

A volta do rápido e mal feito: as reformas administrativas de Dória e Bolsonaro

Autor(a): Maria Paula Dallari Bucci

Publicado em: 21 de setembro de 2020

Publicação: jota_import

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/a-volta-do-rapido-e-mal-feito-as-reformas-administrativas-de-doria-e-bolsonaro>

Fonte original: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-volta-do-rapido-e-mal-feito-as-reformas-administrativas-de-doria-e-bolsonaro>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/a-volta-do-rapido-e-mal-feito-as-reformas-administrativas-de-doria-e-bolsonaro#ep-d3eb21c1

Resumo

Os verdadeiros propósitos das reformas encontram-se mal disfarçados pelo desprezo a um tratamento conceitual mais profundo

Texto integral

Em dezembro de 1994, às portas do primeiro mandato de Fernando Henrique, José Serra criticava a tentação da “ideia famosa dos cem dias”, a pressa em definir políticas públicas com base em uma maioria recém-consolidada, atropelando a ordem jurídica e os opositores. A crítica era dirigida ao modelo das reformas do governo Collor, que destruíram estruturas do Estado brasileiro que depois tiveram que ser reorganizadas. Do rolo compressor quase nada permaneceu, mas sua gestão entrou para o folclore político brasileiro pelo lema do “rápido e mal feito”. As propostas de reforma administrativa federal e estadual de São Paulo evocam esse modo de agir. Ambas são rápidas e mal feitas. Sua inconsistência e a distância dos objetivos proclamados é tamanha que é difícil entender como podem conquistar algum apoio, para além das preferências políticas. O projeto federal (PEC 32/2020) do governo Bolsonaro, a despeito de falar na redução do peso da folha de pagamentos do setor público, silencia sobre os desajustes presentes do funcionalismo, uma vez que só valerá para o futuro, e se omite em relação aos privilégios de membros da magistratura, do Ministério Público, do Legislativo e militares, que serviam de justificativa para a reforma. Apesar disso, editorial da Folha de S.Paulo elogiou-a, afirmando, contra os fatos, que ela “ alcança Executivo, Legislativo e Judiciário nas esferas federal, estadual e municipal”. Não alcança, sabemos. A opção estratégica do governo – e não jurídica, uma vez que as emendas constitucionais não estão sujeitas aos mesmos limites dos projetos de lei – foi não criar arestas com corporações de elite. A técnica legislativa empregada é precária. Uma medida importante como a avaliação de desempenho nada mais é que a repetição (obviamente desnecessária) de disposição incluída na Constituição pela EC 19/98 (art. 41, § 4º, III), entre outros exemplos. Seria mais produtivo o governo atuar pela aprovação dos projetos de lei que regulamentam esse dispositivo (PLP 51/19, em tramitação na Câmara, sucedendo debate iniciado com o PLP 248/1998; e PLS 116/2017, no Senado). Aliás, voltando aos privilégios, também há projeto de lei tramitando sobre o limite de pagamentos “extrateto” no Congresso (PL 6726/2016). A eliminação de anacronismos que a proposta anuncia, a exemplo da licença-prêmio ou da aposentadoria compulsória como punição, poderia ser positiva, mas é indicada de maneira genérica,

pendendo de regulamentação, para o quê vai ser necessário criar propostas realmente capazes de equacionar os problemas. O mesmo se pode dizer do fim da estabilidade dos servidores, condicionado à aprovação de projetos de lei no futuro, o que faz da proposta verdadeiro "cheque em branco". O ministro Gilmar Mendes defendeu a estratégia com a justificativa eufemística de se tratar "norma-quadro", a ser completada num segundo momento. O argumento é vistoso, mas não convence, cabendo lembrar que o governo já havia tentado aprovar parte desse regramento, a contratação temporária, por simples medida provisória (MP 922/2020), que acabou caducando. Em matéria administrativa, a dificuldade de regulamentar inovações constitucionais é a regra, que pode ser ilustrada com o contrato de desempenho, interessante criação da EC 19/1998 (art. 37, 8º), que só veio a ser regulamentada mais de vinte anos depois, pela Lei 13934/2019. Portanto, diante da quantidade de questões em aberto, que podem tornar letra morta o que vier a ser aprovado, a PEC parece mais um balão de ensaio do que uma proposta destinada, de fato, à aprovação. Além disso, se a estabilidade é criticada como resquício do século XX, o seu fim genérico pode ser o retorno ao séc. XIX, na medida em que aumenta a dependência do ingressante no serviço público em relação ao chefe de ocasião, como era típico do spoils system. Sem um quadro conceitual claro e regras suficientes, só expectativas e retórica não garantem melhoria do serviço público. A inflação de princípios que tomou o art. 37 embute um giro ainda mais grave, com o princípio da subsidiariedade, que constitucionaliza o Estado mínimo. Aqui, sim, a reforma federal tem coerência, ao indicar a prestação privada dos serviços como alternativa, realizando o tipo de Estado de bem estar liberal descrito por Esping-Andersen, no qual a assistência se destina aos pobres, os benefícios são modestos e o "Estado encoraja o mercado", como ocorre nos EUA. O problema, entre nós, é que sendo a Constituição de 1988 analítica, ela não apenas positivou os direitos sociais, mas tratou extensamente de como eles devem ser assegurados, em caráter universal e gratuito, conforme prevê todo o Título VIII (arts. 193 a 232). O princípio, portanto, seria um corpo estranho no texto emendado, inequivocamente inconstitucional. A reforma paulista, enviada pelo governo Dória à Assembleia Legislativa (projeto de lei 529/2020), também é marcada por improviso e falta de técnica legislativa, misturando itens avulsos de uma reforma administrativa, de uma reforma tributária e de uma reforma fiscal. Com um leque de medidas que vai da extinção de órgãos encarregados de importantes políticas públicas, como é o caso da CDHU para a habitação e do ITESP para a política fundiária, à revisão de desonerações tributárias, a proposta passa por um programa de demissão voluntária, venda de imóveis e extinção de fundos públicos, a rigor, matéria para dez projetos distintos, conforme prescreve a Lei Complementar 95/1998, art. 7º. Invoca-se a modernização administrativa, mas não se indica como serão prestados os serviços dos órgãos extintos. Se lembrarmos que no governo Dória isso já ocorreu com a Fundap e a Emplasa, duas entidades de planejamento e coordenação administrativa do Estado de São Paulo, fica difícil entender como será possível essa modernização sem inteligência, sem coordenação e sem memória da Administração Pública. No plano dos investimentos, a eficiência apregoada na reforma estadual foi contestada por Carlos Ari Sundfeld, que considerou um "erro devastador" a proposta sobre as agências reguladoras estaduais, ao condicionar suas decisões à aprovação do Secretário da Fazenda, o que compromete a confiabilidade do programa de concessões e com isso, a atração de investimentos privados. Mais grave, a pretexto da disciplina orçamentária, o PL 529 procurou atingir um sistema de educação superior, ciência e tecnologia notoriamente bem sucedido, composto por USP, Unesp, Unicamp e FAPESP, reeditando uma medida concebida pelo mesmo secretário Mauro Ricardo e já rechaçada em 2007, que prevê o recolhimento dos excedentes financeiros dessas entidades ao caixa único do Tesouro paulista. O governo estadual sinaliza um recuo, embora ainda não tenha

desistido de recolher os recursos de 2019, o que continua ofendendo o principal mecanismo financeiro da autonomia universitária, que possibilita a essas instituições gerir seus excedentes financeiros e dispor de uma provisão que viabiliza superar os momentos de crise, mantendo o padrão de excelência e contribuição para a sociedade, como ficou evidente durante a pandemia da Covid-19. A proposta paulista nesse ponto é muito problemática, atacando o que é uma das alavancas do desenvolvimento na economia do conhecimento, embora não tenha ido tão longe quanto a congênere federal, em matéria de irracionalidade. O autoritarismo contido na prerrogativa conferida ao presidente de, por decreto, extinguir órgãos públicos sem ouvir o Legislativo (art. 84, VI, a, da PEC 32), pode atingir universidades, assim como institutos produtores de dados ou críticas a políticas governamentais, como o IBGE, o INPE e outros. Os riscos da Escola sem Partido são muito recentes para serem esquecidos. Reformas precárias, argumentos com apelo A necessidade de melhorias no serviço público é indiscutível. Vários problemas apontados, como a multiplicidade de carreiras, a falta de uma cultura de gestão de pessoal, a sobrecarga dos Municípios, e a demanda por maior alcance e melhor atendimento são reais e prementes. Por isso espanta que os governos tenham produzido projetos tão mal estruturados, e que, como apontaram os professores Carlos Ari Sundfeld e Cibele Franzese, da FGV, não levam aos objetivos enunciados. Mais intrigante é que tais propostas sejam recebidas por uma parcela da sociedade como se pudessem entregar os resultados que vendem. Vale a pena ir além da polarização política para tentar desvendar essa aparente racionalidade que confunde o debate público sobre a reforma administrativa. A proposta federal apresenta como objetivo central “prestar um serviço público de alta qualidade para os brasileiros”, sugerindo a ideia de modernização. Em segundo lugar, invoca o equilíbrio fiscal, em nome de um “Estado que caiba no bolso dos brasileiros”. Em terceiro lugar, alude à redução das desigualdades, tanto por meio da eficiência de políticas públicas, como pela eliminação de privilégios dos trabalhadores do setor público que os distinguiriam daqueles da iniciativa privada. A partir desses três pilares (modernização, equilíbrio fiscal e redução das desigualdades) teríamos uma renovação da concepção de Estado. Mas o que concretamente isso significa? Numa leitura crítica, a suposta modernização trata serviços e servidores públicos como algo homogêneo e, sem qualquer estudo empírico, aponta a falta de qualidade generalizada, desprezando avaliações positivas de alguns deles. Os serviços públicos de educação, por exemplo, acabam de passar por um reconhecimento positivo de grande significado, pela sólida maioria do Congresso que aprovou a emenda do Fundeb (EC 108/2020). Quanto ao equilíbrio fiscal, o discurso da “solução única” se serve da racionalidade da austeridade econômica, que, num salto mágico, levaria à eficiência. Por fim, afirmando que a crise e a pandemia acentuaram as desigualdades, o que é uma premissa verdadeira, produzem o sofisma de que isso exigiria não a ampliação, mas a redução dos serviços públicos. Difícil antever que espécie de lógica sustenta essa conclusão. A reforçar a falta de planejamento das propostas também no quesito do equilíbrio fiscal, é de se notar que embora aleguem excesso de gastos com folha de pagamentos, nenhuma delas quantifica a economia ou ganho de eficiência que proporcionará. Se no âmbito paulista, o déficit de 10,4 bilhões previsto para 2021 seria uma circunstância notória, a falta de demonstrativo de impacto financeiro e orçamentário, contrariando o art. 113 do ADCT da Constituição, sonega aos deputados e à população qualquer garantia de redução de gastos efetiva. Salta aos olhos a desproporção entre o problema apontado (no caso do estado de S. Paulo, um déficit de menos de 5% do orçamento) e o alcance das medidas propostas. Onde estão as demonstrações do impacto financeiro? O que está planejado para políticas públicas e demandas sociais? Não se tem notícia de nenhum estudo aparelhando as propostas e o projeto carece até mesmo de uma exposição de motivos adequada. O mesmo ocorre no plano federal, em

que a exposição de motivos da PEC 32 afirma a ausência de impacto orçamentário, mas o ministro da Economia posteriormente lança o número de R\$ 300 bilhões de redução em dez anos, também sem comprovação. No que se refere à ideia de que o Estado brasileiro “custa muito, mas entrega pouco”, impressiona a facilidade com que ela serve ao discurso do enxugamento da máquina, arriscando-se a repetir o erro da era Collor, mesmo quando há evidência de avaliação positiva de certos serviços e órgãos públicos. É o que ocorre na reforma estadual com a extinção da FURP – Fundação para o Remédio Popular, que o líder do governo na Assembléia considerou justificada, “por que o remédio que ela produz custa muito caro”. É um falso argumento, uma vez que a fundação atua com produtos que não interessam à empresa privada. Esse tema é da maior importância, agora que o governo federal cogita de encerrar o programa Farmácia Popular, que distribui remédios para doenças crônicas como diabetes, hipertensão e asma, apesar de seus resultados comprovadamente positivos na redução do adoecimento e da mortalidade da população. Segundo estudo do IPEA, entre 2004 a 2016, em média, 150,5 mil internações decorrentes de asma, diabetes e hipertensão foram reduzidas, sendo que apenas em 2016, a redução foi de 287,3 mil hospitalizações, com uma economia direta de R\$ 233 milhões. 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. Além disso, parece-se desconsiderar que não há serviço público sem servidores públicos. O comprometimento da folha de pagamento é consequência e não causa da crise fiscal. A verdadeira dicotomia não é aquela que contrapõe realismo e irrealismo fiscal, mas sim as escolhas sobre onde cortar despesas e de quem cobrar mais tributos. 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. Isso a despeito da evolução do estudo das capacidades estatais, da motivação dos servidores da ponta, da abordagem intersetorial dos serviços e outras inovações organizacionais que não encontram eco em propostas desgastadas como vouchers e compensações financeiras. Os verdadeiros propósitos das reformas encontram-se mal disfarçados pelo desprezo a um tratamento conceitual mais profundo, frágeis fundamentos empíricos e uma pretensa neutralidade técnica. Trata-se, por um lado, de ampliar acriticamente o domínio do setor privado na entrega de serviços públicos, ignorando-se falhas de mercado, os fenômenos da captura do Estado por grupos de interesse e outros vieses. Por outro lado, amplia-se a concentração de poderes nas mãos dos chefes do Executivo, na esteira da redução da participação social e das regras de accountability. Na verdade, o que a reforma entregará, caso aprovada, será menos democracia e mais desigualdade; mais patrimonialismo e menos racionalidade e profissionalismo na gestão pública – e nenhum impacto fiscal relevante, a não ser a perpetuação da redistribuição de renda às avessas. Não teremos um Estado mais moderno. 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. A visão política que as informa é antidemocrática, a mesma que orientou a extinção de

conselhos de políticas públicas e instâncias participativas pelo Decreto 9.759/2019, que a Câmara Federal (PDL 113/2019) e o STF (ADI 6121) consideraram inconstitucional. A confusão conceitual e a ligeireza dos argumentos favorece um desastroso desmonte do Estado, risco que uma análise que se pretenda séria e duradoura não pode desconsiderar. É importante consolidar um inventário das iniciativas de estruturação do Estado e dos serviços públicos desde a Constituição de 1988, inclusive no plano do combate à desigualdade e elaborar uma narrativa mais fiel aos vínculos necessário entre cidadania e um serviço público prestado por cidadãos. Podcast: o Sem Precedentes desta semana trata de uma pergunta objetiva: afinal, o presidente Jair Bolsonaro, como investigado em inquérito no Supremo Tribunal Federal, pode ou não prestar depoimento por escrito? Ouça: https://www.youtube.com/watch?v=SQtOBtf95dU&feature=emb_title

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

BUCCI, Maria Paula Dallari. A volta do rápido e mal feito: as reformas administrativas de Dória e Bolsonaro. *jota_import*, 21 set. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opinioao-e-analise/artigos/a-volta-do-rapido-e-mal-feito-as-reformas-administrativas-de-doria-e-bolsonaro>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/a-volta-do-rapido-e-mal-feito-as-reformas-administrativas-de-doria-e-bolsonaro>. Acesso em: 24 ago. 2026.

APA 7ª edição

Bucci, M. P. D. (2020, September 21). A volta do rápido e mal feito: as reformas administrativas de Dória e Bolsonaro. **jota_import**. <https://www.jota.info/opinioao-e-analise/artigos/a-volta-do-rapido-e-mal-feito-as-reformas-administrativas-de-doria-e-bolsonaro>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

BUCCI, Maria Paula Dallari. 2020. "A volta do rápido e mal feito: as reformas administrativas de Dória e Bolsonaro." **jota_import**, September 21. <https://www.jota.info/opinioao-e-analise/artigos/a-volta-do-rapido-e-mal-feito-as-reformas-administrativas-de-doria-e-bolsonaro>

BibTeX

```
@article{maria-paula-dallari-bucci-a-volta-do-rapido-e-mal-feito-as-reforma-2020,
  author = {Bucci, Maria Paula Dallari},
  title = {A volta do rápido e mal feito: as reformas administrativas de Dória e Bolsonaro},
  journal = {jota_import},
  year = {2020},
  url = {https://www.jota.info/opinioao-e-analise/artigos/a-volta-do-rapido-e-mal-feito-as-reformas-administrativas-de-doria-e-bolsonaro},
  urldate = {2020-09-21}
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/a-volta-do-rapido-e-mal-feito-as-reformas-administrativas-de-doria-e-bolsonaro>

PDF gerado em 2026-08-24 15:23 UTC