, que encontra na PEC 32/2020 uma contribuição para sua perpetuação.

Referências bibliográficas

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. Direito Administrativo. 32. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

JUNIOR, Ruy Pereira Camilo. A improbidade Administrativa e os Princípios Constitucionais. Revista dos Tribunais Online. Consulta em 17.9.2020.

PRADO, Maria da Graça Ferraz de Almeida. *"Corruption by design" and the management of infrastructure in Brazil: Reflections on the* Programa de Aceleração ao Crescimento — PAC. Disponível em <https://www.lse.ac.uk/international-development/Assets/Documents/PDFs/Dissertation/Prizewinning-Dissertations/PWD-2015/2015-MariadaGracaPrado.pdf> Acesso em: 17.9.2020.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. Sobre o autoritarismo brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

[1] Compreendida aqui como a submissão do bem público aos interesses privados. Cf. JUNIOR, Ruy Pereira Camilo apud Weber, Max. *Economia e sociedade*. Brasília: UnB/Imprensa Oficial, 1999. vol. 1, p. 151.

[2] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. Direito Administrativo. 32. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

[3] Nesse sentido, o estudo histórico sociológico de Lilia Moritz Schwarcz em "Sobre o Autoritarismo Brasileiro", publicado pela Companhia das Letras.

[4] Conforme estudo de Maria da Graça Ferraz de Almeida Prado, *"Corruption by design" refers to institutional arrangements that perpetuate corruption instead of clear offices (Manion, 2004). In the economic literature, the concept is employed in reference to loopholes created to favor entrenched*

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

interests. Williamson mentions the idea of "inefficiency by design" to account for practices introduced in the public and private sectors that, although unproductive, are sustained due to the gains offered to some groups. According to the author, "inefficiences that arise by design may not be inefficiences at all" (Williamson, 1996, p. 199-200)". In: *"Corruption by design" and the management of infrastructure in Brazil: Reflections on the* Programa de Aceleração ao Crescimento — PAC.

Meta Fields

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.