



Reforma Administrativa do Governo Bolsonaro: Contextualização, Caracterização, Implicações e Alternativas para o Estado Brasileiro

Parte I

José Celso Cardoso Jr.

SUMÁRIO

01. Prólogo Manifesto	3
02. Introdução: Reforma Administrativa e os riscos institucionais ao Estado Nacional	5
03. Contextualização: Políticas de austeridade fiscal, desmonte do estado e da CF-1988	8
3.1 A Austeridade Fiscal	10
3.2 O Desmonte da CF-1988	12
3.3 O Desmonte do estado Nacional	18
04. Caracterização: Reforma Fiscal travestida de administrativa	23
4.1 Vigiar e Punir: a essência foucaultiana da reforma administrativa	
4.2 A realidade sobre os números do emprego público e o diferencial de remunerações frente ao setor privado	

Prólogo Manifesto: Reforma Administrativa

AUTOR:



Felipe Calabrez
Diretor de Pesquisa

Se há um tema que gera controvérsias no debate público brasileiro, esse tema é o da Administração Pública e, por consequência, o do funcionalismo público.

A atual pandemia causada pelo Covid-19 nos ofereceu um bom exemplo dessa controvérsia que permeia o funcionário público no Brasil ao colocar em evidência o imprescindível papel do servidor público da área da saúde, aqueles profissionais que operam na linha de frente do combate à pandemia e no atendimento à população. Se por um lado proliferaram, nas redes sociais e na grande mídia, elogios e menções honrosas à bravura de tais profissionais, por outro segue mais ou menos presente em certo senso comum da sociedade uma visão depreciativa do servidor público, aquele que gozaria de infundados privilégios ausentes na iniciativa privada, a exemplo da estabilidade. Quando falamos da administração pública em geral também parece surgir um certo paradoxo: Ao mesmo tempo em que o senso comum é permeado por uma visão que atribui uma superioridade intrínseca ao setor privado em termos de eficiência, onde o setor público seria lento, "inchado" e ineficiente, pesquisas demonstram que a população brasileira é amplamente favorável a

que o Estado provenha um conjunto amplo de serviços, como saúde, educação, seguridade e certo nível de bem-estar. O que explicaria tal paradoxo? Uma pista para entendermos a questão pode estar na própria origem de nossa estrutura administrativa. Herdada do Império Português e formada inicialmente por uma elite formada em Coimbra, a administração pública no Brasil foi marcada por status de privilégio e favorecimentos e pelos conhecidos traços patrimonialistas, onde as fronteiras entre o interesse privado e pessoal são inexistentes. Durante todo o século XVIII e XIX, diante de uma estrutura econômica pouco dinâmica, o emprego público também foi visto como maneira de sobrevivência econômica. Mas seria correto associar emprego público a favorecimento, privilégio ou mordomias? Seria correto buscar em nossas "raízes ibéricas" a explicação para um patrimonialismo que estaria espalhado por toda a máquina pública, produzindo um estado ineficiente e produtor de privilégios? Em que pesem certos traços que marcaram a origem da administração pública no Brasil, a verdade é que transformações substantivas ocorreram ao longo do século XX. Em verdade, a criação de uma burocracia profissional, universalista, impessoal e meritocrática, ou, nos termos weberianos, racional-legal, é datada do começo do século XX. Um marco importante foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, por meio do Decreto-lei nº 579. Naquele momento,

uma série de medidas são tomadas na direção da profissionalização da administração pública brasileira, que viria a ser essencial para a criação das capacidades estatais necessárias ao projeto nacional-desenvolvimentista. Como diversas pesquisas demonstram, a criação de um conjunto de instituições públicas foi fundamental para guiar o processo de industrialização e modernização que marcou o século XX no país. Já no regime militar outra reforma administrativa é adotada. Por meio do Decreto-lei nº 200, de 1967, buscou-se promover uma desconcentração e descentralização administrativa, promovendo maior flexibilidade da gestão pública. A proliferação de agências e órgãos da administração indireta ocorreu ao longo de todo o regime militar nos trazendo novamente um paradoxo: Se por um lado se conseguiu criar as chamadas "ilhas de excelência", órgãos de inegável competência e profissionalismo, e que foram fundamentais para o processo de industrialização e modernização nacional, por outro lado a expansão da administração indireta passou a fugir ao controle centralizado, produzindo medidas descoordenadas e ineficientes, muitas vezes favorecendo setores específicos da sociedade e produzindo descontrole orçamentário e financeiro. Mudanças mais substantivas voltariam a acontecer no final do século. A Constituição de 1988 viria completar a reforma do serviço civil dos anos 1930 por meio da adoção do concurso público como único critério de entrada no funcionalismo público. A estabilidade estatutária visa selar o princípio da impessoalidade e da meritocracia, verdadeiros pilares do Estado moderno. Junto a isso vale frisar que a Constituinte, preocupada em resgatar princípios de cidadania logo após um regime ditatorial, promoveu também a criação de instrumentos de controle, participação social e transparência. Novamente aqui o processo não é isento de controvérsias, e logo surgiram críticas ao que teria sido um "exagero" dos constituintes, sobretudo no que diz respeito à garantia da estabilidade estatutária, ao regime previdenciário dos servidores e à rigidez na gestão de pessoas. Em parte explicados pelo corporativismo e lobby congressual, a rigidez burocrática e as distorções salariais passaram a ser objeto de crítica durante a nova república e, após uma tentativa mal desenhada, durante o governo Collor, de resolver tais problemas, o tema da reforma administrativa voltaria com força à agenda

política nacional no governo FHC com a criação do MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado), capitaneado por Bresser-Pereira, no que ficou conhecido como Reforma Gerencial.

A reforma gerencial pretendia introduzir na administração pública alguns princípios da administração privada, defendendo a noção de que para que a intervenção pública tenha eficiência, efetividade e eficácia, seria necessário adotar modelos mais flexíveis e mais focados em resultado. Nesse sentido, o Plano Diretor previa formas constantes de avaliação de desempenho do servidor e maior discricionariedade e flexibilidade para sua atuação. Esquemas jurídicos mais flexíveis para contratação e possibilidade de demissão por baixo desempenho foram medidas contidas na Emenda Constitucional nº19, de 1998, muitas das quais carecem até hoje de regulamentação.

Outro ponto fundamental da proposta era a própria organização da administração pública, delimitando o que seriam atividades exclusivas de Estado daquelas não-exclusivas. Como se vê, a questão da Reforma Administrativa é quase uma constante no debate político nacional e sempre carrega controvérsias. Fala-se que o Estado brasileiro teria funcionários públicos demais. No entanto, se pegarmos dados sobre a participação do setor público nos empregos totais no Brasil verifica-se que o país se encontra abaixo da média da OCDE. Mas onde está empregado o grosso dessa força de trabalho? E ela é devidamente remunerada? Ao mesmo tempo em que se propaga uma desigualdade de remunerações entre o setor público e o setor privado, em benefício do primeiro, deve-se lembrar da abissal desigualdade de remunerações dentro do setor público, quando se tem uma média salarial de R\$ 12 mil reais no Judiciário, em contraste com R\$3,9 mil no Executivo federal, sendo menor nos níveis estaduais e municipais. Diante disso, como separar o joio do trigo? Como combater de fato privilégios e distorções? Como tornar a máquina pública mais eficiente, criando no cidadão a sensação de que o Estado é capaz de entregar os serviços essenciais com qualidade? Todas essas questões deveriam permear o atual debate sobre reforma administrativa. Se olharmos para a tendência internacional, parece claro que a importância dos Estados, suas estruturas

administrativas e sua capacidade de planejamento e coordenação têm sido apontadas como primordiais para uma sociedade justa e saudável. E isso será ainda mais essencial no momento de pós-pandemia. Qual Estado queremos e como fazê-lo funcionar com eficiência, eficácia e efetividade deve ser a pergunta norteadora a partir da qual se discute o que são atividades exclusivas de Estado, o que são carreiras típicas, quem deve ser estatutário e quem

não deve, e assim por diante. Com o intuito de fomentar e contribuir com esse debate e no momento em que o Congresso discute a PEC-32 apresentada pelo governo, a Fundação Podemos publicará uma série de análises e discussões sobre o tema. Entendemos que é o momento de debater publicamente questões de tamanha importância e que selam nosso destino enquanto nação. Esperamos que gostem.

2. Introdução: Reforma Administrativa e os Riscos inconstitucionais ao Estado Nacional

Desde 2015, com o aprofundamento das políticas de austeridade fiscal, deflagradas na contramão do projeto político reeleito no ano anterior, mas sobretudo desde a destituição de Dilma Rousseff da Presidência da República em 2016, e mais ainda, desde o início do governo Bolsonaro em 2019, o Brasil vem passando por transformações sem precedentes na sua história recente. Após trinta anos (1988 a 2018) de tentativas frustradas de implementação, com certo momento mais efusivo de contestação entre 2004 e 2014, estão de volta ao cenário nacional a ideologia do Estado mínimo e a reforma administrativa de orientação fiscalista e privatista que a acompanha. Seu contexto mais amplo remete à crise de múltiplas dimensões pela qual passa o país desde 2015 e às tentativas de respostas dos governos que desde então se sucederam, orientadas, primordialmente, pela redução do papel do Estado na vida nacional e nos destinos do país, e pela compressão do gasto público a qualquer custo. No discurso oficial, a melhoria do ambiente de negócios e o ajuste fiscal resgatariam a confiança e o investimento privados, recolocando a economia brasileira na rota da eficiência, da produtividade e do crescimento.

Desta forma, o debate corrente sobre a reforma administrativa, que voltou ao centro das discussões públicas desde o início do governo Bolsonaro, tem um mérito e vários problemas. O mérito está em recolocar um tema de fato importante – para o próprio Estado brasileiro e sua população – no rol de prioridades governamentais. No entanto, infelizmente, isso tem sido feito sob influência de tantos problemas estruturais de compreensão teórica e histórica acerca do assunto, bem como de visão de mundo distorcida sobre a essência e as funções do Estado nacional e dos servidores públicos na contemporaneidade, que vem praticamente anulando as possibilidades de diálogo e de avanço institucional a futuro.

Os detalhes específicos da reforma administrativa vêm sendo explicitados em uma série de entrevistas de autoridades, artigos de opinião e documentos oficiais ou oficiosos sobre o assunto. Sinteticamente, a nova orientação do RH no serviço público visa incrementar a produtividade por meio de estímulos individuais e organizacionais à concorrência no interior da máquina, e, ao mesmo tempo, combater supostos privilégios, tais como a estabilidade no cargo.

Na prática, a reforma administrativa é condicionada pela ideologia do Estado mínimo e pelas políticas de austeridade centradas em cortes de despesas que dificultam a retomada dos investimentos e do crescimento, desprotegem quem mais precisa dos serviços públicos de saúde, educação, assistência, segurança etc., e desorganizam – ao invés de aperfeiçoar – a administração governamental.

Partindo de visão ideologizada (vale dizer: pouco fundamentada seja na história brasileira ou das demais nações, seja nas teorias mais adequadas acerca desse objeto complexo e multidimensional) e negativa (vale dizer: preconceituosa e maledicente) acerca do peso e papel que o Estado deve ocupar e desempenhar em suas relações com os mundos econômico e social no país, os ideólogos e propagandistas dessa agenda ancoram seus argumentos em conclusões infundadas e falaciosas, as quais supõem ser o Estado brasileiro:

i) contrário aos interesses do mercado ou do capitalismo como modo de produção e acumulação dominante nas relações econômicas no país; ii) grande ou inchado em termos de pessoal ocupado e respectivo gasto total; iii) caro ou ineficiente em termos de desempenho institucional; iv) falido em termos de sua capacidade própria de financiamento e endividamento; e v) dependente das reformas da previdência, administrativa e microeconômicas para recuperar a confiança dos investidores privados, o crescimento e o emprego.

A premissa liberal-fundamentalista afirma que o gasto público real seria a fonte de todos os males nacionais. Nada se fala sobre o gasto financeiro. Sob o mantra de que o Estado brasileiro gasta muito e gasta mal se esconde a razão de fundo e o objetivo último de toda e qualquer medida do atual governo desde o princípio. Apesar do discurso oficial, o fato é que são pírias ou inexistentes as preocupações com o desempenho governamental (setorial ou agregado) ou com a melhoria das condições de vida da população brasileira, esta, aliás, vista ou como inimigo interno ou como empecilho à acumulação de capital.

Nesse sentido, é preciso ter claro que o que está em jogo no atual contexto não são, simplesmente, reformas paramétricas a ajustar, ao gosto liberal, a estrutura e o modo de funcionamento do Estado brasileiro em suas relações com os mercados e com imensos segmentos de populações aqui residentes. Trata-se, desde logo, de um amplo conjunto de diretrizes ideológicas e medidas governamentais a transformar, qualitativamente, a natureza e o funcionamento do Estado em suas relações com a sociedade e com os mercados capitalistas atuantes em território nacional.

Mas bem ao contrário das ondas anteriores de reformas econômicas ou administrativas vivenciadas pelo país, trata-se agora de uma transformação sem precedentes na história republicana brasileira. Ela se caracteriza por ser, ao mesmo tempo: i) abrangente, no sentido de que envolve e afeta praticamente todas as grandes e principais áreas de atuação governamental; ii) profunda, já que promove modificações paradigmáticas, e não apenas paramétricas, nos modos de funcionar das respectivas áreas; e iii) veloz, pois vem se processando em ritmo tal que setores oposicionistas, e mesmo analistas especializados, mal conseguem acompanhar o sentido mais geral das mudanças em curso.

Essas três características, por sua vez, apenas se explicam pelo contexto atípico a que estão submetidas as instituições republicanas e democráticas, a grande mídia, a política, a economia e a própria sociedade (des)organizada desde o processo parlamentar-judicial-militar-empresarial-midiático implementado no Brasil a partir de 2016. É somente em função disso que se pode entender a ousadia (e até aqui, o sucesso relativo) do projeto liberal em seguir implementando, sem maiores resistências ou desavenças, a sua agenda disruptiva, entendida em dupla chave de análise.

Em primeiro lugar, a atual agenda é disruptiva em relação ao passado, pois em termos históricos, não há no projeto liberal-fundamentalista qualquer perspectiva de construção nacional ou de fortalecimento do Estado para este fim. Isto é, não há referências claras ao desenvolvimento da nação como objetivo último de suas reformas, mas tão somente entendimento de que a consolidação e a valorização capitalista de mercados supostamente autorregulados poderia engendrar algum tipo de "desenvolvimento", o qual, em termos do liberalismo econômico em voga, significa coisas como maximização das rentabilidades empresariais de curto prazo, crescimento microeconômico eficiente dos empreendimentos etc.

Em segundo lugar, a agenda atual é também disruptiva em relação ao futuro, pois pretende alterar de forma estrutural o modo pelo qual a classe trabalhadora deve doravante se comportar e agir para se inserir e sobreviver nos mundos do trabalho e da proteção social. Esta agenda pretende impor condições e circunstâncias estritamente individuais e tremendamente assimétricas ou desiguais para tanto. Ela promete promover mudanças paradigmáticas – para pior – nas formas de sociabilização básica entre as pessoas, em todas as fases de suas vidas, e em suas capacidades e possibilidades de sustentação e reprodução das condições mínimas de sobrevivência ao longo do tempo. Com isso, haverá um reforço sem precedentes do individualismo como forma predominante de conduta e do consumismo como forma predominante de realização pessoal. Desta maneira, os documentos que atualmente abordam o tema, dentre os quais o da eficiência, produtividade e desempenho no serviço público, estão quase todos centrados numa visão fiscalista e privatista da atuação estatal. Por essa razão, fazem referência à suposta necessidade de reduzir salários e o número de servidores públicos em atuação (PECs nº 186 e 188 de 2019 e PEC 32 de 2020). Para tanto, tais propostas defendem uma revisão das práticas de gestão de pessoas e de avaliação de desempenho com a finalidade principal de flexibilizar e facilitar as formas de admissão e demissão de servidores públicos ativos, em especial os concursados e relativamente estáveis.

Em textos divulgados recentemente pelo governo federal e por boa parte dos chamados especialistas que dominam as mídias e redes sociais, há menções a propostas de avaliação regular de desempenho dos servidores para identificar aqueles que "entregam tudo que lhes é demandado", diferenciando-os daqueles que "não o fazem da forma ou no ritmo"

considerados adequados. As métricas para tanto utilizadas estão centradas, via de regra, em duas dimensões: i) na dimensão individual da atuação dos servidores, proveniente de critérios importados do setor privado; e ii) na dimensão da eficiência alocativa do gasto público, como se esta fosse a dimensão exclusiva ou a mais importante da gestão de pessoas e da avaliação do desempenho no setor público.

Portanto, em função dessas e outras deficiências das abordagens governamental e acadêmica dominantes, torna-se necessária uma melhor contextualização e caracterização do problema como um todo, bem como uma revisão crítica acerca dos sentidos do desempenho no setor público, com indicações teóricas e práticas alternativas para requalificar o debate público e as perspectivas de implementação de reformas administrativas voltadas a ganhos efetivos e perenes de desempenho individual e institucional no âmbito estatal.⁶

Em particular, é crucial que reformas ou modelos alternativos e mais promissores se projetem além dos modelos atuais baseados em metas quantitativas expressas em indicadores aparentemente simples, rápidos e fáceis de serem construídos. Via de regra, eles escondem enormes problemas metodológicos, dificuldades de implementação e de explicitação de dimensões realmente relevantes ao julgamento do desempenho individual e institucional em ambientes complexos e dinâmicos. Além disso, é crucial que tais modelos alternativos – que aqui serão chamados de modelos reflexivos da administração pública – possam medir a ação governamental de forma mais completa, qualitativa e sensível às variações de contextos, induzindo maiores impactos, expressos nas transformações das condições de trabalho e produção, e das realidades sociais e econômicas, combinando produtividade e desempenho com aprendizado e inovação institucional constantes. Para tanto, após essa introdução, o texto aborda – na

seção 2 – alguns aspectos de contexto que procuram situar o debate da reforma administrativa num quadro mais amplo de desmonte do Estado nacional e da própria Constituição Federal de 1988. Na seção 3, por sua vez, apresentamos uma caracterização geral da proposta de reforma administrativa do governo Bolsonaro, encaminhada ao Congresso Nacional por meio da PEC 32/2020, com destaque para alguns de seus problemas mais sérios de formulação, intenção e inseguranças jurídicas.

Em seguida, na seção 4, o texto busca relatar algumas das principais implicações da proposta governamental, se efetivada nos termos em que foi apresentada, para as dimensões da república, da democracia e do próprio desenvolvimento nacional. Finalmente, na seção 5, busca-se discorrer sobre alguns dos mais importantes fundamentos teóricos e históricos da ocupação e do próprio desempenho individual no setor público, situando a discussão sobre desempenho institucional numa perspectiva analítica que o relaciona menos a modelos quaisquer de gestão de pessoas e mais a fatores estruturantes da ocupação e atuação das pessoas no setor público, ou seja, aos próprios fundamentos ali discutidos.

Nas considerações finais, reforçamos, de modo propositivo, a necessidade de deslocar o debate público para um patamar mais elevado de discussão acerca de modelos de índole reflexiva do desempenho individual e institucional, como parte de uma compreensão mais ampla e complexa acerca dos determinantes e das formas de organização e funcionamento do Estado e da administração pública de modo geral.

Ali, resumimos alguns argumentos e apresentamos um roteiro de propostas para uma reforma administrativa de natureza e orientação republicana, democrática e desenvolvimentista no setor público brasileiro ainda no século XXI.

3. Contextualização: Políticas de Austeridade Fiscal, Desmonte do Estado e da CF-1988

3.1 A Austeridade Fiscal

Chamamos de austeridade fiscal ao conjunto de pressupostos ideológicos e diretrizes de política macroeconômica que conformam um arranjo institucional de gestão da área econômica do governo Bolsonaro/Guedes que, além de possuir precária fundamentação teórica e histórica, produz resultados opostos aos desejados, com enormes e negativas repercussões sobre a capacidade de crescimento, geração de empregos e distribuição de renda e riqueza numa sociedade, tal qual a brasileira, já marcada estruturalmente por imensas heterogeneidades, desigualdades e necessidades de várias ordens.

Quando falamos dos tais pressupostos ideológicos da austeridade fiscal, queremos nos referir aos seguintes aspectos: i) uma visão intrínseca e extremamente negativa acerca do Estado e do peso e papel que os governos, as políticas públicas e os próprios servidores civis deveriam desempenhar relativamente às esferas do mercado e da sociedade; e ii) uma visão teórica e histórica, extremamente simplista e questionável, acerca de uma suposta independência, superioridade e positividade do mercado, como representante etéreo e idílico da esfera privada, relativamente ao Estado, este visto como a fonte de todos os problemas do mundo econômico e incapaz de bem representar – e agir para – os interesses gerais da sociedade e da esfera pública. Sua ação é vista como deletéria ao “equilíbrio econômico e social justo” que poderia advir da interação direta e desimpedida das “vontades individuais” mediada pelos mercados privados e monetários de bens e serviços.

Por sua vez, no caso das tais diretrizes de política econômica, estão bem representadas, no caso brasileiro, pelo tripé de política macroeconômica (vale dizer: regime de metas de inflação, perseguidas em grande medida pela combinação entre taxa de câmbio apreciada e geração de superávits fiscais primários elevados e permanentes), que vem sendo perseguido desde basicamente 1999 no país e para o qual importam: i) a manutenção de taxas de juros oficiais acima das respectivas taxas da maior parte dos países que concorrem com o Brasil pelos fluxos internacionais de capitais; e ii) a normatização de alguns regramentos de natureza econômica, particularmente os das finanças

públicas, tais como a LRF, a EC 95 de 2016, as PECs 186, 187, 188 de 2019, e a PEC 32 de 2020, por meio da qual eles se transformam em regras fiscais rígidas, tanto mais difíceis de cumprir e manejar quanto mais no plano constitucional estiverem.

Tal fenômeno vai então institucionalizando um verdadeiro processo de financeirização da Dívida Pública Federal e privatização da sua gestão pelas autoridades monetária (BACEN) e fiscal (STN) do país. Ela promove, de um lado, bloqueios e limites superiores ao gasto fiscal primário, justamente o gasto que é responsável pelo custeio de todas as despesas correntes, tanto as intermediárias/administrativas, como as finalísticas destinadas à implementação efetiva das políticas públicas federais em todas as áreas de atuação governamental. De outro lado, ocorre a flexibilização (sem limite superior) e a blindagem (econômica e jurídica) do gasto público financeiro, cujos principais beneficiários são os bancos comerciais, as corretoras, seguradoras, os fundos de investimento e demais agentes econômicos de grande porte.

Com isso, ao invés de pleno emprego dos fatores de produção (terra, trabalho, capital, conhecimento) e bem-estar geral das pessoas (o mantra do ótimo de Pareto), o liberalismo econômico e a política de austeridade fiscal que o caracteriza vêm entregando calamidades, vale dizer: i) esterilização do capital produtivo e financeirização dos fluxos de renda, processos esses por meio dos quais o Estado e as finanças públicas operam numa lógica de subordinação quase absoluta aos objetivos dos segmentos mais ricos (ainda que pouco numerosos) da população; ii) desemprego, subemprego, precarização, baixos e irregulares salários, concentração crescente da renda e da riqueza, mobilidade social descendente intra e entre gerações; iii) colapso ambiental; iv) mercadorização e instrumentalização da ciência e dos conhecimentos por ela produzidos, com empobrecimento material e cultural crescente da sociedade (não apenas brasileira) em pleno século XXI.

Significa dizer que os instrumentos defendidos

pelo liberalismo econômico se converteram na finalidade última desses sistemas. Os meios (isto é: a propriedade privada como fundamento, a concorrência como veículo, a acumulação de capital monetário como objetivo maior) se converteram em fins em si mesmos do modelo, retirando de cena tanto os pressupostos (irrealistas) sob os quais tal economia poderia funcionar, como as consequências deletérias para o planeta e a espécie humana que tal mecanismo engendra. O colapso ambiental, a deterioração das condições de trabalho e existência, a financeirização (e exclusão) da renda e da riqueza, o empobrecimento cultural e civilizatório de modo geral, tudo isso como consequência direta do liberalismo econômico, converteram-se em fatos normais e naturais da realidade alienada ou resignada das sociedades contemporâneas.

Apenas quando um choque externo – extremo e coercitivo, como este causado pela crise humanitária do novo coronavírus – converte-se em crise econômica e financeira catastrófica para a lógica de reprodução do liberalismo em voga, é que os agentes detentores do poder político e econômico em cada país se dão conta de que tal modelo não possui mecanismos automáticos nem regeneradores da situação pretérita tida como normal e natural, ainda que já catastrófica para o planeta e seus habitantes. É apenas neste momento que concedem liberdade de ação para a única entidade criada até o momento pela humanidade, com capacidade, recursos e instrumentos para tentar – ainda que sem êxito garantido – enfrentar tamanha destruição.

Aos Estados nacionais cabe, doravante, por meio sobretudo de instrumentos fiscais e monetários condizentes, e através de políticas públicas em áreas críticas para a reprodução social (tais como a saúde, a educação, o emprego e a renda), a tarefa hercúlea de combater a crise econômica e humanitária em curso. a tarefa hercúlea de combater a crise econômica e humanitária em curso.

Essa empreitada já começou de modo decidido em praticamente todas as partes do mundo. Na Europa, por exemplo, os ministros das Finanças da União Europeia aprovaram a suspensão das regras orçamentárias do bloco, permitindo que países do grupo aumentem seus gastos públicos para combater a crise pandêmica sem serem penalizados. A medida proposta pela Comissão Europeia entrou em vigor em 23 de março de 2020.

Pela primeira vez, os países da zona do euro não vão precisar cumprir as rígidas regras orçamentárias de Bruxelas, como as que os obrigavam a limitar o valor do déficit orçamentário ao teto máximo de 3% do Produto Interno Bruto (PIB). Em outras palavras, “os governos nacionais poderão injetar na economia tanto dinheiro quanto for necessário”, conforme explicou a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen.

Enquanto isso, aqui no Brasil o governo Bolsonaro/Guedes simplesmente ainda não entendeu o tamanho e as implicações catastróficas da crise e tampouco demonstra ter competência técnica ou sensibilidade social para enfrentá-la.

Cabe, portanto, à sociedade organizada e ao Congresso Nacional a tarefa de protagonizar o enfrentamento à altura dessa crise. As alternativas propostas, sobretudo por entidades e segmentos da sociedade civil organizada,⁷ ainda que insuficientes, vem atenuando os impactos econômicos e sociais da crise econômica e humanitária em curso, indo muito além das prescrições deletérias que o atual governo vem sugerindo para o enfrentamento da mesma, dentre as quais a própria reforma administrativa, pois já devia estar claro para a atual equipe econômica que essa não é uma crise que será superada por meio do mercado, mas sim pelo resgate do protagonismo do Estado social e por meio da solidariedade entre as pessoas e a colaboração entre países.

3.2 O Desmonte da CF-1988

No Brasil, o tempo todo parece que convivemos com alguma necessidade de reformar profundamente as bases institucionais (vale dizer: estrutura organizacional e formas de funcionamento) do Estado nacional, mormente em nível federal. É como se a CF-1988 não houvesse criado ou sugerido, ela mesma, bases institucionais razoavelmente adequadas para uma transformação orgânica positiva do Estado brasileiro e de sua administração pública nos três níveis da federação.

Pois justamente no momento atual, em que a CF-1988 se vê vilipendiada pelo atual governo federal, é que é preciso dizer que sim, ela o fez. E o fez no sentido da republicanização dos aparatos estatais, da democratização e descentralização das relações do ente estatal com a sociedade civil e com a comunidade política, do fortalecimento das capacidades estatais fundamentais (isto é: monopólios estatais clássicos sobre a moeda, a tributação, a fabricação de leis, a representação externa e sobre o uso controlado da força). Além do fortalecimento de instrumentos governamentais para uma boa atuação pública, tais como o planejamento governamental e o orçamento público via PPA-LDO-LOA, o investimento público indutor do desenvolvimento por meio dos bancos e fundos públicos, das empresas e demais agências estatais, e por fim, mas não menos importante, das funções típicas da gestão pública e do controle estatal e social sobre atos de governo e procedimentos administrativos que se realizam por meio de um leque amplo, complexo e dinâmico de políticas públicas, situadas, ademais, em contexto federativo nada trivial.

Apesar disso, é claro que nesses mais de 30 anos de vigência, talvez seja possível estabelecer ao menos três momentos por meio dos quais um processo contínuo e cumulativo de desmonte da CF-1988 e do próprio projeto de Estado e de desenvolvimento nacional vem se desenrolando no país. Grosso modo, entre 1988 e 2002, teria vigorado um momento de contestação e acomodação do pacto

constitucional original. Depois de o governo Sarney ter-se colocado publicamente contra a CF-1988 recém-promulgada, o conturbado governo Collor de Mello buscou contestá-la abertamente, sem, contudo, ter tido êxito em suas tentativas de reformas. Após seu impeachment em 1992, o país vivenciou, sob o governo de Itamar Franco, um período de acomodação geral, pois a despeito da revisão constitucional havida em 1993, o que estava em jogo era a transição política para as próximas eleições, que haveria de ser em 1994.

Durante os dois mandatos de FHC houve novamente um período forte de contestação e reformas constitucionais de grande monta, sobretudo entre 1995 e 1998. O ímpeto das mesmas se arrefeceu ao longo do segundo mandato (1999 a 2002), tanto em função das crises econômica e social em curso, como também por causa da aglutinação de forças políticas de oposição ao governo, que conseguiram barrar ou adiar votações importantes ao projeto liberal de reformas constitucionais. Desta forma, apesar das 45 Emendas Constitucionais aprovadas em seus primeiros 14 anos de vigência democrática, a maioria das quais com caráter claramente contrário ao espírito original das leis, pode-se dizer que houve também certa acomodação de princípios e diretrizes constitucionais relevantes aos pactos sociais e políticos de então.

Por sua vez, entre 2003 e 2014, teria havido um momento que poderíamos chamar de acomodação e conciliação relativamente à CF-1988 e propostas de reformas. Durante os dois mandatos presidenciais de Lula da Silva (2003 a 2010, mas sobretudo no segundo) e ainda durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011 a 2014), a despeito de outras 45 Emendas Constitucionais aprovadas, quase todas elas fruto de embates políticos e ideológicos de monta, de modo que nem todas possuíram sentido contrário ao espírito original das leis, houve também esforços institucionais no sentido de acomodar e implementar dispositivos constitucionais

importantes, bem como conciliar a discussão de temas controversos e mesmo postergar a aprovação de medidas contrárias ao ideário menos liberal dos governos de então.

Por fim, entre 2015 e 2020, já num contexto de crises econômica e política abertas, cujo desfecho institucional foi – num primeiro momento – a destituição de Dilma Rousseff e a tomada de poder pelo consórcio liberal-conservador formado por toda a oposição parlamentar de então, e também por parte expressiva da coalizão de apoio (de centro e de direita) reeleita em 2014, conforma-se um momento que veio caracterizando-se como sendo de destituição e desconstrução dos fundamentos basilares da CF-1988.

Mas isso apenas se fez possível em função das situações (formais e informais) de excepcionalidade de medidas e criminalização de direitos e atores sociais que se vem anunciando e produzindo principalmente desde 2015 (com o aguçamento da ingovernabilidade já durante o primeiro ano do segundo mandato de Dilma) e, com maior ênfase, desde o impeachment em 2016 e a eleição de Bolsonaro em 2018. A partir desse ponto, os blocos conservadores no comando dos três poderes da República, mais Ministério Público, Tribunais de Contas, Polícia Federal, Forças Armadas, grande mídia corporativa e empresariado nacional e internacional, financeiro e financeirizado, valendo-se da anomia, alienação, desinformação, cooptação, desalento e/ou resignação social em curso, vem conseguindo pautar e sancionar (até julho de 2020) mais de 15 outras Emendas Constitucionais e algumas tantas reformas infraconstitucionais abertamente contrárias ao pacto social e político forjado – e em lenta, gradual e insegura revisão – desde a CF-1988.

Em suma, dada a quantidade total de Emendas Constitucionais já aprovadas e seu perfil majoritariamente contrário ao espírito original da CF-1988, é possível afirmar que, trinta anos depois, o Brasil possui hoje, na prática, uma Constituição Federal Desfigurada, sem,

no entanto, ter vivenciado, para tanto, uma outra Assembleia Constituinte assentada na soberania popular. E a questão é que, para além de seu tempo formal de vigência, a CF-1988 foi importante porque, sob suas regras gerais, o país instituiu e tentou implementar (não sem resistências de toda ordem, várias delas infelizmente exitosas), um amplo conjunto de direitos civis, políticos, sociais e econômicos.

Grande parte da (ainda que pífia) melhoria distributiva havida, por exemplo, entre 1995 e 2015, deveu-se aos esforços de implementação de dispositivos constitucionais atrelados às políticas sociais em suas diversas áreas de atuação, tais como: previdência e assistência social, trabalho e renda, educação e saúde, dentre outras.

Tal resultado distributivo, é bom que se diga, ocorreu pelo lado do gasto público, e foi contrabalançado por tendências concentradoras advindas tanto da estrutura tributária regressiva como da primazia do gasto financeiro sobre o gasto real. Ambos os aspectos, ou presentes na CF-1988 desde o início, ou posteriormente nela sacramentados por meio de Emendas Constitucionais que pioraram questões cruciais já problemáticas do texto constitucional nesses temas ligados à ordem tributária, econômica e financeira.

Por outro lado, a CF-1988 também buscou reorganizar aparatos estatais em diversos campos de atuação, promovendo uma verdadeira reforma administrativa em termos de reestruturação e modos de funcionamento da máquina pública. São exemplos disso os regramentos postos em operação (também aqui de forma diferenciada no tempo e muitas vezes contraditória entre si) nas áreas do direito econômico e financeiro, da arrecadação tributária, da orçamentação e gastos públicos, do planejamento e gestão governamental, da participação social e controles estatais, além dos aspectos formais relativos ao funcionamento e (des)equilíbrio entre poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário, com o Ministério Público tendo nascido e se fortalecido desde então...) e entre entes federados.

Desta maneira, dada sua abrangência e profundidade temática, a CF-1988 nunca foi consensual no país, razão pela qual desde sua promulgação a sociedade brasileira vem se dividindo entre aqueles que simplesmente querem derogá-la, visando instaurar uma ordem constitucional majoritariamente liberal-conservadora, e aqueles que desejam ou mantê-la em seus traços fundamentais, ou fazê-la avançar em termos sociais, econômicos, políticos etc., num sentido de maior controle estatal sobre a economia e maior conagração populacional e territorial.

A questão de fundo, portanto, é que desde a promulgação da CF-1988, há no Brasil, grosso modo, dois projetos políticos antagônicos em disputa no debate corrente.

De um lado, coloca-se novamente em pauta – por setores conservadores da sociedade,

comunidades da política (partidos, sindicatos e outras agremiações) e da própria burocracia, além da mídia e empresariado – o caminho liberal, de orientação privatista e individualista, que havia vivenciado melhores dias na década de 1990, mas que desde 2016 vem conseguindo impor uma agenda abrangente, profunda e veloz de retrocessos institucionais em áreas críticas da regulação econômica, social e política do país.

De outro lado, embora raramente tenha tido força política suficiente no cenário nacional, permanece como possibilidade – defendida por setores do campo progressista, dentro e fora das estruturas de governo – a via da expansão ou universalização integral dos direitos civis, políticos e sociais, tais quais os promulgados pela CF-1988.

Todavia, é preciso ter claro que as bases materiais e as condições políticas hoje vigentes para a efetivação de tais direitos estão mui distantes das mínimas necessárias à sua consecução.

3.3 O Desmonte do Estado Nacional

Paraviabilizar o projeto liberal-fundamentalista em sua envergadura, há, portanto, ao menos sete dimensões a serem destacadas para entender melhor o processo em curso de desmonte do Estado brasileiro e da própria CF-1988, a saber: i) subalternidade externa; ii) inversão e reversão do Estado republicano e democrático de direito; iii) assédio institucional no setor público; iv) privatização e desnacionalização do setor produtivo estatal; v) privatização e precarização de políticas públicas rentáveis; vi) privatização e financeirização das finanças públicas; e vii) reforma administrativa de natureza fiscalista e privatista, composta por:

- (A)** super concentração de poderes na presidência da república,
- (B)** redução de estruturas, carreiras e cargos,
- (C)** redução de remunerações e do gasto global com pessoal,
- (D)** fim do regime jurídico único, quebra da estabilidade, flexibilização e precarização das formas de contratação e demissão,
- (E)** avaliação de desempenho com ênfase em modelo punitivista para demissão,
- (F)** priorização do setor privado lucrativo sobre um Estado doravante subsidiário,
- (G)** cerceamento das formas de organização, financiamento e atuação sindical. Senão, vejamos.

3.3.1 Subalternidade Externa

Essa dimensão está relacionada ao processo recente de subalternização externa, que engloba tanto o aumento da vulnerabilidade econômica (e agora também militar) externa, como o reforço da dependência política internacional, sobretudo frente aos EUA. Este país, tido como aliado de primeira hora do governo Bolsonaro/Guedes, é na verdade o principal avalista responsável pela nova guinada à direita no continente latino-americano e, com isso, reconduzido à posição hierárquica superior e dominante, relativamente ao Brasil e demais integrantes do continente.

Por meio da subalternidade externa, a ideia de soberania nacional é trocada por acordos bilaterais de natureza predominantemente econômica. Esse processo, que também poderia ser chamado de renúncia de soberania, implica em perda de protagonismo e de autonomia no plano internacional, reduzindo a atuação do Estado brasileiro a um patamar quase que meramente comercial e financeiro. Por este caminho, trata-se tão somente de identificar e viabilizar negócios rentáveis entre capitais privados nacionais e estrangeiros, sem maiores preocupações com estratégias de internacionalização ou

com a geopolítica do entorno estratégico brasileiro, redundando daí grande perda de status e de poder no plano internacional.

Esta situação reverte processo de ascensão econômica e de projeção geopolítica internacional que o Brasil vinha conquistando, sobretudo entre 2003 e 2013, com base em uma política externa ativa e altiva, nas palavras do ex-Ministro Celso Amorim. Trata-se, portanto, de fenômeno particularmente preocupante – daí falarmos da subalternidade externa como dimensão do desmonte do Estado – porque em contexto de crescente internacionalização dos fluxos de capitais, bens, serviços, pessoas, símbolos e ideias pelo mundo, está colocada para as nações a questão dos espaços possíveis e adequados de soberania (econômica, política, militar, cultural etc.) em suas respectivas inserções e relações externas.

O tema é especialmente caro a qualquer projeto de desenvolvimento que se pretenda ou se vislumbre para o Brasil, devido a, entre outras coisas, suas dimensões territorial e populacional, riquezas naturais estratégicas, posição geopolítica e econômica na América Latina e pretensões recentes em âmbito global.

3.3.2 Inversão e Reversão do Estado Republicano e Democrático de Direito

Também conhecida como desrepublicanização e desdemocratização, essa dimensão consiste, fundamentalmente, em certa “institucionalização” de formas pelas quais a soberania popular – e o povo como ator político legítimo e soberano – são alijados dos processos decisórios fundamentais e até mesmo suas formas de participação política e reivindicações sociais são denunciadas, desconsideradas e, por fim, criminalizadas e reprimidas em nome da lei e da ordem. A lei e a ordem passam a ser impostas pelas classes dominantes ao país, por meio de um governo – e seu equivalente no parlamento – que, declaradamente, assumem governar em favor, sobretudo, de interesses empresariais, religiosos-dogmáticos, militares

e militarizados.

Constrangimentos e contestações a cláusulas pétreas da CF-1988, mormente no que se referem aos direitos individuais, coletivos e sociais da população; menosprezo a institucionalidades vigentes no âmbito do sistema político-partidário e procedimentos vigentes; bem como no âmbito dos direitos laborais e sindicais internacionalmente consagrados pela OIT e pela própria tradição do direito do trabalho no Brasil; reversão ou desestruturação de arranjos e avanços institucionais em políticas públicas e de interfaces sócio-estatais em áreas críticas da proteção e promoção social, cultural, ambiental e dos direitos humanos.

3.3.3 Assédio Institucional

Intimamente relacionada à desrepublicanização e à desdemocratização está este fenômeno sociológico e jurídico novo e perturbador, até o momento negligenciado no debate público, mas com consequências desastrosas para o ente estatal e para a própria sociedade brasileira. O assédio institucional possui uma vertente organizacional e outra moral, mas em ambos os casos, trata-se da forma dominante de relacionamento entre distintas instâncias ou organizações hierárquicas em cada poder da União e nível da federação. Alguns exemplos são eloquentes contra Universidades e Institutos Federais, Ibge, Bndes, Cnpq, Capes, Finep, Funai, Inpe, Inep, Ipea, Fiocruz, Anvisa, Ancine, Ibama, Icmbio e até mesmo contra organizações e carreiras do chamado núcleo administrativo ou estratégico de Estado, representado pelo Fonacate (Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado). Para ser justo, é preciso dizer que o

assédio institucional sempre existiu dentro do setor público, mas ganhou escala, método e funcionalidade inusitada com o advento do governo Bolsonaro.

Em outras palavras: o assédio institucional é parte integrante das práticas cotidianas deste governo direcionadas à desconstrução do Estado. Neste sentido, ele pode ser considerado um método de governo, cuja escala ampliada de situações demonstra que o fenômeno deixou de ser algo esporádico ou acidental, como no passado, para se tornar algo patológico, uma prática intencional com objetivos claramente definidos, a saber: i) desorganizar – para reorientar pelo e para o mercado – a atuação estatal; ii) deslegitimar as políticas públicas sob a égide da CF-1988; e iii) por fim, mas não menos importante, desqualificar e negatar os próprios servidores públicos, mormente os estatutários, sob guarida do RJU criado na CF-1988.

3.3.4 Privatização do Setor Produtivo Estatal

A privatização do setor produtivo estatal é parte de um processo antigo e mais aparente de desmonte do Estado nacional, que no caso brasileiro, vem acompanhado de desnacionalização e reprimarização da estrutura produtiva e da pauta exportadora nacional. No contexto atual, a sua principal característica é que a sanha privatista vem sendo conduzida por meio de privatizações descabidas, realizadas a preços e condições aviltantes, que implicam em: i) desnacionalização patrimonial e perda de soberania nacional; ii) perda de densidade e articulação das cadeias produtivas; iii) desarticulação dos investimentos públicos indutores e multiplicadores dos investimentos privados e do próprio crescimento econômico setorial e agregado; e iv) enfraquecimento do potencial indutor de inovações estratégicas das estatais junto a segmentos a montante e à jusante das respectivas cadeias produtivas. De acordo com informações do próprio governo federal, 17 empresas públicas encontravam-se em processo de privatização em meados de 2020, e mais 20 estariam na lista. Por ora, apenas bancos públicos

e Petrobrás estariam a salvo, embora não dos discursos do Ministro Paulo Guedes. Por outro lado, desde os anos 2000, particularmente desde a crise internacional de 2008, vem acontecendo um processo de reestatização no mundo, o que reforça o caráter anacrônico do governo brasileiro, sobretudo desde 2016 em diante. Apenas para se ter uma amostra, entre 2000 e 2017, 884 serviços foram reestatizados no mundo, sendo 83% deles desde 2009. A tendência é especialmente forte na Europa, com destaque para Alemanha e França, mas vem acontecendo em cerca de 55 países de todo o mundo, inclusive nos EUA, em geral associada a reclamações de usuários e dos próprios governos acerca dos preços altos e má qualidade dos serviços prestados, além da insuficiência de investimentos como algumas das principais causas. De acordo com matéria publicada pelo UOL, 11 cinco países lideram a lista e os números de reestatizações já registradas em cada um deles são os seguintes: i) Alemanha: 348; ii) França: 152; iii) Estados Unidos: 67; iv) Reino Unido: 65; e v) Espanha: 56.

As remunicipalizações e as renacionalizações de empresas vêm acontecendo em setores de serviços essenciais como saneamento, energia e coleta de lixo, algumas das áreas em que os problemas apontados acima

são notoriamente piores. No mínimo, são informações para nos fazer repensar a estratégia nacional de industrialização e de desenvolvimento econômico no século XXI.

3.3.5 Privatização e Precarização de Políticas Públicas Rentáveis

A privatização das políticas públicas não é um fenômeno novo e vem acontecendo de forma silenciosa, quase imperceptível, por meio da introdução de atores e interesses privados, sobretudo em áreas rentáveis para a acumulação de capital. Ela visa à consolidação de mercados lucrativos em áreas tais como: previdência, trabalho, saúde, assistência, educação, esportes, cultura, segurança, meio ambiente, ciência, tecnologia, inovação, comunicações etc. Para que se tenha um único e eloquente exemplo disso, veja-se que no caso do SUS a participação privada no financiamento cresceu, mas o volume de produção não. Há muito financiamento público via renúncias fiscais, e há muita desigualdade no acesso. Em termos regionais, a concentração na oferta de serviços se explica, sobretudo, porque os investimentos seguem a lógica do mercado, sem que o Estado tenha conseguido realizar aportes necessários para reduzir as desigualdades de acesso, particularmente na atenção especializada e na hospitalar, com maior incorporação de tecnologias. Adicionalmente, o Estado tem adotado um modelo de gestão que cede unidades públicas para a gestão

privada por meio de contratos cujos valores, formatos e conteúdos têm sido questionados.

Nesses espaços de poder e lobby, a relação público-privada tem favorecido os atores com capacidade de pressão, incluindo a população coberta por planos e seguros privados de saúde. Em suma, o SUS trouxe conquistas importantes na redução das desigualdades de acesso e cobertura regional, mormente a ampliação do acesso para a população pobre dos primeiros quintis de renda, mas mesmo assim não conseguiu instituir uma lógica pública, universal, gratuita e equitativa que ainda está na base formal do modelo de organização do sistema brasileiro de saúde desde a CF-1988. Isso significa que por meio desse processo de inversão do espírito, princípios e diretrizes originais da CF-1988, opera-se um conjunto de alterações constitucionais, por meio de emendas formais, e também por meio de reinterpretações do texto constituinte, que juntas, desfiguram a Constituição e permitem a privatização por dentro de políticas públicas que, em essência, deveriam seguir o rumo da universalidade, gratuidade, integralidade, etc.

3.3.6 Financeirização e Privatização das Finanças Públicas

Em 17/12/2019, o Congresso Nacional aprovou o orçamento federal para 2020, destinando para juros e amortizações da dívida R\$1,603 trilhão, ou seja, 45% dos R\$3,565 trilhões previstos no OGU. Já em 2020, diante do saldo financeiro oficial, não parece verdadeira a alegada falência do Estado Brasileiro. Somando-se três fontes oficiais (saldo de operações compromissadas = R\$ 1,596 trilhão; saldo na conta única do tesouro = R\$ 1,068 trilhão; e saldo das reservas internacionais = US\$ 356 bilhões ao dólar de R\$ 5,63 = R\$ 2,004 trilhões), totalizam cerca de R\$ 4,668 trilhões. Isso mostra haver um grande comprometimento anual de recursos públicos destinados ao gerenciamento (leia-se: garantia de liquidez e solvabilidade) da dívida pública federal brasileira, com implicações deletérias ao potencial de crescimento econômico e ao atendimento dos direitos sociais no país.

Por isso, há que se falar em privatização das finanças públicas, fenômeno que se realiza através da financeirização dos fluxos e estoques líquidos da riqueza capitalista, por meio da atuação do Estado e suas formas privilegiadas de gestão, alocação e apropriação de recursos por grupos econômicos específicos, tais como bancos, seguradoras, fundos de pensão e demais agentes financeiros e institucionais. Em outras palavras, a privatização das finanças públicas se manifesta por meio da financeirização da Dívida Pública Federal e da sua gestão pelas autoridades monetária (Bacen) e fiscal (STN) do país. Trata-se de processo paulatino e simultâneo, pelo qual se vão consolidando, desde a CF-1988, duas situações antagônicas.

De um lado, normativos constitucionais (tais como as EC 01/1994, EC 10/1996, EC 17/1997, EC 27/2000, EC 56/2007, EC 68/2011, EC 93/2016, EC 95/2016, além das PEC 186 - Emergencial, PEC 187 - Fundos Públicos, PEC 188 - Pacto Federativo, todas editadas em novembro de 2019), como infraconstitucionais (LRF/2000

e vários dispositivos de controle e punição aplicados quase que anualmente por meio das LDO e LOA). Todos eles primam pelo enrijecimento e criminalização do gasto público real, de natureza orçamentária, justamente aquele que é responsável pelo custeio de todas as despesas correntes, tanto as intermediárias/administrativas, como as finalísticas destinadas à implementação efetiva das políticas públicas federais em todas as áreas de atuação governamental.

De outro lado, tantos outros normativos constitucionais, das quais a EC 95/2016 do teto de gastos e a PEC 187/2019 dos fundos públicos são bastante expressivas, bem como infraconstitucionais, tais como: a Lei nº 9.249/95, a Lei nº 11.803/20 e Lei nº 13.506/2017. Todos esses regramentos representam a flexibilização sem limite superior e a blindagem do gasto público financeiro, inclusive para fins criminais, justamente o oposto do tratamento que vem sendo conferido ao gasto primário real do setor público brasileiro.

Portanto, ao chamarmos o processo de financeirização da dívida pública (e da sua gestão) de privatização das finanças públicas, queremos com isso chamar atenção para o fato de que, por detrás dos mecanismos econômico-financeiros subjacentes, aparentemente neutros ou simplesmente técnicos, com o que tal fenômeno é costumeiramente apresentado à sociedade, existe na realidade um processo extraordinariamente desigual de apropriação e enriquecimento financeiro. Tal processo favorece apenas determinados segmentos da população, numericamente minoritários em relação ao total, mas geralmente travestidos de agentes econômicos confiáveis e isentos, tais como: bancos comerciais, bancos de investimento, seguradoras, corretoras, fundos de pensão e agentes estrangeiros, os quais são não apenas os maiores operadores desse processo, como também os seus principais beneficiários diretos.

3.3.7 Reforma Administrativa

A reforma administrativa ora em trâmite no Congresso é composta por propostas de emendas constitucionais, medidas provisórias e projetos de lei, além da PEC 32/2020.

Ela consiste nos seguintes eixos complementares, a saber:

(I) super concentração de poderes na presidência da república;

(II) redução de estruturas, carreiras e cargos;

(III) redução de remunerações e do gasto global com pessoal, seja através do adiamento por tempo indefinido de concursos, rebaixamento dos salários de entrada com alinhamento em relação ao setor privado, revisão das tabelas de progressão no sentido de estendê-las no tempo e impedir que todos os servidores cheguem ao topo remuneratório, seja pela possibilidade de redução forçada de jornada com diminuição proporcional de salários;

(IV) fim do regime jurídico único, quebra da estabilidade, flexibilização e precarização das formas de contratação e demissão via terceirização e contratos temporários

(V) nova regulamentação da avaliação de

desempenho com ênfase em modelo punitivista para facilitação de demissões;porários;

(VI) nova regulamentação da avaliação de desempenho com ênfase em modelo punitivista para facilitação de demissões;

(VII) priorização do setor privado lucrativo sobre um Estado doravante subsidiário;

(VIII) cerceamento das formas de organização, financiamento e atuação sindical, seja mediante proibição do desconto em folha da contribuição voluntária sindical e associativa dos servidores (MP 873/2019, que não prosperou no Congresso, mas que ensejou a apresentação do PL 3.814/2019 no mesmo sentido), seja por meio da exigência de compensação do ponto em caso de ausência motivada por atividades sindicais etc.

Como a PEC 32/2020 é bastante extensa e prolixa, remetemos os leitores e leitoras ao Anexo 1 deste texto, onde apresentamos um detalhamento completo e comentado da mesma. Também em Anexo 2, incluímos um texto que trata das possibilidades (e intenções do Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia) acerca da tramitação da referida PEC.

4. Caracterização: Reforma Fiscal Travestida de Administrativa

4.1 Vigiar e Punir: a essência foucaultiana da reforma administrativa

A privatização das políticas públicas não é um fenômeno novo e vem acontecendo de forma silenciosa, quase imperceptível, por meio da introdução de atores e interesses privados, sobretudo em áreas rentáveis para a acumulação de capital. Ela visa à consolidação de mercados lucrativos em áreas tais como: previdência, trabalho, saúde, assistência, educação, esportes, cultura, segurança, meio ambiente, ciência, tecnologia, inovação, comunicações etc.

Para que se tenha um único e eloquente exemplo disso, veja-se que no caso do SUS a participação privada no financiamento cresceu, mas o volume de produção não. Há muito financiamento público via renúncias fiscais, e há muita desigualdade no acesso. Em termos regionais, a concentração na oferta de serviços se explica, sobretudo, porque os investimentos seguem a lógica do mercado, sem que o Estado tenha conseguido realizar aportes necessários para reduzir as desigualdades de acesso, particularmente na atenção especializada e na hospitalar, com maior incorporação de tecnologias. Adicionalmente, o Estado tem adotado um modelo de gestão que cede unidades públicas para a gestão privada por meio de contratos cujos valores, formatos e conteúdos têm sido questionados.

Nesses espaços de poder e lobby, a relação penda, mas mesmo assim não conseguiu instituir uma lógica pública, universal, gratuita e equitativa que ainda está na base formal do modelo de organização do sistema brasileiro de saúde desde a CF-1988.

Isso significa que por meio desse processo de inversão do espírito, princípios e diretrizes originais da CF-1988, opera-se um conjunto de alterações constitucionais, por meio de emendas formais, e também por meio de reinterpretações do texto constituinte, que juntas, desfiguram a Constituição e permitem a privatização por dentro de políticas públicas que, em essência, deveriam seguir o rumo da universalidade, gratuidade, integralidade, etc.

De um lado, normativos constitucionais (tais como as EC 01/1994, EC 10/1996, EC 17/1997, EC 27/2000, EC 56/2007, EC 68/2011, EC 93/2016, EC 95/2016, além das PEC 186 - Emergencial, PEC 187 - Fundos Públicos, PEC 188 - Pacto Federativo, todas editadas em novembro de 2019), como infraconstitucionais (LRF/2000 e vários dispositivos de controle e punição aplicados quase que anualmente por meio das LDO e LOA). Todos eles primam pelo enrijecimento e criminalização do gasto público real, de natureza orçamentária, justamente aquele que é responsável pelo custeio de todas as despesas correntes, tanto as intermediárias/administrativas, como as finalísticas destinadas à implementação efetiva das políticas públicas federais em todas as áreas de atuação governamental. De outro lado, tantos outros normativos constitucionais, das quais a EC 95/2016 do teto de gastos e a PEC 187/2019 dos fundos públicos são bastante expressivas, bem como infraconstitucionais, tais como: a Lei nº 9.249/95, a Lei nº 11.803/20 e Lei nº 13.506/2017. Todos esses regramentos representam a flexibilização sem limite superior e a blindagem do gasto público financeiro, inclusive para fins criminais, justamente o oposto do tratamento que vem sendo conferido ao gasto primário real do setor público brasileiro.

Portanto, ao chamarmos o processo de financeirização da dívida pública (e da sua gestão) de privatização das finanças públicas, queremos com isso chamar atenção para o fato de que, por detrás dos mecanismos econômico-financeiros subjacentes, aparentemente neutros ou simplesmente técnicos, com o que tal fenômeno é costumeiramente apresentado à sociedade, existe na realidade um processo extraordinariamente desigual de apropriação e enriquecimento financeiro. Tal processo favorece apenas determinados segmentos da população, numericamente minoritários em relação ao total, mas geralmente travestidos de agentes econômicos confiáveis e isentos, tais como: bancos comerciais, bancos de

investimento, seguradoras, corretoras, fundos de pensão e agentes estrangeiros, os quais são não apenas os maiores operadores desse processo, como também os seus principais. Tratar a questão do funcionalismo sem entendê-la como questão de Estado, e pior, sem conexão alguma com um projeto de desenvolvimento econômico, social, ambiental etc. é a melhor maneira de não resolver os problemas da administração pública. Mais uma vez, setores retrógrados da nova política (sic!) não consideram os dados nem os fatos, mas tentam impor uma nova rodada de ajuste fiscal, baseado em valores ideológicos, sem diálogo e sem fundamentação técnica nem histórica.

Não por outra razão, a postura discursiva dos altos escalões do governo federal e o pacote de propostas legislativas em curso atualmente no Brasil possuem em comum a mesma sanha reducionista de preços e quantidades, persecutória contra organizações e pessoas não alinhadas ao mesmo ideário e práxis político-ideológica e criminalizadora da própria atuação governamental e de parte dos seus servidores (cf., por exemplo, a LRF/2000, a EC 95/2016, e as PECs 186, 187 e 188 que conformam o chamado Plano Mais Brasil).

A PEC 186 tem como principal objetivo cortar gastos públicos de pessoal, por meio da redução de 25% dos vencimentos de servidores públicos federais, mas potencialmente aplicáveis também aos estados e municípios. Essa medida é completamente contraproducente, pois ao invés de contribuir para o almejado ajuste fiscal estrutural do setor público, deve na verdade intensificar a contração da demanda agregada (direta e indiretamente financiada pela massa de rendimentos do trabalho proveniente dos servidores públicos) e, portanto, contribuir para a redução mais que proporcional do consumo doméstico, do faturamento empresarial, do emprego privado e da arrecadação tributária direta e indiretamente dependente e derivada da mesma massa de rendimentos. Ademais, uma medida desse porte, se concretizada, deve induzir um processo de fuga de talentos do

setor público para o setor privado, até mesmo para fora do país, bem como um processo de desestímulo ao trabalho, com consequências deletérias sobre a própria capacidade e qualidade das políticas públicas em atender, adequadamente, a população beneficiária em cada caso concreto.¹²

A PEC 187, por sua vez, tem como principal objetivo eliminar os fundos públicos vigentes e com isso provocar uma repactuação fiscal-federativa em larga escala, já que boa parte dos tais fundos se organizam e operam com base em sistemas federativos de políticas públicas, repasses fundo a fundo, atribuições compartilhadas entre os 3 entes federativos etc. Ainda que uma parte desses fundos exista apenas em termos contábeis ou possua pouco ou nenhum impacto econômico e social que os justifique, há vários fundos (passíveis de extinção pela PEC 187) que, ao contrário, existem como produto de pactos sócio-políticos e arranjos setoriais e federativos específicos, ademais com impactos econômicos e sociais importantes, cuja extinção representará severa crise de subfinanciamento ou mesmo colapso setorial e federativo de monta para várias políticas públicas relevantes e deles (dos pactos e arranjos) dependentes. O agravante dessa situação é que a PEC 187 possui apenas o objetivo fiscal de desobrigar, desindexar e desvincular recursos dos fundos para livre uso pela União (leia-se: federalização e refinanciamento da dívida pública federal), oferecendo em troca nada mais que promessas não fundamentadas e nada claras de realocação federativa dos mesmos. Vale dizer, sem projeto algum de reinvestimento, priorização de gastos ou – menos ainda – de desenvolvimento regional ou de qualquer outro tipo sobre o qual se pudesse talvez ancorar a referida justificativa de extinção dos atuais fundos.¹³

A PEC 188, enfim, tem como destino, além da extinção do PPA (único instrumento formal destinado a orquestrar o processo de planejamento governamental nos três níveis da federação) e do mesmo corte de vencimentos

As referidas PECs visam promover, na realidade, um abrangente, profundo e veloz ajuste fiscal, tomado apenas pelo lado das despesas públicas, calando-se sobre as imensas iniquidades e regressividade da estrutura tributária pelo lado da arrecadação. No que diz respeito à PEC 32/2020, há ao menos 3 aspectos críticos que precisam ser destacados negativamente, a saber:

Primeiro, a proposta prevê o fim do RJU (regime jurídico único) para novos ingressantes, exceção feita àqueles que ingressarem nas chamadas carreiras ou cargos típicos de Estado, os quais tampouco estão definidos na PEC, reforçando a ideia de que esse conceito já está, em si mesmo, ultrapassado. Afinal, o que seria mais típico de Estado, no atual contexto pandêmico, que as carreiras das áreas de saúde, assistência social, educação e meio-ambiente? Para as demais formas de contratação previstas na PEC, prevê-se o fim da estabilidade funcional dos servidores nos respectivos cargos públicos, introduzindo-se, a partir de então, problemas notórios de assédio moral e institucional contra funcionários e organizações, riscos de fragmentação e descontinuidade das políticas públicas de caráter permanente, aumento da incerteza da população e mesmo dos empresários com relação à qualidade, tempestividade e cobertura social e territorial das entregas de bens e serviços por parte do Estado.

Em segundo lugar, a proposta também prevê a explicitação – com sua respectiva priorização – do princípio da subsidiariedade, por meio do qual inverter-se-á o espírito original da CF-1988, fazendo com que o Estado atue de forma subsidiária, coadjuvante – poderíamos dizer, subalterna – aos setores empresariais privados na provisão de bens e serviços à sociedade. O Estado auxiliaria e supriria a iniciativa privada em suas deficiências e carências, só substituindo-a excepcionalmente. A atuação do Estado seria a exceção, não a regra. Se aprovada, é claro que esta proposta reforçará sobremaneira os vetores de exclusão, desigualdades, pobreza e heterogeneidades já presentes em larga escala na realidade

brasileira.

Terceiro, a proposta prevê, enfim, a criação de super poderes ao Presidente da República, ao transferir para seu raio de discricionariedades as decisões (unilaterais) sobre criação ou destruição de organizações, carreiras e cargos no âmbito da administração pública federal. Obviamente, esta medida, em si mesma antirrepublicana e antidemocrática, reforçará os traços patrimoniais-oligárquicos da cultura política tecnocrática e autoritária brasileira, que de modo lento estava sendo transformada desde a CF-1988, pela ampliação da transparência e da participação cidadã no trato da coisa pública.

Além desses, é preciso destacar alguns outros aspectos que serão, igualmente, fonte de enorme insegurança jurídica, caso a PEC seja aprovada nos moldes em que está redigida, quais sejam: Ela busca introduzir princípios e conceitos demasiadamente vagos e indeterminados: "(...) no atinente à principiologia encampada pela PEC, a rigor, não existe nenhum progresso substancial em matéria de segurança jurídica e, ao revés, resulta mais obscura e nebulosa a redação do art. 37, promovendo a reescrita imotivada da regência principiológica das relações administrativas." (Fonacate, 2020).

Ela suscita pronunciada insegurança jurídica para os atuais e futuros funcionários públicos, sob quaisquer dos regimes previstos de contratação, mesmo para os ocupantes dos chamados cargos efetivos e típicos de Estado, como advogados públicos, auditores, policiais, controladores, entre outros: "A insegurança jurídica, que emana da PEC 32/2020, é agravada, desde o nascedouro, pelo erro de diagnóstico: supõe que o problema central esteja na estabilidade do servidor público, não percebendo que (a) existe a possibilidade, em relação às atividades-meio, de adotar o regime de emprego público, mesmo em pessoas jurídicas de direito público (como reconheceu o STF) e (b) a avaliação precípua de desempenho tem que começar pela alta gestão, mediante fixação motivada (Lei 9.784/99, art. 50) e objetiva de metas e prioridades." (Fonacate, 2020).

O mesmo vale para a relação entre poderes: "(...) o hiperexecutivismo extremado da PEC contrasta com a imprescindível harmonia entre os poderes (CF, art. 2º) e o faz sem proveito algum para a qualificação prestacional dos serviços públicos, único objetivo legítimo para uma reforma administrativa. Por todos os ângulos, não andou bem a PEC 32, ao tender a abolir a cláusula pétrea da separação de poderes." (Fonacate, 2020).

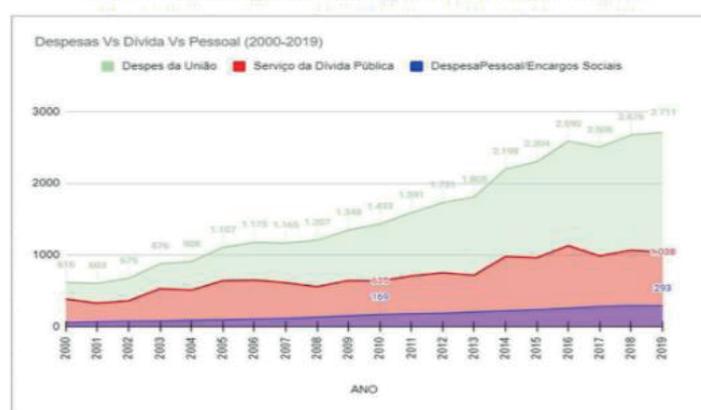
A PEC 32/2020 causa insegurança jurídica ao modificar a disciplina sobre as empresas públicas e as sociedades de economia mista: "A PEC 32 postula modificar, com a imprecisão reiterada, o art. 173, da CF (que versa sobre estatais e sociedades de economia mista), estatuinto a vedação de reservas de mercado que beneficiem agentes econômicos privados, empresas públicas ou sociedades de economia mista ou que impeçam a adoção de novos modelos favoráveis à livre concorrência, exceto nas hipóteses expressamente previstas na Constituição. Sucede que nada explica sobre o que seriam os referidos novos modelos. Indefinições graves desse tipo ilustram bem o estilo pouco cuidadoso da PEC. A par disso, sobejam mecanismos constitucionais (art. 170) e infraconstitucionais para a salvaguarda da livre concorrência." (Fonacate, 2020).

Tudo somado, essas são as razões gerais pelas quais o chamado Plano Mais Brasil (PECs 186, 187 e 188 de 2019) e a reforma administrativa que o acompanha (PEC 32/2020) estão assentados em dogmas ideológicos não referenciados, de modo substantivo, nem na economia do mundo real, nem na história das experiências internacionais ou brasileira de todos os tempos. Por isso, nada assegura que a reforma administrativa, da qual as PECs

citadas são parte, todas centradas em redução de direitos e redução de entregas de bens e serviços à população, em arrocho salarial e em demissões diretas de servidores (e indiretas de trabalhadores cujas rendas dependem dos gastos daqueles) melhorem este quadro. Pelo contrário, devem agravá-lo ou, na melhor das hipóteses, instaurar a estagnação com retrocesso social como o novo normal brasileiro.

Travestida de reforma administrativa, trata-se na verdade de mais uma peça no arco de medidas de ajuste fiscal permanente que estão em curso no país desde 2015, exacerbado pelo dogmatismo das regras fiscais (regra de ouro e superávit primário), reforçadas pela EC 95/2016 (teto de gastos), e agora levadas ao paroxismo desde 2019 pelas reformas do governo Bolsonaro/Guedes. Mas a suposta razão fiscal para tamanhas mudanças constitucionais é uma grande falácia. Como se vê pelo gráfico 1, a constitucionalização das normas citadas reforçará, de um lado, bloqueios e limites superiores ao gasto fiscal primário de natureza real, justamente o gasto que é responsável pelo custeio de todas as despesas correntes, tanto as intermediárias/administrativas, como as finalísticas destinadas à implementação efetiva das políticas públicas federais em todas as áreas de atuação governamental. De outro lado, os mesmos regramentos reforçarão a flexibilização (sem limite superior) e a blindagem (inclusive para fins criminais) do gasto público financeiro, cujos principais beneficiários são as instituições financeiras (bancos, corretoras, seguradoras), fundos de investimento e agentes econômicos de grande porte.

Gráfico 1: Financeirização e Privatização das Finanças Públicas no Brasil.



É fato que no período mais recente houve recomposição de pessoal e de salários na Administração Pública, mas também é fato que esses movimentos foram incorporados à estrutura de gastos do Estado brasileiro, uma vez que acompanhados de aumentos na arrecadação de impostos e no PIB no mesmo período. Como se vê pelo gráfico 2, a relação “gastos de pessoal sobre o PIB” (assim como sobre a arrecadação total e sobre a massa salarial do setor privado, que não estão nesse gráfico) foram mantidas estáveis desde 2000. Por fim, como se vê pelo gráfico 3, as despesas com pessoal, em âmbito federal, jamais suplantaram os limites da LRF, mantendo-se o tempo todo bem abaixo da receita corrente

líquida. Torna-se cristalina a falácia do discurso hegemônico que busca justificar as reformas em função de um (inexistente) excesso de gastos com pessoal no setor público brasileiro. Ainda que em nível subnacional haja problemas localizados de endividamento de estados e municípios em relação à LRF, o problema está mais nessas legislações restritivas que na suposta solução aventada pela PEC 32/2020. Ou seja, em âmbito subnacional as legislações também criminalizam e dificultam a gestão orçamentária, ao mesmo tempo em que legitimam juridicamente e viabilizam economicamente a transferência crescente de recursos fiscais para o financiamento financeiro da dívida pública nesses níveis da federação.

Gráfico 2: Despesas com Pessoal no Setor Público em relação ao PIB.

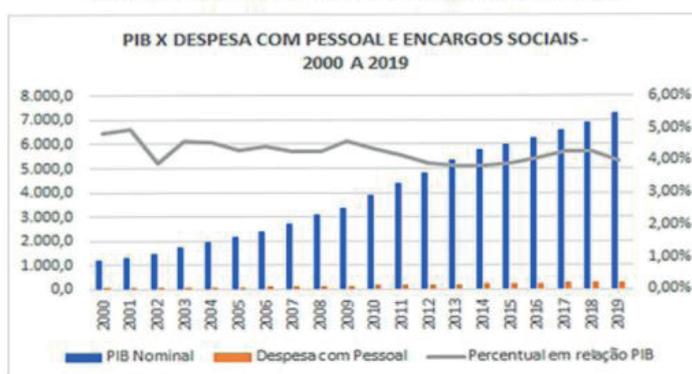
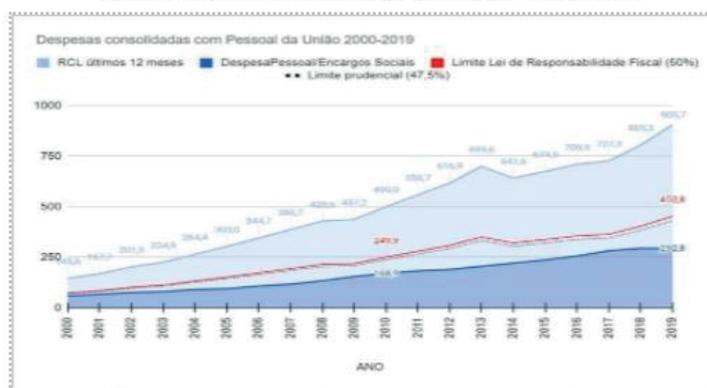


Gráfico 3: Despesas com Pessoal X Receita Corrente Líquida e LRF.



Ou seja, os problemas de fato existentes são maiores e mais complexos que o discurso simplista e falacioso sobre inchaço da máquina e explosão dos gastos com pessoal. Porém, não serão enfrentados, primeiro porque os atores hoje no comando do país não têm nem capacidade técnica nem sensibilidade política para o tema;

segundo porque a sanha persecutória contra servidores é a senha certa para mais uma reforma fadada ao fracasso, tais como já se mostram as reformas trabalhista contra servidores é a senha certa para mais uma reforma fadada ao fracasso, tais como já se mostram as reformas trabalhista e previdenciária recém implementadas.

4.2 A Realidade sobre os Números do Emprego Público e o Diferencial de Remunerações Frente ao Setor Privado

Esta seção busca desmistificar algumas outras falácias e afirmações genéricas e apriorísticas sobre tema tão complexo e intrincado quanto o do tamanho e composição do emprego e das remunerações no setor público brasileiro.¹⁵

O Atlas do Estado Brasileiro (<http://www.ipea.gov.br/atlasestado/>), elaborado pelo Ipea, ao analisar as três últimas décadas, mostra claramente que o crescimento do funcionalismo público ocorreu principalmente na esfera municipal e está associado à expansão de serviços de assistência social, educação e saúde. Além disso, o aumento percentual dos vínculos trabalhistas no setor público entre 1986 e 2017 acompanhou de perto o ocorrido no setor privado. Até o relatório do Banco Mundial (Um Ajuste Justo) aponta que não há número excessivo de servidores públicos nem mesmo na esfera federal brasileira. A razão entre a quantidade de funcionários públicos e a população no Brasil é de 5,6% e é apenas levemente superior à média da América Latina, de 4,4%, mas inferior à média

da OCDE, que é de aproximadamente 10%.

Vale mencionar que no Brasil a esfera federal representa apenas 12% do funcionalismo público total do país.

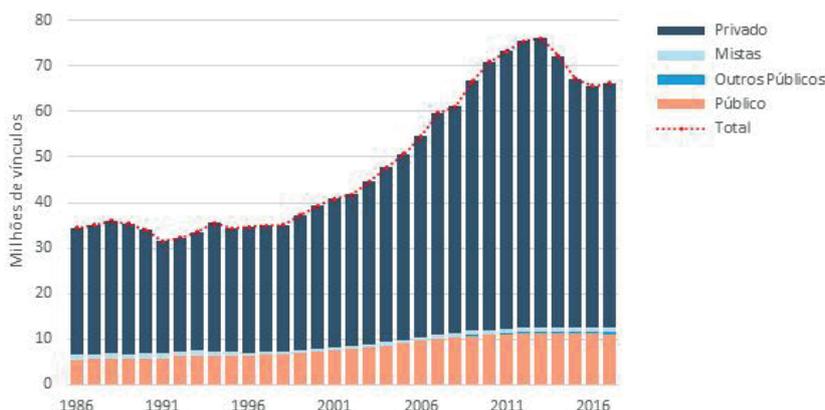
Com isso, o número de servidores civis ativos hoje na União é praticamente o mesmo de 30 anos atrás, mas a qualificação e a composição desses profissionais passaram por importantes mudanças. Hoje os servidores públicos são, na média, mais escolarizados e melhor formados, estão alocados em atividades finalísticas (sobretudo naquelas de atendimento direto à população, como saúde, educação, assistência social e segurança pública) e há mais mulheres e mais negros. Com um número praticamente igual de servidores, o poder público oferece hoje muito mais políticas e entregas efetivas de bens e serviços às empresas e à população que há 30 anos. Ou seja, usando conceitos econômicos de eficiência e produtividade, o setor público brasileiro é hoje mais produtivo e eficiente, resultado direto e positivo, justamente, das diretrizes e concretizações da CF-1988!¹⁶

4.2.1 O emprego privado é dominante e cresce muito mais, em termos absolutos, que o emprego público no Brasil

Entre 1986 e 2017, o total de vínculos de trabalho formais no país - público e privado - aumentou 97%, de 33 milhões para 66 milhões. O ápice ocorreu em 2014, com o registro de 76 milhões de vínculos, ou seja, 128% a mais em relação a 1986.

O total de vínculos no setor público, no mesmo período, aumentou de 5 para 11,7 milhões (sem incluir as empresas públicas) e isso representou uma expansão global de 130% em relação à 1986, um crescimento de 2,6% ao ano, cf. gráfico 4.

Gráfico 4: Evolução do total de vínculos formais no mercado de trabalho (1986-2018).



Considerando apenas o setor privado formal, o percentual subiu de 20,2% para 25,5% em relação ao total da população, mas o auge ocorreu com os 32% do total registrados em 2011. No setor privado, sabe-se que o mercado de trabalho reage de forma mais direta e imediata aos ciclos de expansão e retração da economia, por isso, com a crise econômica que se arrasta desde 2015, a redução neste setor foi de aproximadamente 10 milhões de vínculos formais: de 63 milhões em 2014, para 53 milhões em 2017. No caso do setor público, de 1986 a 2001 há certa estabilidade do percentual de vínculos públicos, em torno de 4% do total da população. Já entre 2002 e 2012 o percentual sobe gradualmente até 5,8% e, desde então, há certa estabilidade, o que, aliás, vem ajudando a conter uma queda ainda mais pronunciada na demanda agregada e, portanto, nas taxas de crescimento econômico desde então.

Em geral, tem-se que o ritmo de expansão dos vínculos públicos acompanhou, no longo período analisado, o ritmo de crescimento do setor privado – com variações em função dos movimentos cíclicos da economia. O mesmo

movimento ocorreu em relação ao conjunto da população. Entretanto, como proporção da população economicamente ativa, e considerando a série de dados disponíveis de 1992 a 2017, tem-se que o percentual de vínculos públicos passou de 9% a tão somente 11% do total, desautorizando interpretações que insistem em falar em movimento explosivo do emprego público no Brasil.

Em síntese: a densidade de vínculos públicos e privados no Brasil, relativamente ao conjunto da população brasileira, aponta para um crescimento muito superior, em termos absolutos, da ocupação no setor privado. Afinal, a economia brasileira está assentada em bases capitalistas, cuja dinâmica, ainda que estimulada ou induzida pelo Estado, é na realidade impulsionada pelo mercado. Em 1986, 3,8% da população ocupavam vínculos públicos e 20,2% da população ocupavam vínculos privados.

Em 2017 os valores eram, respectivamente, 5,5% e 25,5%. Tendência alguma, portanto, nem de estatização do emprego nem de socialização dos meios de produção.

4.2.2 Peso e papel do emprego público em estados e municípios pelo Brasil

Como dito acima, o emprego público no Brasil está concentrado em sua maior parte nos municípios e se realiza pelo atendimento direto à população. Como se vê pelo gráfico 5, a expansão dos vínculos públicos se concentrou no nível municipal brasileiro. Entre 1986 e 2017, os vínculos públicos passaram de 1,7 milhões para 6,5 milhões nos municípios; de 2,4 milhões para 3,7 milhões nos estados e de pouco menos de 1 milhão para apenas 1,2 milhão no nível federal, considerando servidores civis e militares.

Em termos percentuais, isso significou um salto de 34% para 57% nos vínculos municipais; rebaixamento de 48% para 32% dos vínculos estaduais e rebaixamento de 18% para 10% nos vínculos federais. Desta forma, pode-se afirmar que o crescimento da densidade de vínculos no setor público é quase inteiramente explicado pela expansão dos vínculos públicos nos municípios. Os vínculos públicos nos estados se mantiveram praticamente estáveis ao longo do tempo, em torno de 1,8% da população. No nível federal, houve redução de 0,7% para 0,4% entre 1986 e 2004, e desde então, aumento para quase 0,6% em 2017, percentual esse,

entretanto, ainda hoje menor que o observado no início da série.

Em síntese, cf. gráfico 6, pode-se dizer que o fato de parte expressiva do emprego público localizar-se no nível municipal, atrelado majoritariamente ao atendimento populacional direto em áreas da atuação estatal tais como serviços de segurança pública (guardas municipais), saúde, assistência social e ensino fundamental, não deveria causar nem estranhamento nem reações contrárias.

Isso porque, ainda que uma parte desse emprego em nível municipal esteja ligada à ampliação do número de municípios e das respectivas burocracias municipais, o fato é que o alargamento do atendimento populacional no espaço territorial teria que acontecer de toda sorte. Ao menos era – e deveria continuar sendo – o que se espera do processo histórico de ampliação da cobertura social por parte de governos organizados e informados pelos princípios da CF-1988, e posterior desenvolvimento institucional de importantes políticas públicas direcionadas ao atendimento direto da população.

Gráfico 5: Total de vínculos, por nível federativo (1986-2018).

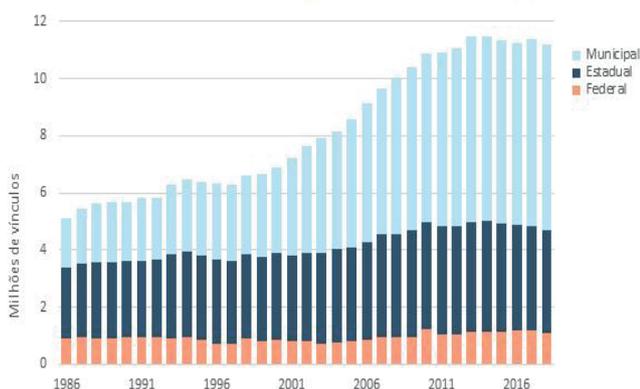
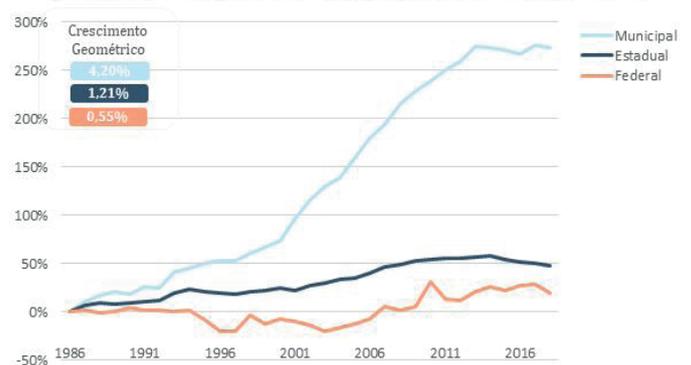


Gráfico 6: Variação acumulada do total de vínculos públicos, por nível federativo (1986-2018).



4.2.3 Notável aumento da escolaridade média dentro do setor público brasileiro

Os dados mostram que a força de trabalho ocupada no setor público brasileiro se escolarizou e se profissionalizou para o desempenho de suas funções. Esses dados servem para desmistificar afirmações infundadas sobre eficiência, eficácia e desempenho estatal na implementação de políticas públicas e na prestação de serviços e entregas à população. Pois a qualidade das políticas públicas, bem como os graus de institucionalização e profissionalização do Estado em cada área de atuação governamental são tributários da escolarização que os servidores trazem consigo ao ingressarem no setor público e daquela obtida ao longo de seu ciclo laboral. Embora outros fatores influenciem o sucesso e a qualidade das políticas, tais como a disponibilidade de recursos, as regras institucionais etc., sabe-se que recrutar pessoas com maior e melhor formação é desejável, e indicativo de aprimoramento dos quadros que manejam a entrega de bens e serviços aos cidadãos.

Desta maneira, observa-se notável aumento da escolaridade média no âmbito da ocupação no setor público brasileiro, principalmente a partir de meados da década de 1990. A expansão, em termos absolutos e relativos, ocorreu com vínculos públicos que possuem nível superior completo de formação, que passaram de pouco mais de 900 mil para 5,3 milhões, de 1986 a 2017. Percentualmente, este nível saltou de 19% do contingente de vínculos em 1986 para 47% em 2017. Embora esse crescimento vigoroso da escolarização média também tenha sido observado entre servidores com ensino superior incompleto (ou médio completo), que passaram de 1,6 milhões (31% do total) para 4,1 milhões (36% do total), a expansão deste

contingente estacionou e começou a diminuir a partir de 2011.

Nos municípios, a tendência de aumento de escolarização dos vínculos públicos foi também bastante acentuada. A escolaridade superior completa aumentou de 10% para 40% entre 1986 e 2017. A do ensino médio completo ou superior incompleto aumentou de 22% para 39% no mesmo período. Já a escolaridade de nível médio incompleto e nível fundamental caíram, respectivamente, de 14% para 10% e 53% para 9% do total.

Esses dados são uma demonstração clara do processo gradativo e contínuo de melhoria educacional no âmbito das ocupações no setor público em geral, com destaque para o âmbito municipal, o que justifica e legitima parte da explicação acerca do diferencial positivo de remunerações entre os setores público e privado de modo geral. É claro que esse processo está associado ao fenômeno mais amplo de aumento de escolarização e de profissionalização como um todo, em curso no âmbito do setor público em todos os níveis da federação e em todos os poderes da República.

No nível municipal, chama atenção que as ocupações que constituem o núcleo dos serviços de assistência social, saúde e educação (tais como professores, médicos, enfermeiros e agentes de assistência e saúde), correspondem atualmente a 40% do total dos vínculos públicos existentes no Brasil, razão essa suficiente para desaconselhar qualquer reforma administrativa que objetive reduzir ou precarizar essas ocupações – vale dizer: condições e relações de trabalho – no âmbito do emprego formal brasileiro.

4.2.4 Diferenciais de remunerações entre setores público e privado

No que toca às remunerações no setor público, em particular frente às do setor privado, é importante considerar, idealmente, ocupações equivalentes, nos mesmos municípios ou meso regiões, com atributos demográficos e setoriais semelhantes, para comparar os salários de ambos os setores de atividade. Ao fazer isso,¹⁷ algumas coisas ficam mais claras, por exemplo:

Há perfis ocupacionais não comparáveis entre setores público e privado, com destaque para os ocupados com a defesa nacional, com o funcionamento do judiciário, com a segurança pública, bem como os ligados à produção de ciência básica e à geração de informações primárias e administrativas, todas funções públicas para as quais simplesmente não há correspondência, para comparação adequada, no setor privado.

A análise dos dados do funcionalismo público, seja por meio do Atlas do Estado Brasileiro, seja pelas pesquisas amostrais (PNAD-C) do IBGE, revelam uma imensa heterogeneidade entre as ocupações e suas remunerações, o que é camuflado ao se cotejar somente as médias salariais entre empregados públicos e privados, de modo descontextualizado.

Vale notar que, excetuando algumas ocupações, como as acima citadas, trabalhadores de nível médio no serviço público não são mais bem remunerados que trabalhadores de mesmo perfil no setor privado; eles apenas são trabalhadores não tão precarizados como aqueles. Mas mesmo no setor público, já há um processo de precarização em curso, com o crescimento dos trabalhadores sem carteira no seio do funcionalismo, mormente em âmbito municipal, fenômeno provavelmente associado a estratégias de ocupação (via cooperativas, terceirizações e pejetização) que não possam ser computadas para fins das regras fiscais (despesas com pessoal) impostas pela LRF.

Já para aquela parte das ocupações que pode ser considerada comparável entre setores público e privado, são os servidores da esfera

federal, pela ordem dos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, aqueles com maior escolaridade (nível superior completo) e os servidores em ocupações associadas à administração pública e à área jurídica os que apresentam maior prêmio salarial, ao compará-los com trabalhadores do setor privado com características sócio-ocupacionais similares.

Desta forma, pode-se dizer que o hiato salarial favorável ao setor público, nos casos acima citados em que isso acontece, se deve a diferenças nas características observadas (tais como escolaridade, idade e produtividade), bem como a determinantes de ordem não estritamente econômica, relacionadas a funções de Estado de caráter permanente e intransferíveis, cujas ocupações devem possuir baixa rotatividade e cujas remunerações, portanto, devem possuir nível adequado e estável (ou menos oscilante) em termos reais ao longo dos ciclos econômicos.

Por fim, considerando-se a imensa heterogeneidade na distribuição do prêmio salarial do funcionalismo público como um todo, propostas de ajustes paramétricos com vistas a reduzir ou eliminar tal distinção podem ter efeitos pouco expressivos na desigualdade geral de rendimentos, além de negativos no crescimento econômico, pela redução da demanda final de bens e serviços que tal equalização para baixo produziria.

Tudo somado, há sim que se promover mudanças no sentido da diminuição dos hiatos salariais entre setores público e privado, mas para tanto, as conclusões dos estudos aqui citados apontam na direção de abordagem dupla. Por um lado, é fundamental recuperar e reativar uma perspectiva (governamental, empresarial e sindical) e políticas públicas de maior e melhor regulação e reestruturação dos mercados privados de trabalho, no sentido de se buscar menores taxas de desemprego e informalidade, assim como maiores taxas de produtividade e recomposição salarial, inscritas em trajetórias de recuperação do crescimento econômico em bases mais sustentáveis dos

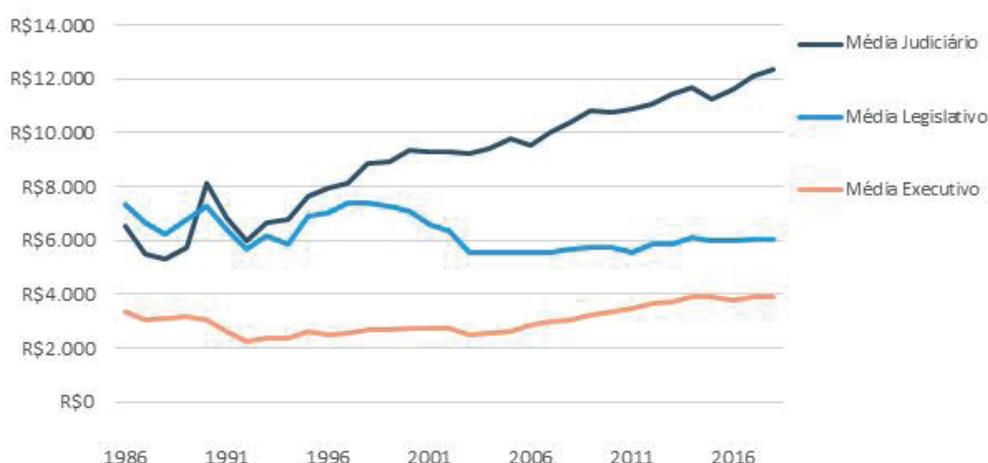
pontos de vista produtivo, ambiental e humano.

Por outro lado, é fundamental realizar ajustes remuneratórios no setor público, levando em consideração os determinantes e as especificidades presentes em cada nível federativo de governo (Federal, Estadual e Municipal), bem como atentando para as situações discrepantes em cada poder da União (Judiciário, Legislativo e Executivo). Por exemplo: a maioria dos problemas remuneratórios discrepantes poderia ser resolvido simplesmente aplicando-se, sem exceções, o teto remuneratório do setor público a cada nível da federação e poder da república. Além disso, é preciso eliminar ou diminuir drasticamente os adicionais de remuneração que muitas vezes se tornam permanentes em vários casos, distorcendo para cima os valores efetivamente pagos a uma minoria de servidores e funções privilegiadas. Isso para dizer que os problemas de remuneração, alardeados pela atual área econômica do governo por meio da grande mídia e base parlamentar, são a exceção e não a regra dentro do funcionalismo público, em qualquer recorte analítico que se queira utilizar.

Em suma: deve-se ter presente as particularidades e, em grande medida, a

insubstituíbilidade do emprego público pelo emprego privado na grande maioria das situações e ocupações que envolvem a formulação, implementação, gestão, fiscalização, controle etc. das políticas públicas. Daí que a própria estabilidade funcional dos servidores públicos, por exemplo, presente em boa parte das democracias no mundo, assegura a independência dos funcionários frente à pressão política, garante a continuidade intergeracional na prestação dos serviços e permite o planejamento das carreiras públicas e seu aprimoramento permanente ao longo do tempo. Indo aos dados, vemos que para o conjunto do Poder Executivo, a sua remuneração média mensal, considerando os três níveis federativos, aumentou em termos reais, de R\$ 3,3 mil em 1986 para R\$ 3,9 mil em 2017, o que representa um aumento médio real de 0,56% ao ano e aumento real acumulado de apenas 17% em 30 anos. A remuneração mediana foi bem menor, passando de R\$ 2,2 mil para R\$ 2,6 mil. Em geral, de 1986 até 1992 os salários médios caíram, possivelmente na esteira das sucessivas crises econômicas, inflação elevada e políticas do governo Collor. A partir de 1994, as remunerações no Executivo federal e municipal apresentaram tendência de crescimento, mas nos estados ela foi interrompida em 2014 (cf. gráfico 7).

Gráfico 7: Evolução Real da Remuneração Média, por Poder da União (1986-2018).



No Executivo Federal, o crescimento da remuneração teve início de modo mais consistente a partir de 1997, perdurando até 2010, quando se inicia trajetória de redução. Nesse Poder, a remuneração média real passou de R\$ 4.800 em 1986 para algo como R\$ 8.500 em 2017, um aumento médio real de 1,8% ao ano. No Executivo Estadual, a remuneração média real passou de R\$ 3.600 para R\$ 4.600, entre 1986 e 2017, com aumento médio anual real de 0,8%. Já no Executivo Municipal, a remuneração média real passou de R\$ 2.000 para R\$ 2.800 no mesmo período, com aumento médio real de 1,1% ao ano.

A remuneração média mensal para o conjunto do Poder Legislativo, também considerando os três níveis federativos, caiu neste período. Em 1986, ela foi de R\$ 7,3 mil e, em 2017, foi de R\$ 6,0 mil, o que representa redução acumulada equivalente a 11%. Por sua vez, a remuneração média mensal para o conjunto do Poder Judiciário, nos níveis federal e estadual, aumentou de R\$ 6,6 mil para R\$ 12 mil, no mesmo período. O crescimento médio anual real foi de 2,1% e o crescimento real acumulado foi de 82%, o maior de todos os três poderes da União. Vê-se, portanto, que as remunerações do Poder Judiciário são superiores às do Poder Legislativo, que são superiores às remunerações do Poder Executivo. Essa diferença positiva a favor do Poder Judiciário aumentou a partir de meados dos anos 1990, mantendo-se elevada desde então.

Em termos federativos, as remunerações médias mensais no nível Federal, considerando os três poderes da União juntos, são superiores aos demais níveis. Aumentaram, em termos reais, de R\$ 4,9 mil em 1986 para R\$ 9 mil em 2017, o que representou um aumento médio real anualizado de 1,9% e crescimento acumulado de 84% em 30 anos. No nível Estadual, a remuneração média mensal passou de R\$ 3,6 mil para R\$ 5 mil em termos reais no mesmo período. Esta evolução representou um crescimento médio anual de 1% e aumento real acumulado de 39%, considerando o conjunto dos três poderes nesse nível federativo. Por fim, no

nível Municipal, a remuneração mensal média passou de R\$ 2 mil para R\$ 2,9 mil em termos reais, o que representou crescimento médio de 1,2% ao ano e aumento real acumulado de 45% para o conjunto das remunerações dos poderes executivo e legislativo em nível municipal.

Portanto, num país heterogêneo e desigual como o Brasil, não surpreende que as remunerações mensais médias, por níveis da Federação e poderes da União, variem por grandes regiões e também pelos respectivos estados e municípios. No conjunto do setor público, a região Centro-Oeste possui a maior remuneração média, puxada pela presença da capital federal que concentra grande parte da burocracia de nível federal do país. Essa região vem seguida pelas regiões Sul e Sudeste, com valores próximos entre si, e depois as regiões Norte e Nordeste. Embora diferentes entre si, os valores seguem sempre as mesmas trajetórias, que são de tendência ao decréscimo até 1992, um período de leve crescimento até 2003 e, desde então, até 2014, crescimento continuado. Depois, estabilidade até 2017.

Já do ponto de vista das remunerações dos vínculos públicos municipais, vemos que as maiores remunerações estão concentradas nas regiões Sudeste e Sul. Na média da série histórica estudada, essas remunerações foram de, respectivamente, R\$ 2.500 e R\$ 2.200. Em seguida, a região Centro-Oeste (média de R\$ 1.800), Norte (média de R\$ 1.600) e Nordeste (média de R\$ 1.300).

Quando comparadas as remunerações do Poder Executivo municipal com as remunerações do setor privado nacional, constata-se que setores público e privado apresentam remunerações próximas ou equivalentes. De acordo com o IBGE, a remuneração média do trabalho principal no setor privado nacional foi da ordem de R\$ 2,1 mil em 2018. Enquanto as remunerações no setor público municipal das regiões Sudeste e Sul estão ligeiramente acima das remunerações no setor privado nacional, ocorre o inverso quando se olham os respectivos valores das regiões Centro-Oeste,

Norte e Nordeste.

Esta constatação fática demonstra que estão metodologicamente equivocadas as comparações genéricas recorrentemente feitas por organismos internacionais, grande mídia e até mesmo pela área econômica do governo federal acerca da suposta discrepância absoluta entre remunerações do setor público e privado no Brasil.

Além de mostrar que a comparação correta deve-se dar levando-se em consideração as variáveis de controle estatístico tradicionais, tais como os atributos pessoais (sexo, faixa etária, cor e escolarização) e os atributos específicos, tais como os territoriais e setoriais (local de residência e ocupação principal no setor de atividade), mostra também que, no nível municipal, os vínculos públicos no poder executivo possuem remuneração média equivalente (casos dos municípios das regiões Sudeste e Sul) ou inferior (casos dos municípios das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte), relativamente às remunerações médias do trabalho principal observadas pelo IBGE no setor privado nacional.

Tudo somado, pode-se então afirmar que a despesa global com o funcionalismo público no Brasil é baixa e está estável como proporção do PIB já há vários anos, em todos os níveis federativos, cf. gráfico 8.

Em síntese: houve entre 2006 e 2017 um crescimento nada explosivo da despesa com servidores civis ativos nos três níveis da Federação, em relação à receita corrente líquida, mas estabilidade relativa da despesa como proporção do PIB, mesmo com a elevação da remuneração média observada em todos os níveis da administração pública.

Isso significa, em conclusão, que é o crescimento econômico sustentado ao longo do tempo e a sua correspondente arrecadação tributária que garantem as condições de incorporação, custeio e profissionalização de novos servidores à máquina pública, e não o corte quantitativo indiscriminado de funcionários ou a precarização de suas condições e relações de trabalho que estimularão o desenvolvimento com equidade num país ainda tão heterogêneo e desigual como o Brasil.

Gráfico 8: Despesa anual com servidores ativos e percentual em relação ao PIB (2006-2017).





Acesse digitalmente este e outros conteúdos sobre a Reforma Adm. do **Governo Bolsonaro Apontando a camera do seu celular para a imagem ao lado.**

