

[www.fundacaopodemos.org.br](http://www.fundacaopodemos.org.br)

# REFORMA ADMINISTRATIVA DO GOVERNO BOLSONARO:

Contextualização, Caracterização,  
Implicações e Alternativas para o  
Estado Brasileiro

Rua Francisco de Moraes, 329  
Chácara Santo Antônio | São Paulo, SP  
+55 (11) 5184-1155



# SUMÁRIO

<b>01. Introdução</b>	<b>5</b>
<b>02. Contextualização: políticas de austeridade fiscal, desmonte do Estado e da CF-1988</b>	<b>10</b>
2.1 A Austeridade Fiscal	10
2.2 O Desmonte da CF-1988	12
2.3 O Desmonte do Estado nacional	15
<b>03. Caracterização: reforma fiscal travestida de administrativa</b>	<b>20</b>
3.1 Vigiar e Punir: a essência foucaultiana da reforma administrativa	20
3.2 A Realidade sobre os números do emprego público e o diferencial de remunerações frente ao setor privado	28
<b>04. Implicações: menos república, menos democracia e menos desenvolvimento</b>	<b>38</b>
4.1 Desrepublicanização, Desdemocratização e Crise	38
4.2 Burocratismo e Autoritarismo: a essência dos problemas do Estado brasileiro	41
4.3 Transformações na Administração Pública Federal Brasileira: a montagem histórica de um híbrido institucional de difícil apreensão e transformação	43
<b>05. Outra Reforma Administrativa é Possível e Necessária: fundamentos da ocupação e do desempenho institucional no setor público.</b>	<b>57</b>
5.1 Estabilidade funcional dos servidores nos cargos públicos	60
5.2 Remuneração adequada e previsível ao longo do ciclo laboral	61

<b>5.3</b> Qualificação elevada, capacitação permanente e meritocracia	<b>63</b>
<b>5.4</b> Cooperação como fundamento e método de trabalho no setor público	<b>65</b>
<b>5.5</b> Liberdade de organização e autonomia de atuação associativa e sindical	<b>68</b>
<b>06.</b> Considerações Finais: a hora do Estado nacional e da solidariedade social	<b>72</b>
<b>07.</b> Referências Bibliográficas	<b>77</b>



AUTOR:

## **José Celso Pereira Cardoso Junior**

Economista pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP), com mestrado em Teoria Econômica e doutorado em Desenvolvimento (com especialização em Economia Social e do Trabalho), ambos pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP). Desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), tendo sido Coordenador da área de Trabalho & Renda e do Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise, Diretor-Adjunto de Estudos e Políticas Sociais (DISOC/IPEA), Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST/IPEA) e Diretor de Planejamento, Monitoramento e Avaliação do PPA 2012-2015, na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Governo Federal, Brasil. Em 2015 foi Chefe da Assessoria de Planejamento do Ministro de Estado da Defesa, no Ministério da Defesa e em 2016 (até a consumação do golpe) foi Secretário da Secretaria Executiva do CDES/PR (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Presidência da República, Brasil). Tem produzido estudos, pesquisas aplicadas e assessoramento governamental direto em temas do Trabalho e Proteção Social, além de Estado, Instituições e Planejamento Estratégico Governamental. Igualmente nessas áreas tem sido professor em cursos no IPEA, ENAP, ESAF, GDF, TCU, FGV, CEGOV, dentre outros. Em 2017 realizou seu pós-doutorado em Governo e Políticas Públicas pelo IGOP-UAB (Universidade Autônoma de Barcelona, Espanha). Destas experiências tem publicado livros sobre Estado, planejamento, democracia e desenvolvimento no Brasil. Desde 2019 exerce a função de Presidente da Associação dos Funcionários do Ipea (Afipea Sindical).

# REFORMA ADMINISTRATIVA DO GOVERNO BOLSONARO: Contextualização, Caracterização, Implicações e Alternativas para o Estado Brasileiro<sup>1</sup>

José Celso Pereira Cardoso Junior<sup>2</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

### Reforma Administrativa e os Riscos Institucionais 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.<sup>3</sup>

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 officiosos sobre o assunto. Sinteticamente, a nova orientação do RH no serviço público visa incrementar a produtividade por meio

<sup>1</sup> O Autor agradece a Victória Evelyn C. M. Sousa pelo trabalho de compilação e organização de dados e demais informações presentes neste texto, isentando-a pelos erros e omissões remanescentes. Também agradece a Frederico Barbosa, Roberto Pires, Regina Camargos e Félix Lopez em participações avulsas em uma ou mais das seções desse trabalho.

<sup>2</sup> Doutor em Economia, Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA, atualmente é Presidente da Afipea-Sindical, condição na qual escreve esse texto.

<sup>3</sup> Para uma crítica da visão oficial e sua ênfase teórica sobre aspectos microeconômicos acerca do fenômeno do crescimento econômico em realidades capitalistas complexas, ver Ruas e Abouchedd (2020).

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.<sup>4</sup>

A premissa liberal-fundamentalista afir-

ma 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

<sup>4</sup> Para uma contestação plena relativa a cada uma dessas falácias, ver os seguintes documentos: i) Mitos Liberais acerca do Estado Brasileiro e Bases para um Serviço Público de Qualidade. Brasília: Afipea-Sindical, 2019; ii) Desmonte do Estado e Subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações e as políticas públicas federais. Brasília: ARCA (Articulação de Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável), 2019; e iii) Cadernos da Reforma Administrativa e demais publicações do Fonacate e Afipea-Sindical (<http://afipeasindical.org.br/noticias/cadernos-sobre-reforma-administrativa/>), que retrucam – e apresentam alternativas a – praticamente todos os argumentos governamentais, a exemplo do texto do Instituto Millenium sobre o assunto (<https://campanha.institutomillenium.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Reforma-administrativa-Vers%C3%A3o-final.pdf>), este último largamente propagandeado pela grande mídia, diretamente interessada no desmonte do Estado brasileiro.

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

---

<sup>5</sup> Ora, de diversas maneiras já foi demonstrado que o somatório de empreendimentos empresariais eficientes e rentáveis do ponto de vista microeconômico não é garantia (na verdade, não há evidência empírica alguma) de que engendrarão resultados agregados (mesmo que setoriais) eficazes ou efetivos do ponto de vista macroeconômico. Ainda mais se olhados, tais resultados, sob a ótica dos empregos, rendas e tributos gerados para os demais agentes econômicos envolvidos nesse tipo de regime e processo de acumulação de capital em bases estritamente privadas. A respeito, ver Calabrez (2020) para argumentos teóricos e Gala e Roncaglia (2020) para evidências empíricas.

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. 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 comple-

---

<sup>6</sup>Esse tema é crucial e será retomado mais adiante, a partir de Neiva (2020) e Cardoso Jr. e Pires (2020).

xa 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.

## 2. CONTEXTUALIZAÇÃO

### Políticas de Austeridade Fiscal, Desmonte do Estado e da CF-1988

#### 2.1 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 pri-

vados 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. 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 expli-

cou 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, 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.

## 2.2 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 im-

<sup>7</sup> Uma parte desse acervo pode ser visualizado em <http://afipecasindical.org.br/mundo-pos-pandemico/>

peachment 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 apro-

vação 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.

## 2.3 O Desmonte do Estado Nacional

Para viabilizar 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, f) cerceamento das formas de organização, financiamento e atuação sindical. Senão, vejamos.

### 2.3.1 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 ativa, nas palavras do ex-Ministro Celso Amorim. Trata-se, portanto, de fenômeno particularmente preocupante – daí falarmos da subalternidade externa como

<sup>8</sup> Para um detalhamento maior de cada uma das referidas dimensões, ver Cardoso Jr. (2020, no prelo).

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.

### **2.3.2 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 aliados 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.

De modo geral, esse é um leque básico de aspectos relacionados a esta importante, porém negligenciada, dimensão do desmonte do Estado no Brasil. Desta feita, o cenário engendrado com a sucessão de fatos ocorridos desde 2016, mas exacerbados desde 2019 (tais como o impeachment parlamentar contra a presidenta Dilma, a aprovação da EC 95/2016 e das reformas trabalhista e previdenciária), sustenta-se em uma equação que não fecha: soma-se à redução de recursos para as políticas públicas, a redução da própria atuação estatal e espera-se que o resultado seja um Estado mais capaz de cumprir suas finalidades, algo na linha de um verdadeiro contrassenso.

### **2.3.3 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 negativar os próprios servidores públicos, mormente os estatutários, sob guarida do RJU criado na CF-1988.

### 2.3.4 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

<sup>9</sup> Para saber mais, a Afipea-Sindical considerou necessário um destaque especial ao tema, carregando em seu site (<http://afipeasindical.org.br/assedio-institucional-no-setor-publico/>) um conjunto – representativo, mas não exaustivo – de casos recentes para que a sociedade possa ter registros documentais, relatos fáticos de situações dessa natureza, interpretações e proposições condizentes com a gravidade do fenômeno e suas nefastas consequências para o Estado brasileiro, seu corpo funcional e a administração pública cotidiana.

<sup>10</sup> Prova e exemplo disso é que, segundo notícia veiculada pelo jornal Correio Braziliense ([https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/07/24/internas\\_economia,875027/petrobras-vende-tres-plataformas-em-leilao-por-us-1-45-milhao.shtml](https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/07/24/internas_economia,875027/petrobras-vende-tres-plataformas-em-leilao-por-us-1-45-milhao.shtml)), a atual direção da Petrobrás vendeu três plataformas – a P7 que produz 15.000 barris/dia, a P12 que produz 7.000 barris/dia, e a P15 que produz 3.000 barris/dia, ou seja, produzem juntas 25.000 barris por dia – por míseros US\$ 1.450.000, os quais convertidos ao câmbio de R\$ 5,22/US\$ 1,00 somam apenas R\$ 7.569.000, o equivalente a menos de dois dias de receita bruta, já que os 25.000

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,<sup>11</sup> 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.

### **2.3.5 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 reinterpretções 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.

barris permitem uma receita aproximada de R\$ 5.698.250,00/dia, considerado o barril de petróleo ao preço de R\$ 227,93 por ocasião da venda das referidas plataformas.

<sup>11</sup>Ver: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/03/07/tni-884-reestatizacoes-mundo.htm>.

### 2.3.6 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.

### **2.3.7 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; vi) priorização do setor privado lucrativo sobre um Estado doravante subsidiário; vii) 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. Aqui neste espaço, vamos destacar apenas os seus principais aspectos e problemas, alertando, ademais, para o fato de que a reforma administrativa nem começa nem termina com a mesma.

## **3. CARACTERIZAÇÃO**

### **Reforma Fiscal Travestida de Administrativa**

#### **3.1 Vigiar e Punir: a essência foucaultiana da reforma administrativa**

---

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.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup>

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 de servidores públicos já previsto na PEC 186, a inclusão de um parágrafo único ao artigo 6º da CF-1988, prevendo que “será observado, na promoção dos direitos sociais, o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional”. Se aprovado, isso representará severa restrição dos direitos sociais fun-

<sup>12</sup> Para projeções de impactos econômicos derivados da PEC 186/2019, ver Tavares, Greggianin e Volpe (2019), além de Domingues, Cardoso, Magalhães e Simonato (2020).

<sup>13</sup> Sobre a PEC 187/2019, ver Raimundo e Abouchéid (2020) e Bassi (2020a).

damentais, ao condicioná-los ao “equilíbrio fiscal intergeracional”, mesmo sendo este um conceito teórico e empiricamente questionável.<sup>14</sup>

Isso porque, em primeiro lugar, a noção de equilíbrio intergeracional traz em si uma visão estática de um fenômeno que é intrinsecamente dinâmico. Ao submeter, constitucionalmente, a realização dos direitos sociais ao tal equilíbrio fiscal contábil intergeracional de longo prazo, a malfadada proposta estará, na verdade, comprometendo as possibilidades de sucesso e realização das gerações futuras, as quais terão que (sobre)viver para satisfazer os regramentos inexecutáveis da lei, ao invés de a lei servir para fazer cumprir os direitos sociais da população. Tal regramento é também estático no sentido de que sequer concebe a possibilidade de novas demandas e necessidades sociais decorrentes das mutações que naturalmente acontecem nos padrões demográficos, epidemiológicos, sanitários, educacionais e civilizacionais ao longo do tempo em qualquer lugar do mundo – mas menos no Brasil, ao que parece!

Ou seja, uma lógica de superávit fiscal primário permanente, cuja contrapartida é justamente o enrijecimento – e até mesmo a esterilização – do gasto real como instrumento de política econômica ativa. Perde-se com isso a própria essência das finanças públicas como objeto e fenômeno de natureza intrinsecamente econômica, ao invés de meramente contábil. Vista da perspectiva econômica, as finanças públicas são algo muito mais amplo e complexo, sendo muito mais importante observar a composição dos gastos públicos (e da própria dívida pública) e as tendências dinâmicas de sua realização ao longo do tempo, pelo sistema econômico e social, do que os meros saldos contábeis anuais que na verdade pouco ou nada nos

dizem sobre a maturidade do arranjo institucional macroeconômico do país em questão e tampouco sobre o significado do gasto ou do déficit público em si. Como exemplo, basta dizer que poucos economistas sérios advogariam em prol de um equilíbrio fiscal (vale dizer: equilíbrio ou superávit primário) de natureza contábil em momentos de calamidade pública como o causado em 2020 pela pandemia do novo coronavírus sobre a saúde pública de grande parte dos países e populações do mundo.

Em segundo lugar, do ponto de vista da lógica jurídica, não faz sentido constitucionalizar algo que representará uma espécie de petrificação das finanças públicas brasileiras, uma verdadeira normalização da exceção, a instalar, essa sim, uma situação futura de emergência fiscal permanente, na medida em que os critérios contábeis auto impostos de aferição e cumprimento das atuais regras fiscais brasileiras são inexecutáveis na prática e inadequadas teoricamente. Será algo como a lei de conversibilidade do peso argentino ao dólar, instituída em 1991 pelo governo ultraliberal e posteriormente abandonada em 2001 em função do colapso econômico que ela ajudou a produzir. Ou seja, algo dessa natureza pode, sem exagero, colocar o Brasil numa rota de colapso econômico, social e político do país como nação. Em essência, portanto, tais propostas carecem de compreensão sistêmica sobre os condicionantes e determinantes do desempenho estatal no campo das políticas públicas. Para não dizer que não há preocupação alguma com o Estado, suas organizações, funções e servidores, veja-se que tanto na reforma da previdência como nas PECs 186, 187, 188 de 2019, e agora na PEC 32 de 2020, é conferido tratamento diferencial e privilegiado somente ao núcleo militar-policial-judicial-repressivo do Estado. E assim

<sup>14</sup>Sobre a PEC 188/2019, ver Neto (2020), Cardoso Jr. (2020) e Bassi (2020b)

vai-se consolidando um estado de exceção permanente no país, como forma de viabilizar – pelo uso aberto da força física e das várias formas de violência institucional e simbólica – o projeto liberal-fundamentalista do mercado e dos valores arcaicos de uma sociedade patriarcal, religiosa-dogmática, autoritária, racista e misógina.

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.” (Foncate, 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

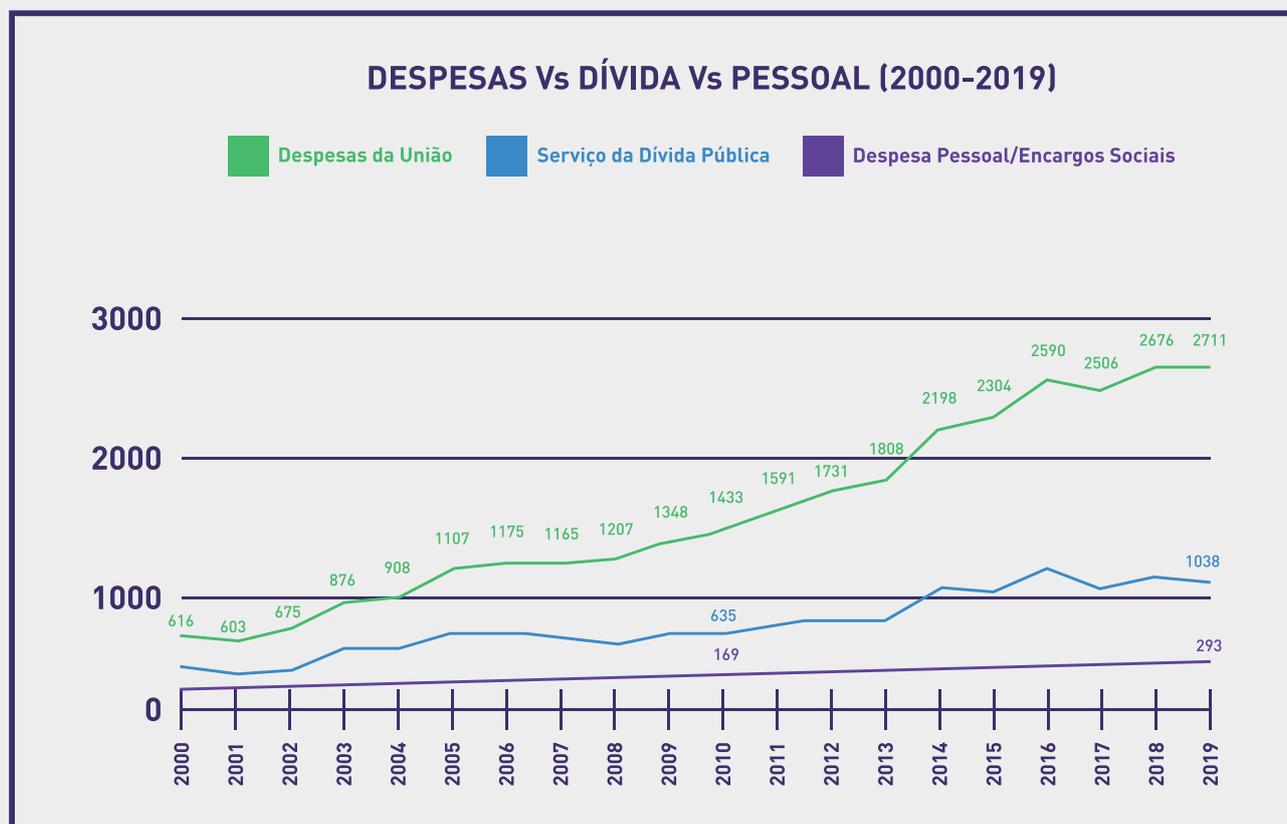
infraconstitucionais para a salvaguarda da livre concorrência.” (Fonacate, 2020).

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 supe-

rior) 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.

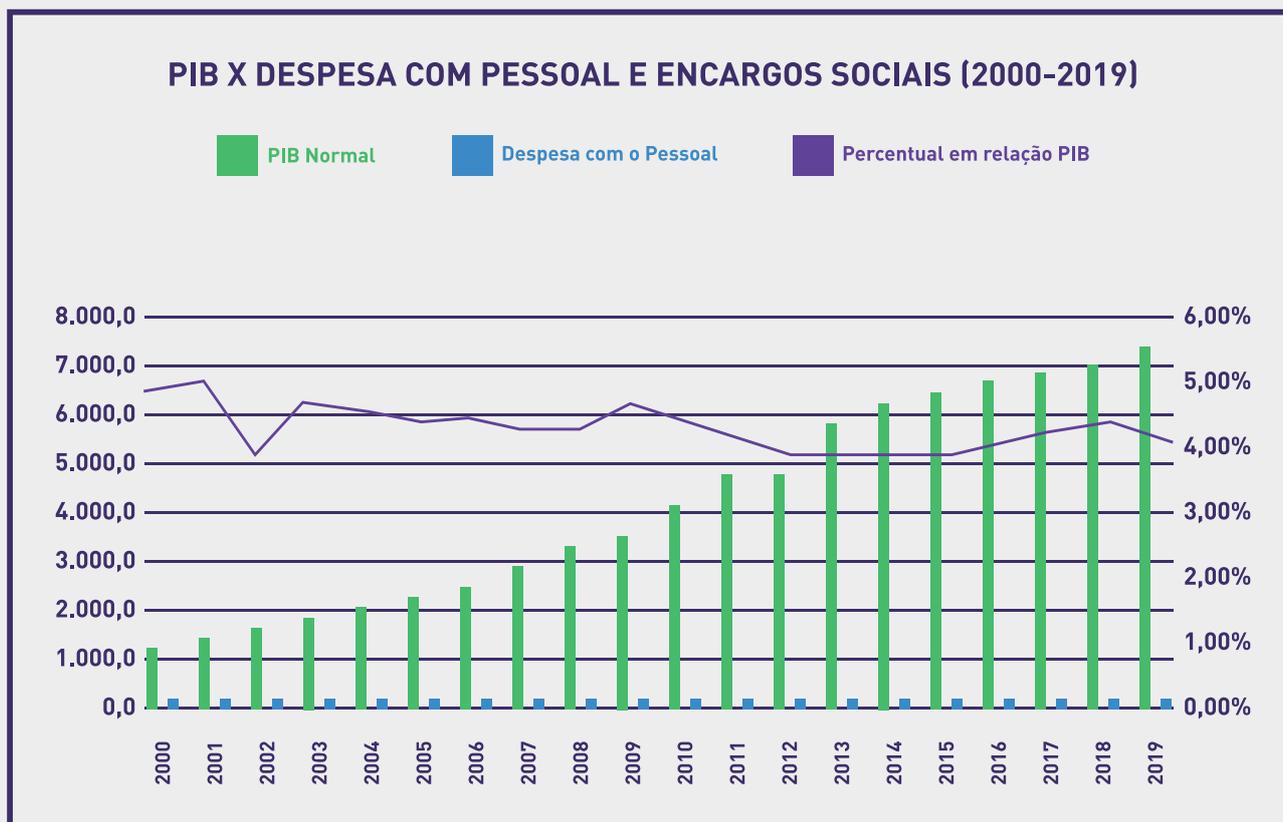
**Gráfico 1: Financeirização e Privatização das Finanças Públicas no Brasil.**



Fonte: IBGE, Contas Nacionais. Elaboração: Paulo Lindesay, Assibge, 2020.

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.

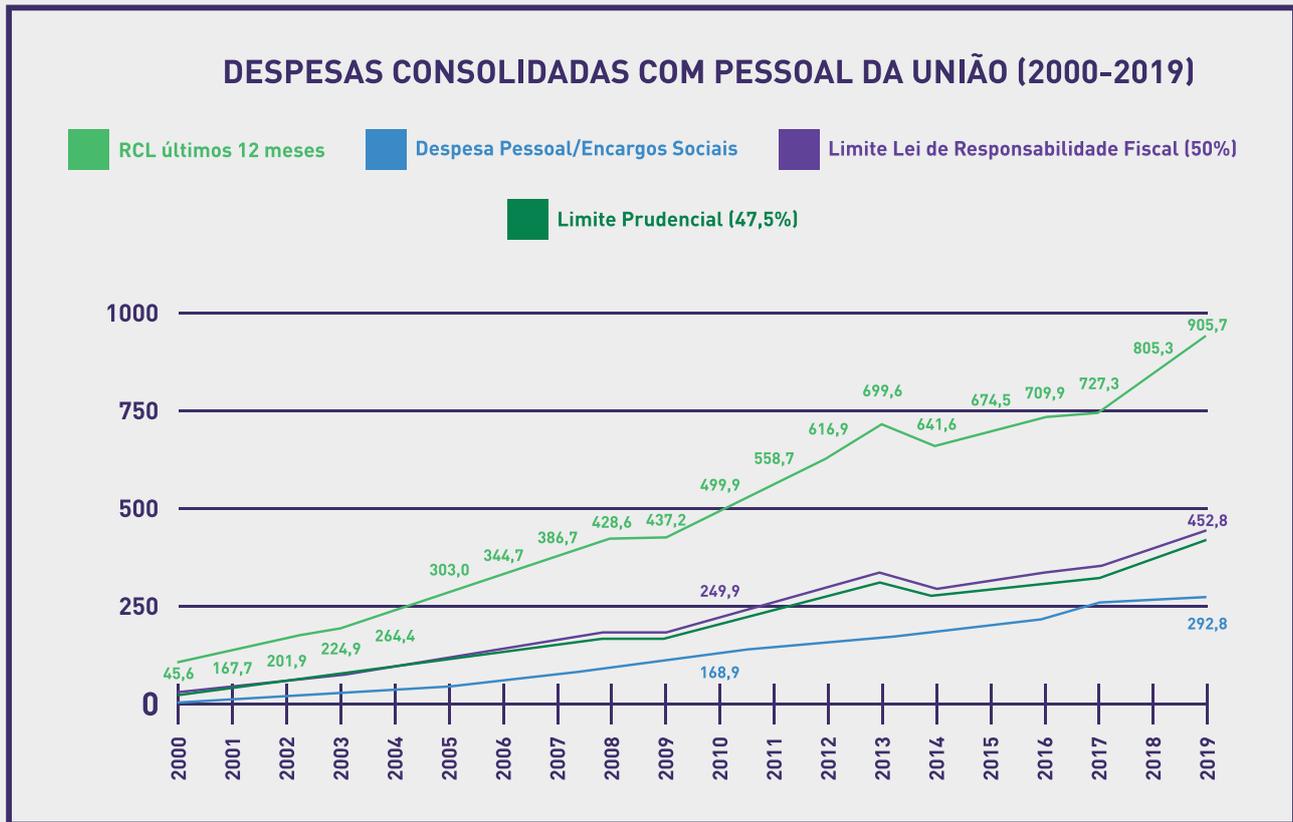
Gráfico 2: Despesas com Pessoal no Setor Público em relação ao PIB.



Fonte: IBGE, Contas Nacionais. Elaboração: Paulo Lindesay, Assibge, 2020.

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



Fonte: IBGE, Contas Nacionais. Elaboração: Paulo Lindesay, Assibge, 2020.

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 e previdenciária recém implementadas.

### 3.2 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.<sup>15</sup>

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.

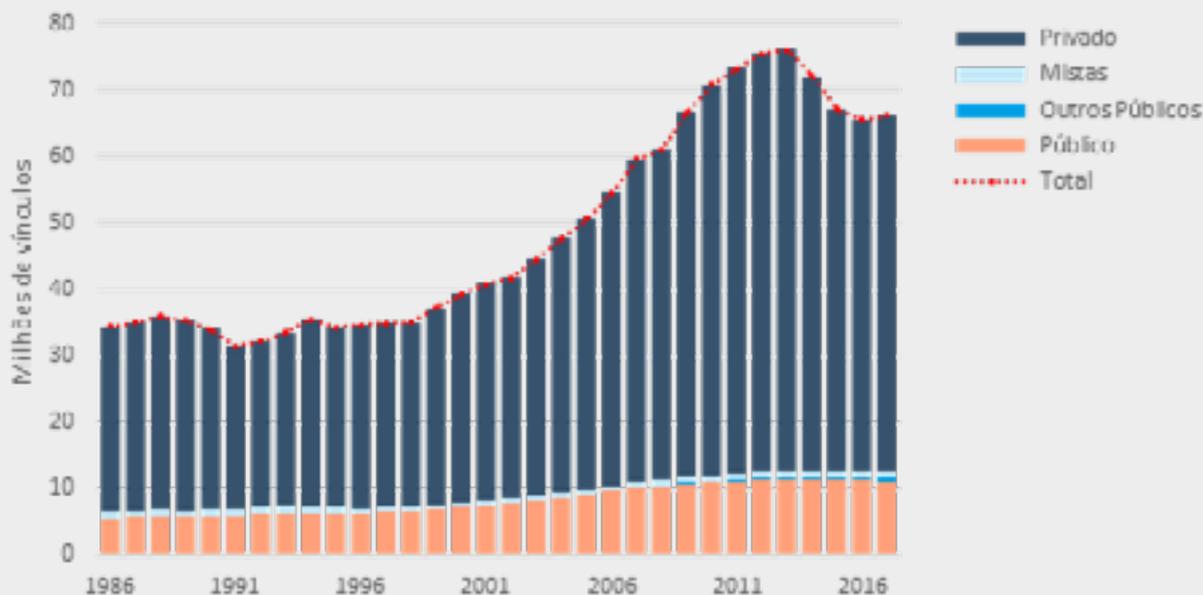
Com isso, o número de servidores civis ativos hoje na União é praticamente o mesmo de 30 anos atrás, mas a qualificação e a composição desses profissionais passaram por importantes mudanças. Hoje os servidores públicos são, na média, mais escolarizados e melhor formados, estão alocados em

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!<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Para informações e argumentos mais amplos e detalhados, ver em especial os seguintes trabalhos: i) Reforma Administrativa do Governo Federal: contornos, mitos e alternativas. <http://afipeasindical.org.br/content/uploads/2019/10/Reforma-Administrativa-do-Governo-Federal-celular-contornos-mitos-e-alternativas-Frente-em-Defesa-do-Servi%C3%A7o-P%C3%ABlico-2019-10-1.pdf>; ii) O Lugar do Funcionalismo Estadual e Municipal no Setor Público Nacional: 1986 a 2017. <http://afipeasindical.org.br/content/uploads/2020/01/Servi%C3%A7o-P%C3%ABlico-em-Estados-e-Munic%C3%ADpios.pdf>; e iii) Três Décadas de Funcionalismo Brasileiro: 1986 a 2017. <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/download/154/tres-decadas-de-funcionalismo-brasileiro-1986-2017>.

<sup>16</sup> As mesmas referências da nota anterior podem ser acessadas para um detalhamento maior e melhor sobre os dados que envolvem essa temática.

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



Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

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 fun-

ção 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.

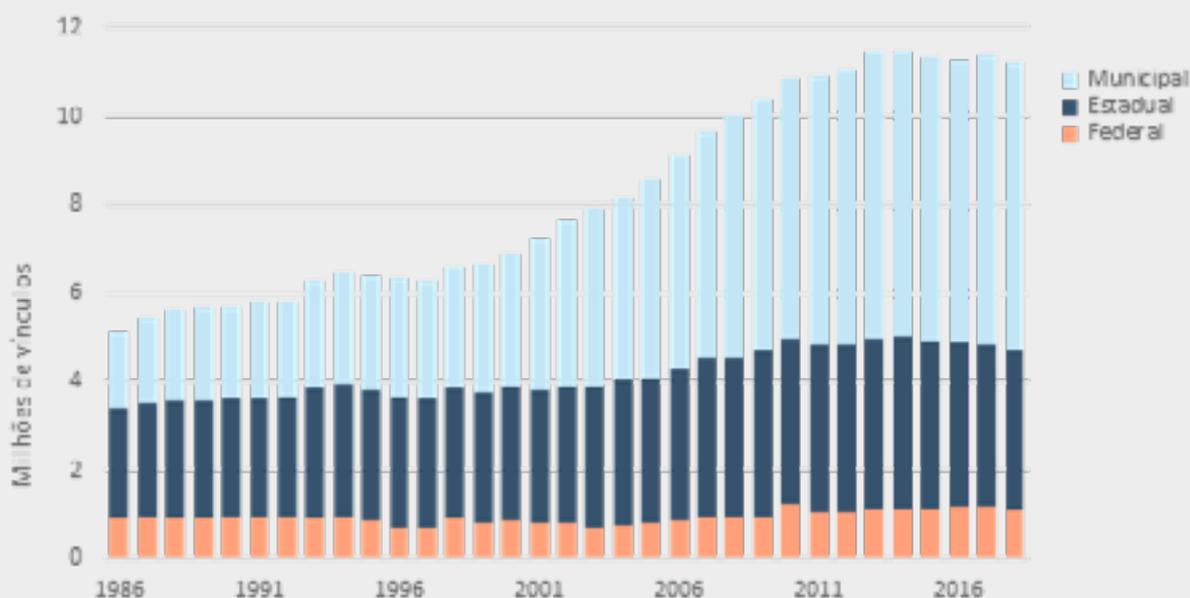
Em síntese: a densidade de vínculos públicos e privados no Brasil, relativamente ao conjunto da população brasileira, aponta para um crescimento muito superior, em termos absolutos, da ocupação no setor privado. Afinal, a economia brasileira está assentada em bases capitalistas, cuja dinâmica, ainda 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.

### 3.2.2 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.



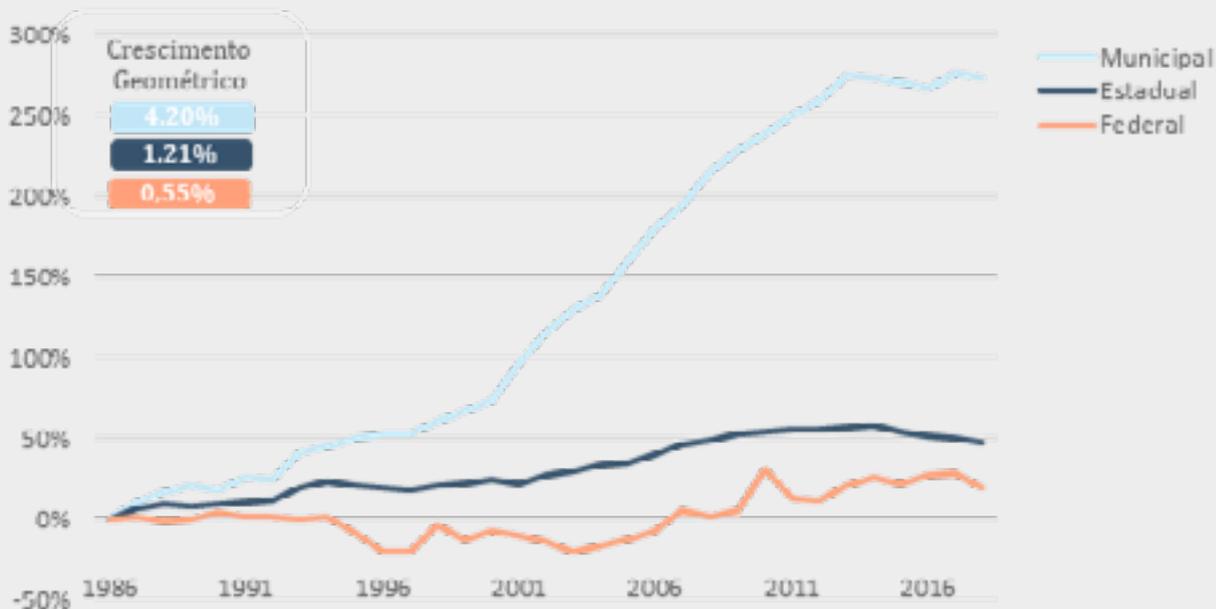
Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

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.

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



Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

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.

### 3.2.3 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 contin-

gente 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.

### 3.2.4 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,<sup>17</sup> 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

<sup>17</sup> Veja-se a respeito Carvalho (2020) e Costa, Silveira, Azevedo, Carvalho e Barbosa (2020).

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.

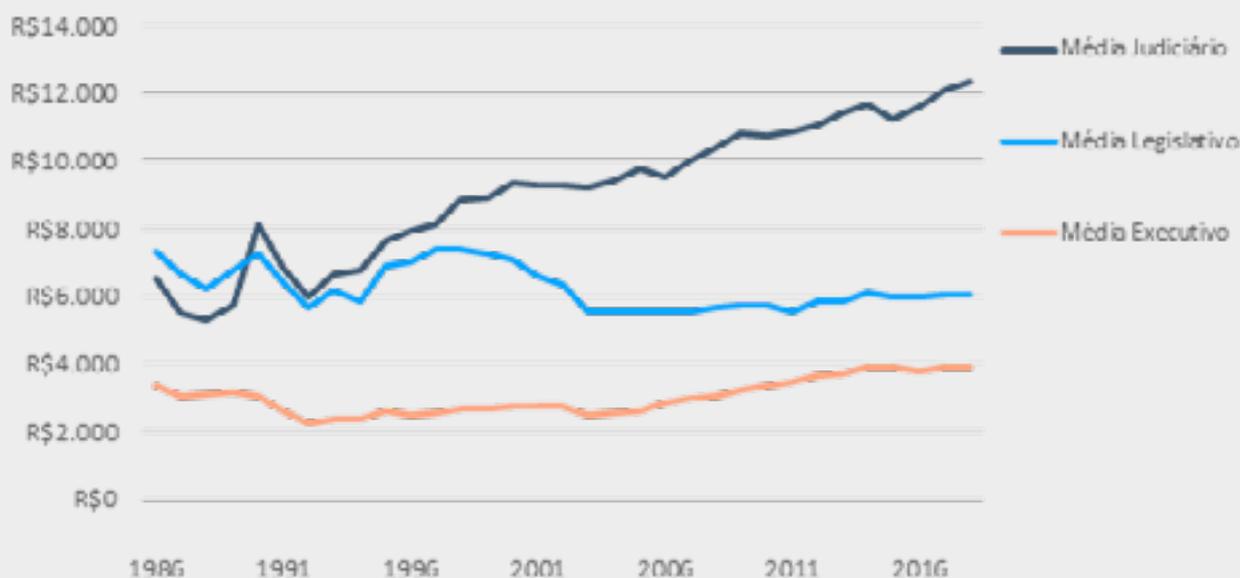
Por outro lado, é fundamental realizar ajustes remuneratórios no setor público, levando em consideração os determinantes e as especificidades presentes em cada nível federativo de governo (Federal, Estadual e Municipal), bem como atentando para as situações discrepantes em cada poder da União (Judiciário, 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, con-

trole 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).



Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

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 contínuo. 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.

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



Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

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.

## 4. IMPLICAÇÕES

### Menos República, Menos Democracia e Menos Desenvolvimento

#### 4.1 Desrepublicanização, Desdemocratização e Crise

O artigo 3º da Constituição Federal de 1988 diz que os Poderes da União devem alcançar os objetivos fundamentais do Estado brasileiro, a saber: i) construir uma sociedade livre, justa e solidária; ii) garantir o desenvolvimento nacional; iii) erradicar a pobreza e a marginalização; e iv) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Nada disso, porém, tem orientado os debates eleitorais, nem os planos de governo, desde a CF-1988. Não à toa, podemos chamar de colapso civilizatório o momento situacional que o país atravessa desde o episódio de 2016 e, sobretudo, desde a eleição de Bolsonaro à presidência. Tal colapso não diz respeito apenas ao desprezo com que vem sendo tratados os valores republicanos, ligados às virtudes cívicas da busca pelo interesse geral do país e o bem comum das pessoas, e democráticos, relacionados aos princípios da representatividade, participação e deliberação da sociedade na vida política e processos decisórios relevantes.

Trata-se, ainda, das nefastas consequên-

cias do desmonte do Estado sobre a trajetória de desenvolvimento nacional. Partimos da constatação segundo a qual, na experiência brasileira recente, sete dimensões relevantes desse processo estavam em construção, vale dizer: i) inserção internacional soberana; ii) macroeconomia do desenvolvimento: crescimento, estabilidade, emprego e distribuição de renda; iii) estrutura tecnoprodutiva avançada e regionalmente integrada; iv) infraestrutura econômica (energia, transportes, comunicações), social e urbana (moradia, saneamento, mobilidade); v) sustentabilidade produtiva, ambiental e humana; vi) proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades; e vii) fortalecimento do Estado, das instituições republicanas e da democracia.

Assim, tendo como critério de análise os processos de longo prazo relacionados à *republicanização*,<sup>18</sup> *democratização*<sup>19</sup> e *desenvolvimento*<sup>20</sup> do Estado, da sociedade e da economia brasileira, trata-se aqui de sintetizar, por meio do quadro 1 e gráfico 9, uma avaliação preliminar de desempenho e expectativa governamental que pontua a atuação (nos casos dos governos findos) ou a intenção (no caso do governo em curso), relativamente a aspectos e dimensões do processo de construção e fortalecimento do Estado no Brasil.<sup>21</sup>

Computamos de 1 (desempenho ruim) a 2 (desempenho médio) e 3 (desempenho satisfatório) a seguinte situação geral desde 2003: um processo de perda de densidade,

<sup>18</sup> Por republicanização, entendemos aqui um processo histórico por meio do qual um país e sua nação buscam se aproximar de uma forma de organização política do Estado que visa (e prevê) a repartição e o equilíbrio do poder entre seus cidadãos e organizações. Para tanto, ver Cardoso Jr. e Bercovici (2013), onde se lê, na pg. 35, que: “[...] a institucionalização da República requer o aprimoramento – e até mesmo a radicalização, ainda que incremental – da política democrática, na direção da democracia como aprendizado republicano, capaz de torná-la mais apta a refletir o conjunto da demos, a comunidade política em sua integridade.”

<sup>19</sup> Por democratização, referimo-nos aqui à forma de organização política da sociedade por meio da qual opiniões, vontades e interesses diversos podem ser agregados, manifestos e representados, e os conflitos podem ser disciplinados, regrados e “momentaneamente resolvidos”. De acordo com Tilly (2007: 13), “um regime é democrático na medida em que as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos são amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente comprometidas.”

<sup>20</sup> Por desenvolvimento, queremos aqui demarcar uma forma específica de organização econômica da sociedade por meio da qual se busca avançar, material e culturalmente, nos arranjos institucionais de produção, distribuição e apropriação do excedente econômico gerado coletivamente. Para este tema, ver Cardoso Jr. e Bercovici (2013).

<sup>21</sup> Evidentemente, trata-se de uma avaliação aproximada, que usa como parâmetros de pontuação alguns critérios importantes (porém não exaustivos) da configuração de Estados nacionais republicanos, democráticos e desenvolvidos, cujas definições seguem no texto e cujos critérios se listam no quadro. Ainda como alerta metodológico, embora a pontuação aplicada de cada quesito a cada governo reflita uma leitura/interpretação pessoal de natureza retrospectiva acerca dos governos findos de Lula, Dilma e Temer e apenas uma projeção subjetiva acerca do governo Bolsonaro, pareceu-nos importante essa confrontação inicial com vistas ao acompanhamento futuro (e ainda comparativo) que se pretende realizar sobre este governo em curso.

entre os governos Lula e Dilma, e de verdadeiro desmonte, na passagem dos governos Lula para Temer e Bolsonaro, no que diz respeito à tríade República, Democracia e Desenvolvimento no Brasil.

**Quadro 1: Comparativo entre Desempenhos Gerais dos Governos Lula, Dilma, Temer (governos findos) e Bolsonaro (intenções do governo em curso), em termos dos processos de republicanização, democratização e desenvolvimento do Estado, da Sociedade e da Economia brasileira.**

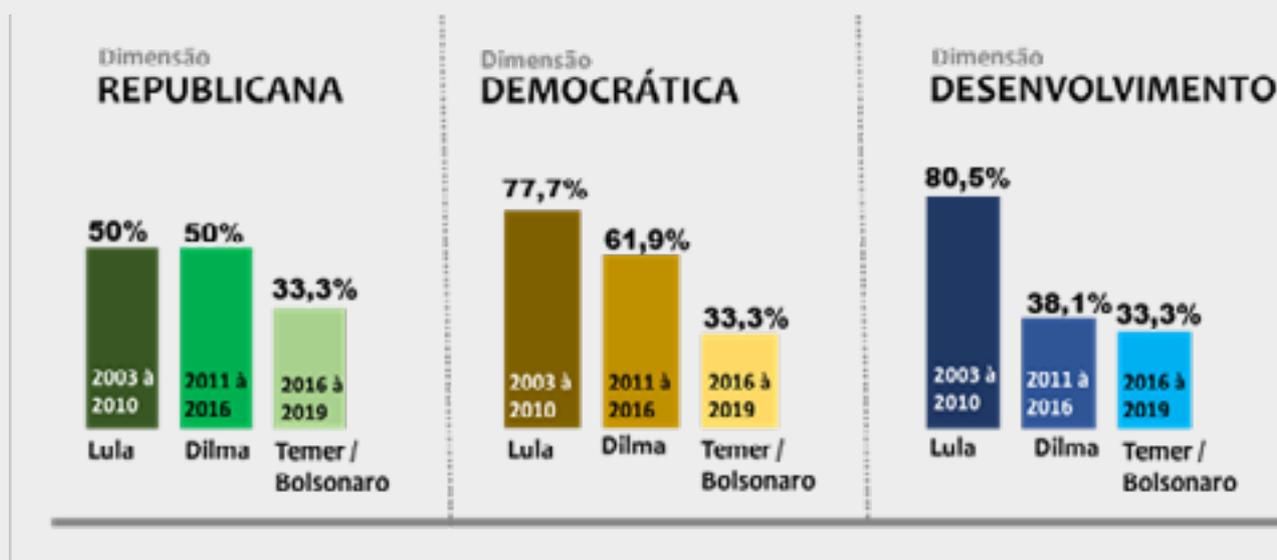
	LULA	DILMA	TEMER	BOLSONARO
<b>1. República:</b>				
1.1 Transparência dos processos decisórios.	1	1	1	1
1.2 Transparência dos resultados intermediários e finais dos atos de governo e das políticas públicas.	2	2	1	1
1.3 Controle social sobre os 3 poderes (executivo, legislativo e judiciário).	1	1	1	1
1.4 Controle social sobre os meios de comunicação públicos e privados.	1	1	1	1
	<b>50%</b>	<b>50%</b>	<b>33,3%</b>	<b>33,3%</b>
<b>2. Democracia:</b>				
2.1 Democracia representativa (parlamento, congresso nacional).	2	1	1	1
2.2 Democracia participativa (conselhos, conferências, audiências, ouvidorias, fóruns, grupos de trabalho).	3	2	1	1
2.3 Democracia deliberativa (referendos, plebiscitos, iniciativas populares).	2	1	1	1
	<b>77,7%</b>	<b>44,4%</b>	<b>33,3%</b>	<b>33,3%</b>
<b>3. Desenvolvimento:</b>				
3.1 Inserção internacional soberana.	3	2	1	1
3.2 Macroeconomia do desenvolvimento: crescimento, estabilidade, emprego e distribuição de renda.	3	2	1	1
3.3 Estrutura tecnoprodutiva avançada e regionalmente integrada.	2	2	1	1
3.4 Infraestrutura econômica (energia, transportes, comunicações), social e urbana (moradia, saneamento, mobilidade).	2	2	1	1

	LULA	DILMA	TEMER	BOLSONARO
3.5 Sustentabilidade, produtiva, ambiental e humana.	2	1	1	1
3.6 Proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades.	3	3	2	1
3.7 Fortalecimento do Estado, das instituições republicanas e da democracia.	2	1	1	1
	<b>80,5%</b>	<b>61,9%</b>	<b>38,1%</b>	<b>33,3%</b>
<b>Totais</b>	<b>29</b>	<b>22</b>	<b>15</b>	<b>14</b>
<b>% sobre total</b>	<b>69%</b>	<b>52,4%</b>	<b>35,7%</b>	<b>33,3%</b>

Fonte: Elaboração própria. Nota: 1 = desempenho ruim; 2 = desempenho médio; 3 = desempenho satisfatório.

Enquanto as dimensões republicana (cuja pontuação agregada dessa dimensão passa de 50% de realização entre os governos Lula/Dilma para 33,3% nos governos Temer/Bolsonaro), democrática (cuja pontuação passa de 77,7% para 44,4% entre os governos Lula e Dilma, e para 33,3% deste aos governos Temer e Bolsonaro) vão se enfraquecendo nas passagens de um governo a outro, a dimensão do desenvolvimento sofre um abalo (de 80,5% para 61,9%) entre os governos Lula e Dilma, e um colapso (de 80,5% para 38,1% e 33,3%, respectivamente) na comparação entre os governos Lula/Temer e Lula/Bolsonaro.

**Gráfico 9: Comparativo entre Desempenhos Gerais dos Governos Lula, Dilma, Temer (governos findos) e Bolsonaro (intenções do governo em curso), em termos dos processos de republicanização, democratização e desenvolvimento do Estado, da Sociedade e da Economia brasileira.**



Fonte: Quadro 1. Elaboração Própria.

## 4.2 Burocratismo e Autoritarismo: a essência dos problemas do Estado brasileiro

---

A principal implicação das considerações feitas até aqui é reconhecer que as propostas de Reforma Administrativa em pauta simplesmente não resolverão nenhum dos problemas reais do setor público brasileiro, mas criarão ou farão piorar vários outros. Se estivessem de fato interessados em uma reforma que buscasse melhorar o desempenho institucional da máquina pública, deveriam olhar para onde de fato estão os problemas da gestão e do funcionalismo no Estado brasileiro. Os problemas existem e não são poucos, estando localizados, na verdade, em traços históricos arraigados ao burocratismo e ao autoritarismo, tanto nas formas internas de organização e funcionamento da máquina pública, como nas relações pouco republicanas, pouco democráticas e bastante seletivas do Estado com agentes privilegiados do mercado e, sobretudo, com parcelas imensas e vulneráveis da população, ainda hoje alijadas da cidadania plena e dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, em várias de suas dimensões.

Embora difíceis de definir e mensurar, burocratismo e autoritarismo são as verdadeiras excrescências do setor público brasileiro que sequer são consideradas nas propostas de reforma administrativa do governo, do parlamento e dos empresários. Ambas se referem a dimensões qualitativas e profundas da cultura política e institucional brasileira, razão pela qual vale um pequeno esforço de reflexão.<sup>22</sup>

### 4.2.1 Burocratismo: aos amigos, tudo; aos inimigos, a lei!

---

O burocratismo remete-nos à tradição histórica brasileira de origem ibérica, por meio da qual as relações econômicas e sociais entre partes autônomas (indivíduos, famílias, empresas) vão sendo convertidas em regramentos formais e códigos de conduta sujeita a sanções de vários tipos e níveis pelo poder instituído.

Esse longo processo de normatização, positividade das leis ou burocratização que se vai espraiando por praticamente todas as dimensões da vida coletiva, numa sociedade dominada pela lógica capitalista, também toma conta do próprio Estado, tanto internamente como em suas relações com o mercado e a sociedade da qual faz parte. Mas ao contrário do que seria de se esperar numa sociedade que gradativamente almeja republicanizar e democratizar as relações intra estatais e entre segmentos do Estado, do mercado e da sociedade, tais códigos de conduta e legislações impostas não se aplicam igualmente a todas as partes envolvidas.

Há excesso de formalismos, legalismos, controles burocráticos e muitas etapas intermediárias que se estabelecem entre a maioria das empresas e da população em suas relações entre si e com agentes públicos, ao mesmo tempo que níveis variados de informalismos e acessos privilegiados aos tomadores de decisões de todos os tipos e lugares sociais.

Por detrás de tais hierarquias e assimetrias de poder escondem-se práticas patrimoniais, privatistas, oligárquicas, autoritárias e seletivas, enfim, pequenos e grandes atos de corrupção público-privados que filtram os acessos e favorecimen-

---

<sup>22</sup> Há vasta literatura acadêmica no pensamento social brasileiro sobre ambos os aspectos, dentro da qual reforçamos aqui os clássicos de Buarque de Holanda (1995, original de 1936) e Faoro (2001, original de 1958).

tos às políticas públicas, dificultando ou mantendo na berlinda a inclusão de segmentos imensos de população e de empresas a bens e serviços de índole pública. Há muita hierarquia formal e pouco comando efetivo, na esteira do que emerge a hipertrofia da cultura de controles formais e informais sobre o planejamento, a implementação, a gestão e a participação social nas políticas públicas. Minimiza-se, portanto, todo o potencial e poder de um Estado supostamente pensado para se organizar e agir consoante princípios republicanos, estes assentados na máxima equidade e transparência dos processos decisórios, voltados ao interesse geral e ao bem comum, e procedimentos democráticos, esses responsáveis pela ampliação e diversificação da participação social, da representação política e da deliberação coletiva acerca das questões-chaves da sociedade que atravessam os processos decisórios.

#### **4.2.2. Autoritarismo: você sabe com quem está falando?**

---

O autoritarismo incrustado como traço distintivo e forma dominante de relacionamento entre agentes do Estado, do mercado e da sociedade, bem como entre eles mesmos, remonta no caso brasileiro ao Estado monárquico absolutista português que nos deu origem e direção.

A ideia de um poder centralizado de cunho ou pretensão absolutista nunca deixou de estar presente no Brasil, mesmo após a separação formal entre Estado e Igreja, a qual veio junto com a separação formal entre poderes executivo, judiciário e legislativo após a instauração da República em 1889. Esse aspecto é reforçado pelo fato de que a própria República foi aqui implantada por um pacto entre elites, tendo sido promulgada por um poder militar com apoio da burgue-

sia capitalista emergente e aquiescência da antiga nobreza imperial. Não houve no Brasil nenhuma ruptura institucional dramática, ou evento de amplitude e aderência social que pudesse fundar uma ordem política nova ou oposta à ordem escravocrata que sempre esteve na base de nossa formação histórica.

Por esta razão, jamais se consolidou no país um processo histórico intenso de republicanização, entendido aqui como aquele por meio do qual um país e sua nação buscam se aproximar de uma forma de organização política do Estado que visa (e prevê) a repartição e o equilíbrio do poder entre seus cidadãos e organizações. Tampouco instalou-se aqui um processo denso de democratização, entendido como uma forma de organização política da sociedade por meio da qual opiniões, vontades e interesses diversos podem ser agregados, manifestos e representados, e os conflitos podem ser disciplinados, regradados e periodicamente resolvidos.

O autoritarismo, portanto, amalgamou-se como traço distintivo da cultura política senhorial brasileira, tendo sido relativizado em momentos de republicanização e democratização do Estado, tais como durante o 2º governo Vargas, o governo JK, o momento constituinte que antecedeu e culminou com a CF-1988 e, sob contradições abertas até 2016, viveu seus melhores dias. Mas ele também foi reforçado nos momentos de autoritarismo explícito vivenciados pela política brasileira durante a ditadura Vargas, a ditadura militar e agora durante o governo Bolsonaro. Em suma, a história política e institucional brasileira pode ser resumida como uma sequência desequilibrada de espasmos democráticos, combinados com dominância autoritária ao longo da maior parte do tempo.

### 4.3 Transformações na Administração Pública Federal Brasileira: a montagem histórica de um híbrido institucional de difícil apreensão e transformação

Em larga medida, pode-se dizer que ao longo do extenso e inconcluso século republicano brasileiro (1889 – hoje), a história de construção do Estado nacional poderia ser contada com base em seis ciclos temporalmente determinados.

Entre 1889 e a década de 1930, houve a passagem formal do Estado imperial, transportado da metrópole portuguesa em 1808 para a colônia de além-mar, logo convertida em reino-unido e, depois da independência em 1822, transformada em monarquia constitucional (1824), para um Estado que aspirava ser uma República Federativa nos moldes dos Estados Unidos. Por meio da Constituição Federal de 1891, implementava-se o fim do poder moderador (de uso anterior exclusivo do imperador), a separação formal entre Estado e Igreja, e propunha-se a separação formal entre os poderes executivo, legislativo e judiciário. O dna desse Estado, no entanto, ainda era predominantemente patrimonial-oligárquico, no sentido de que tanto a ocupação dos cargos públicos, a composição dos quadros estatais, quanto a forma dominante de funcionamento das organizações governamentais seguiam critérios mais privados do que públicos, mais aristocráticos do que meritocráticos, no que diz respeito à forma de estruturação e operação da máquina pública.

Depois, entre 1938 (criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – Dasp) e o golpe civil-militar de 1964, houve a introdução dos primeiros critérios e princípios de natureza tipicamente burocrático-weberiana na administração pública federal, sobretudo para as tarefas de seleção e formação de recursos humanos.

Há um esforço de maior e melhor organização das estruturas e formas de funcionamento da máquina estatal, além de iniciativas mais concretas de planejamento discricionário e “soluções de administração paralela” para efetivação de projetos governamentais prioritários em cada momento, como são exemplos, vários empreendimentos ao longo dos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek. Não obstante, as novas características introduzidas e lentamente difundidas pelo interior da Administração Pública Federal não eliminam as características anteriormente arraigadas e conformam doravante um Estado patrimonial-oligárquico-burocrático no Brasil.

Posteriormente, entre as reformas do PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo: 1964-1967) e a Constituição Federal de 1988, tem-se um período de mudanças profundas na configuração do Estado brasileiro. Por meio de reformas de natureza tributária, financeira e administrativa (sobretudo o Decreto-Lei no 200/1967 e o Decreto-Lei no 201/1967), abre-se uma fase de rápida e abrangente estatização do setor produtivo nacional, marcada também por uma crença tecnocrática na capacidade do planejamento governamental impositivo em diagnosticar problemas, formular soluções, implementar projetos, transformando a realidade econômica na direção desejada. Com isso, deriva dessa fase uma grande complexificação e heterogeneização da organização e atuação estatal no país, e o Estado passa a ser mais bem caracterizado pelos traços patrimonial-oligárquico-burocrático-autoritário, tendo o autoritarismo (e a hipercentralização do período de comando e controle militar) sido transportado para a própria estrutura e cultura burocrática estatal brasileira.

Já entre a Constituição Federal de 1988 e

a reforma gerencialista liberal da década de 1990, apesar de transcorrer em um curto e conturbado espaço de tempo, há um projeto de transformações profundas propugnadas pela Constituição Cidadã. Trata-se, como se diz no meio jurídico, de uma Constituição Dirigente, que carregava um projeto de desenvolvimento abrangente para o Brasil, com ênfase no social e na afirmação do controle nacional sobre os meios econômicos para o desenvolvimento. Ademais, uma proposta de reforma do Estado de natureza democratizante nas relações entre Estado, sociedade e mercado, além de descentralizadora de poder para as relações federativas e entre poderes da União. Por meio de outra rodada de reformas de natureza tributária, social, econômica e administrativa, a Constituição Federal de 1988 visava reforçar o teor “meritocrático-weberiano” de acesso, ocupação e condução da máquina pública, combinando-o com a criação ou o aperfeiçoamento de mecanismos de participação social (tais como os conselhos e o compartilhamento público-privado de políticas públicas), além de mecanismos de deliberação direta da população (referendo, plebiscito, iniciativa popular) acerca de assuntos de interesses e implicações gerais. Aqui também, sem que as novas características dessa rodada de reformas conseguissem substituir inteiramente as características anteriores, agregava-se um novo qualificativo ao híbrido institucional brasileiro, por meio do qual agora se passava a ter um Estado patrimonial-oligárquico-burocrático-democrático-social no país.

Sobre esse, agrega-se a reforma gerencialista-liberal do período 1995-2002. Seguindo orientações estrangeiras na contramão dos postulados pela Constituição Federal de 1988, promove-se mais uma série de alterações principiológicas, nor-

mativas, regulatórias e operacionais no interior da Administração Pública que reforçam a complexidade e a heterogeneidade interna da organização e atuação estatais. Por meio de medidas como a privatização do setor produtivo estatal e reformas de cunho fiscal e administrativo, reforçaram-se valores de mercado e introduziram-se critérios produtivistas nas relações público-privadas e também internas ao setor público. Daí que, doravante, o híbrido institucional brasileiro passaria a ter mais um componente, a caracterizar o Estado nacional como patrimonial-oligárquico-burocrático-democrático-social-gerencial.

Até aqui, portanto, pode-se falar em cinco grandes momentos de transformações cumulativas da estrutura e forma de funcionamento da Administração Pública Federal brasileira. Duas características marcantes seriam:

Em todos os momentos anteriores, é possível identificar ao menos um grande evento ou documento de referência a justificar as necessidades e razões das mudanças pretendidas, cujo peso e importância ajudam a demarcá-lo como ponto de inflexão ou descontinuidade a justificar as mudanças observadas posteriormente no que se refere à estruturação e ao modo de operação do aparato estatal. Sucintamente, então, teríamos tido, no decorrer do longo século republicano brasileiro, os seguintes eventos-chave, portadores das características dominantes em cada momento subsequente no tortuoso e inacabado processo de construção do Estado nacional: Constituição Federal de 1891; Dasp 1938; PAEG (Decreto-Lei no 200/1967); Constituição Federal de 1988; Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRE/MRE) 1995;

Tais momentos não devem ser vistos como etapas evolutivas em um processo linear ou coerente de constituição institucional do

Estado nacional. Ao contrário, devem ser vistos como momentos de um percurso não linear – e inclusive dialético e contraditório – de sobreposição de camadas não necessariamente complementares ou convergentes de padrões, estilos, paradigmas e tendências de transformações no âmbito do Estado, fruto das concepções ideológicas e embates políticos de cada momento específico, razão pela qual as características dominantes em cada período, presentes (nascidas ou inoculadas) no interior das estruturas estatais, raramente conseguem ser totalmente eliminadas, ainda que sejam constantemente reponderadas, quando da passagem de um momento a outro. Com isso, ao longo do percurso histórico, vai-se formando um híbrido institucional que nos dias de hoje não possui traço mais dominante que outro, por isso a dificuldade de bem caracterizar de forma rápida ou fácil o Estado brasileiro.

Isso posto, quais as características marcantes do momento subsequente, aqui datado aproximadamente entre o início dos governos de coalizão comandados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em 2003 e o final do primeiro governo Dilma em 2014? Teria o Brasil vivenciado um sexto momento de “reformas” do Estado, a ponto de poder ser realmente caracterizado como tal? Há indícios de que sim, de que teria havido nesse período um conjunto abrangente e profundo de transformações no âmbito da Administração Pública Federal a ponto de poder ser caracterizado como um sexto momento no percurso histórico brasileiro de transformações do seu Estado nacional. Mas, diferentemente dos momentos anteriores, na ausência agora de um fato, evento ou documento que pudesse servir de referência clara a caracterizar a novidade do período atual

em termos da reestruturação e do modo de funcionamento do aparato estatal, que elementos podem servir de anteparo histórico-teórico e guia de análise e interpretação para sustentar a positividade da hipótese acima aventada?

Em documento anterior,<sup>23</sup> buscamos dar fundamentação e concretude a tal hipótese, por meio de algo como uma radiografia institucional do setor público brasileiro, organizada, metodologicamente, a partir de dois eixos principais. Em primeiro lugar, uma matriz que cruza informações de âmbito setorial (políticas sociais, infraestrutura, desenvolvimento produtivo e ambiental, desenvolvimento territorial, soberania e defesa) com dados quantitativos e qualitativos acerca de dimensões relevantes da Administração Pública Federal (notadamente: estrutura, marcos legais e regulatórios; pessoal; financiamento e gastos; interfaces sócio-estatais; interfaces federativas; interfaces entre poderes; planejamento, gestão, regulação e controle), visando identificar as tensões fundamentais em cada área de políticas públicas – conforme quadro 2.

---

<sup>23</sup> Ver Cardoso Jr. (2020).

**Quadro 2: Matriz de Transformações Recentes na Administração Pública Federal. Brasil 2003 – 2018: dimensões relevantes e áreas programáticas de atuação estatal.<sup>24</sup>**

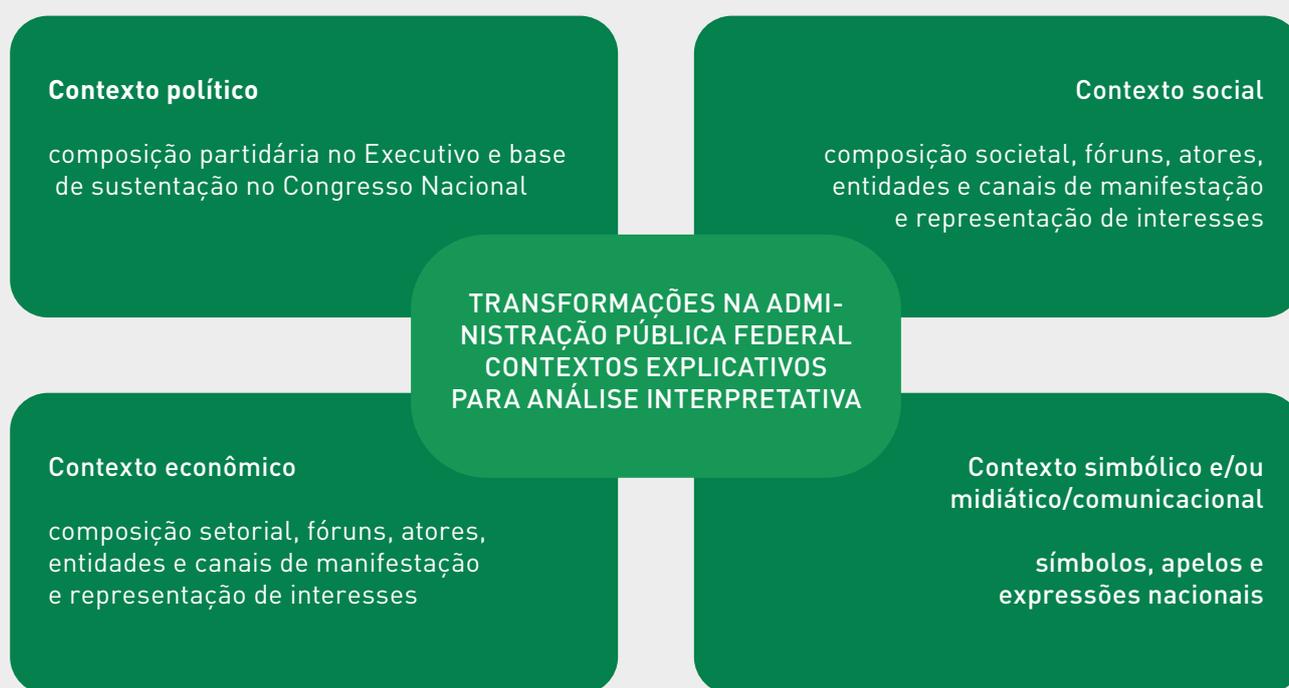
<b>DIMENSÕES RELEVANTES</b>	<b>Proteção Social, Direitos e Oportunidades</b>	<b>Infraestrutura Econômica, Social e Urbana</b>	<b>Inovação, Produção e Proteção Ambiental</b>	<b>Soberania, Defesa e Território</b>
<b>1. Estrutura, Organização e Marcos Legais</b>	Novos ministérios, secretarias e órgãos. Profusão legislativa e novas institucionalidades	Novas empresas e secretarias. Conflito “agências x nova regulação estatal”	Novos ministérios, secretarias e órgãos. Profusão legislativa e novas institucionalidades.	Crise federativa: esvaziamento Estados. Arranjos de planejamento e gestão débeis.
<b>2. Seleção e Formação de Pessoal</b>	Recuperação de pessoal RJU; Criação de novas carreiras. Empoderamento e profissionalização.	Recuperação de pessoal RJU; Criação de novas carreiras. Empoderamento e blindagem institucional.	Recuperação de pessoal RJU; Criação de novas carreiras. Gde rotatividade e heterogeneidade.	Gde heterogeneidade entre níveis da federação. Seleção, formação e mobilidade débeis para carreiras do ciclo P&G.
<b>3. Interfaces Sócio-estatais</b>	Conselhos e Conferências. Sist. Participação ativo.	Audiências e Lobbies. Blindagem Institucional em setores de gdes invest.	Conselhos e Câmaras Técnicas. Sist. Participação truncado	Interfaces federativas pouco institucionalizadas. P&G pouco participativos.
<b>4. Interfaces Federativas</b>	Principais Políticas Constitucionalizadas Heterogdd grande e Qualidade baixa.	Alta primazia do poder executivo federal: financiamento, arranjos de implementação etc.	Alta primazia do poder executivo federal. Baixa institucionalidade e trajet. recentes e erráticas	Alta primazia do poder executivo federal.  P&G pouco articulados em termos federativos.
<b>5. Interfaces Entre Poderes</b>	Gde poder de agenda do Executivo. Episódios de judicialização e excesso de controle.	Gde poder de agenda do Executivo. Embates legislativos, judicialização e controles.	Gde poder de agenda do Executivo. Embates legislativos, judicialização e controles.	Gde poder de agenda do Executivo. P&G pouco interativos entre poderes.
<b>6. Financiamento e Gastos</b>	CF-1988 = OSS, porém com riscos estruturais. Gastos redistributivos; Financ. regressivo.	Invest. OGU X Custeio obscurece alternativas. Financ. L.Pz. ainda dependente do Estado.	Financ. não-vinculado, ainda dependente do OGU residual. Gastos conflitivos > coop.	Descentralização e guerra fiscal X Recentralização tributária federal (DRU). Bxo Invest. Fed. em P&G.

<sup>24</sup> Obs. Metodológica: Para o estudo das transformações ocorridas na Administração Pública Federal - no período de 2003 a 2013 – organizamos os programas temáticos do PPA 2012-2015 em 4 grandes áreas de políticas públicas, que podem ser desdobradas em 10 áreas programáticas da atuação estatal recente; ou em até 65 programas temáticos do PPA 2012-2015. Ou seja: a) 4 grandes áreas de políticas públicas: Políticas Sociais; Políticas de Soberania, Território e Defesa; Políticas de Infraestrutura e Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental); b) 10 áreas programáticas: Seguridade Social Ampliada; Direitos Humanos e Segurança Pública; Educação, Esportes e Cultura; Soberania e Território; Política Econômica e Gestão Pública; Planejamento Urbano, Habitação, Saneamento e Usos do Solo; Energia e Comunicações e Mobilidade Urbana e Transporte; c) 65 programas temáticos do PPA 2012-2015.

<b>DIMENSÕES RELEVANTES</b>	<b>Proteção Social, Direitos e Oportunidades</b>	<b>Infraestrutura Econômica, Social e Urbana</b>	<b>Inovação, Produção e Proteção Ambiental</b>	<b>Soberania, Defesa e Território</b>
<b>7. Planejamento, Regulação, Gestão e Controle</b>	Alinhamento crescente (porém insuficiente) entre PPA's e Políticas Públicas Prioritárias. Gestão da área social em consolidação institucional.	Alinhamento crescente (porém insuficiente) entre PPA's e Políticas Públicas Prioritárias. Modelo regulatório das "agências" em crise.	Alinhamento crescente (porém insuficiente) entre PPA's e Políticas Prioritárias. Incipiência e pequena densidade regulatória, orçament. e institucional.	Alinhamento crescente (porém insuficiente) entre PPA's e Políticas Prioritárias. Muito formalismo e burocratismo; pouca instituc. e articulação P&G.
<b>8. Tensões Estruturais das Políticas Públicas</b>	Universalização X Privatização	Universalização X Acumulação	Institucionalização X Compensação	Institucionalização X Descontinuidades

Fonte: Cardoso Jr. (2020).

Em segundo lugar, uma contextualização geral dos dados e informações da matriz acima à luz dos ambientes político, econômico, social e simbólico/comunicacional que marcaram o desenvolvimento institucional de cada uma das áreas de políticas públicas analisada, visando uma interpretação de conjunto do fenômeno em pauta – cf. figura 1.



Fonte: Cardoso Jr. (2020).

É claro que com o episódio de 2016 e a eleição de Bolsonaro à presidência em 2018, os rumos dessa sexta onda reformista vêm sendo bloqueados e revertidos, num sentido que em 2020 já se sabe ser de desmonte abrangente, profundo e veloz

do Estado nacional, suas organizações e instituições. Essa é a razão fundamental pela qual há que se consolidar novos entendimentos sobre o momento situacional atual, visando incorporar os sentidos e implicações do processo em curso de des-

monte do Estado nacional.<sup>25</sup>

Para apresentar um primeiro conjunto de resultados sobre isso, buscamos responder as seguintes questões de orientação geral: i) que peso e papel parecem ter desempenhado cada uma das dimensões relevantes do Quadro 2 acima no processo de transformações recentes da administração pública federal brasileira?; ii) olhando tal comportamento retrospectivamente, é possível identificar um sentido geral ou coerente das dimensões em questão no que toca ao aperfeiçoamento da capacidade de governar do Estado brasileiro?; iii) em relação a cada uma das dimensões acima, qual é ou parece ser a tensão estrutural em pauta? E qual parece ser a sua situação atual e implicações visíveis ou perspectivas a curto, médio e longo prazos?

Desta feita, como síntese dessas questões, alguns resultados parciais dão guarida às duas hipóteses inicialmente aventadas. Primeiro, em uma perspectiva histórica de longa maturação, o caso brasileiro reforça a ideia do Estado nacional como caso extremo de um híbrido institucional em formação. Isso quer dizer que ele não possui – ao menos não ainda, nesse início de século XXI – um traço institucional que seja mais dominante que outro. Daí a dificuldade de caracterizá-lo de forma uníssona, rápida ou fácil, como o debate rasteiro pela grande mídia, por exemplo, quer nos fazer crer que seja possível. Essa situação, na verdade já apontada por estudos anteriores das ciências sociais brasileiras, resulta de um percurso não linear – e na verdade dialético e contraditório – de sobreposição de camadas não necessariamente complementares ou convergentes de padrões, estilos, paradigmas e tendências de trans-

formações no âmbito do Estado. Dito de outra forma: sobreposição e competição de tendências e características dentro de um mesmo período, emitindo sinalizações dúbias sobre a estratégia ou o formato de Estado em construção. Fruto de concepções ideológicas e embates políticos particulares a cada momento histórico, eis a razão pela qual as características dominantes em cada período, presentes (nascidas ou inoculadas) no interior das estruturas estatais, raramente conseguem ser totalmente eliminadas, ainda que sejam constantemente reponderadas, quando da passagem de um momento a outro. Não à toa, portanto, já naquela que será a terceira década do século XXI, o Estado brasileiro carregará em sua ossatura e modus operandi, traços patrimonial-oligárquicos, burocrático-weberianos, burocrático-autoritários, democrático-sociais, gerenciais e societais.

A segunda hipótese delinea-se, sobretudo, pela constatação geral de que, como dito acima, na ausência agora de um fato, evento ou documento que pudesse servir de referência clara a caracterizar a novidade do período recente, neste se teria exacerbado ainda mais o hibridismo institucional estatal por meio do que aqui chamaremos de pragmatismo como método de governo. Em linhas gerais, e sem que esta característica tenha sido invenção ou exclusividade dos governos recentes, tratar-se-ia da gestão da máquina pública movida à base do binômio pendência x providência. Vale dizer: a qualquer pendência ou problema imediato e aparentemente urgente (não confundir com sumo importante!) no cotidiano da gestão, o comando do governo buscava organizar uma força-tarefa específica (via salas de situação ou não!) para a produção de uma pro-

<sup>25</sup> Uma primeira tentativa de interpretação foi buscada em Cardoso Jr. (2020, no prelo).

vidência ou solução também imediata, ao menos na aparência. Deste modo, olhando agora à distância, embora tal estratégia possa parecer a única via de curto prazo para a torrente de problemas sempre emergenciais de governo, acabava por explicitar as contradições históricas do hibridismo institucional brasileiro na condução do Estado e da administração pública em nível federal. Disto resulta que, embora haja elementos positivos e inovadores implementados no período entre 2004 e 2014, a caracterizar mais um momento ou ciclo histórico de reformas do Estado no Brasil, o fato é que não havia clareza suficiente por parte do alto comando desses governos acerca da natureza e da direção das ações em curso, tampouco a sua conformação a um projeto específico de desenvolvimento a ser perseguido.

Embora embrionariamente, é pelas razões apontadas acima, que segue sendo necessária a busca por um entendimento mais acurado acerca das transformações recentes em cada área de políticas públicas, suas razões, determinantes principais, contexto situacional etc. Acreditamos nós que apenas desta maneira será possível oferecer novas e mais promissoras

diretrizes de reformas institucionais em cada área de atuação governamental, bem como propostas concretas para a reforma do Estado e da administração pública federal no Brasil. Sempre lembrando, evidentemente, que o Estado, para exercer funções desenvolvimentistas, preferencialmente em contextos republicano e democrático, necessita de um aparato administrativo capaz de implantar tal projeto ou estratégia, bem como canais institucionalizados de negociação de objetivos, metas e políticas com atores relevantes e segmentos representativos da sociedade nacional. Algo, em suma, bem diferente do que vem sendo feito desde o fatídico episódio de 2016 no país, aguçado pela eleição de Bolsonaro em 2018 e posta em marcha a estratégia de seu Ministro da Economia no sentido de um desmonte abrangente, profundo e veloz do Estado nacional.

Isto posto, para avançar rumo aos objetivos acima, procuramos resumir, a seguir, dois conjuntos de informações. Por um lado, as que sintetizam resultados perante o leque de questões sugeridas pelo Quadro 2, e abaixo reorganizadas e reinterpretadas, conforme o Quadro 3.

**Quadro 3: Principais Tendências, Significados e Tensões Estruturais das Dimensões Relevantes de Análise para o Estudo das Transformações da Administração Pública Federal Brasileira.<sup>26</sup>**

<b>Dimensões Relevantes de Análise na Administração Pública Federal</b>	<b>Questão 1 * Tendências Recentes</b>	<b>Questão 2 ** Sentidos e Significados</b>	<b>Questão 3 *** Tensões Estruturais</b>
<b>Estrutura organizacional.</b>	Crescimento expressivo da estrutura organizacional, sobretudo desde 1995, reflexo da ampliação das demandas sociais desde a redemocratização, e da complexificação e alargamento temático da agenda do desenvolvimento nacional desde a CF-1988.	Há um sentido inequívoco de crescimento horizontal da estrutura organizacional entre 1995 e 2014, mas com sobreposições e lacunas em atribuições institucionais específicas, além de grande heterogeneidade em termos de eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental.	Como compatibilizar amplitude e complexidade atuais da agenda de desenvolvimento (inclusivo, sustentável, soberano e democrático) com ideários e proposições de Estado mínimo (em termos de estrutura organizacional e funções precípuas) no Brasil contemporâneo?
<b>Ocupação e tendências gerais.</b>	Como compatibilizar amplitude e complexidade atuais da agenda de desenvolvimento (inclusivo, sustentável, soberano e democrático) com ideários e proposições de Estado mínimo (em termos de estrutura organizacional e funções precípuas) no Brasil contemporâneo?	Tendências gerais entre 2003 e 2014 apontavam para: (i) recomposição quantitativa e profissionalização de quadros em áreas estratégicas do desenvolvimento nacional, e (ii) equilíbrio macroeconômico em termos dos gastos com pessoal, frente a agregados como o PIB, a arrecadação tributária e a massa salarial do setor privado.	Como adequar os formatos de seleção e formação de quadros permanentes com perfis alinhados à natureza da ocupação pública e ao cumprimento das exigências institucionais do Estado?
<b>Ocupação de cargos comissionados.</b>	Crescimento expressivo da estrutura de cargos de confiança, sobretudo desde 1995, reflexo da ampliação das necessidades de governabilidade e governança no presidencialismo de coalizão brasileiro.	Tendências gerais entre 2003 e 2014 apontavam, algo contraditoriamente, para: (i) profissionalização dos ocupantes e das atribuições institucionais dos cargos comissionados de alto escalão (DAS 4, 5 e 6), e (ii) grande rotatividade e permeabilidade político-sindical-partidária nas indicações e ocupações superiores.	Como instaurar e cultivar uma cultura republicana e democrática de aprimoramento contínuo de desempenho institucional nos três níveis federativos e também nos três grandes poderes da República?

<sup>26</sup> Obs. Metodológica:

\* Questão 1 (Tendências Recentes): Que peso e papel parecem ter desempenhado cada uma das dimensões relevantes do Quadro 1 (Introdução) no processo de transformações da administração pública federal brasileira entre 2003 e o final do governo Dilma em 2014?

\*\* Questão 2 (Sentidos e Significados): Olhando tal comportamento retrospectivamente, é possível identificar um sentido geral ou coerente das dimensões em questão no que toca ao aperfeiçoamento da capacidade de governar do Estado brasileiro? Sim, não e por que.

\*\*\* Questão 3 (Tensões Estruturais): Em relação a cada uma das dimensões, qual é a tensão estrutural ou fundamental em pauta? E qual parece ser a sua situação atual e perspectivas a curto, médio e longo prazos?

<b>Dimensões Relevantes de Análise na Administração Pública Federal</b>	<b>Questão 1 * Tendências Recentes</b>	<b>Questão 2 ** Sentidos e Significados</b>	<b>Questão 3 *** Tensões Estruturais</b>
<b>Planejamento governamental.</b>	Tendências gerais entre 2003 e 2015 implicaram em tentativas, geralmente frustradas, de: fortalecimento institucional do PPA; elaboração ocasional de planos nacionais e regionais de longo prazo; importante mas insuficiente retomada setorial de planos de médio prazo; em todos os casos com aprimoramentos metodológicos de pouca envergadura.	Houve iniciativas governamentais para aperfeiçoamentos normativos, metodológicos e institucionais da função planejamento, mas não suficientes para fazer esta função se equipar (em termos políticos e institucionais) a outras funções indelegáveis de Estado, tais como as de arrecadação, orçamentação, fiscalização e controle interno.	Como recuperar os muitos anos de desmonte das instituições, instrumentos e da própria cultura de planejamento público no Brasil, dada a crença atual e aparentemente dominante: (i) na suposta superioridade do mercado em promover o desenvolvimento, mesmo considerando aspectos críticos da globalização econômica e da geopolítica internacional; (ii) na impossibilidade prática de organizar um sistema de planejamento aderente às necessidades contemporâneas do Estado e do desenvolvimento nacional?
<b>Finanças públicas e gasto financeiro.</b>	Crescimento expressivo do gasto financeiro na composição do gasto público total, sobretudo desde 1995, como reflexo, principalmente, da estratégia de estabilização monetária adotada desde o Plano Real, com juros altos, câmbio valorizado e geração de superávits fiscais primários generosos em todos os anos entre 2002 e 2014.	Como contrapartida do gasto financeiro elevado na composição do gasto público total, observase esterilização não desprezível de recursos em todo o período analisado e baixa capacidade do gasto público real em dinamizar o lado real da economia. A consequência mais perversa decorrente da manutenção do tripé da estabilização monetária por longo período é a transformação estrutural da matriz produtiva nacional, no sentido da desindustrialização, reprimarização e desnacionalização de ativos.	Dado que a manutenção do tripé macroeconômico da estabilização monetária gera como efeito colateral indesejado uma dinâmica de crescimento de baixa potência e intensidade, como migrar desse arranjo institucional-financeiro para outro mais favorável ao crescimento econômico com distribuição de renda, sem colocar em risco a estabilidade relativa da moeda nacional, bem como a capacidade e a sustentabilidade intertemporal de endividamento e de financiamento público?

<b>Dimensões Relevantes de Análise na Administração Pública Federal</b>	<b>Questão 1 * Tendências Recentes</b>	<b>Questão 2 ** Sentidos e Significados</b>	<b>Questão 3 *** Tensões Estruturais</b>
<b>Finanças públicas e gastos reais.</b>	Crescimento dos gastos reais (consumo do governo e investimento público) altamente dependente da elasticidade da arrecadação tributária frente ao ritmo e intensidade do crescimento econômico. Com isso, o crescimento do gasto público real entre 2003 e 2013 deu-se com aumento mais que proporcional da arrecadação e sem criação de novos tributos ou aumento de alíquotas daqueles já existentes. Por isso, o aumento dos gastos reais do governo (consumo e investimentos) aconteceu sem desequilíbrio macroeconômico severo até 2014.	Dada a estrutura regressiva da tributação no Brasil, o crescimento econômico que engendra expansão da arrecadação e concomitante expansão dos gastos reais do governo (consumo e investimentos) é na verdade fator de concentração funcional e pessoal da renda, pois a tributação incide, proporcionalmente, mais sobre: (i) os setores reais da acumulação que os financeiros; e (ii) os segmentos relativamente mais pobres da população e da ocupação que os mais ricos. Tudo somado, restringe-se, estruturalmente, o impacto potencial redistributivo do gasto público real do governo, tanto sobre regiões do país como sobre suas respectivas populações.	Dada a primazia política do tripé macroeconômico para a estabilização monetária (sobre outras alternativas certamente existentes) e a dinâmica estrutural de baixo crescimento que ele engendra, como promover uma reforma tributária que seja, ao mesmo tempo, progressiva na arrecadação e redistributiva nos gastos?
<b>Marcos regulatórios.</b>	Coexistência de distintos modelos de política e gestão na agenda de governo. Iniciativas de aprimoramento do ambiente institucional procuraram atingir objetivos em diversas frentes, conjugando metas sociais, promoção da concorrência, defesa da soberania, estímulos aos investimentos públicos e privados. Podem ser citados, entre outros, os novos arcabouços legais dos setores elétrico (2004) e de saneamento básico (2007);	No estágio posterior às reformas gerencialistas, a partir de 2003 e particularmente de 2007 a 2015, viu-se a adoção pelo Governo Federal de um perfil mais intervencionista, no plano da agenda programática central, dissociando-se, assim, da heurística do Estado regulador convencional e das reformas de Estado dos anos 1990. Esse novo impulso priorizou também o fortalecimento da discussão sobre governança e capacidades estatais num momento em	Dada a tradição burocrática do país, como engendrar arranjos institucionais de regulação estatal e planejamento governamental que busquem e alcancem adequação e complementaridade entre recursos disponíveis, estruturas de governança e distintas formas de relacionamento, articulação e coordenação de setores e políticas públicas?

<b>Dimensões Relevantes de Análise na Administração Pública Federal</b>	<b>Questão 1 * Tendências Recentes</b>	<b>Questão 2 ** Sentidos e Significados</b>	<b>Questão 3 *** Tensões Estruturais</b>
<b>Marcos regulatórios.</b>	as simplificações nos processos de regularização fundiária urbana (2009); a Política Nacional de Resíduos Sólidos (2010); a Política Nacional de Mobilidade Urbana (2012); o regime de produção e exploração do Pré-Sal (2012); a nova Lei de Portos (2013). A esses marcos somam-se outras iniciativas, como a criação de um regime diferenciado de licitação e contratações (RDC), a consolidação das carreiras das agências reguladoras, a criação de empresas de planejamento e pesquisa nas áreas energética (Empresa de Pesquisa Energética – EPE) e de logística (Empresa de Planejamento e Logística – EPL), além da implantação de uma carreira transversal de analistas de infraestrutura.	que a própria discussão sobre o desenvolvimento nacional retornava à pauta de discussões e de ação do Estado.	
<b>Interfaces federativas nos consórcios públicos municipais.</b>	A articulação de municípios brasileiros por meio da formação de consórcios é um dos traços característicos do federalismo brasileiro no século XXI. Trata-se de fenômeno novo, que apenas ganhou expressão após a CF-1988, tornando-se mais relevante a partir dos anos 2000, a partir da Lei nº 11.107 de 2005; conhecida como Lei dos Consórcios Públicos.	Esse arranjo não é neutro em relação às consequências transformadoras que ele é capaz de induzir no âmbito das relações sociais e da atuação da administração pública. Uma federação cooperativa descentralizada fomenta a inovação na administração pública, o protagonismo da sociedade civil, bem como a promoção de maior equidade no acesso aos serviços públicos entre cidadãos localizados em diferentes jurisdições.	Consórcios Públicos Intermunicipais não são um ente da federação; são um arranjo institucional específico para lidar com: (i) a elevada fragmentação territorial por efeito do acelerado processo de divisão municipal ; e (ii) a falta de escala na execução e provimento de políticas e serviços públicos. Assim, como compatibilizar os efeitos potencialmente benéficos dos Consórcios com os dilemas estruturais do federalismo brasileiro?

<b>Dimensões Relevantes de Análise na Administração Pública Federal</b>	<b>Questão 1 * Tendências Recentes</b>	<b>Questão 2 ** Sentidos e Significados</b>	<b>Questão 3 *** Tensões Estruturais</b>
<b>Interfaces participativas no âmbito federal.</b>	Sobretudo entre 2003 e 2013, ímpeto participativo implicou na criação ou ampliação de muitos canais de relacionamento direto entre Estado e Sociedade. Conselhos e Conferências de políticas públicas, audiências, fóruns, ouvidorias e outros instrumentos alargaram as interfaces sócio-estatais e suscitaram a ideia de um sistema (e de uma política nacional) democrático-participativo de políticas públicas.	Dificuldades de integração com as estruturas burocráticas existentes levaram a dificuldades de institucionalização. Adicionalmente, a produção das lógicas de representação gerou desigualdades entre o perfil de representados e representantes, muito embora em menor grau do que nos espaços legislativos. Por fim, a grande incógnita sobre a efetividade desses espaços vem mobilizando uma larga agenda de pesquisa na área desde então.	Como aprimorar e avançar na gestão das interfaces sócio-estatais, levando em consideração as tendências dos últimos quinze anos, que se manifestam em expansão setorial e burocratização da participação social, com explicitação de imensa heterogeneidade e complexidade das tentativas de promoção de articulação e de busca por transversalidades?
<b>Controle interno da União.</b>	Nos últimos quinze anos, o controle interno passou por expressivas transformações, em especial no âmbito do Poder Executivo Federal. Cabe destacar: (i) a extinção das Cisets (Secretarias de Controle Interno situadas dentro de cada Ministério) e (ii) a Lei 10.683/2003 que consolidou a criação da Controladoria-Geral da União (CGU), tal qual uma unidade ministerial – na verdade, situada acima dos demais Ministérios, por vincular-se diretamente à Presidência da República –, integrando em um corpo único a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), a Corregedoria-Geral da União (CRG) e a Ouvidoria-Geral da União (OGU).	Mudança da lógica de funcionamento do controle, passando de um modelo descentralizado e pulverizado, para outro, centralizado em uma unidade externa aos órgãos setoriais, de forma a compor um sistema de controle. Expressiva ampliação das responsabilidades e do alcance de atuação do controle interno federal, com expressiva reorganização de sua lógica de funcionamento e dos modos de desenvolvimento de suas atividades precípuas: prevenção, detecção e punição da corrupção.	Dada a velocidade e intensidade com que a função controle interno foi-se institucionalizando e empoderando-se no Brasil em anos recentes, vis-à-vis outras funções tecnopolíticas importantes de governo (tais como a arrecadação tributária, o planejamento e a gestão pública, a orçamentação e a participação social), como doravante reequilibrar o seu peso relativo, dentro dos processos de prevenção, detecção e punição da corrupção, ao mesmo tempo em que preserva e aprimora os objetivos republicanos e democráticos de mais e melhor transparência, responsabilização e controle social público dos atos e intenções de governo?

Fonte: Cardoso Jr. (2020).

De outro lado, no Quadro 4 abaixo, apresentamos uma primeira tentativa de síntese e interpretação geral acerca das tensões estruturais das políticas públicas federais brasileiras, em sintonia com os conteúdos anteriores.

**Quadro 4: Grandes Áreas Programáticas de Atuação Estatal e as suas Macrotensões Estruturais.<sup>27</sup>**

<b>Grandes Áreas de Atuação Estatal</b>	<b>Tensão Estrutural Dominante</b>	<b>Significado Geral</b>
<b>Proteção Social, Direitos e Oportunidades</b>	<b>Universalização X Privatização</b>	Desde a CF-1988, setores rentáveis das políticas sociais (notadamente: previdência, saúde, educação, cultura, esportes, trabalho e segurança pública) convivem com constrangimentos tecnopolíticos à universalização de fato de seus principais programas, e paulatinamente se observa o crescimento normativo, regulatório e ideológico na provisão dessas políticas sob a égide privada. Por sua vez, as chamadas políticas sociais de nova geração (direitos humanos e de cidadania para públicos e situações específicas), depois de uma fase de institucionalização promissora até 2014, encontram-se material e ideologicamente inibidas.
<b>Infraestrutura Econômica, Social e Urbana</b>	<b>Universalização X Acumulação</b>	Desde 2003, sobretudo, esforços governamentais no sentido da ampliação da cobertura e do acesso da população relativamente aos bens e serviços típicos da modernidade (tais como energia, modais de transporte, mobilidade urbana, telecomunicações, acesso digital, saneamento básico e moradia digna), tem convivido com: (i) dilemas do perfil de atuação estatal (se meramente regulador ou também produtor direto; se meramente incentivador ou também promotor direto de inovações), e (ii) com exigências cada vez mais elevadas dos entes empresariais privados em termos de rentabilidade mínima e sustentabilidade financeira e temporal dos empreendimentos dessa natureza.
<b>Inovação, Produção e Proteção Ambiental</b>	<b>Institucionalização X Compensação</b>	Desde a CF-1988, primeiro pelo choque externo provocado pela abertura comercial e financeira desde o Gov. Collor, depois, pelo choque interno causado pela engenharia financeira de estabilização monetária desde o Gov. FHC, e finalmente, pelo acirramento da concorrência externa decorrente da globalização comercial (efeito China) e financeira (bolhas especulativas indexadas em dólar) ao longo dos Govs. Lula e Dilma, o fato é que os setores nacionais de produção (sobretudo industrial), de inovação (de processos e produtos ao longo das cadeias produtivas) e de proteção e mitigação ambiental, tem-se ressentido de políticas públicas mais robustas para o enfrentamento dos imensos problemas e desafios a elas colocados.

<sup>27</sup> Obs. Metodológica: Para o estudo das transformações ocorridas na Administração Pública Federal, organizamos os programas temáticos do PPA 2012-2015 em 4 grandes áreas de políticas públicas, que podem ser desdobradas em 10 áreas programáticas da atuação estatal recente; ou em até 65 programas temáticos do PPA 2012-2015. Ou seja: a) 4 grandes áreas de políticas públicas: Políticas Sociais; Políticas de Soberania, Território e Defesa; Políticas de Infraestrutura e Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental; b) 10 áreas programáticas: Seguridade Social Ampliada; Direitos Humanos e Segurança Pública; Educação, Esportes e Cultura; Soberania e Território; Política Econômica e Gestão Pública; Planejamento Urbano, Habitação, Saneamento e Usos do Solo; Energia e Comunicações e Mobilidade Urbana e Transporte; c) 65 programas temáticos do PPA 2012-2015.

<b>Grandes Áreas de Atuação Estatal</b>	<b>Tensão Estrutural Dominante</b>	<b>Significado Geral</b>
<b>Inovação, Produção e Proteção Ambiental</b>	<b>Institucionalização X Compensação</b>	A um vetor tímido, lento e pouco estruturado de institucionalização de políticas públicas nos campos da produção de bens e serviços, da inovação de processos produtivos e de produtos finais, e da proteção e mitigação ambiental, sobressaem medidas apenas de natureza compensatória, de efeitos limitados, tanto setorial como temporalmente, incapazes de alterar para melhor a estrutura e a dinâmica produtiva em espaço nacional, ou mesmo de neutralizar os efeitos nefastos que emanam da estrutura e dinâmica capitalista dominante em curso.
<b>Soberania, Defesa e Território</b>	<b>Institucionalização X Descontinuidades</b>	Depois de muitos anos relegadas a níveis secundários de importância, houve – mormente entre 2003 e 2013 – tentativas de melhor institucionalização das áreas e políticas públicas de soberania, defesa e território. Foram tentativas governamentais no sentido de: (i) reorientar a diplomacia brasileira rumo a uma postura ativa e altiva no cenário internacional; (ii) reequipar as forças armadas e atualizar a estratégia e a política nacional de defesa; e (iii) reinstaurar instituições, fluxo de recursos, capacidades estatais e governativas, sob o manto de uma nova política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. Não obstante o processo de institucionalização iniciado, a complexidade em si desses temas e áreas de políticas, aliada à baixa primazia que historicamente tiveram e continuaram a ter na conformação das agendas prioritárias dos governos recentes, fazem com que descontinuidades de várias ordens (de diretrizes estratégicas a alocação orçamentária) sejam a regra mais que a exceção nos três casos.

Fonte: Cardoso Jr. (2020).

## 5. OUTRA REFORMA ADMINISTRATIVA É POSSÍVEL E NECESSÁRIA

### Fundamentos da Ocupação e do Desempenho Institucional no Setor Público

É preciso afirmar que, sob a égide dos princípios e diretrizes originais da CF-1988, o Brasil poderia ter se transformado, do ponto de vista do protagonismo do Estado nacional em sua relação com o domínio econômico, numa espécie de China do mundo ocidental. Ao invés disso, o Brasil encontra-se, mais uma vez em sua história, diante de desafios e escolhas irreconciliáveis. Ou se submete aos processos de moralização arcaica dos costumes, valores antidemocráticos e criminalização da política, sindicatos e movimentos sociais, ou se levanta e luta. Ou adota o caminho da mediocridade e da subalternidade econômica, política e social, mas também intelectual, moral e cultural, ou se reinventa como nação para reescrever o seu próprio destino histórico.

Este tom de alerta é importante porque para enfrentar tais desafios e lutar por um serviço público de qualidade no Brasil, é preciso ter claro que em todas as experiências internacionais exitosas de desenvolvimento, é possível constatar o papel fundamental do ente estatal como produtor direto, indutor e regulador das atividades econômicas para que essas cumpram, além dos seus objetivos microeconômicos precípuos, objetivos macroeconômicos de inovação e inclusão produtiva e de elevação e homogeneização social das condições de vida da população residente em território nacional.

Para tanto, é necessário constatar haver relação positiva entre o ente estatal, a organização pública e o desenvolvimento inclusivo, relação essa que passa por uma compreensão acurada e uma ação política e gover-

namental consciente acerca das seguintes dimensões relevantes da administração pública federal: i) estrutura, organização e marcos legais; ii) seleção e formação de pessoas; iii) interfaces sócio-estatais; iv) interfaces federativas; v) interfaces entre poderes; vi) arrecadação, financiamento, orçamentos e gastos públicos; vii) planejamento, regulação, gestão e controle. Conforme visto na seção anterior (quadros 2, 3 e 4), este é o escopo necessário para uma discussão qualificada acerca do peso e papel que o Estado deve possuir e desempenhar no campo do desenvolvimento brasileiro no século XXI.

Ademais, se é verdade que o desenvolvimento brasileiro no século XXI deve ser capaz de promover, de forma republicana e democrática: i) governabilidade e governança institucional; ii) soberania, defesa externa, segurança interna e integração territorial; iii) infraestrutura econômica, social e urbana; iv) produção, inovação e proteção ambiental; v) promoção e proteção social, direitos humanos e oportunidades adequadas à toda população residente, então o desenho organizacional do Estado brasileiro deve possuir tantas carreiras estratégicas quanto as necessárias para atender a essas grandes áreas de atuação governamental. Neste sentido, há cinco fundamentos históricos da ocupação no setor público, presentes em maior ou menor medida nos Estados nacionais contemporâneos, que precisam ser levados em consideração para uma boa estrutura de governança e por incentivos corretos à produtividade e ao desempenho institucional satisfatório ao longo do tempo. São eles: i) estabilidade na ocupação, idealmente conquistada por critérios meritocráticos em ambiente geral de homogeneidade econômica, republicanismo político e democracia social, visando a proteção contra arbitrariedades – inclusive político-partidárias – cometidas pelo Estado-empregador;

ii) remuneração adequada e previsível ao longo do ciclo laboral; iii) qualificação elevada e capacitação permanente no âmbito das funções precípuas dos respectivos cargos e organizações; iv) cooperação – ao invés da competição – interpessoal e intra/inter organizações como critério de atuação e método primordial de trabalho no setor público; e v) liberdade de organização e autonomia de atuação sindical, no que tange tanto às formas de organização e funcionamento dessas entidades, como no que se refere às formas de representação, financiamento e prestação de contas junto aos próprios servidores e à sociedade de modo geral. Uma referência possível para enquadrar histórica e teoricamente tais dimensões pode ser visto no quadro 5 abaixo.

<b>Fundamentos Históricos dos Estados Nacionais</b>	<b>Burocracias Especializadas</b>	<b>Atributos Intrínsecos para desempenho institucional adequado</b>	<b>Receituário Liberal Gerencialista</b>
<b>Monopólio da representação externa</b>	Diplomacia	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Estabilidade e proteção contra arbitrariedades.</li> <li>. Remuneração adequada e previsível.</li> <li>. Qualificação elevada e capacitação permanente.</li> <li>. Cooperação interpessoal e intra/inter organizacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Flexibilidade quantitativa por meio da possibilidade de demissão.</li> <li>. Remuneração flexível e bônus por desempenho.</li> <li>. Responsabilização individual pela capacitação e progressão.</li> <li>. Competição interpessoal e concorrência intra/inter organizacional.</li> </ul>
<b>Monopólio do uso da força física</b>	Forças Armadas, Forças Policiais, Poder Judiciário	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Estabilidade.</li> <li>. Remuneração.</li> <li>. Qualificação.</li> <li>. Cooperação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Flexibilidade quantitativa.</li> <li>. Remuneração flexível.</li> <li>. Responsabilização individual.</li> <li>. Competição interpessoal.</li> </ul>
<b>Monopólio da formulação e implementação das leis</b>	Parlamento: classe política e burocracia parlamentar	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Estabilidade.</li> <li>. Remuneração.</li> <li>. Qualificação.</li> <li>. Cooperação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Flexibilidade quantitativa.</li> <li>. Remuneração flexível.</li> <li>. Responsabilização individual.</li> <li>. Competição interpessoal.</li> </ul>
<b>Monopólio da implementação e gestão da moeda</b>	Burocracia econômica: emissão e gestão monetária e funções derivadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Estabilidade.</li> <li>. Remuneração.</li> <li>. Qualificação.</li> <li>. Cooperação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Flexibilidade quantitativa.</li> <li>. Remuneração flexível.</li> <li>. Responsabilização individual.</li> <li>. Competição interpessoal.</li> </ul>

<p><b>Monopólio da tributação/arrecadação</b></p>	<p>Fisco: fiscalização, arrecadação e funções derivadas, tais como orçamentação, planejamento, gestão, controle.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Estabilidade.</li> <li>. Remuneração.</li> <li>. Qualificação.</li> <li>. Cooperação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Flexibilidade quantitativa.</li> <li>. Remuneração flexível.</li> <li>. Responsabilização individual.</li> <li>. Competição interpessoal.</li> </ul>
---	--	---	---

Fonte: Elaboração própria.

Desta maneira, o aumento de produtividade e a melhoria de desempenho institucional agregado do setor público será resultado desse trabalho difícil, mas permanente e necessário, de profissionalização da burocracia pública ao longo do tempo. Não há, portanto, choque de gestão, reforma fiscal ou reforma administrativa contrária ao interesse público que supere ou substitua o acima indicado.

Por isso, uma verdadeira política nacional de recursos humanos no setor público deve ser capaz de promover e incentivar a profissionalização da burocracia pública a partir do conceito de ciclo laboral no setor público,<sup>28</sup> algo que envolve as seguintes etapas interligadas organicamente: i) seleção; ii) capacitação; iii) alocação; iv) remuneração; v) progressão; vi) aposentação. Ademais, deve atentar para fatores que realmente garantem ganhos de produtividade e de desempenho institucional no setor público, quais sejam: i) ambiente de trabalho; ii) incentivos não pecuniários e técnicas organizacionais; iii) trilhas de capacitação permanente; iv) critérios para avaliação e progressão funcional; v) remuneração adequada e previsível; vi) critérios justos para demissão; vii) condições de realização dinâmica e retroalimentação sistêmica entre as dimensões citadas.<sup>29</sup> Este é o conjunto de temas para uma discussão mais bem informada acerca do ciclo laboral no setor público e suas relações com os temas e objetivos da pro-

ductividade e do desempenho institucional do Estado brasileiro no século XXI.

Tudo somado, cabe então perguntar: quais as bases institucionais e políticas para um serviço público de qualidade no Brasil? Não deve haver dúvida de que a resposta passa pela republicanização e pela democratização das estruturas e formas de funcionamento dos aparatos governamentais, com planejamento governamental participativo, gestão pública democrática, controles burocráticos do Estado voltados para a transparência dos processos decisórios, efetividade das ações públicas e institucionalização da participação social em todas as etapas e esferas decisórias das políticas públicas. Para tanto, há que se promover a refundação democrática das organizações político-partidárias e a criação de novos mecanismos de representação e deliberação coletivas. É preciso um combate sem tréguas aos privilégios, à injustiça e à corrupção, aliado a medidas de profissionalização e valorização da ocupação no (e do) serviço público, tais que uma verdadeira política de recursos humanos esteja ancorada e seja inspirada pelos valores e princípios da república, da democracia e do desenvolvimento nacional. Vejamos então mais de perto cada um dos principais fundamentos da ocupação e do desempenho institucional no setor público brasileiro.

<sup>28</sup> Para um entendimento mais acurado acerca do conceito de ciclo laboral no setor público, ver Queiroz e Santos (2020).

<sup>29</sup> Todos esses aspectos que afetam o desempenho individual, coletivo e organizacional no setor público estão tratados em Neiva (2020) e Cardoso Jr. e Pires (2020).

## 5.1. Estabilidade Funcional dos Servidores nos Cargos Públicos

Começando pelo tema da estabilidade na ocupação, é preciso ter claro que ela remonta a uma época na qual os Estados nacionais, ainda em formação, precisaram, para sua própria existência e perpetuação (isto é, consolidação interna e legitimação externa) transitar da situação de recrutamento mercenário e esporádico para uma situação de recrutamento, remuneração, capacitação e cooperação junto ao seu corpo funcional. Este, gradativamente, foi deixando de estar submetido exclusivamente às ordens feudais e reais, para assumir, crescentemente, funções estatais permanentes e previsíveis, em tarefas ligadas às chamadas funções inerentes dos Estados capitalistas modernos e contemporâneos.

Tais funções, estruturantes dos Estados modernos, e posteriormente outras funções derivadas de novas áreas de atuação governamental na modernidade,<sup>30</sup> estão todas dotadas desse mesmo atributo original e essencial, qual seja, o da indispensabilidade da estabilidade do corpo funcional do Estado como forma de garantia da provisão permanente e previsível das respectivas funções junto ao próprio ente estatal, nos territórios sob suas jurisdições e respectivas populações.

Olhando da perspectiva histórica, Prazeres (mimeo, s/d), esclarece que: “Este modelo possui como princípios a profissionalização, a organização dos servidores em carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade e o formalismo. Este tipo de administração pública foi desenvolvido com o objetivo de distinguir o público do privado e, também, separar o político

do administrador.” (s/pg). E complementa Silva (mimeo, s/d): “O Princípio da Estabilidade nasceu nos Estados Unidos para barrar um costume desumano e imoral, sem contar o fato de que bania completamente a democracia da Administração Pública, em virtude da usual e costumeira troca de governantes no Poder Público de partidos políticos influentes, os Democratas e os Republicanos. Diante desse panorama antidemocrático em que viviam os cidadãos estadunidenses, onde os servidores eram sumariamente demitidos, quando considerados contrários ou desnecessários ao atual governo que buscava se cercar apenas de seus partidários. Tais atitudes causavam total desalinhamento na prestação do serviço público, afetando a credibilidade do governo, e causando injustiças tanto aos servidores quanto aos administrados. Dessa forma, buscando atender ao interesse coletivo idealizou-se o instituto da estabilidade, almejando alcançar proteção aos cidadãos na prestação das atividades essenciais da Administração.” No Brasil, consolidou-se a estabilidade do servidor público com a Lei nº 2.924 de 1915. Constitucionalmente, a estabilidade foi recepcionada em 1934, e de lá para cá tem sido mantida em todas as Constituições, até na de 1988, ainda formalmente vigente.

O inverso disso, ou seja, o receituário liberal-gerencialista em defesa da flexibilidade quantitativa como norma geral, por meio da possibilidade de contratações e demissões rápidas e fáceis no setor público, insere os princípios da rotatividade e da insegurança radical não apenas para os servidores, que pessoalmente apostaram no emprego público como estratégia e trajetória de realização profissional, como também introduz a insegurança na

<sup>30</sup> Tais funções derivadas ou contemporâneas, complexas e abrangentes, foram surgindo e exigindo respostas tão estruturadas quanto possíveis da coletividade e seus respectivos governos, sejam finalísticas, tais como no campo das políticas sociais, econômicas e de desenvolvimento territorial, setorial e produtivo, financeiro, regulatório, ambiental etc., como aquelas tipicamente administrativas, dentre as quais as de orçamentação, planejamento, gestão, regulação, controle etc.

sociedade e no mercado, pelas dúvidas e incertezas que a rotatividade e a insegurança acarretam à capacidade do Estado em manter a provisão de bens e serviços públicos de forma permanente e previsível ao longo do tempo. Portanto, permanência e previsibilidade são duas características fundamentais das políticas públicas e da própria razão de existência e legitimação política do Estado, algo que apenas pode estar assegurado por meio da manutenção da estabilidade e da proteção do seu corpo funcional, além de outros fatores.

Em suma, a estabilidade do servidor no cargo para o qual ingressou via concurso público não é uma condição absoluta, e é um direito fixado no arranjo jurídico brasileiro. Um direito, uma prerrogativa que busca a preservação no tempo das próprias funções de Estado e a proteção do servidor contra o arbítrio político indevido. A estabilidade visa antes de tudo o interesse público. Neste sentido, ao falarmos do tema emprego público, estamos na realidade falando de parcela não desprezível de postos de trabalho criados por decisão e demanda política do Estado, com vistas tanto ao desempenho institucional condizente do poder público, como visando ao incremento de uma das capacidades estatais fundamentais na contemporaneidade.

Por sua vez, os demais atributos intrínsecos da ocupação e do bom desempenho individual e institucional no setor público, quais sejam: a remuneração adequada e previsível ao longo do ciclo laboral, a qualificação elevada e a capacitação permanente no âmbito das funções precípuas dos respectivos cargos e organizações, a cooperação interpessoal e intra/inter organizacional como critério de atuação e método primordial de trabalho no setor público, todos eles, derivam precisamente do atributo primordial da estabilidade do

corpo funcional.

## 5.2 Remuneração Adequada e Previsível ao longo do Ciclo Laboral

---

A remuneração adequada e previsível no tempo é condição de segurança financeira e de estabilidade emocional dos servidores, fatores necessários a qualquer pessoa inserida em uma relação de trabalho que apenas existe e se realiza em função do Estado, em favor da coletividade e em caráter permanente. Desta maneira, ela precisa ser adequada e previsível não apenas para que o servidor goze de segurança financeira e estabilidade emocional no desempenho de suas funções, dificultando ao máximo que ele possa sofrer qualquer tipo de assédio moral, captura externa, tentativa de extorsão ou qualquer outro tipo de corrupção, como que ele tenha que de suas funções precípuas se dispersar, prejudicando com isso o seu desempenho profissional no cargo público e, por extensão, o desempenho institucional satisfatório da sua organização junto à população. É claro que tais fatores são também importantes para as relações capital-trabalho no mundo dos negócios, razão pela qual o processo histórico de regulação social do trabalho incorporou tais temas na defesa de contratos por tempo indeterminado, remunerações mínimas garantidas, pletora de benefícios e direitos laborais e sociais, negociações coletivas, direito de greve, acesso à justiça etc. Porém, diferentemente da ocupação no setor público, as ocupações no setor privado, mesmo aquelas contratadas sob o amparo das leis de proteção laboral e social ainda vigentes, estão mais fortemente sujeitas aos ciclos econômicos, discricionariedades e – por vezes – arbitrariedades dos empregadores. No mundo dos negócios, reinam – infelizmente de modo quase naturalizado

nas sociedades capitalistas contemporâneas, sobretudo naquelas subdesenvolvidas como a brasileira – relações assimétricas e muitas vezes desumanas de poder, razão pela qual a regulação pública (externa e coercitiva) exercida pelo Estado, por meio do sistema de justiça, sobre as relações capital-trabalho, é tão necessária, ainda que insuficiente, para mitigar ou contra-arrastar as tendências abusivas, predatórias ou socialmente injustas que em geral as caracterizam.

Já no âmbito estatal, lugar por excelência da esfera pública, as relações laborais não são do tipo capital-trabalho, são relações estatutariamente assentadas no pressuposto da igualdade formal e real entre indivíduos e destes com o Estado-empregador, ente que representa a própria sociedade coletivizada. Nem por isso, como se sabe, prescindem de praticamente os mesmos direitos e deveres consagrados ao emprego assalariado típico, e também de semelhantes aparatos burocráticos de justiça, defesa e garantia de direitos em suas relações com o Estado-empregador. Diante do exposto, fica clara a razão pela qual a proposta liberal-gerencialista de transformar a remuneração (fixa, adequada e previsível) do servidor público em uma remuneração flexível, contendo uma parte fixa mínima e outra variável, remunerada na forma de bônus extra por desempenho individual, afronta os princípios supracitados da segurança financeira e da estabilidade emocional. Uma vez implementadas no setor público, propostas de remuneração flexível tenderão a fazer aumentar – ao invés de diminuir! – a insegurança financeira e a instabilidade emocional dos servidores afetados, deixando-os mais expostos a vivenciarem situações de assédio moral, captura externa, tentativas

de extorsão ou qualquer outro tipo de corrupção ativa ou passiva no desempenho de suas funções. Deste modo, ao invés de estimular um maior e melhor desempenho individual, ou incrementar a produtividade própria ou organizacional, medidas dessa natureza tenderão, na verdade, a acirrar a competição interna e a deteriorar as condições pessoais e coletivas de sanidade e salubridade no ambiente de trabalho.

No setor público, pela simples razão de que critérios privados ou meramente técnicos não podem ser transpostos automaticamente para o setor público, o aumento da competição laboral interna, ainda que possa redundar em maiores indicadores de produtividade individual, raramente significará melhores condições de sanidade e salubridade em locais de trabalho que primam pela cooperação como fundamento da ação coletiva, nem tampouco significará maior eficiência, eficácia ou efetividade da ação pública de modo geral. Metodologicamente, dadas as imensas diferenças qualitativas que existem entre as funções de natureza pública (cuja razão última é de índole sócio-política) e as de motivação privada (cuja razão última é de índole econômica, mais facilmente quantificável e mensurável), e sendo difícil identificar e isolar as variáveis relevantes mínimas necessárias ao cômputo da produtividade (individual ou agregada) no setor público, conclui-se que as propostas liberais-gerencialistas são, como um todo, incompatíveis com a essência pública do Estado e suas necessidades de planejamento, gestão e administração.

---

<sup>31</sup> Para um detalhamento adicional desse ponto, ver Neiva (2020).

### 5.3 Qualificação Elevada, Capacitação Permanente e Meritocracia

Da mesma maneira que a remuneração, também no caso da qualificação e da capacitação, as propostas liberais-gerencialistas aparecem como insatisfatórias e contraproducentes ao bom desempenho pessoal e agregado do setor público. No setor público, devido tanto à amplitude de temas ou novas e inescapáveis áreas programáticas de atuação governamental, como à complexidade das mesmas em contextos de heterogeneização global e acirramentos nacionais e regionais crescentes, qualificação elevada desde o início nas carreiras e processo contínuo de capacitação pessoal e organizacional são exigências do mundo atual aos Estados nacionais soberanos.

Ambas as exigências colocam desafios imensos às políticas públicas de pessoal e sugerem atrelamento de fases e tratamento orgânico aos novos servidores desde a seleção por concurso, trilhas de capacitação e alocação funcional que combinem as vocações e interesses individuais com as exigências organizacionais de profissionalização da função pública, passando ainda pelas dimensões da remuneração adequada e previsível em cada nível hierárquico, dos critérios e condições de promoção e progressão, acompanhamento e avaliação, até o momento da aposentação.

Tal política de pessoal no setor público, porque abrangente e complexa, apenas pode ser realizada sob a égide de abordagens reflexivas (e porque não dizer, holísticas), visando formar servidores críticos e conscientes da realidade brasileira em suas diversas dimensões. O aumento de produtividade e a melhoria de desempenho institucional agregado do setor público será resultado desse trabalho cus-

toso e demorado de profissionalização da burocracia pública. Algo muito distinto da lógica liberal-gerencialista que prima pela oferta de incentivos (e punições) individuais à capacitação do servidor, induzindo-o a um processo de especialização acrítica e a uma lógica concorrencial nefasta de progressão funcional na carreira. Diante do exposto, entende-se melhor porque é que a ocupação no setor público veio, historicamente, adotando e assumindo a forma meritocrática como critério fundamental de seleção e acesso, mediante concursos públicos obrigatórios e exigentes, sob a guarida de um regime estatutário e jurídico único (RJU), como no caso brasileiro desde a CF-1988. Sabemos, não obstante, que o critério weberiano-meritocrático de seleção de quadros permanentes e bem capacitados para o Estado (técnica, emocional e moralmente) depende de condições objetivas ainda longe das realmente vigentes no Brasil, quais sejam: ambiente geral de homogeneidade socioeconômica, republicanismo político e democracia social.

O ambiente geral de homogeneidade econômica e social é condição necessária para permitir que todas as pessoas aptas e interessadas em adentrar e trilhar uma carreira pública qualquer, possam disputar, em máxima igualdade possível de condições, as vagas disponíveis mediante concursos públicos, plenamente abertos e acessíveis a todas elas. Por sua vez, o republicanismo político e a democracia social implicam o estabelecimento de plenas e igualitárias informações e condições de acesso e disputa, não sendo concebível nenhum tipo de direcionamento político-ideológico nem favorecimento pessoal algum, exceto para aqueles casos (como as cotas para pessoas portadoras de deficiências ou necessidades especiais, e as cotas para gênero e raça) em que o objeti-

vo é justamente compensar a ausência ou precariedade histórica de homogeneidade econômica e social entre os candidatos a cargos públicos.

Em outras palavras: o mérito, como critério primordial de seleção e ocupação de cargos públicos, só pode cumprir plenamente o seu papel precípua de filtrar os melhores ou mais aptos (dos pontos de vista técnico, emocional e moral), se estiver assentado em condições de máxima homogeneidade econômica e social possível entre os cidadãos concorrentes em qualquer processo seletivo ou concurso público. De outra maneira, quanto mais heterogênea e desigual forem as condições econômicas e sociais de uma dada população, mais os processos ditos meritocráticos tenderão a sacramentar – ou até mesmo ampliar – as desigualdades e heterogeneidades previamente existentes nessa sociedade.<sup>32</sup>

Portanto, apenas diante das condições citadas – homogeneidade socioeconômica, republicanismo político e democracia social – é que, idealmente, o critério meritocrático conseguiria recrutar as pessoas mais adequadas (técnica, emocional e moralmente), sem viés dominante ou decisivo de renda, da posição social e/ou da herança familiar e/ou da influência política. E entende-se, finalmente, como é que, historicamente, a meritocracia tem sido utilizada como mecanismo de discriminação e injustiça, uma vez que o sucesso individual é, sempre, resultado do esforço contínuo, coletivo e cumulativo no tempo, além do contexto econômico e social do

país e do mundo. Portanto, individualizar a responsabilidade pelo resultado, mesmo em empresas privadas que usualmente assim o fazem, é uma pressão violenta que adoce e desestimula a solidariedade e a colaboração entre os seres e suas organizações.<sup>33</sup>

De todo modo, mesmo operando em condições adversas, o critério meritocrático aplicado ao setor público evita, justamente, que sob qualquer tipo de comando tirânico ou despótico (ainda que “esclarecido”!), se produza qualquer tipo de partidização ou aparelhamento absoluto do Estado. No caso brasileiro, sob as regras vigentes desde a CF-1988, há garantia total de pluralidade de formações, vocações e até mesmo de afiliações políticas, partidárias e ideológicas dentro do Estado nacional, bem como garantia plena do exercício de funções movidas pelo interesse público universal e sob controle tanto estatal-burocrático (Lei nº 8.112/1990 e controles interno e externo dos atos e procedimentos de servidores e organizações), como controle social direto, por meio, por exemplo, da Lei de Acesso a Informações (LAI), entre outros mecanismos.

Além desses, no campo da transparência e do combate à corrupção, destaque deve ser dado ao empoderamento dos órgãos de fiscalização e controle, que ganharam autonomia operacional, e a uma legislação recente sem a qual seria impossível identificar, denunciar e punir assaltos aos cofres públicos, assim como realizar operações especiais como todas aquelas articuladas entre Ministério Público Fe-

<sup>32</sup> Como afirma Soares (2020): “O meritocrata não é nada sem a sociedade em que está inserido e as condições que essa sociedade lhe proporcionou para se transformar neste “Self Made Man”, super empreendedor, que enriqueceu imenso graças a uma ideia genial criada às costas de milhares de pessoas que contribuíram para que essa ideia genial pudesse ter surgido. Portanto, o nosso mérito será qualquer coisa como 90% sorte, 10% esforço. Certamente que ver as coisas desta forma tira muito glamour a todas as nossas conquistas sociais. Mas é a realidade!” Essa citação, apesar de longa, resume tão bem os problemas em torno do conceito e condições para o êxito da meritocracia que mereceu, de nossa parte, a sua inclusão na íntegra como Anexo 3 desse texto.

<sup>33</sup> O assédio moral – individual ou coletivo – pode ser considerado uma prática originária e comum no setor privado, uma pressão (vale dizer: uma exploração) dos modelos organizacionais hierárquicos em busca por desempenho e produtividade máximos no ambiente de trabalho. A concorrência interpessoal, levada ao extremo pela ameaça permanente do desemprego ou do rebaixamento salarial, e a pressão por maiores indicadores de rentabilidade empresarial, são os principais motivadores desse tipo de assédio no setor privado. No setor público, o assédio institucional de expressão moral caracteriza-se por ameaças físicas e psicológicas, cerceamentos, constrangimentos, desautorizações, desqualificações e perseguições, geralmente observadas entre chefes e subordinados (mas não só!) nas estruturas hierárquicas de determinadas organizações públicas, redundando em diversas formas de adoecimento pessoal, perda de capacidade laboral e, portanto, mau desempenho profissional no âmbito das respectivas funções públicas. Para um aprofundamento sobre tais temas ver Barbosa da Silva e Cardoso Jr. (2020).

deral, Justiça Federal e Polícia Federal. Estão entre essas leis, todas incorporadas ao ordenamento jurídico nos últimos anos, as seguintes: i) Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009, conhecida como Lei Capiberibe); ii) Lei de Captação de Sufrágio, que aceita a evidência do dolo para efeito de cassação de registro e de mandato (Lei nº 12.034/2009); iii) Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010); iv) Atualização da Lei de Combate à Lavagem de Dinheiro (Lei nº 12.683/2011); v) Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013); vi) Lei de Responsabilização da Pessoa Jurídica, ou Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013); vii) Lei da Delação Premiada, ou a lei que trata de Organizações Criminosas (Lei nº 12.850/2013); e viii) Emenda Constitucional do voto aberto na cassação de mandatos e apreciação de vetos (E. C. nº 76/2013).

Ou seja, nos regramentos já existentes para delimitação da ocupação no serviço público, estão previstas possibilidades de avaliação e de monitoramento da atividade do agente público, além da aplicação de um amplo rol de sanções administrativo-disciplinares, que podem culminar com a expulsão de servidores estatutários da administração pública federal, em amplo espectro. Entre 2003 e julho de 2019, por exemplo, estão contabilizadas 7.588 punições expulsivas aplicadas a servidores estatutários do Poder Executivo Federal, cerca de 500 ao ano. Quanto às suas fundamentações, 64% dessas expulsões devem-se a atos relacionados à corrupção; 26% por abandono de cargo, inassiduidade ou acumulação ilícita de cargos; os demais 10% estão divididos entre desídia (3%), participação em gerência ou administração de empresas (1%) e ainda outras razões e motivos variados (6%).

#### 5.4. Cooperação como Fundamento e Método de Trabalho no Setor Público

A cooperação interpessoal e intra/inter organizações emerge como corolário dos atributos e fundamentos anteriores (isto é: as questões aqui já tratadas da estabilidade, remunerações e capacitação dos servidores públicos), colocando-se como critério substancial de atuação da administração pública e método primordial de gestão do trabalho no setor público.<sup>34</sup>

No setor privado, a competição, disfarçada de cooperação, é incentivada por meio de penalidades e estímulos individuais pecuniários (mas não só) no ambiente de trabalho, em função da facilidade relativa com a qual se pode individualizar o cálculo privado da produtividade e os custos e ganhos monetários por trabalhador.

No setor público, ao contrário, a operação de individualização das entregas (bens e serviços), voltadas direta e indiretamente para a coletividade, é tarefa metodologicamente difícil, ao mesmo tempo que política e socialmente indesejável, simplesmente pelo fato de que a função-objetivo do setor público não é produzir valor econômico na forma de lucro, mas sim gerar valor social, cidadania e bem-estar de forma equânime e sustentável ao conjunto da população por todo o território nacional. Por esta e outras razões, a cooperação é que deveria ser incentivada e valorizada no setor público, local e ator por excelência da expressão coletiva a serviço do universal concreto.

Para tanto, práticas colaborativas no âmbito estatal devem estar conectadas à própria dimensão e objetivos do desempenho individual e institucional no âmbito governamental. Quando o desempenho é concebido como atenção tanto à qualidade das ações

<sup>34</sup> Para um detalhamento adicional desse ponto, ver Cardoso Jr. e Pires (2020).

como à qualidade dos resultados, temos a perspectiva do desempenho como sustentabilidade (ou dos “resultados sustentáveis”), isto é, aquela que procura iluminar em uma organização a sua capacidade reflexiva para desempenhar e sua habilidade em converter tal capacidade em resultados (produtos e impactos) sustentáveis ao longo do tempo, chamando atenção para possíveis resultados disfuncionais.

É essa noção de cooperação e desempenho, sintetizada pela ideia de resultados sustentáveis, a que aqui nos interessa, pois nos permite romper com a limitação das perspectivas liberais-gerencialistas. Cada vez mais, organizações tem se defrontado com a necessidade de pensar o seu desempenho não apenas como capacidade – isto é, a mobilização dos inputs necessários e a construção e desenho de processos de trabalho – e não apenas como produtividade e eficiência – entendidas como relações fixas entre os inputs disponíveis e produtos produzidos de forma padronizada. Organizações nos mais diversos setores têm sido impelidas a refletir sobre o seu desempenho em moldes mais amplos, os quais priorizam a produção de soluções (produtos) adequadas para produzir impactos (mudanças no ambiente social e produtivo) em contextos diferenciados e que tenham também a capacidade de perdurar ao longo do tempo. Portanto, pensar cooperação e desempenho nesses moldes requer, por sua vez, reflexões mais criativas sobre as relações entre processos de trabalho (recursos, procedimentos e formas de atuação) e produtos. Isto é, não se trata nem apenas de controlar processos e nem apenas de controlar resultados, mas sim de explorar como variações em processos, em função de adaptações às circunstâncias de atuação das burocracias e seus agentes, se articulam com a realização de produtos e soluções mais adequadas para cada situação. Para além do estabele-

cimento de métricas baseadas em relações fixas entre insumos e produtos, as quais nos permitem classificar organizações em termos de sua eficiência e produtividade, o que a perspectiva de desempenho sustentável sugere é que a produção de impacto, e a sustentabilidade dos produtos que os geram, requer maior flexibilidade e adaptabilidade por parte dos processos. Trata-se, fundamentalmente, de um processo contínuo, coletivo e cumulativo de aprendizado e inovação, no qual as relações entre diferentes processos de trabalho e seus respectivos resultados, em cada contexto específico, estão sempre em foco.

Esse é, por sua vez, um dos desafios centrais e perenes para a gestão de burocracias: equacionar o dilema entre o controle da atuação de seus funcionários e a flexibilidade, a criatividade e a expansão de suas capacidades – inclusive reflexivas – necessárias para a resolução de problemas nos momentos de provisão de serviços, implementação de políticas públicas e regulação de atividades econômicas. Por um lado, ampla flexibilidade, adaptabilidade e criatividade na ponta geram inconsistências na atuação da organização e minam as possibilidades de produção de objetivos e políticas institucionais. Por outro, mecanismos de controle, padronização e indução de motivação frequentemente minam a construção e a mobilização de capacidades e criatividades necessárias para o desenvolvimento de soluções que produzam impacto e mudança de práticas e comportamentos em cada contexto específico.

Além disso, a abordagem reflexiva aqui defendida rejeita os pressupostos simplificadoros do comportamento humano nos quais se baseiam sistemas de incentivo para o desempenho, tal como proposto pela abordagem gerencialista – i.e. percepção de que indivíduos (ou grupos e organizações) são motivados, fundamentalmente, pelo desejo

de obter recompensas (como dinheiro ou status) e evitar sanções. Assim, em nossa abordagem, a tarefa de gestão do desempenho envolve o estabelecimento de rotinas que possibilitem aos agentes envolvidos a reflexão e revisão contínua das atividades e ações burocráticas, de modo que tanto o princípio da cooperação no ambiente de trabalho, como o monitoramento do desempenho sejam, em si, parte de um processo mais amplo de aprendizagem e inovação institucional.

Um resumo da abordagem reflexiva, em contraposição ao modelo tradicional gerencialista, pode ser visto no Quadro 6 abaixo.

**Quadro 6: Síntese das duas abordagens sobre avaliação de desempenho em burocracias complexas.**

<b>Abordagens</b>	<b>Burocracia Gerencialista</b>	<b>Burocracia Reflexiva</b>
<b>Ênfase</b>	Eficiência estática, foco na minimização de custos e aumento de produtividade.	Aprendizado e revisão contínua, foco na qualidade, impacto e sustentabilidade das ações para solução de problemas.
<b>Caráter das metas e objetivos</b>	Pré-determinado; Singular; Foco em metas específicas (priorização), gerando reducionismo e miopia.	Provisório e sob constante revisão; Atenção para inter-relações entre múltiplos objetivos (natureza complexa dos problemas).
<b>Relação entre avaliação de desempenho e execução de tarefas</b>	Avaliação externa, objetivo formal.	Avaliação inserida, contextual e substantiva.
<b>Relação entre “linha de frente” e centro administrativo</b>	Individual (solitária) e avaliativa, com base em parâmetros e indicadores específicos; dois resultados possíveis: conformidade ou desvio.	Deliberativa (grupo), envolvendo processos de justificação (explicação de condutas e dos resultados produzidos a partir da experiência concreta de implementação).
<b>Relação com incertezas ou “o inesperado”</b>	Tendência a tratar o novo e o inesperado como se fossem variações de rotinas pré-estabelecidas (enquadramento categórico) ou exceções.	Ocorrências inesperadas são constantemente problematizadas para detecção de problemas e correção de erros; difusão de inovações.

Fonte: Pires (2010: pg. 18).

Desta feita, mecanismos de revisão qualitativa do desempenho, em contraposição a sistemas de aferição de resultados quantitativos, criam relacionamentos diferentes entre funcionários na linha de frente e os supervisores ou centros administrativos. Ao invés de serem objeto da aferição de metas numéricas pré-determinadas, os profissionais passam a ser participantes ativos na reconstrução de metas, procedimentos e estratégias de fiscalização,

com base nos resultados advindos de suas operações.

Nesse sentido, os experimentos em andamento sugerem que a indução de melhor desempenho pode estar mais associada à valorização da autonomia de burocratas para inovar e aprender a partir da reflexão sobre suas próprias práticas (justificação) do que à criação de incentivos formais e pressões por maior produtividade em um conjunto restrito de resultados desejados.

Por óbvio, a profissionalização da burocracia, assentada nos fundamentos discutidos nesta seção – a saber: a estabilidade funcional dos servidores nos cargos públicos, remuneração adequada e previsível ao longo do ciclo laboral, qualificação elevada e capacitação permanente no âmbito das funções precípuas dos respectivos cargos e organizações, e a cooperação – são condições necessárias para o exercício (ou o experimentalismo) da autonomia burocrática com responsabilidade e engajamento, e fontes primárias da aprendizagem e da inovação institucional como essência do modelos reflexivos de gestão de pessoas e do desempenho no âmbito público. Além disso, fica claro que aquilo que tem sido proposto pelo atual governo como única e exclusiva solução para os problemas a serem enfrentados pela reforma administrativa – foco na competição e vinculação da remuneração variável ou recompensas financeiras com o atingimento de metas individuais e quantificáveis – está longe de esgotar as possibilidades existentes de abordagem aos desafios de tornar a administração pública mais inovadora, efetiva e sustentável.

### **5.5 Liberdade de Organização e Autonomia de Atuação Associativa e Sindical**

Embora esse tema não esteja sendo tratado diretamente na PEC 32/2020, ele já tem sido objeto de atenção há algum tempo, infelizmente numa linha de raciocínio e atuação governamental e legislativa que prima por condenar e até mesmo criminalizar ações coletivas no âmbito do setor público, para além de tudo o que já vem sendo feito no âmbito das relações privadas de trabalho.

No caso do setor público, apesar de mencionar expressamente os direitos de livre associação sindical e de greve (este último

pendente de regulamentação em lei específica), a Constituição de 1988 não assegurou explicitamente o direito de negociação coletiva. Isso criou um vácuo jurídico nas relações trabalhistas entre os servidores e o Estado, embora a Lei 8.112/1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores federais, preveja garantias para o exercício da atividade sindical e aluda à negociação coletiva. E que também vigore no país, desde março de 2013, a Convenção 151 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata do tema.

Esse vácuo ensejou constantes dificuldades e tensões na relação entre governos e servidores. Entretanto, a vigência de um ambiente mais democrático, até recentemente, favoreceu a solução dos conflitos, ainda que às custas de processos de negociação bastante morosos e de longas greves. A falta de regulamentação dos direitos de negociação e de greve do funcionalismo, portanto, não impediu o diálogo e a construção de alternativas para a solução dos conflitos trabalhistas no setor público.

Entretanto, atualmente, os espaços de diálogo e concertação, inclusive no âmbito parlamentar, se encontram fortemente limitados ou mesmo inacessíveis ao movimento sindical dos servidores. Assiste-se, com frequência, a ataques de ministros de Estado e do próprio presidente da República aos servidores, em todos os níveis da administração pública federal, inviabilizando qualquer tentativa de negociação. Nesse contexto, a ausência de regulamentação dos direitos de negociação e greve acirrará os conflitos entre governo e servidores, com consequências danosas para a sociedade.

Vejamos mais de perto algumas questões específicas de cada um desses temas. Há, certamente, várias especificidades nas relações trabalhistas entre os servidores e

entes públicos, que tornam mais complexa a tarefa de regulamentação do direito de greve e de negociação. Entre elas, destacam-se:

- i. diferentemente da iniciativa privada, o empregador (Estado) não auferir lucros com suas atividades. Seus recursos são sempre escassos diante das necessidades da população e são objeto de disputa entre os diversos setores da sociedade, por ocasião da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA);
- ii. o Poder Público tem, constitucionalmente, o dever de observar o “princípio da legalidade”, pelo qual o Executivo só pode realizar despesas se autorizado pelo Legislativo, através da LOA. Esse princípio faz com que uma eventual negociação tenha que incorporar, necessariamente, o Parlamento, o que torna o processo de negociação no setor público muito mais complexo que na iniciativa privada;
- iii. o Poder Executivo tem que observar os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em 2000 (Lei Complementar 101), que prevê rígidos limites para o gasto com o funcionalismo público, que, no caso dos Estados e Municípios, não pode superar 60% da Receita Corrente Líquida e, no âmbito da União, 50% da RCL;
- iv. a Emenda Constitucional 95/2016 (Teto de Gastos) adicionou restrições às possibilidades de negociação dos servidores no tocante aos reajustes remuneratórios, ao congelar os gastos públicos por 20 anos. A chamada “EC Emergencial”, por sua vez, vem para dificultar

ainda mais a negociação sobre questões que envolvam qualquer aumento de despesa;

v. a negociação coletiva no setor público requer a atuação das entidades sindicais dos servidores nos diferentes momentos do ciclo orçamentário, desde a apresentação do Plano Plurianual (PPA), passando pela apreciação da LDO e encerrando com a votação da LOA.

vi. a negociação dos servidores envolve, além dos servidores e suas entidades representativas, os demais gestores públicos e diversos outros atores, entre eles, parlamentares e organizações da sociedade civil, além dos destinatários dos serviços oferecidos à população;

vii. em muitos casos, a autonomia das entidades de servidores públicos na negociação é bastante reduzida, pois os orçamentos de cada órgão são rígidos e admitem pequena margem para realocação de recursos;

viii. há disputas entre os diversos órgãos e carreiras nas diversas esferas do Poder Executivo pela apropriação da cota orçamentária relativa à remuneração, o que torna bastante complexa a elaboração de pautas comuns e formação de consensos políticos. A pulverização de interesses e demandas entre categorias e entidades representativas dificulta a unificação dos processos de negociação e mobilização. Portanto, o instituto da data-base existente na negociação coletiva dos trabalhadores na iniciativa privada dificilmente se aplicaria à realidade dos servidores. E, de fato, a ela não se aplica.

Ainda em relação à negociação coletiva, parte das dificuldades decorre da interpretação majoritária do STF sobre sua inconstitucionalidade, conforme a ADI 492/1992. Entretanto, essa interpretação não impediu a proposição e tramitação de projetos sobre o tema, sendo os mais recentes os Projetos de Lei 4.795/2019 (Câmara dos Deputados) e 711/2019 (Senado Federal). Esses projetos visam efetivar a Convenção 151 da OIT, ratificada pelo Congresso Nacional em 2010 e vigente desde 2013. Ambos se manifestaram por um “modelo temperado” de negociação coletiva.<sup>35</sup>

No setor privado, empregados e empregadores possuem mais liberdade para definir os parâmetros do acordo resultante, pois o objetivo do negócio empresarial é a obtenção de lucro - que pode ser “distribuído” entre os empregados conforme a situação econômica e financeira da empresa - e a capacidade de pressão dos sindicatos e trabalhadores. A Reforma Trabalhista de 2017, inclusive, permite que os acordos prevaleçam sobre a lei, ainda que prevejam condições menos favoráveis.

Na visão de Vieira Jr. (2013), “é inadmissível e insustentável constitucionalmente (...) a adoção, sem qualquer ponderação, da negociação coletiva, desconsiderando as balizas constitucionais referentes ao princípio da reserva legal, ao equilíbrio orçamentário financeiro e à responsabilidade fiscal.” A existência dessas balizas é o elemento que caracteriza o modelo “temperado” de negociação coletiva, compatível com os termos da Convenção nº 151 da OIT e com a Constituição de 1988.

Vieira Jr. também pondera que: “O modelo temperado de negociação coletiva (...) é fiel à solitária e corajosa manifestação do Ministro Marco Aurélio no julgamento da ADI nº 492, em que sustentava a possibilidade de

interpretação conforme a Constituição para admitir a negociação coletiva no setor público, harmonizada com os demais preceitos constitucionais relacionados às prerrogativas do Estado na condução das questões referentes aos servidores públicos.”

O autor prossegue dizendo que “o debate sobre a negociação coletiva no setor público está definitivamente inserido na agenda dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário”, e que, portanto, “trata-se de buscar uma alternativa normativa viável, constitucionalmente sustentável, que fomente a autocomposição dos conflitos, densifique os direitos sociais dos servidores públicos e reduza a judicialização dessas demandas”.

A regulamentação do direito de negociação coletiva dos servidores, portanto, é desejável e cabível do ponto de vista legal, existindo em trâmite dois projetos (supracitados) de igual teor que poderiam ser apreciados e aprovados na atual legislatura.

Em relação ao direito de greve, as especificidades se relacionam basicamente às noções de “atividades essenciais” e “necessidades inadiáveis”. Em se tratando de serviços prestados e atividades realizadas pelo Estado, pode-se dizer, em tese, que quase todos se encaixam nessas noções. Os que criticam esse direito baseiam-se na visão estreita de que uma greve de servidores entraria em conflito com a própria missão do setor público para com a sociedade. Com base nessa visão, o direito de greve foi negado aos servidores por muitas décadas pelas legislações constitucional e ordinária. Entretanto, a Constituição Federal de 1988 estendeu esse direito aos servidores, deixando sua regulamentação para a lei ordinária.

Dessa maneira, que princípios e parâmetros devem orientar a elaboração de uma lei de greve específica para os servidores,

<sup>35</sup> Segundo Vieira Jr. (2013: pg. 26), em estudo fundamental sobre a regulamentação do direito de negociação coletiva no setor público, “a negociação coletiva pura, transportada da experiência trabalhista privada, é inconstitucional quando aplicada ao setor público.”

considerando a natureza peculiar de suas atividades e a missão social do serviço público? Como a greve nesse setor, muitas vezes, impõe mais ônus à sociedade que aos servidores públicos, gerando potenciais conflitos entre servidores e cidadãos, que mecanismo legal poderia ser criado para resolver ou mitigar conflitos decorrentes dos movimentos paredistas?

Tais questões devem ser contempladas em qualquer proposta de regulamentação do direito de greve no setor público. Neste sentido, o PL 375/2019 visa à sua regulamentação no setor público, previsto no inciso VII, Artigo 37 da Constituição Federal. Ainda de acordo com Vieira Jr. (2013): “Não é razoável supor que a CF tenha admitido, expressamente, o direito à livre associação sindical dos servidores, em seu art. 37, inciso VI, o direito de greve no inciso VII do mesmo artigo, e não tenha admitido a negociação coletiva, obedecidas as balizas constitucionais. Fosse verdadeira essa construção, estaria desmontado o clássico eixo que sustenta as relações trabalhistas, e, por extensão, as relações jurídico-estatutárias, composto por: livre organização sindical, negociação coletiva e direito de greve. É imperiosa, portanto, a construção de base normativa que: i) reafirme a possibilidade de livre organização dos servidores para reivindicar o que consideram seus direitos; ii) crie espaço possível de negociação, submetido aos limites constitucionais e legais; e, por fim, iii) viabilize o exercício do direito de greve, na hipótese de as negociações resultarem infrutíferas.”

Tendo em vista a regulamentação do direito de greve, entretanto, cabem muitas reservas quanto ao projeto mais recente (375/2018) que claramente restringe e cons-

trange seu exercício pelos servidores. Trata-se de matéria extremamente complexa e sensível que deve considerar, ao mesmo tempo, o legítimo exercício de um direito constitucional – indissociável, tanto do direito de negociação coletiva, como da mais ampla liberdade de organização sindical –, bem como as necessidades da sociedade em relação aos serviços prestados pelo Estado que são financiados por ela por meio de impostos. O Projeto de Lei 375/2018, infelizmente, não contempla essas premissas e contém indisfarçável viés restritivo das liberdades sindicais.

Em suma: a regulamentação do exercício desses direitos deveria ser objeto de um único projeto de lei, entendendo-se que ambos estão intrinsecamente relacionados, pois, negociação coletiva e greve são aspectos centrais de um sistema democrático de relações de trabalho. Ambos os aspectos se inserem nesses objetivos, pois permitirá aos servidores e ao Estado previsibilidade e segurança em relação à evolução dos gastos com a folha de pagamentos, evitará a cristalização de “castas funcionais” em detrimento da melhoria das condições de vida e trabalho da ampla maioria dos servidores, sinalizará à sociedade uma gestão profissional e transparente da gestão de recursos humanos no setor público, reduzirá a conflitividade das relações de trabalho entre Estado e servidores e os custos sociais de greves que poderiam ser evitadas pela existência de negociações permanentes.

<sup>36</sup> Idem, ibidem, P.26

<sup>37</sup> Idem, ibidem, P.26

<sup>38</sup> Idem, ibidem, P.27

<sup>39</sup> Idem, ibidem, P.28

<sup>40</sup> Idem, ibidem, P.28

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

### A Hora do Estado Nacional e da Solidariedade Social.

Este texto buscou cumprir três objetivos fundamentais: i) organizar e apresentar informações, conhecimentos e argumentos, visando qualificar o debate público sobre o tema da reforma administrativa proposta pelo governo Bolsonaro/Guedes; ii) com isso, cumprir o papel de instrumentalizar segmentos organizados da opinião pública, tais como fundações e partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais, setores de mídia etc. para a grande tarefa cívica da sensibilização política necessária ao discernimento das questões em jogo; e iii) permitir, por fim, que todo esse esforço conjunto – que precisa ser contínuo, coletivo e cumulativo – possa ser capaz de ajudar na mobilização da sociedade para o enfrentamento e superação positiva das diversas crises em curso.

No que se refere à reforma administrativa, o Brasil possui, hoje em dia, por meio das entidades representativas dos servidores, o mais completo estoque potencial de conhecimentos sobre as estruturas e as formas de funcionamento da adminis-

tração pública federal brasileira. Seja por meio de estudos técnicos que elas produzem, seja simplesmente pelo conhecimento tácito que os servidores possuem sobre o cotidiano de virtudes e problemas do Estado, o fato é que são os próprios servidores públicos, os que mais têm condições de produzir a melhor explicação situacional possível e as mais adequadas e aderentes proposições ou soluções para os problemas de desenho organizacional e de desempenho institucional do governo federal.

A reforma administrativa do governo federal, como visto, centra-se fundamentalmente na redução do tamanho do Estado e na compressão do gasto público, daí derivando as medidas de congelamento e redução da remuneração, avaliação do desempenho individual para demissão de servidores, redução radical do número de carreiras e cerceamento da atividade sindical no serviço público. Em essência, tais propostas carecem de compreensão sistêmica sobre os condicionantes e determinantes do desempenho estatal no campo das políticas públicas, algo que foi demonstrado ao longo do texto e pode ser resumido pelo Quadro 7.

<sup>41</sup> Em parceria com o Fonacate (Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado), a Afipea-Sindical (Associação e Sindicato Nacional dos Funcionários do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) tem trabalhado praticamente todos os temas da Reforma Administrativa, razão pela qual julgamos pertinente lançar a público uma série de documentos chamados Cadernos da Reforma Administrativa (<http://afipeasindical.org.br/noticias/cadernos-sobre-reforma-administrativa/>), com intuito de qualificar o debate junto ao governo, parlamento, mídia, academia etc. Os assuntos que compõem os Cadernos da Reforma Administrativa estão sendo debatidos e produzidos sob a constatação de que a dimensão fiscal que vem orientando todo o conjunto de propostas e discursos governamentais sobre o tema (vide PECs 186, 187 e 188 de 2019 3 PEC 32 de 2020) é claramente insuficiente, diria mesmo, contraproducente, para uma compreensão e solução adequadas acerca dos problemas que de fato estão presentes da administração pública federal brasileira. Desta maneira, os Cadernos da Reforma Administrativa percorrem alguns dos principais aspectos que deveriam compor o centro de qualquer reforma que de fato se pretenda voltada à racionalização da estrutura estatal e à melhoria do desempenho institucional agregado do setor público brasileiro, medido este não apenas pelo critério rápido e fácil da eficiência do gasto público, mas principalmente pelos critérios da eficácia e efetividade da ação pública.

**Quadro 7: Reforma Administrativa Republicana e Democrática X  
Reforma Administrativa Liberal-Gerencialista do Governo Federal.**

<b>Reforma Republicana e Democrática</b>	<b>Reforma Liberal-Gerencialista</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>. Estabilidade funcional e proteção contra arbitrariedades.</li> <li>. Remuneração adequada e previsível ao longo do ciclo laboral.</li> <li>. Qualificação elevada e capacitação permanente atrelada à progressão e interesse público.</li> <li>. Cooperação interpessoal e intra/inter organizacional como fundamento do processo de trabalho no setor público.</li> <li>. Liberdade de organização e autonomia de atuação sindical</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Flexibilidade quantitativa por meio da expansão das possibilidades de demissão.</li> <li>. Flexibilização remuneratória e redução das despesas com funcionalismo.</li> <li>. Responsabilização individual pela capacitação e pela progressão funcional.</li> <li>. Promoção da competição interpessoal e da concorrência intra/inter organizacional.</li> <li>. Obstaculização da organização e da atuação sindical</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

Em síntese, no cerne das propostas do atual governo estão: como fundamento, a negatividade intrínseca do Estado; e como desiderato, a destruição de sua índole pública e potencialmente transformadora. Em consequência, se bem-sucedidas, restarão: um Estado plutocrático; e organizações, instituições e servidores a serviço dos mercados ao máximo liberalizados e dos privilégios e status quo dos grupos no comando do poder político. Evidentemente, esse não é um cenário que aponte para nada parecido com soberania nacional, sustentabilidade ambiental, inovação produtiva, inclusão ou participação social. Por outro lado, as evidências disponíveis demonstram cabalmente a relevância das organizações públicas e carreiras de Estado para qualquer projeto de desenvolvimento que ainda se almeje ao Brasil neste

século XXI. Desmontar tais capacidades em nome de um fundamentalismo liberal anacrônico vai, ao mesmo tempo, destruir o potencial transformador que a sociedade brasileira construiu por meio do Estado ao longo de mais de cem anos de República, como comprometer as chances de emancipação e desenvolvimento social de sua população – sobretudo a mais vulnerável – justamente num contexto econômico (nacional e internacional) marcado por enorme complexificação, frente à qual soluções aparentemente rápidas e fáceis se mostram, de saída, fadadas ao fracasso. Ao final das contas, ao Estado importa ser agente capaz e ativo no enfrentamento e resolução dos grandes problemas nacionais, tendo sempre como destino a melhoria das condições de vida da população e a projeção do Brasil como nação livre, sobe-

<sup>42</sup> Proveniente do grego, a palavra Plutocracia significa governo da riqueza, ou seja, trata-se de um sistema político em que o poder está concentrado nas mãos dos indivíduos que são detentores das fontes de riqueza da sociedade. A Plutocracia pode ser vista, em alguns casos, como uma forma de oligarquia, na medida em que grupos se organizam e se articulam para manterem-se no poder, controlando o governo. A Plutocracia exerce presença real quando os representantes políticos atendem interesses sobretudo daqueles que os apoiaram no financiamento do processo eleitoral, deixando de ser o cargo público uma representação legítima do voto e do povo. Deste modo, o financiador – direta ou indiretamente – exerce controle sobre as ações do seu representante no comando do governo.

rana, sustentável, igualitária, democrática, justa etc. A reforma que importa fazer avançar, portanto, é aquela que tenha no fortalecimento das funções sociais de Estado e na valorização e profissionalização dos servidores públicos um de seus eixos principais.

Para tanto, no Brasil, o regime jurídico dos servidores públicos civis (RJU) consiste em um conjunto de regras de direito público que trata dos meios de acessibilidade aos cargos públicos, da investidura em cargo efetivo e em comissão, das nomeações para funções de confiança, dos deveres e direitos dos servidores, da promoção e respectivos critérios, do sistema remuneratório, das penalidades e sua aplicação, do processo administrativo e da aposentadoria.

Adicionalmente, tanto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) quanto na Constituição Federal Brasileira (1988), o direito ao trabalho digno (ou trabalho decente, conforme a Organização Internacional do Trabalho - OIT), aparece como elemento central e estruturante da sociedade. Neste sentido, ao falarmos do tema emprego público, estamos na realidade falando de parcela de postos de trabalho criados por decisão e demanda política do Estado, com vistas tanto a uma ocupação institucional condizente, proporcionada pelo poder público, como visando incrementar uma das capacidades estatais fundamentais para colocar em marcha políticas públicas de vários tipos e abrangências.

Desta feita, o emprego público tende a ser não apenas um emprego de qualidade e dignidade elevadas no espectro total de ocupações em uma sociedade emergente como a brasileira, como ainda se reveste de atribuições e competências algo distintas daquelas que prevalecem no mundo das contratações privadas. De um lado,

tende a ser uma ocupação de qualidade relativa elevada, porque sendo o Estado o empregador em primeira instância, há obviamente a necessidade de que se cumpram todos os requisitos legais e morais mínimos à contratação e manutenção desses empregos sob sua custódia e gestão. Requisitos esses que dizem respeito, basicamente, às condições gerais de uso (jornada padrão), remuneração (vencimentos equânimes), proteção (saúde, segurança e seguridade nas fases ativa e pós-laboral), representação (sindicalização e demais direitos consagrados pela OIT) e acesso à justiça contra arbitrariedades porventura cometidas pelo Estado-empregador.

De outro lado, há distinções claras relativamente aos empregos do setor privado, dada a natureza pública dessas ocupações que se dão a mando do Estado e a serviço da coletividade, cujo objetivo último não é a produção de lucro, mas sim a produção de cidadania e bem-estar social. O emprego público não está fundado – conceitual e juridicamente – em relações contratuais tais quais aquelas que tipificam as relações de assalariamento entre trabalhadores e empregadores no mundo privado. Ao contrário, o servidor público estatutário possui uma relação de deveres e direitos com o Estado-empregador e com a própria sociedade, ancorada desde a CF-1988 no chamado Regime Jurídico Único (RJU). Desta maneira, todos os aspectos apresentados e discutidos neste texto justificam a permanência de um regime diferenciado de contratação e gestão dos servidores públicos, um regime jurídico único (RJU) nos termos da Constituição Federal brasileira em vigor (cf. art. 39, caput, CF-1988). Com isso, uma verdadeira política nacional de recursos humanos no setor público deve ser capaz de promover e incentivar a profissionalização da burocracia pública a partir de um modelo re-

flexivo de gestão de pessoas e do desempenho institucional, atrelado diretamente ao ciclo laboral no setor público.

Em suma, uma coisa é aperfeiçoar instrumentos existentes de avaliação, ética, conduta, desempenho, o que sempre é e será bem-vindo; outra bem diferente, e que deve ser evitada, é, sob os mantras da produtividade e do ajuste fiscal a qualquer preço, sujeitar o servidor à demissão por subjetividade das chefias e arbítrio ou incompreensão dos governantes. Neste sentido, em linha oposta à agenda governamental, visando alargar o horizonte de discussões e de proposições sobre o tema, indicamos abaixo algumas diretrizes gerais para avançarmos no detalhamento técnico e jurídico adequado a uma reforma administrativa de matriz reflexiva e de índole republicana e democrática, voltada para um serviço público efetivo e de qualidade, condição sine qua non para o próprio desenvolvimento nacional em suas dimensões geopolítica, econômica, social, ambiental e institucional. São elas:

- i. Medidas para conferir mais e melhor transparência dos processos decisórios intragovernamentais e nas relações entre entes estatais e privados, bem como sobre resultados intermediários e finais dos atos de governo e das políticas públicas de modo geral. Este é um dos principais campos de atuação republicana contra a visão moralista e punitivista de combate à corrupção no país.<sup>43</sup>
- ii. Medidas para democratização da gestão pública: reforço dos prin-

cípios e mecanismos ligados ao mérito, transparência, autonomia, inovação, mobilidade e responsabilidade, tanto em nível individual como organizacional.

iii. Medidas para aperfeiçoamento cotidiano da gestão pública: instauração e difusão de novas tecnologias de informação, (tele)trabalho, gestão e comunicação intra e inter pessoais e organizacionais no âmbito do setor público e em suas relações com o mercado e a sociedade.

iv. Medidas para estimular mais participação social e melhor controle público sobre os poderes da União (Executivo, Legislativo, Judiciário) e Ministério Público, nos três níveis da federação. O empoderamento social no âmbito de conselhos e outras instâncias de compartilhamento de poder no âmbito dos três poderes constitucionais (e Ministério Público) é condição fundamental para o reequilíbrio de poder e valorização da esfera pública no país.

v. Medidas de recuperação e ativação das capacidades estatais de planejamento governamental e de coordenação estratégica dos investimentos e demais decisões das empresas estatais. Neste particular, é preciso compatibilizar a sustentabilidade empresarial de longo prazo com a função social pública das estatais, já que a eficiência microeconômica de curto prazo não pode estar acima da eficácia macroeconômica e da efetividade social

---

<sup>43</sup>No tocante à corrupção, a concepção neoliberal que tem sido predominante no Brasil criminaliza a política, legitima a adoção de leis, procedimentos e jurisprudências de exceção, prega a entrega do patrimônio público e dos serviços essenciais para o controle das grandes empresas privadas. Mas os brasileiros finalmente estão tomando consciência de que este caminho antidemocrático e antirrepublicano leva, ao contrário da visão simplista e punitivista, ao máximo de corrupção. Isto porque a corrupção não diz respeito especificamente ao Estado e à dimensão política do poder, mas sim às relações espúrias que se estabelecem entre interesses privados / privatistas e o Estado / esfera pública. Dito assim, a corrupção não é importante apenas na explicação da formação do Estado nacional, mas está também vinculada ao problema da desigualdade na medida em que esta é historicamente (re)produzida e mantida, essencialmente, pela corrupção do poder. Desta maneira, a luta contra a corrupção deve ser concebida de modo subordinado ao aprofundamento do caráter democrático e republicano do Estado brasileiro.

nos médio e longo prazos.

vi. Medidas de profissionalização e valorização da ocupação no (e do) serviço público, tais que uma verdadeira política de recursos humanos para o setor público brasileiro – que leve em consideração de modo articulado e orgânico as etapas de seleção, capacitação, alocação, remuneração, progressão e aposentação – esteja ancorada e inspirada pelos valores e princípios da república, da democracia e do desenvolvimento nacional.

Com tal conjunto de orientações sugeridas acima, o Estado nacional recuperaria poder e centralidade em virtude de sua capacidade sui generis de mediar os diferentes interesses presentes na comunidade política, para a construção de um referencial universalizante que se projeta ao futuro. Tais questões – e certamente outras mais – são cruciais para aprimorar o debate contemporâneo sobre a reforma do Estado necessária ao desenvolvimento brasileiro ainda no século XXI. As eventuais respostas dependem de uma compreensão adequada acerca do papel do Estado como promotor e provedor do desenvolvimento e têm nas proposições sugeridas acima um de seus pilares fundamentais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFIPEA-SINDICAL. Mitos Liberais acerca do Estado Brasileiro e Bases para um Serviço Público de Qualidade. Brasília: Afipea-Sindical; São Paulo: Ed. Quanta, 2019.
- BARBOSA DA SILVA, F. e CARDOSO JR., J. C. Assédio Institucional no Setor Público e o Processo de Desconstrução da Democracia e do Republicanismo no Brasil. Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa, Fonacate, 2020.
- BARZELAY, M. The new public management: improving research and policy dialogue. California: University of California Press, 2001.
- BASSI, C. M. Vendendo Gato por Lebre: a PEC dos fundos públicos (PEC187/2019) e uma estimativa dos recursos passíveis de liberação mediante a desvinculação das fontes. Brasília: Nota Técnica, Afipea-Sindical, 2020a.
- BASSI, C. M. Anacronismos da PEC 188/2019: crítica à proposta de descentralização do salário-educação. Brasília: Nota Técnica, Afipea-Sindical, 2020b.
- BOUCKAERT, G.; BALK, W. Public productivity measurement: diseases and cures. *Public Productivity & Management Review*, v. 15, n. 2, p. 229-235, 1991.
- BUARQUE DE HOLANDA, S. Raízes do Brasil. São Paulo: Cia das Letras, 1995 (original de 1936).
- CALABREZ, F. Introdução à Economia Política: o percurso histórico de uma ciência social. Curitiba: Intersaberes, 2020.
- CAMARGOS, R. A Regulamentação do Direito de Negociação Coletiva e de Greve no Setor Público Brasileiro. Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa, Fonacate, 2020.
- CARDOSO JR., J. C. e BERCOVICI, G. Re-pública, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013.
- CARDOSO JR. J. C. e CERQUERIA, B. S. Reforma Administrativa, Mitos Liberais e o Desmonte do Estado Brasileiro: riscos e desafios ao desenvolvimento nacional. Brasília: RBPO (Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento), vol. 9, nº 2, 2019.
- CARDOSO JR., J. C. e PIRES, R. R. Gestão de Pessoas e Avaliação de Desempenho no Setor Público Brasileiro: crítica à proposta fiscal-gereencialista da reforma administrativa e diretrizes para um modelo de Estado orientado à reflexividade, inovação e efetividade. Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa, Fonacate, 2020.
- CARDOSO JR., J. C. Mitos Liberais sobre o Estado Brasileiro e Diretrizes para uma Reforma Administrativa Republicana, Democrática e Desenvolvimentista. Belo Horizonte: RFDPE (Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico), ano 9, n. 16, 2020.
- CARDOSO JR., J. C. Brasil Rumo à Catástrofe: desmonte do Estado e condições para superação da crise. Curitiba: Appris, 2020, no prelo.
- CARDOSO JR., J. C. Anacronismos da PEC 188/2019: equilíbrio fiscal intergeracional e colapso social. Brasília: Nota Técnica, Afipea-Sindical, 2020.
- CARDOSO JR., J. C. Política e Planejamento no Brasil Contemporâneo: tensões estruturais das políticas públicas federais em 30 anos da CF (1988-2018). In: CARDOSO JR., J. C. Planejamento Governamental para Céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil. São Paulo: Quanta, 2020.
- CARVALHO, S. S. Qualificando o Debate sobre os Diferenciais de Remuneração entre Setores Público e Privado no Brasil. Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa, Fonacate, 2020.
- COSTA, J. S., SILVEIRA, F. G., AZEVEDO,

- B. S., CARVALHO, S. S. e BARBOSA, A. L. H. Heterogeneidade do Diferencial Salarial Público-Privado. Rio de Janeiro: Boletim do Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, Ipea, n. 86, abril 2020.
- DOMINGUES, E.P; CARDOSO, D.F; MAGALHÃES, A.S; SIMONATO, T.C. Efeitos Contracionistas da PEC Emergencial: o impacto da incerteza do pagamento de salários do setor público na economia brasileira. Belo Horizonte, Nota Técnica NEMEA, fev., 2020.
- FAORO, R. Os Donos do Poder. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2001 (original de 1958).
- FONACATE (Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado). Exame Crítico da PEC 32/2020: dever constitucional de proteção da segurança jurídica. Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa, n. 13, 2020.
- GALA, P. e RONCAGLIA, A. Brasil, uma economia que não aprende. São Paulo: Edição do Autor, 2020.
- JANN, W.; REICHARD, C. Melhores Práticas na Modernização do Estado. Revista do Serviço Público v.53, n.3, p. 31-50, 2002.
- NEIVA, E. R. Gestão e Avaliação de Desempenho no Setor Público Brasileiro: aspectos críticos e discussão sobre as práticas correntes. Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa, Fonacate, 2020.
- NETO, A. M. Reforma no Pacto Federativo: implicações e consequências das proposições da PEC 188/2019. Brasília: Nota Técnica, Fonacate, 2020.
- PIRES, R. R. Flexibilidade, Consistência e Impactos na Gestão do Desempenho Burocrático: subsídios para uma nova sistemática de acompanhamento e avaliação do desempenho da inspeção do trabalho no Brasil. Brasília: OIT (Organização Internacional do Trabalho), 2010.
- PRAZERES, A. H. O Instituto da Estabilidade como Instrumento para a Manutenção do Interesse Público. Mimeo, em: <https://www.monografias.com/pt/trabalhos3/estabilidade-instrumentomanutencao-interesse-publico/estabilidade-instrumentomanutencao-interesse-publico4.shtml>, 2019.
- QUEIROZ, A. A. e SANTOS, L. A. O Ciclo Laboral no Setor Público. Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa, Fonacate, 2020.
- RAIMUNDO, L. C. e ABOUCHEDID, S. C. Plano Mais Brasil do Governo Federal: análise da PEC 187/2019 – extinção dos fundos públicos, desorganização do Estado e fragilização das políticas públicas. Brasília: Nota Técnica, Fonacate, 2020.
- RUAS, J. A. E ABOUCHEDID, S. C. Misallocation (Má Alocação de Recursos)? O debate sobre produtividade e os caminhos para o crescimento econômico no Brasil. Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa, Fonacate, 2020.
- SILVA, B, S. O Princípio da Estabilidade e seu Propósito. Mimeo, em: <https://jus.com.br/artigos/55179/o-principio-da-estabilidade-eseu-proposito>, 2013.
- TAVARES, J. F.; GREGGIANIN, E.; VOLPE, R. A. Subsídios à Apreciação da PEC nº 186, de 2019: medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio. Brasília: Estudo Técnico n. 50, 2019.
- TILLY, C. Democracia. Petrópolis: Vozes, 2007.
- VIEIRA JR., R. J. A. A Constitucionalidade da Negociação Coletiva no Setor Público Brasileiro. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, Textos para Discussão, n. 135, 2013.
- WEBER, M. O que é a Burocracia. São Paulo: Conselho Federal de Administração, s/d.

