

---

## Sentidos em disputa: *justiça e eficiência* no debate sobre reformas políticas<sup>12</sup>

Arthur Walber VIANA<sup>3</sup>

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS

Mariana Falcão CHAISE<sup>4</sup>

Universidade de São Paulo, São Paulo, SP

### RESUMO

O artigo busca compreender os múltiplos sentidos que emergem dos conceitos de “justiça” e de “eficiência” a partir das divergências entre atores em relação a um conteúdo político definido. Compreendemos que a produção desses sentidos, postos em relação no embate político em si, decorre das modelizações que conformam textos em cada esfera político-ideológica. Propomos, portanto, a ideologia - que informa atores e os leva à ação - como um sistema modelizante. A partir do instrumental da Semiótica da Cultura, procuraremos observar como os sentidos dos conceitos são preenchidos e vão se realizando na disputa retórica, formando diferentes textos que se relacionam e se alteram no debate público, a despeito do léxico em comum.

**PALAVRAS-CHAVE:** Semiótica da Cultura; Modelização; Ideologia; Reforma Administrativa

### 1 Introdução

Na arena política, é insuficiente a simples manifestação de interesses ou de demandas particulares para lograr vitórias em deliberações coletivas. Para que agendas se tornem *legítimas*, sua exposição envolve processos de adaptação e de síntese, para que se garantam as condições para a persuasão ou o convencimento, as ações mais típicas da atividade democrática. Nestes processos, não raro argumentos são embalados em vocábulos de grande valência, como “justiça”, “liberdade”, “igualdade” ou “desenvolvimento”, cujo melhor uso ou critério de aplicação, no entanto, é disputado entre partes que atuam em prol de causas díspares. Na formulação seminal de Gallie (1956), tratamos dos “conceitos essencialmente contestados”.

---

1 Trabalho apresentado no GP Semiótica da Comunicação, XXI Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do 44º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

2 Essa pesquisa conta com o financiamento da Fapesp, sob o processo nº 2019/15010-8.

3 Doutorando em Comunicação (PPGCOM/UFRGS), e-mail: [arthurwalber@gmail.com](mailto:arthurwalber@gmail.com)

4 Doutoranda em Ciência Política (DCP/USP), e-mail: [mariana.chaise@gmail.com](mailto:mariana.chaise@gmail.com)

---

Embora dotados de farto conteúdo normativo, tais conceitos não possuem significados únicos e as próprias discordâncias lhes são parte constitutiva. Por meio dessa vagueza e flexibilidade conceitual - qualidades estas politicamente úteis (FREEDEN, 2003) -, atores das mais variadas matizes do espectro político-ideológico podem afirmar, de modo *a priori* plausível, serem justos, atuarem em prol da igualdade social e do desenvolvimento, manifestando suas boas intenções de tornar a vida das cidadãs e cidadãos - em um sentido amplo - melhor e mais proveitosa. Contudo, para compreender como se dá o jogo de persuasão e de convencimento, não basta concluir que cada ator dota tais conceitos de diferente significação; é necessário perceber que o uso particular de determinado conceito por um ator será contestado pelo rival, em uma contenda retórica de aproximação (via conceito) e de afastamento (via significação), em que ambos os movimentos importam. O que buscamos compreender nesse artigo relaciona-se justamente a essa dupla movimentação: primeiramente, *como os sentidos se efetivam no debate entre partes divergentes*; e, na sequência, *como o uso particular de um conceito por um ator induz à sua contestabilidade*.

Entendemos o primeiro problema - a maneira como tais sentidos ganham corpo - como propriamente semiótico; nesse caso, o debate sobre modelização nos será particularmente interessante (LOTMAN, 1996; MACHADO, 2003; 2015). A ideia de que existem *sistemas culturais* que condicionam os diversos textos, no entanto, também faz eco à proposição de Freedden (1996, 2006) de que as ideologias refletem configurações flexíveis de conceitos políticos. Por meio delas, os diferentes grupos e atores individuais não apenas compreendem como também atuam sobre o universo do político - remetendo ao segundo problema. Tal arranjo teórico, pouco usual que seja, parece-nos útil no esforço em apreender o processo de significação (ou de diferenciação) que faz com que se digam coisas bastante diferentes dizendo-se - aparentemente - as mesmas.

Para tanto, acompanhamos uma querela política ainda em desenvolvimento no Brasil: o debate relativo à implementação de uma reforma administrativa, que tomou forma na Proposta de Emenda à Constituição 32/2020 (PEC 32). Reformas na administração

---

pública são particularmente relevantes ao exporem posições divergentes acerca de um tema central para a organização político-social, o qual engaja grande controvérsia ideológica: o papel social que cabe ao Estado e sua melhor organização.

Em termos práticos, temos monitorado diariamente artigos de opinião publicados em jornais de grande circulação abordando o tema da reforma administrativa ora em tramitação. Após leituras exploratórias, identificamos “justiça” e “eficiência” como os conceitos-chave levantados pelos articulistas em sua disputa narrativa, fossem eles contrários ou favoráveis à proposta do governo federal. São os “escudos” por trás dos quais defendem seus argumentos. Em seguida, optamos por limitar o corpo de análise à controvérsia sobre uma das alterações contidas na proposta, a qual divide os posicionamentos sobre a PEC 32: o fim da estabilidade do servidor público. Essa opção facilitou a delimitação dos modos como “justiça” e “eficiência” são acionadas por cada lado da disputa política. Buscamos, enfim, mapear com que outros conceitos eles se entrelaçam e, dessa forma, entender como são semiotizados.

## **2 A proposição da PEC 32/2020: atores em disputa**

No Brasil, a proposta de uma nova rodada de alterações na administração e na gestão públicas já estava em gestação antes de sua efetiva apresentação por parte do governo federal, em setembro de 2020, sendo possível traçar sua inspiração mais imediata em um estudo apresentado pelo Banco Mundial ainda em 2017. O diagnóstico ali contido não era inédito, embora a publicação o tenha impulsionado. Segundo analistas da organização, o gasto público no país seria engessado devido à rigidez constitucional de categorias obrigatórias de despesas, como folha de pagamentos e previdência. Havendo uma tendência de aumento destas rubricas, sobraria reduzida margem para a realização de despesas discricionárias – como as necessárias para a implementação de novas políticas públicas ou para o alargamento das existentes –, bem como de investimentos estatais. Sendo este o caso, entre outras sugestões elencadas, a massa salarial do funcionalismo deveria ser significativamente reduzida, seja aproximando a remuneração dos

---

trabalhadores do setor público à praticada pelo setor privado, seja pautando quaisquer aumentos salariais por justificativas de teor meritocrático, as quais relacionadas ao produtivismo – ou seja, à relação entre o resultado do esforço por unidade de trabalho e o seu custo (BANCO MUNDIAL, 2017).

O estudo embasou a argumentação e estimulou a apresentação de propostas de reformas do aparato de Estado brasileiro convergentes com aquele diagnóstico por parte de consultorias e institutos privado, os quais – mesmo após a apresentação do projeto de autoria do Poder Executivo – seguiram ativos no debate público, funcionando também enquanto *grupos de pressão* pela aprovação do texto do governo. Pela articulação entre esses atores institucionais com organizações internacionais, movimentos políticos de viés liberal, partidos políticos e parlamentares, os grupos que apoiam a PEC 32 hoje se apresentam em um formato típico de rede, mesmo que eventualmente diverjam quanto às táticas específicas para a aprovação do texto ou quanto a determinados dispositivos incluídos na proposta original do governo Bolsonaro, sem prejuízo de sua defesa. O aspecto de rede é corroborado não apenas pelas afinidades ideológicas entre estes atores e pelas suas interconexões, como pelo fato de a fundamentação de suas ideias estar ancorada nos mesmos dados e nos mesmos estudos, havendo leituras bastante semelhantes de seus resultados e evidências.

Analisando o texto efetivamente apresentado pelo governo Bolsonaro por meio da PEC 32, a maior parte de seu conteúdo trata de propostas de regulamentação das relações entre o Estado e o funcionalismo, no caso, de mudanças na gestão de pessoal do Estado brasileiro. Substantivamente, o texto altera as formas de contratação no serviço público, estabelecendo a criação de categorias distintas do servidor estatutário: aquele selecionado por meio de concurso público e coberto pela garantia da estabilidade funcional. Cria-se, a partir das alterações, figuras inexistentes no texto constitucional, tais como o servidor público celetista – que não goza, por conseguinte, de estabilidade no cargo – e do servidor público contratado por tempo determinado, também sem estabilidade.

---

Quando a PEC 32 ganhou vida, a partir de seu lançamento, o debate na opinião pública também emergiu, sendo os artigos de opinião veiculados em jornais e revistas de grande circulação – destinados à publicização do tema e ao escoamento do debate para além de seu círculo de atores mais engajados – um local privilegiado para sua observação. Nestes espaços, o protagonismo nas discussões coube, de um lado, a indivíduos vinculados aos institutos liberais já citados e aos próprios agentes do governo Bolsonaro; de outro, a membros e porta-vozes de sindicatos e de associações profissionais ligadas ao serviço público. Já no ambiente propriamente legislativo, onde ocorre a deliberação de forma conectada ao debate público, o tema opôs duas frentes parlamentares de composição ideologicamente divergente: a Frente Parlamentar Mista da Reforma Administrativa, presidida pelo deputado federal Tiago Mitraud (Novo/MG), e a Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público, presidida pelo também deputado federal Israel Batista (PV/DF). Não raro, parlamentares também utilizam jornais e revistas para esclarecer aspectos de seus posicionamentos, prestando contas aos seus eleitores e, idealmente, angariando simpatias.

O tema da estabilidade em específico foi aquele que mobilizou a maior parte do debate e que cindiu de forma mais evidente os apoiadores e os detratores da PEC 32. A proposta prevê diversidade de alterações em dispositivos constitucionais, embora nem todas especialmente divisivas. Se a estabilidade foi concebida enquanto um meio para garantir o bom desempenho das funções públicas sem a concorrência de interferências externas particularistas, o que é *digno* e também *justo* em vista do melhor interesse público, alguns críticos apontam para esse mesmo instrumento como um dos fatores para a acomodação de indivíduos nos cargos e – conseqüentemente – para a perda na qualidade da prestação de serviço à sociedade, o que tampouco é desejável, nem de interesse para a cidadania.

Não buscaremos debater se um aspecto ou outro da defesa de cada grupo é mais convincente ou melhor embasado, o que fugiria do escopo deste estudo. Buscamos apenas argumentar que ambas as perspectivas ancoram-se em argumentos que são legítimos e

---

que aqueles atores que assumem determinada posição acusam os que assumem a antagônica de deliberadamente estarem buscando o efeito adverso potencial do que defendem: de não estarem sendo, portanto, *dignos, justos* ou *coletivamente orientados*.

### 3 Conceitos e narrativas: modelizações e sentido relacional

As perguntas que nos movem neste artigo – retomando – são: de que forma os mesmos conceitos são preenchidos de significações diversas quando acionados por grupos opostos em um debate público? Ademais, como o próprio embate cria e altera seus significados? Nossa resposta parte dos *conceitos essencialmente contestados* de Gallie (1956), que são, basicamente, os grandes princípios que compõem o léxico de uma sociedade historicamente situada - de legitimidade incontestada - e cujos sentidos estão *em disputa*. Parece-nos residir aí um problema semiótico: a maneira como significados tomam forma e se diferem uns dos outros. Diremos, apoiando-nos na Semiótica da Cultura, de um outro jeito: a maneira como *textos* são *modelizados*.

Precisaremos explicar tais definições. *Texto*, aqui, refere-se a uma *unidade semiótica*: reunião de signos relacionados entre si, que articula sentidos e que é passível de análise. Será aquilo que, em que pese sua heterogeneidade - e exatamente devido a ela, à sua organização e hierarquização interna -, poderemos definir como *um*. Já a *modelização* é o processo de estruturalização de textos em dado sistema cultural. É um processo *condicionante* das formas possíveis de constituição de textos na cultura; em outras palavras, que limita as possibilidades de tradução e de semiotização<sup>5</sup>. Isso quer dizer, buscando termos mais simples, que um grupo social - pertencente a dado sistema cultural - constituirá a realidade a partir das modelizações próprias desse sistema.

As ideologias dos grupos engajados no debate sobre a PEC 32, trazendo para o caso em análise, poderão ser lidas como modelizações - porque configuram a maneira como o mundo *adquire realidade* para cada grupo. São, porém, *um tipo* de modelização.

---

5 Por tradução e semiotização, entendemos o processo de conferir estrutura para aquilo que não pertence à esfera de uma dada cultura. É trazer para a cultura; dar sentido ao que é externo. Traduzir/semiotizar têm, portanto, caráter modelizante. É na tradução/semiotização que a modelização *acontece*.

---

Nesses termos, a ideologia funcionaria como um mapa para a leitura/escritura do mundo político e social. *Leitura e escritura*: portanto, não um mapa que represente qualquer realidade objetiva externa e independente, mas sim um que impõe uma interpretação sobre como se lê a realidade e que orienta a ação de indivíduos e grupos sociais em meio à opacidade e à complexidade do mundo.

Também por meio de tal entendimento, Michael Freedden (1996, 2003) propõe aquilo que podemos compreender como uma abordagem espacial e morfológica da ideologia. “Morfológica”, em primeiro lugar, porque considera que o conteúdo ideacional de uma ideologia se reflete na relação entre os diversos conceitos que ela abriga, em um padrão recorrente, embora flexível; conceitos estes que são mutuamente definidos. Assim, termos políticos amorfos, embora férteis em conteúdo ético - tais como os explorados por W. B. Gallie -, poderiam servir de blocos para a construção de uma série inteira de diferentes ideologias, sendo possível verificar empiricamente o sentido que um determinado conceito carrega a partir da observação dos conceitos e ideias que lhe são adjacentes. O significado, enfim, seria dado não pelo termo de modo isolado, mas por sua relação com a “vizinhança” dentro de um argumento. O estudo das ideologias seria, portanto, o estudo das diversas possibilidades de configurações substantivas e concretas de idéias políticas que importam para as sociedades e nas sociedades (FREEDEN, 2006). Reafirmamos, assim, a compreensão da ideologia como *sistema modelizante*: afinal, também o estudo das modelizações tratará das *possibilidades de configurações substantivas e concretas* - de textos - e dos arranjos e das relações sógnicas que compõem cada esfera cultural, junto a seus processos tradutórios.

Para a análise política, contudo, não basta a compreensão de que diferentes árvores conceituais formam diferentes ideologias, mas que essas mesmas ideologias, ao competirem pelo sentido dos conceitos utilizados, competem pelo controle dos discursos políticos e, com isso, pelos planos de política pública. Desse modo, a análise de Freedden é também “espacial”, na medida em que as diversas ideologias conectam-se e dialogam entre si e para si: ao serem bem-sucedidos no debate público, o uso de um determinado

---

conceito e a manipulação de um determinado discurso por parte de um ator induz ou modifica o conteúdo dos discursos rivais, pondo em movimento o embate retórico (FREEDEN, 2006).

Não tratamos, afinal, de sistemas fechados; os textos interrelacionam-se e modificam uns aos outros, em permanentes processos de tradução. Neste engajamento retórico, ademais, nem sempre é necessário persuadir o público quanto aos méritos da plataforma política que está sendo proposta; sendo abstrata a narrativa, é suficiente a demonstração de que o oponente é incapaz de levar a cabo o programa alternativo ou que faz mal uso do discurso que empunha (POMBENI, 2006). Neste caso, o debate deixa de ser relativo a modelos de políticas públicas propriamente ditas e se torna, ainda que apenas na aparência, um debate moral. Assim, o estudo da ideologia - e portanto das modelizações - pode ser acessado, para Freedden, por meio da *descontestação* dos arranjos conceituais contestados que permitem aos diversos grupos dar sentido e agir no mundo, formular planos e, na sequência, gerar convencimento sobre sua pertinência e desejabilidade, garantindo sucesso na esfera pública.

De certa forma, é essa *descontestação* que tentaremos realizar na próxima seção: partindo de artigos de opinião a respeito da PEC 32, demarcaremos as argumentações que constituem os textos de “justiça” e de “eficiência”. A essa altura - entendendo já tratarmos dos mesmos conceitos, mas de *textos diferentes* -, voltaremos o olhar à composição desses textos, aos sistemas conceituais que os conformam e à sua interação. Daí - da relação - é que poderemos apreender os sentidos diversos dados por cada parte em disputa aos conceitos contestados que, afinal, não poderiam *não ser* diferentes se surgidos de modelizações próprias, avizinados de outros textos.

#### **4 A discussão sobre a estabilidade do servidor: a elaboração de sentidos para justiça e eficiência**

Com a instituição da Comissão Especial que analisa o mérito da proposta na Câmara dos Deputados, o tema ganhou maior centralidade e o volume de menções



---

creceu significativamente. Será esse, portanto, o recorte temporal para nossa análise: da abertura da comissão até o recesso parlamentar, quando o debate arrefece.

Dentro deste escopo temporal, mapeamos 77 artigos de opinião publicados em jornais e revistas. Após uma leitura exploratória, os separamos entre favoráveis e contrários à PEC 32, resultando em 23 artigos a favor da proposta do governo Bolsonaro e 54 contra. Cabem, de início, duas considerações. Alguns dos artigos criticavam a PEC 32 no sentido de a proposta ser *demasiado branda*. Esses autores não se opunham aos dispositivos e instrumentos contidos no texto, mas desejavam torná-lo mais abrangente, principalmente a partir da inclusão dos atuais funcionários públicos entre os atingidos pelas mudanças. Decidimos - feita a ressalva - posicionar tais artigos ao lado dos favoráveis à PEC 32. Como já detalhamos, existem discordâncias táticas e mesmo algumas disputas pontuais entre grupos de ambos os lados, sem prejuízo para seu posicionamento global. Outra consideração: quando a proposta foi protocolada, coube ao lado desfavorável o ônus de levantar as principais objeções, do que decorre ser natural haver um número maior de artigos contrários à proposta.

Na sequência, reduzimos o escopo para os textos que discutiam diretamente a questão da estabilidade dos servidores públicos. Com isso, restou-nos um corpo de análise de 39 artigos de opinião do universo anterior de 77, ou seja: mais da metade dos artigos encontrados gravitam em torno do tema do servidor estável, o que demonstra a centralidade do instrumento no debate sobre a PEC 32. Olhar somente para um dos instrumentos em disputa, e um destacadamente polêmico, permitiu-nos separar objetivamente os argumentos utilizados por cada lado do embate a fim de compará-los. Dessa forma, fizeram-se mais nítidos os engates a partir dos quais os textos de justiça e de eficiência emergiram.

Entre os artigos que debateram a estabilidade, apenas cinco se mostraram favoráveis à sua limitação; os outros 34 eram contrários. Essa grande diferença resgata mais uma vez o ônus dos opositores de levantar as objeções. Neste caso, no entanto, existem outras camadas de possibilidades. O fim da estabilidade atingiria diretamente os

---

futuros servidores públicos, do que decorre o interesse dos sindicatos e das associações de trabalhadores - cujos representantes assinam grande parte dos artigos de opinião analisados - em defender sua manutenção, explorando todos os potenciais efeitos da flexibilização proposta pelo governo. Já os argumentos levantados por aqueles que defendem a PEC 32 no que toca à estabilidade, conforme veremos, são bastante mais abstratos ou debatem o instrumento de maneira indireta, não no sentido de seus efeitos, mas de seu conteúdo moral, conforme o argumento de Pombeni (2006) já indicado. Ainda, alguns dos artigos são assinados por parlamentares; para esses, o custo da defesa pública de uma mudança que impõe custos concentrados a um grupo definido pode ser eleitoralmente elevado. Em todos esses casos, os atores preferiram focar sua defesa em outros aspectos da proposta em tramitação, o que não significa que o fim da estabilidade para grande parte dos cargos públicos contido na PEC 32 não seja parte relevante de sua estratégia de reforma administrativa.

Assim, de modo a sanar o baixo número de artigos de opinião que defendem a PEC 32 se baseado especificamente em argumentos relativos à estabilidade funcional, analisamos também a Exposição de Motivos do Ministério da Economia, que acompanha a proposta do governo, bem como notas técnicas de grupos de pressão que ajudaram em sua formulação e/ou defesa. Uma vantagem adicional em analisar esses documentos foi que, não estando necessariamente direcionados ao grande público, mas ao consumo interno, os argumentos são mais diretos e mais bem demonstrados, facilitando sua compreensão.

O sentido geral que os apoiadores da PEC 32 dão à proposta de mudança constitucional em pauta reflete, como já dito, o diagnóstico do Banco Mundial de que, devido ao custo da máquina pública brasileira, não haveria espaço fiscal para a proposição de políticas públicas de alto impacto social, por exemplo, de saúde ou de educação, ou para investimentos relevantes, como em infraestrutura. Algumas das notas técnicas analisadas inclusive utilizam dados sobre os baixos níveis de produtividade no país ou sobre os resultados insatisfatórios das políticas públicas para embasar sua defesa

---

de redução da máquina estatal como via para liberar recursos necessários para outras áreas. Há, suplementarmente, um argumento de que os salários na esfera pública seriam mais altos e que seus funcionários possuiriam mais vantagens em relação aos análogos na esfera privada, além de não serem instituídos entre os funcionários públicos os instrumentos gerencialistas que permitiriam o aumento de sua produtividade. Assim, para solucionar o dilema colocado pela Exposição de Motivos, “o Estado custa muito, mas entrega pouco”, um caminho seria diminuir o custo do Estado; outro seria melhorar o seu resultado. O fim da estabilidade, conforme veremos, se encontra ancorado em ambas as possibilidades.

Após a leitura inicial e exploratória da qual emergiram “eficiência” e “justiça” como os principais conceitos agenciados - de maneiras diferentes - pelas partes interessadas, partimos para leituras aprofundadas dos artigos. Dessa vez, prendendo-nos às linhas argumentativas construídas em cada material, sublinhando-as; aos dados em que se baseavam (ou à ausência de dados); e a que sentidos pretendiam formar. Tal sistematização pode ser acessada virtualmente<sup>6</sup>. Outra ressalva: sabemos que há uma região cinzenta de entre-cruzamentos argumentativos que constroem os sentidos de maneira ambígua e complementar. A divisão feita refere-se a uma necessidade de sistematização das informações que nos ajude a entender *o que forma os sentidos* específicos de justiça e de eficiência para cada parte da disputa. De tal modo, tentamos enquadrar o sentido mais claro dentro da frase e dentro do contexto argumentativo dado pelo próprio autor, sem prejuízo de outras leituras ou de leituras menos sistemáticas.

Nos artigos favoráveis à PEC 32 e que incluíram o tema da estabilidade, o argumento encontrado que alçamos à noção de justiça - como já levantado - foi que funcionários com estabilidade são privilegiados em relação aos empregados da esfera privada, de modo que a estabilidade, na maioria das vezes, seria uma garantia injustificável (8); conforme o exposto, esse é um exemplo de argumento que vincula a estabilidade não aos seus efeitos, mas ao seu conteúdo moral. Em relação à eficiência,

---

6 Link para acesso: <https://bit.ly/3ADBgDD>

---

surgiram argumentos de que a estabilidade impõe custos adicionais e, portanto, impede modernização e os investimentos públicos, um argumento relacionado à necessidade de redução do custo do Estado (7); e de que a estabilidade ampla tem como consequência funcionários desmotivados e pouco eficazes (3), um argumento relacionado à necessidade de melhora no resultado da unidade trabalho, este último enquadrado na proposta de se aplicarem os mesmos instrumentos gerencialistas da esfera privada aos funcionários do Estado.

O conceito adjacente à “justiça”, no caso dos apoiadores da PEC 32, portanto, é privilégio, em um sentido – obviamente – negativo, aparecendo na crítica à estrutura remuneratória, aos planos de carreira e aos benefícios dos servidores públicos brasileiros, entre eles a estabilidade. A proposta do governo viria, portanto, a sanar um problema relacionado às desigualdades entre funcionários de diferentes esferas da atividade produtiva, construindo-se uma narrativa de que os servidores brasileiros em geral são uma “casta” que necessita ser rompida em benefício de toda sociedade. Já os conceitos adjacentes à “eficiência” são mérito, motivação, racionalidade e modernidade, todos ligados ao pensamento gerencialista que embasa parte da proposta (KETTL, 2001), indicando que a eficiência seria observável com base em parâmetros quantificáveis. Há, aqui, uma compreensão de que a insegurança no trabalho – no caso, a possibilidade de demissão – seria um fator motivacional que resultaria em maior produtividade e, em decorrência, eficiência.

Já os artigos que partiram dos grupos contrários à PEC 32 são, por definição, *reativos*. Eles buscaram, em um primeiro momento, indicar que os argumentos de seus opositores estariam mal embasados, contestando seus princípios, para – em seguida – demonstrar que suas propostas serviriam a objetivos escusos, alheios aos indicados, ou que ignorariam aspectos específicos da atividade pública, gerando efeitos perversos. Os argumentos identificados em nosso mapeamento foram os seguintes: o fim da estabilidade facilita a corrupção (10); o fim da estabilidade leva à captura do Estado por interesses pessoais e privados (30); o fim da estabilidade permite casos de perseguição política (2); e

---

o fim da estabilidade amplia desigualdades (2). Esses foram os argumentos que – na sequência – entendemos acionarem sentidos de “justiça”.

Os sentidos de eficiência, por outro lado, aparecem quando argumenta-se que: o fim da estabilidade precariza condições de trabalho (3); o fim da estabilidade leva à desestruturação dos serviços públicos e à fragilização institucional (o oposto, portanto, do que dizem pretender os incentivadores da PEC 32) (12); o fim da estabilidade afugenta bons profissionais do serviço público (1); e o fim da estabilidade não garante ganhos fiscais ao Estado (este último também opondo-se diretamente ao argumento dos antagonistas) (1).

Quando articulado pelos opositores da PEC 32, “justiça” aparece de modo quase que correlacionado à eficiência. Nesse caso, apenas um serviço público que vise ao bem-comum e que seja ofertado de modo impessoal – ambos os conceitos, portanto, adjacentes – pode ser considerado “justo”. A justiça – assim – apenas poderia ser coletiva e não haveria nenhum sentido ético em aproximar a realidade da esfera pública da realidade da esfera privada. Sobre isso, outro contraponto narrativo é promovido pelos opositores da reforma quando se apoiam em dados semelhantes aos utilizados pelos grupos apoiadores para demonstrar que a evidência mais relevante não é a diferença nas remunerações médias entre os salários da esfera pública e da esfera privada, mas as disparidades salariais internas ao próprio serviço público, entre as carreiras e entre as unidades federativas – essas sim injustas e injustificáveis. O embate retórico, portanto, também está contido na leitura destes dados. A crítica à lógica de aproximação do setor público com mecanismos do setor privado traz também a ideia de dignidade no trabalho, que deve ser preservada pelos postos sob responsabilidade do Estado.

O conceito de “eficiência” também se associa à defesa da especificidade do serviço público, seja porque seu objetivo se relaciona ao bem-comum, seja porque maneja temáticas e informações sensíveis. Nesse sentido, os conceitos adjacentes são impessoalidade (normalmente oposta a patrimonialismo) e independência funcional (normalmente oposta a clientelismo, aparelhamento ou fidelização). Outro ponto

---

abordado pelos grupos que se opõem à PEC 32 – e especificamente à flexibilização do instituto da estabilidade do servidor público – é que, em um cenário de aumento de demissões (somada a outros dispositivos da PEC 32 que versam sobre formas de contratação mais flexíveis, com contratos temporários), a memória institucional – permitida pela manutenção dos servidores estáveis – seria prejudicada, com reveses para a eficiência dos serviços prestados.

De dois conceitos em disputa, portanto, surgem quatro textos (justiça e eficiência em um sistema; justiça e eficiência em outro), diversos entre si, modelizados a partir de condições próprias, embora também articulados com os outros textos: destas articulações, por fim – internas e externas, a aproximação pelo conceito e o afastamento pela significação de que falávamos na introdução do artigo –, que emergirão os sentidos, prontos para serem outra vez traduzidos e postos em choque, em retroalimentação da própria disputa retórica, esforços permanentes de tradução e semiotização.

## **5 Considerações finais**

O que buscamos demonstrar neste artigo é que os grupos favoráveis e contrários à reforma administrativa *semiotizam* – ou seja, dão sentido – aos conceitos de “justiça” e de “eficiência” de acordo com modelizações próprias dos sistemas em que estão inseridos e, nisso, constituem textos (unidades semióticas heterogêneas) divergentes. Ao mesmo tempo, argumentamos que esses textos também se modificam ao longo do embate público, o qual voltado à intervenção política e à necessidade de reunirem-se maiorias, a partir do convencimento. Os atores políticos engajaram-se – portanto – também na contestação do uso dos conceitos acionados pelos seus rivais.

Assim, em que pese as partes interessadas acionarem conceitos semelhantes, disputando-os, é como se olhassem no espelho: as mesmas “coisas” são vistas – porém são o inverso umas das outras. O que ocorre na disputa pelos sentidos dos conceitos, portanto – no lugar de uma síntese redutora formadora de consensos –, é uma proliferação de textos: não há uma só justiça, senão a justiça inscrita em um sistema e a justiça inscrita

---

em outro. Resguardam-se as diferenças e, para compreendê-las, deve-se refletir sobre as modelizações que as conformam e sobre as semânticas centrais e periféricas de cada sistema sógnico (aqui separado por grupos políticos-ideológicos conflitantes).

## REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Um Ajuste Justo: Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil**. 2017.

FREEDEN, M. **Ideologies and political theory: a conceptual approach**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

FREEDEN, M. **Ideology: A Very Short Introduction**. Illustrated Edição ed. Oxford ; New York: Oxford University Press, USA, 2003.

FREEDEN, M. Ideology and political theory. **Journal of Political Ideologies**, v. 11, n. 1, p. 3–22, 2006.

GALLIE, W. B. Essentially Contested Concepts. **Proceedings of the Aristotelian Society, New Series**, v. 56, p. 167–198, 1956.

KETTL, D. F. A Revolução Global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Eds.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencia**. 4o edição ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

LOTMAN, I. **Semiosfera I**: semiótica de la cultura y del texto. Madri, Espanha: Frónesis Cátedra, Unlversitat de València, 1996.

MACHADO, I. **Escola de Semiótica**: A Experiência de Tártu-Moscou para o Estudo da Cultura. Cotia: Ateliê Editorial, 2003.

MACHADO, I. Experiências do Espaço Semiótico. **Estudos de Religião**, v. 29, n. 1, p. 13–34, 2015.

NAKAGAWA, R. M. DE O. Lotman e o procedimento modelizador: a formulação sobre “invariante intelectual” da cultura. **Bakhtiniana: Revista de Estudos do Discurso**, v. 14, p. 121–140, 2019.

POMBENI, P. Ideology and government. **Journal of Political Ideologies**, v. 11, n. 1, p. 61–76, 2006.