

# afipea

Sindicato Nacional dos  
Servidores do Ipea

Associação dos  
Funcionários do Ipea

## PEC 32/2020: RAZÕES PARA DERROTÁ-LA

### NOTA TÉCNICA 20

Por: José Celso Cardoso Jr.

**PEC 32/2020: RAZÕES PARA DERROTÁ-LA****SUMÁRIO**

- 1. Reforma Administrativa na Europa: retração do Estado impacta negativamente capacidades e funções públicas, dinamismo econômico e proteção social e laboral.**  
*José Celso Cardoso Jr.; Regina Coeli Moreira Camargos*
- 2. Reforma Administrativa Bolsonaro/Guedes e a Destruição do Brasil.**  
*José Celso Cardoso Jr.; Rudinei Marques*
- 3. Desmascarando fake news sobre o emprego público no Brasil: ocupação, escolarização e o diferencial de remunerações frente ao setor privado.**  
*José Celso Cardoso Jr.; Félix Lopez*
- 4. A Atuação do Estado no Domínio Econômico com a PEC 32/2020: vícios privados, prejuízos públicos.**  
*José Celso Cardoso Jr.; Gilberto Bercovici*
- 5. Inovação na Administração Pública: da CF-1988 aos modismos gerencialistas da PEC 32/2020.**  
*José Celso Cardoso Jr.*
- 6. Inovação Institucional no Setor Público Brasileiro: o caso de sucesso dos dez anos da Diest/Ipea e a oportunidade perdida da PEC 32/2020.**  
*José Celso Cardoso Jr.*
- 7. Desempenho no Setor Público depende de Escolarização Elevada, Capacitação Permanente e Cooperação no Processo de Trabalho.**  
*José Celso Cardoso Jr.; Roberto R. Pires*
- 8. Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável.**  
*José Celso Cardoso Jr.*
- 9. Concursos Públicos, Profissionalização Burocrática e Desempenho Institucional: reforma administrativa CF/1988 versus PEC 32/2020.**  
*José Celso Cardoso Jr.*
- 10. A Estabilidade Funcional dos Servidores nos Cargos Públicos.**  
*José Celso Cardoso Jr.*
- 11. PEC 32/2020 e a volta do Estado Liberal-Patrimonial-Oligárquico no Brasil.**  
*José Celso Cardoso Jr.; Félix Lopez*
- 12. Reforma Administrativa e Assédio Institucional no Setor Público Brasileiro: efeitos perversos da PEC 32/2020.**  
*José Celso Cardoso Jr.; Frederico A. Barbosa da Silva*
- 13. O Abismo é logo ali! Mas há uma saída à esquerda...**  
*José Celso Cardoso Jr.*

## 1.

**Reforma Administrativa na Europa: retração do Estado impacta negativamente capacidades e funções públicas, dinamismo econômico e proteção social e laboral.**

*José Celso Cardoso Jr.<sup>1</sup> & Regina Coeli Moreira Camargos<sup>2</sup>*

Diante do vendaval de *fake news* e ameaças aos servidores públicos propagados pelo governo Bolsonaro/Guedes e defensores, acerca das supostas – e irreais – vantagens da PEC 32/2020, resolvemos mapear evidências acerca dos impactos de reformas administrativas de mesma inspiração e já em implementação em países da União Europeia desde a crise financeira internacional de 2008, cujos desdobramentos seguem em curso.

Para tanto, apresentamos nesse artigo um resumo – não exaustivo, mas suficiente – das principais conclusões do livro *Public Sector Shock. The impact of policy retrenchment in Europe*, organizado por Daniel Vaughan-Whitehead, economista sênior da OIT (Organização Internacional do Trabalho).<sup>3</sup> A publicação descreve em profundidade as características e principais efeitos das reformas administrativas que ocorreram em diversos países da União Europeia a partir da referida crise. A partir do título o leitor antevê o que encontrará em suas mais de 600 páginas.

Nos países mais desenvolvidos da Europa, observou-se aprofundamento da retração do Estado na prestação de serviços à sociedade, algo que já vem ocorrendo desde o fim dos anos 1970. Mas, nos países menos desenvolvidos e na periferia do capitalismo europeu, houve reformas abruptas, que num curto espaço de tempo, modificaram substancialmente ou mesmo extinguiram diversas estruturas do Estado em áreas centrais dos respectivos sistemas de bem-estar social. Em uns e noutros casos observaram-se alterações qualitativas e quantitativas para pior no atendimento do Estado às demandas sociais em áreas como educação, saúde, segurança pública e sistemas de intermediação de emprego. Além disso, em todos os casos, houve redução no quadro de servidores, piora nas condições de trabalho e precarização das formas de contratação, demissão e remuneração. Em suma, observou-se generalizado aumento da desproteção social e da insegurança laboral no setor público em todos os países.

---

<sup>1</sup> Doutor em economia pelo IE-Unicamp, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea. Atualmente exerce a função de Presidente da Afipea-Sindical e nessa condição escreve esse texto.

<sup>2</sup> Bacharel em Ciências Econômicas pela FACE/UFGM (1987), doutora em Ciência Política pela FAFICH/ UFGM (2008), pesquisadora em pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico no CESIT/IE/Unicamp (2020). Economista do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) entre 1993 a 2018.

<sup>3</sup> VAUGHAN-WHITEHEAD, DANIEL (org.). *Public Sector Shock: the impact of policy retrenchment in Europe*. Co-edição OIT e Editora Cheltenham (UK/ USA), 2013. Ver também CAMARGOS, REGINA C. M. *Reformas Administrativas no Brasil e no Mundo: revisão bibliográfica sugere cautela extrema com a importação de ideias e modelos estrangeiros*. Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa n. 18, Fonacate, 2021. Disponível em <https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2021/04/Cadernos-Reforma-Administrativa-18-V3.pdf>. O caso brasileiro, por sua vez, está bem explicitado nos livros organizados por: i) CARDOSO JR., JOSÉ CELSO (org.). *Reforma Administrativa Bolsonaro/Guedes: autoritarismo, fiscalismo, privatismo*. Brasília: Afipea-Sindical, 2021. Disponível em <https://afipeasindical.org.br/content/uploads/2021/04/Reforma-Administrativa-Autoritarismo-Rev14abr.pdf>; e ii) MARQUES, RUDINEI & CARDOSO JR., JOSÉ CELSO (orgs.). *Rumo ao Estado Necessário: críticas à proposta de governo para a reforma administrativa e alternativas para um Brasil republicano, democrático e desenvolvido*. Brasília: Fonacate, 2021. Disponível em <https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2021/03/Livro-Fonacate-2021-V8.pdf>.

As reformas – *abrangentes, profundas e velozes* – ocorreram por meio de cortes lineares e indiscriminados no orçamento, visando conter ou reduzir o déficit público, e resultaram no congelamento do investimento governamental em áreas como previdência, saúde e educação, além de demissões e cortes na remuneração dos servidores. As reformas são *abrangentes*, pois envolvem e afetam uma ampla gama dentre as principais áreas de atuação governamental. São *profundas*, já que promovem modificações paradigmáticas, e não apenas paramétricas, nos modos de organização e funcionamento das respectivas áreas. E são *velozes*, pois estão ocorrendo em ritmo tal que setores oposicionistas e mesmo analistas especializados mal conseguem acompanhar o sentido mais geral das mudanças em curso, as quais apontam em direção ao enfraquecimento da democracia e ampliação das desigualdades sociais.

De acordo com Daniel Vaughan-Whitehead, cada programa teve características e ritmo próprio de aplicação, sendo mais radicais nos países menos desenvolvidos da União Europeia. Alguns programas foram diretamente impostos aos governos de países como Grécia, Portugal e do leste do continente pela chamada Troika, organismo formado pelo Banco Central Europeu, FMI e Comissão Europeia. Nesses países, o teor das reformas do setor público foi nitidamente *fiscalista* e *privatista* ou, nos termos do autor, limitaram-se a ajustes quantitativos, à transferência de ativos e da gestão de órgãos públicos para empresas e entidades do setor privado. Por sua vez, os países que vinham implantando reformas de caráter mais estrutural desde os anos 1980, como Alemanha, Suécia, Reino Unido e França, aprofundaram o ajuste quantitativo do setor público e a privatização dos seus respectivos sistemas de proteção social, embora tentando manter alguma regulação estatal sobre eles para mitigar a diminuição da cobertura e da qualidade do atendimento às demandas da sociedade por serviços essenciais.

Na avaliação do autor, mesmo os países que fizeram reformas menos fiscalistas e privatistas não obtiveram resultados virtuosos. A médio e longo prazos, os sucessivos cortes orçamentários, a gradativa precarização das condições de trabalho dos servidores, o recurso indiscriminado ao *outsourcing* e às parcerias com a iniciativa privada para realização de atividades essenciais, dentre outros fatores, resultaram em custos muito elevados, tais como o aumento das desigualdades e a redução do dinamismo econômico.

Obviamente, os países menos desenvolvidos que fizeram ajustes ainda mais severos – por imposição de organismos internacionais – colheram resultados muito piores, pois, em geral, suas estruturas econômicas e seus sistemas de bem-estar eram menos robustos que os dos países mais desenvolvidos. Mas, em ambos os casos, como tais reformas aconteceram em contextos desfavoráveis, caracterizados por altas taxas de desemprego e baixo dinamismo econômico, acabaram contribuindo para agravar os problemas já existentes.

Dentre as principais consequências desse tipo de reformas administrativas se destacam: **i)** Aumento dos conflitos trabalhistas no setor público; **ii)** Achatamento salarial nos níveis hierárquicos mais elevados da administração pública, o que tem levado a uma onda de aposentadorias precoces e desligamentos voluntários de profissionais mais qualificados; **iii)** Redução expressiva das diferenças salariais entre servidores de carreira e funcionários das prestadoras de serviços e organizações sociais nos níveis hierárquicos menos graduados da administração pública, em detrimento dos primeiros, o que tem gerado desmotivação e queda na produtividade sistêmica; **iv)** Substituição gradativa, mas contínua, de servidores com contratos a prazo indeterminado por outros com contratos temporários e a tempo parcial; **v)** Aumento das desigualdades salariais de gênero, pois os cortes e congelamentos de salários, benefícios e promoções afetaram sobremaneira as categorias funcionais com maior participação de mulheres, como saúde, educação e serviços de assistência social; **vi)** Queda na qualidade dos serviços públicos oferecidos à população, devido ao rebaixamento das condições de trabalho dos servidores, aumento das jornadas de trabalho, demissões e aposentadorias precoces, congelamento das promoções e progressões funcionais e redução dos investimentos em

infraestrutura, qualificação e treinamento; **vii)** As reformas fiscalistas do setor público foram frequentemente acompanhadas por campanhas de desqualificação dos servidores, imputando-lhes privilégios inaceitáveis num contexto de crise geral do mercado de trabalho; **viii)** O rebaixamento salarial e das condições de trabalho no setor público está prejudicando a luta por direitos trabalhistas na iniciativa privada, pois o estatuto de proteção social ao trabalho no Estado sempre foi uma referência importante para o sindicalismo no setor privado; **ix)** O rebaixamento das condições de trabalho de servidores públicos mais qualificados no leste europeu está estimulando movimentos migratórios desses profissionais para países mais desenvolvidos do continente; e **x)** Na maioria dos países, as reformas foram realizadas sem qualquer negociação com servidores e demais segmentos da sociedade afetados por elas, exceção feita àqueles que tinham práticas mais longevas e consolidadas de diálogo social. Ademais, observaram-se restrições ao direito de greve e de negociação coletiva que resultaram em intensificação dos conflitos trabalhistas e queda nas taxas de sindicalização no setor público.

Portanto, tudo somado, ao contrário do argumento disseminado pelos defensores das reformas e ajustes, inclusive a OCDE, esses processos não resultaram em aumento da eficiência (e muito menos ainda da eficácia e efetividade) dos serviços prestados pelo Estado. Na realidade, em diversos casos, levaram à queda do desempenho do conjunto do setor público e da qualidade dos serviços. O autor também menciona que os cortes no investimento público em áreas como tecnologia da informação, segurança e sistemas de justiça estão levando, respectivamente, à fragilização dos sistemas nacionais de estatísticas, ao aumento da violência e da corrupção endêmica.

Para Daniel Vaughan-Whitehead, qualquer reforma do setor público deveria ser precedida de minuciosa análise sobre o desempenho da economia e do setor público num longo período de tempo, bem como de projeções de resultados a longo prazo acerca de seus custos e benefícios. Isso porque reformas fiscalistas e privatistas podem até trazer resultados fiscais vistosos no curto prazo, mas costumam ensejar consequências socioeconômicas danosas, dificilmente reversíveis a médio e longo prazos.

Além disso, reformas dessa natureza requerem a existência de estruturas institucionais sólidas, constituídas por diversos órgãos e agências do Estado, que devem subsidiar os responsáveis pela implementação das reformas com informações, dados e análises para que a tomada de decisões se baseie em evidências e critérios objetivos e vise a melhoria das condições de vida dos cidadãos e o estímulo ao desenvolvimento econômico.

Também é desejável que as reformas sejam acompanhadas e avaliadas por organizações da sociedade civil, sindicatos de servidores, conselhos de usuários e concessionários de serviços públicos. Ou seja, uma reforma virtuosa do setor público deveria ter o diálogo social permanente como princípio e meio de realização, pois tende a afetar as condições de vida de milhares de pessoas.

Em síntese, após analisar os resultados das reformas administrativas ocorridas em 15 países da União Europeia desde a crise de 2008, Daniel Vaughan-Whitehead sugere uma proposta diferente para reformar o setor público, baseada nas seguintes premissas: **i)** Incrementalismo, evitando-se mudanças abruptas e disruptivas; **ii)** Diálogo social permanente; **iii)** Reformar com base em evidências, no planejamento, monitoramento e avaliação permanentes; **iv)** Fortalecimento do Estado Social; e **v)** Revisão profunda da teoria e política econômica dominante, notadamente no que se refere ao peso e papel das finanças públicas no processo de financiamento do desenvolvimento nacional em cada caso concreto.

Como se vê, há semelhanças inegáveis entre o desenho da PEC 32/2020, ora em tramitação apressada, e as reformas administrativas de cunho neoliberal implementadas recentemente na União Europeia. Nada garante que os maus resultados ali observados não sejam aqui replicados,

com o agravante de que, no Brasil, pretende-se desmontar estruturas estatais que sequer haviam sido plenamente implantadas desde a reforma administrativa republicana e democrática sugerida pela Constituição Federal de 1988.

Finalmente, a PEC 32/2020 causará enormes danos ao funcionalismo público, cuja maioria é representada por servidores de carreira selecionados mediante concursos que exigem formação educacional mais consistente. Um quadro funcional bem preparado, com dignas condições de trabalho e em constante profissionalização é, por sua vez, condição necessária para um atendimento eficiente e qualificado aos cidadãos.

Tal como em relação a outros temas da agenda econômica e social, sugerimos cautela extrema com a importação de ideias e modelos estrangeiros de reforma administrativa, claramente fadados ao fracasso em países tão heterogêneos e desiguais como o Brasil.

## 2.

**Reforma Administrativa Bolsonaro/Guedes e a Destruição do Brasil**

*José Celso Cardoso Jr.<sup>4</sup> & Rudinei Marques<sup>5</sup>*

Nesta quadra desoladora da vida nacional, em que a *terra brasílis* bem-aventurada se converteu em imenso necrotério, e a desesperança invadiu mentes e corações, exauridos diante da inépcia e da truculência, fardada ou não, ecoam funestas as palavras do precursor do realismo fantástico: “Hacia tantos años que no alzaba la cara, que me olvidé del cielo. Y aunque lo hubiera hecho, ¿qué habría ganado? El cielo está tan alto, y mis ojos tan sin mirada, que vivía contenta con saber dónde quedaba la tierra” (Pedro Páramo, Juan Rulfo).

Terá sido episódica a esperança de um Brasil mais justo e solidário? De uma economia desenvolvida, que reduzia pobreza e desigualdades? De um país altivo, com voz no cenário internacional? De uma sociedade livre e inclusiva, que exorcizava preconceitos e discriminações? De uma juventude que cruzava fronteiras, ávida por conhecimento e por um futuro digno?

Bastou pouco para perdermos o rumo. Dia a dia são atacados os fundamentos do Estado democrático de direito. São tão frequentes as agressões às instituições republicanas, à moralidade pública, ao meio ambiente e aos princípios da dignidade da pessoa humana insculpidos na Constituição Federal – e à própria Constituição – que hoje damos graças tão somente por pisarmos em terra firme, vale dizer, por estarmos vivos e podermos respirar.

Nesse contexto de terra devastada – pela doença, pela regressão produtiva e pelo retorno ao mapa da fome –, não é difícil perceber a inversão de prioridades na (des)ordem política nacional. A insanidade do governo Bolsonaro fez do Brasil o pior país do mundo na gestão da pandemia. Mas é um erro esperar razoabilidade da demência. Então a reforma administrativa aparece como panaceia dos problemas da nação.

Esta, em essência, representa a destruição do aparato estatal público que estava em árdua – mas profícua – construção no país desde a CF-1988. Da PEC-32 não se aproveita nada em termos dos verdadeiros requisitos necessários à melhoria do desempenho institucional agregado do setor público brasileiro. Trata-se de uma proposta de natureza e intenções antirrepublicanas, antidemocráticas e contrárias ao desenvolvimento nacional, cujos fundamentos e implicações estão bem documentados em dois livros recém-publicados: i) ***Rumo ao Estado Necessário: críticas à proposta de governo para a reforma administrativa e alternativas para um Brasil republicano, democrático e desenvolvido*** (Fonacate, 2021);<sup>6</sup> e ii) ***Reforma Administrativa Bolsonaro/Guedes: autoritarismo, fiscalismo, privatismo*** (Afipea-Sindical e Arca, 2021).<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Doutor em Economia, Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea e atual Presidente da Afipea-Sindical (Associação e Sindicato dos Funcionários do Ipea), condição na qual escreve este texto.

<sup>5</sup> Doutor em Filosofia, Analista de Finanças e Controle e atual Presidente do Fonacate (Fórum Nacional das Carreiras de Estado), condição na qual escreve este texto.

<sup>6</sup> ***Rumo ao Estado Necessário: críticas à proposta de governo para a reforma administrativa e alternativas para um Brasil republicano, democrático e desenvolvido***: <https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2021/03/Livro-Fonacate-2021-V8.pdf>

<sup>7</sup> ***Reforma Administrativa Bolsonaro/Guedes: autoritarismo, fiscalismo, privatismo***: [https://afipeasindical.org.br/content/uploads/2021/04/Reforma\\_Administrativa\\_Autoritarismo\\_Rev14abr.pdf](https://afipeasindical.org.br/content/uploads/2021/04/Reforma_Administrativa_Autoritarismo_Rev14abr.pdf)

Do ponto de vista propositivo, em ambos os livros, a nossa proposta consiste em reativar 3 ideias-forças, a saber:

1. **O desenvolvimento nacional como carro-chefe da ação do Estado**, ou seja, o Estado não existe para si próprio, mas como veículo para o desenvolvimento da nação. Nesse sentido, fortalecer as dimensões do planejamento estratégico público, da gestão participativa e do controle social – estratégias essas de organização e funcionamento do Estado – é fundamental para que possamos dar um salto de qualidade ainda no século XXI no Brasil.
2. **A necessidade de uma reforma do Estado de natureza republicana**, que traga mais transparência aos processos decisórios, no trato da coisa pública de modo geral, redirecionando a ação governamental para as necessidades vitais e universais da população.
3. **A revalorização da política e da democracia**: não há como fazer uma mudança dessa envergadura sem a participação bem informada da maioria da população. A democracia não é apenas um valor em si, mas também um método de governo, por meio do qual as vontades da maioria da população se manifestam, eleitoral e periodicamente. Mas também, para além da democracia representativa em crise, há elementos de uma democracia participativa – e mesmo deliberativa – que pressionam por mais e melhores espaços de existência e funcionamento.

Para lutar por um Estado moderno e serviços públicos 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.

Em direção oposta, com a proposta de reforma administrativa Bolsonaro/Guedes, o governo age para nivelar por baixo o padrão histórico brasileiro de condições e relações de trabalho, lançando também os trabalhadores do setor público ao patamar e práticas milenares da sociedade escravocrata nacional.

Aqui, não se dão conta de que o tal aumento de produtividade e a melhoria de desempenho institucional agregado do setor público será resultado, na verdade, de um trabalho longo e custoso, mas necessário, de *profissionalização da burocracia pública* ao longo do tempo. Não há, portanto, choque de gestão ou reforma liberal – menos ainda esta, de natureza autoritária, fiscalista e privatista – que superem ou substituam o acima indicado.

Diante de tais circunstâncias, ambas as publicações mencionadas acima cumprem papel fundamental nesse debate enviesado, ao desconstruir as falácias que os detratores do funcionalismo repetem à exaustão, mas, sobretudo, por tratar do tema com a responsabilidade que ele exige, com espírito público, sensibilidade social e rigor científico.

No Brasil, o novo coronavírus e o governo Bolsonaro deixarão um rastro de destruição sem precedentes. E o fortalecimento e a qualificação do serviço público serão condições indispensáveis para que o país retome sua caminhada civilizatória, para que nossa gente volte a olhar para o céu e, quem sabe, até mesmo sorrir.



## 3.

**Desmascarando *fake news* sobre o emprego público no Brasil: ocupação, escolarização e o diferencial de remunerações frente ao setor privado.<sup>8</sup>**

*José Celso Cardoso Jr.<sup>9</sup> & Félix Lopez<sup>10</sup>*

**1. Introdução.**

Há vários aspectos distorcidos ou negligenciados no debate sobre ocupação, escolarização e remunerações no setor público brasileiro. Isso torna indispensável prover insumos para uma discussão mais transparente e qualificada sobre essa parcela da força de trabalho a mando do Estado e a serviço da sociedade.

Em primeiro lugar, é enganoso presumir ser o “funcionalismo público” um todo homogêneo e indiferenciado. Os funcionalismos municipal, estadual e federal apresentam perfis – de inserção e atuação setorial e territorial, de escolarização e de remuneração, dentre outros aspectos importantes – que desautorizam, na maioria das vezes, afirmações genéricas. O mesmo se aplica aos três poderes da República: executivo, judiciário e legislativo.

Por consequência, as despesas com pessoal nos três níveis federativos e nos três poderes não possuem os mesmos determinantes, a mesma dinâmica e composição, portanto, as mesmas implicações para a atuação do setor público. Reformas que almejam, verdadeiramente, qualificar a ação estatal e as capacidades da burocracia, devem tratar separadamente as especificidades e as despesas por subgrupos demográficos e setoriais, como por exemplo, servidores ativos e inativos, administrativos e finalísticos etc.

Da mesma maneira, a evolução quantitativa de trabalhadores no setor público responde a aspectos estruturais e determinantes que não são facilmente comparáveis. Uma vez mais, a complexidade do tema desaconselha tratamentos uniformes, generalizantes ou aparentemente rápidos e fáceis sobre o assunto. Assim sendo, comparações internacionais e com o setor privado que não levem em consideração essas e outras advertências metodológicas, prestam o desserviço de construir diagnósticos distorcidos e prognósticos equivocados.

Tentemos, portanto, jogar luz e razão sobre algumas dessas dimensões.<sup>11</sup>

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

---

<sup>8</sup> Este texto é uma versão resumida de Lopez e Cardoso Jr. (2020). Os autores agradecem comentários e sugestões feitos por colegas do Ipea, isentando-os pelos erros e omissões ainda presentes no texto.

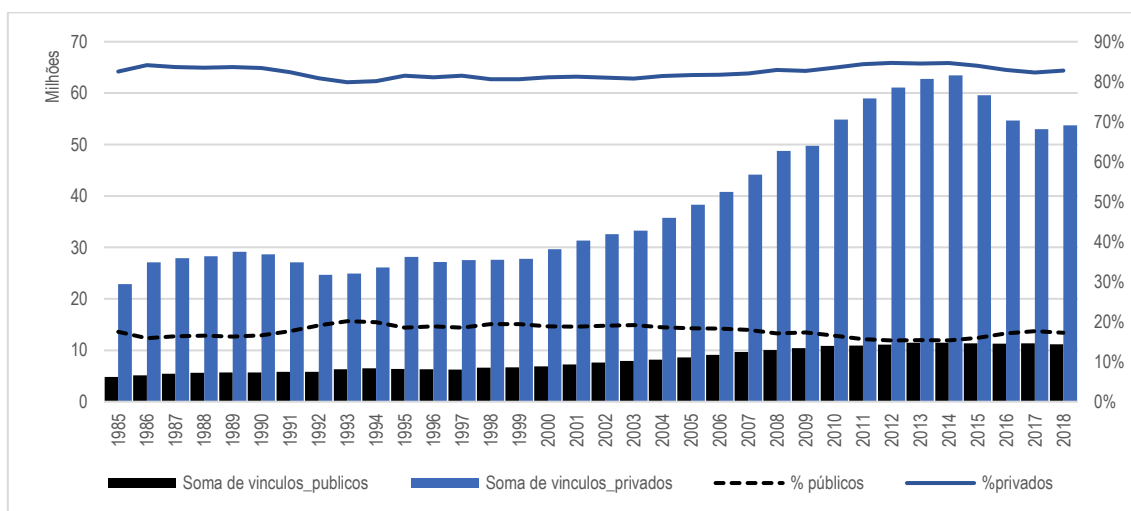
<sup>9</sup> José Celso Cardoso Jr. é Doutor em Desenvolvimento pelo IE-Unicamp, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA. Atualmente, exerce a função de Presidente da Afipea-Sindical e nessa condição escreve esse texto.

<sup>10</sup> Félix Lopez é Doutor em Sociologia pelo IFCS/UFRJ e desde 2009 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA. As opiniões aqui emitidas são de responsabilidade dos autores.

<sup>11</sup> Para informações e argumentos mais amplos e detalhados, inclusive números comparativos internacionais, ver em especial os seguintes trabalhos: Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público (2019 e 2020), além de Cardoso Jr. e Cerqueira (2019), Cardoso Jr. (2020) e Lopez e Guedes (2020).

Entre 1985 e 2018, o total de vínculos formais de trabalho no país – incluídos os setores público e privado – aumentou 130%: de aproximadamente 29 milhões para 66 milhões. O ápice ocorreu em 2014, com o registro de 76 milhões de vínculos, 164% superior ao total de 1985. No entanto, as crises econômica e política deflagradas em 2015 produziram imensa retração e precarização no mercado de trabalho nacional, com perda da ordem de 10 milhões de vínculos no setor privado.

**Gráfico 1: Evolução do total de vínculos formais no mercado de trabalho (1985-2018).**



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Elaboração dos autores. Excluídas empresas públicas e de capital misto.

Pelo gráfico 1, vê-se claramente que o emprego privado é dominante e cresce muito mais que o emprego público no Brasil. O total de vínculos no setor público aumentou de 4,8 milhões para 11,2 milhões no período 1985-2018, isso sem incluir as empresas públicas, cujo contingente total de trabalhadores declinou ao longo do tempo. A expansão global no setor público foi, portanto, de 131% no período, e o crescimento médio de apenas 2,5% ao ano, desautorizando interpretações que insistem em falar em movimento explosivo do emprego público no país. Já no que tange ao setor privado formal, o percentual subiu de 20,2% para 25,5% em relação ao total da população, com auge de 32% registrados em 2011.

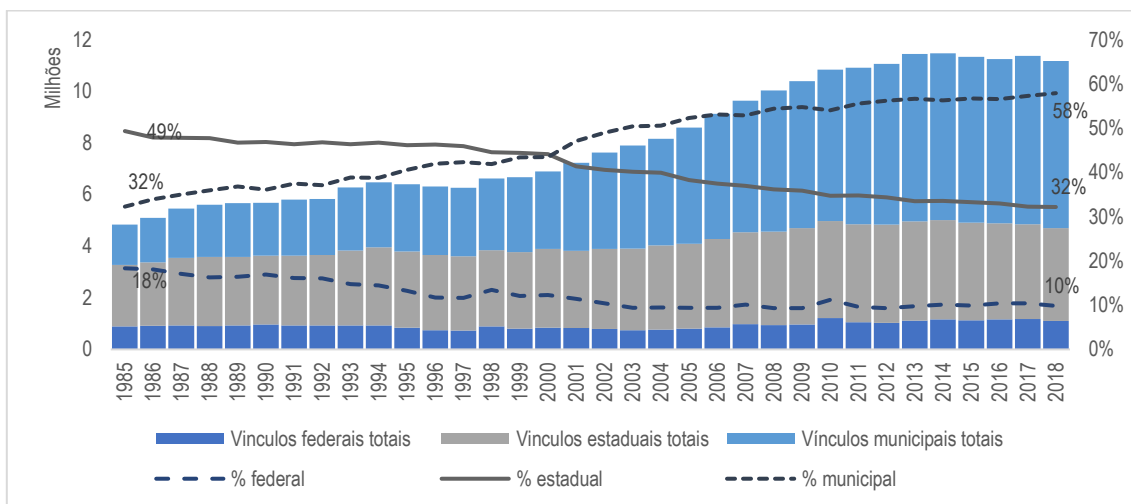
Em síntese: em 1985, 3,6% da população ocupavam vínculos públicos e 17% vínculos privados. Em 2018 os valores eram, respectivamente, de 5,6% e 26%. Tendência alguma, portanto, nem de estatização do emprego nem de explosão ou inchaço do emprego público como proporção da população ativa ou população total.<sup>12</sup>

### 3. Peso e papel do emprego público em estados e municípios pelo Brasil.

Entre 1985 e 2018, os vínculos públicos passaram de 1,6 milhões para 6,5 milhões nos municípios; de 2,4 milhões para 3,6 milhões nos estados e de pouco menos de 0,9 milhão para apenas 1,1 milhão no nível federal, considerando servidores civis e militares.

<sup>12</sup> Mesmo o Banco Mundial, em sua proposta de ‘um ajuste justo’, aponta não haver número excessivo de servidores públicos no Brasil, menos ainda na esfera federal, que hoje representa apenas 10% do funcionalismo nacional, de modo que a razão entre a quantidade de funcionários públicos do país e a sua população é de apenas 5,6%, levemente superior à média de 4,4% observada na América Latina, mas muito inferior à média de aproximadamente 12% da OCDE.

**Gráfico 2: Número de vínculos e percentual em relação ao total, por nível federativo (1985-2018).**



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Elaboração dos autores.

Conforme gráfico 2, tem-se que cerca de 60% dos vínculos totais no setor público são municipais, grande parte dos quais – algo como 40% do total municipal – atrelada ao atendimento populacional direto em áreas tais como serviços de segurança pública (guardas municipais), saúde, assistência social e ensino fundamental. Razão suficiente para desaconselhar qualquer reforma administrativa que objetive reduzir ou precarizar essas ocupações – vale dizer: as condições e relações de trabalho – no âmbito do emprego estruturado formal brasileiro.

Ainda que 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.

#### 4. Notável aumento da escolaridade média dentro do setor público brasileiro.

Ademais, 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.<sup>13</sup>

Pois a qualidade das políticas públicas e 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

<sup>13</sup> Ver, acerca dos temas produtividade e desempenho individual e institucional no setor público brasileiro, os Cadernos da Reforma Administrativa publicados pelo Fonacate (Fórum Nacional das Carreiras de Estado), em particular os Cadernos n. 6 (Neiva, 2020) e n. 7 (Cardoso Jr. e Pires, 2020).

maior e melhor formação é desejável, e indicativo de aprimoramento dos quadros que manejam a entrega de bens e serviços aos cidadãos.

Segundo dados do Atlas do Estado Brasileiro (<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>), 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.

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.

### **5. Diferenciais de remunerações entre setores público e privado, entes federados e três poderes.**

No que toca às remunerações no setor público, em particular frente às do setor privado, é importante considerar, visando comparações adequadas, 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). Ao fazer isso, algumas coisas ficam mais claras, por exemplo:<sup>14</sup>

- Há perfis ocupacionais não comparáveis entre setores público e privado, com destaque para os ocupados com a defesa nacional, com o funcionamento do judiciário e do legislativo, 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, com vistas à comparação salarial, no setor privado;
- Os 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 à margem do RJU e sem carteira no seio do funcionalismo, mormente em âmbito municipal, fenômeno provavelmente associado a estratégias de ocupação (via cooperativas, terceirizações e pejetização) cujo registro possa escapar 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, os com maior escolaridade (nível superior completo) e aqueles em ocupações associadas à gestão pública e à área jurídica, os que apresentam maior prêmio salarial, ao compará-los com trabalhadores do setor privado com características sociodemográficas similares.

Muito importante é notar que 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 dados da PNAD-Contínua do 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

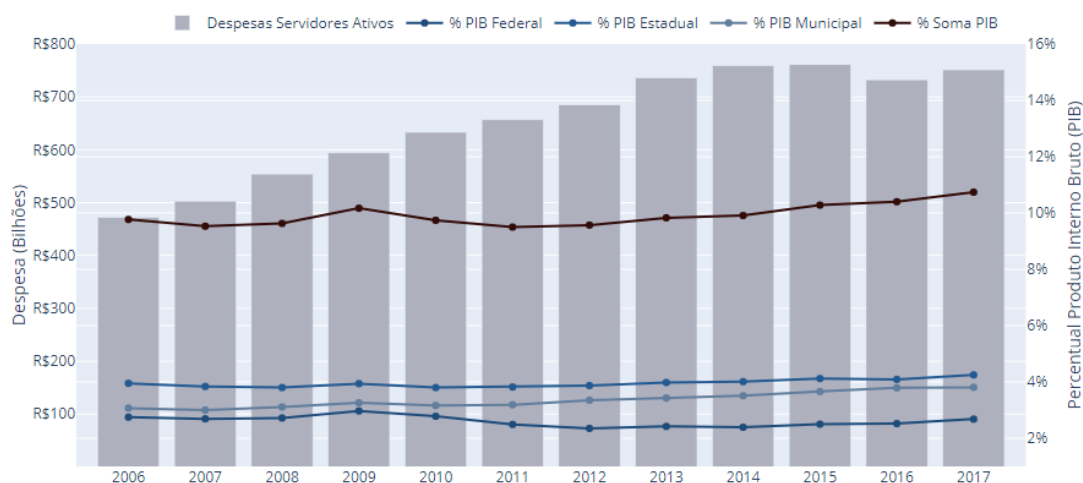
<sup>14</sup> Veja-se a respeito os seguintes textos: Carvalho (2020) e Costa, Silveira, Azevedo, Carvalho e Barbosa (2020).

(respectivamente, R\$ 2.500 e R\$ 2.200), ocorre o inverso quando se olham os respectivos valores das regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste (médias de R\$ 1.800; R\$ 1.600 e R\$ 1.300 cada uma).

Isso significa que estão metodologicamente equivocadas as comparações genéricas, recorrentemente feitas por organismos internacionais, grande mídia e até mesmo pela área econômica do governo federal, acerca dos diferenciais de remuneração entre setores público e privado, bem como entre níveis federativos (Federal, Estadual e Municipal) e entre os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Não por outro motivo, a própria despesa global com o funcionalismo público no Brasil é baixa e está estável como proporção do PIB já há vários anos, cf. Gráfico 3 abaixo. Se a despesa tem aumentado como proporção da receita líquida, não o faz de modo explosivo e a origem do fenômeno é uma economia que não cresce e não arrecada, somada a uma confusão intencional que inclui a despesa previdenciária junto com a despesa dos servidores ativos.

**Gráfico 3: Despesa anual com servidores ativos e percentual em relação ao PIB (2006-2017).**



Fonte: Orair e Gobetti (2017) e Atlas do Estado Brasileiro, Ipea. Dados atualizados para valores de 2019 (IPCA/IBGE).

Isso significa que é o crescimento econômico sustentado ao longo do tempo, e a 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.

Nesse sentido, uma reforma geral, que trate todos os servidores da mesma forma, visando tão somente reduzir a despesa global com pessoal, tende a precarizar as ocupações públicas, sem com isso garantir melhora alguma do desempenho institucional agregado do setor público.

## 6. À guisa de conclusão: recomendações para enfrentar o problema.

Tudo somado, há sim que se promover mudanças no sentido da diminuição dos hiatos salariais entre setores público e privado, mas para tanto, as conclusões dos estudos aqui citados apontam em duas direções complementares.

Em primeiro lugar, 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 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 seu turno, 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. Nesse sentido, uma reforma geral, que trate todos os servidores da mesma forma, visando tão somente reduzir a despesa global com pessoal, tende a precarizar as ocupações públicas, sem com isso garantir melhora alguma do desempenho institucional agregado do setor público.

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, regulação, fiscalização, controle etc. das políticas públicas. Daí que a própria estabilidade funcional dos servidores públicos, por exemplo, presente em boa parte das democracias no mundo, assegura a independência dos funcionários frente à pressão política, garante a continuidade intergeracional na prestação dos serviços e permite o planejamento das carreiras públicas e seu aprimoramento permanente ao longo do tempo.

## 4.

**A Atuação do Estado no Domínio Econômico com a PEC 32/2020:****Vícios Privados, Prejuízos Públicos**

*José Celso Cardoso Jr.<sup>15</sup> & Gilberto Bercovici<sup>16</sup>*

Após tratar de tema relativo à *inovação na administração pública* durante audiência na comissão especial da PEC 32/2020,<sup>17</sup> realizada em 22 de junho último, a mesma comissão avançará no dia 29 de junho sobre o tema da *intervenção do Estado no domínio econômico* (acréscimo do art. 37-A e acréscimo do § 6º e do §7º ao art. 173 da Constituição).

Uma análise mais amiúde desses dispositivos propostos pela PEC 32/2020 revela, indubitavelmente, tratar-se de peça que visa à instauração de poderes quase absolutos do mercado sobre o Estado, do dinheiro sobre a política, da esfera e lógica privadas sobre a esfera e lógica públicas. É claro que dessa proposta de (re)desenho constitucional para pior, que pretende priorizar, na formulação, implementação e gestão das políticas públicas, o domínio de uma visão economicista e microeconômica de curto prazo, sobre uma visão holística e macrossocial de longo prazo, não se pode esperar nada promissor para as capacidades de condução futura do país.

Isto é, não há referências claras ao desenvolvimento da nação como objetivo último de tais reformas, mas tão somente entendimento de que a consolidação e a valorização capitalista de mercados autorregulados poderia engendrar algum tipo de “desenvolvimento”. Este, em termos do *liberalismo de cassino* em voga, significa coisas como maximização das rentabilidades empresariais de curto prazo, crescimento microeconômico eficiente dos empreendimentos etc. 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 envolvidos nesse tipo de regime e processo de acumulação de capital em bases estritamente privadas.

Como se sabe, o papel do Estado no domínio econômico é alvo de inúmeros debates no Brasil. Adeptos de um Estado regulador, ou *mínimo*, costumam se enfrentar com os defensores de um Estado intervencionista, ou *desenvolvimentista*. No entanto, uma análise histórica da estrutura

---

<sup>15</sup> Doutor em Economia, Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA, atualmente é Presidente da Afipea-Sindical, condição na qual escreve esse texto.

<sup>16</sup> Professor Titular de Direito Econômico e Economia Política da Faculdade de Direito da USP. Doutor em Direito do Estado e Livre-Docente em Direito Econômico pela USP. Professor dos Programas de Pós-Graduação em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e da Universidade Nove de Julho (UNINOVE).

<sup>17</sup> Sobre este tema, ver José Celso Cardoso Jr. [Inovação na administração pública: da Constituição aos modismos gerencialistas da PEC 32 | Congresso em Foco \(uol.com.br\)](http://uol.com.br).

administrativa brasileira revela que a Constituição de 1988 recebera um modelo de Estado estruturado sob a ditadura militar (1964-1985), ou seja, o Estado reformado pelo Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG, 1964-1967), cujas concepções de *eficiência empresarial* e de *privilegio do setor privado* já estão presentes cerca de trinta anos antes da reforma gerencial da década de 1990.<sup>18</sup>

O discurso oficial do regime militar já era o da ortodoxia econômica. As próprias constituições outorgadas pelos militares, em 1967 e em 1969, chegaram, não à toa, a incorporar o chamado *princípio da subsidiariedade*, cuja concepção é entender o Estado como complementar, subalterno à iniciativa privada. O Decreto-Lei 200/1967, pioneiro na exigência da gestão empresarial dos órgãos administrativos, vai sobreviver à ditadura militar e continuará em vigor mesmo sob a Constituição de 1988, tendo sido reforçado pela reforma administrativa gerencialista do governo FHC e, agora, ressuscitada pela PEC 32/2020.

Ocorre que, mundo afora, com a consolidação dos Estados desenvolvimentistas, as constituições do século XX incorporaram em seus textos o conflito existente entre as forças sociais, buscando abranger toda uma nova série de direitos e matérias. Apesar disso, as relações entre o direito constitucional e o direito administrativo são ainda difíceis. Enquanto o direito constitucional avançou, o direito administrativo continuou preso aos princípios liberais do século XIX, entendendo o Estado como inimigo. Por isso, a necessidade de construção de um *direito administrativo dinâmico*, a serviço da concretização dos direitos fundamentais e da constituição, é cada vez mais necessária. No Estado democrático de direito, como o instituído pela Constituição de 1988, a base do direito administrativo apenas pode ser o direito constitucional, que estabelece os seus parâmetros: *o direito administrativo é o “direito constitucional concretizado”*.

Neste sentido, os fins do desenvolvimento devem ser fixados pela própria sociedade nacional, como faz o texto constitucional de 1988. No entanto, a vontade política para orientar e favorecer as transformações econômicas e sociais é indispensável para impulsionar e conduzir o processo de desenvolvimento endógeno. Um dos objetivos deste processo é a homogeneização social, com a garantia da apropriação do excedente econômico pela maior parte da população. O desenvolvimento endógeno exige também a internalização dos centros de decisão econômica, a dinamização e a integração do mercado interno, com grande ênfase para o desenvolvimento tecnológico.

A soberania econômica nacional, prevista formalmente no artigo 170 da CF-1988, pretende viabilizar a participação da sociedade brasileira, em condições de igualdade, no mercado internacional, como parte do objetivo maior de garantir o desenvolvimento doméstico (artigo 3º do texto constitucional). O mercado interno, por sua vez, foi integrado ao patrimônio nacional (artigo 219 da Constituição), como corolário da soberania econômica. O significado deste dispositivo é justamente a *endogeneização do desenvolvimento tecnológico* e a *internalização dos centros de decisão econômicos*, à la Celso Furtado.

Indo além, entende-se o Estado, através do *planejamento*, como o principal promotor do desenvolvimento. Para desempenhar a função de condutor do desenvolvimento, o Estado deve ter autonomia frente aos grupos sociais, ampliar suas funções e readequar seus órgãos e

---

<sup>18</sup> Sobre o tema, ver Gilberto Bercovici. *A Atuação do Estado Brasileiro no Domínio Econômico*. [livro\\_republicademocracia.pdf\(ipea.gov.br\)](http://livro.republicademocracia.pdf(ipea.gov.br))



fortalecer sua estrutura e capacidades de atuação. O papel estatal de coordenação dá a consciência da dimensão política da superação do subdesenvolvimento, dimensão esta explicitada pelos objetivos nacionais e prioridades sociais enfatizados pelo próprio Estado. Coordenando as decisões pelo planejamento, o Estado deve atuar de forma muito ampla e intensa para modificar as estruturas socioeconômicas atávicas, bem como distribuir e descentralizar a renda, integrando, social e politicamente, a totalidade da população ao processo dinâmico do desenvolvimento nacional.

Na contramão disso, no entanto, a adoção das políticas ortodoxas de ajuste fiscal e a implementação das medidas de redução do papel do Estado na economia e de atração de investimentos estrangeiros fez com que se tornasse necessário garantir determinadas medidas de política econômica, mesmo contra as maiorias políticas, gerando um processo de reformas constitucionais em vários países, cujo objetivo foi “constitucionalizar a globalização econômica”. Com a retórica sobre “segurança jurídica”, “regras claras”, “respeito aos contratos”, “Estado de direito” (ou “*rule of law*”) sendo utilizada contra qualquer atuação estatal que contrarie os interesses econômicos dominantes, instituiu-se um fenômeno de “*blindagem da constituição financeira*”, ou seja, a preponderância das regras vinculadas ao ajuste fiscal e à manutenção da política monetária ortodoxa que privilegia interesses privados sobre a ordem constitucional e sobre políticas socialmente distributivas e desenvolvimentistas.

Neste contexto, a proposta de incluir um artigo 37-A na Constituição de 1988 vai muito além da péssima técnica legislativa. A intenção da PEC 32/2020 é instituir a permissão para que os entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) firmem “*instrumentos de cooperação com órgãos e entidades, públicos e privados, para a execução de serviços públicos, inclusive com o compartilhamento de estrutura física e a utilização de recursos humanos de particulares, com ou sem contrapartida financeira*”. Em resumo, trata-se **terceirização geral** da Administração Pública. O regime dos serviços públicos está previsto no artigo 175 da Constituição, que determina serem eles atividades que devem ser obrigatória e diretamente prestadas pelo Poder Público. Se não forem prestadas pelo Estado, só o podem mediante concessão ou permissão e sempre precedidas de licitação. Ao prestar serviço público, o Estado, ou quem atue em seu nome por meio de concessão ou permissão, está acatando o interesse social. Os serviços públicos previstos no texto constitucional destacam-se justamente pela importância intrínseca, em dado momento histórico, para a coesão e interdependência sociais. Há aqui, portanto, uma contradição expressa entre o proposto para o artigo 37-A e o artigo 175 da Constituição. De um lado, o “**liberou geral**” do modelo proposto por Guedes/Bolsonaro. De outro, a preservação do interesse público e dos direitos dos cidadãos, inclusive no que diz respeito à modicidade das tarifas.

Outra aberração da PEC 32/2020 é a tentativa de incluir dois novos parágrafos ao artigo 173 da Constituição, que trata da atuação direta do Estado no domínio econômico. O proposto artigo 173, §6º prevê que: “*É vedado ao Estado instituir medidas que gerem reservas de mercado que beneficiem agentes econômicos privados, empresas públicas ou sociedade de economia mista ou que impeçam a adoção de novos modelos favoráveis à livre concorrência, exceto nas hipóteses expressamente previstas nesta Constituição*”. Ou seja, trata-se do fim definitivo do fomento público, pois será possível a qualquer agente privado estrangeiro acionar o Poder Judiciário contra a concessão, por exemplo, de linhas especiais de crédito, ou financiamento de

projetos por parte do BNDES, como sendo medidas de “reserva de mercado”.<sup>19</sup> Esse parágrafo, na realidade, é a ressurreição do **Álvares das Manufaturas**, de 05 de janeiro de 1785. Nele, a Rainha D. Maria I, depois chamada de “A Louca”, proibiu toda e qualquer manufatura no Brasil. Caso venha a ser aprovada a sua inclusão ao artigo 173, *o Brasil será o único país do mundo a proibir toda e qualquer política industrial em sua Constituição*.

Portanto, para além dos privatismos explícitos e contraproducentes, a autodenominada “Reforma Administrativa” da PEC 32/2020 está inserida no que podemos chamar de *austericídio*, ou seja, o conjunto de pressupostos ideológicos e diretrizes de política macroeconômica que conformam um arranjo institucional de gestão da área econômica 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 do austericídio*, 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.

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 regramentos de natureza econômica, particularmente no campo das finanças públicas, tais como a LRF/2000, a EC 95/2016 e as PECs 187 e 188 (de 2019) e 32/2020, fenômeno por meio do 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 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, regramentos que representam a flexibilização (sem limite superior) e a blindagem (inclusive para fins criminais) do gasto público financeiro, cujos principais beneficiários são as instituições financeiras (bancos, corretoras, seguradoras), fundos de investimento e agentes econômicos de grande porte.

As implicações desse processo são perniciosas para a dinâmica de crescimento econômico, bem como para as condições de reprodução social da população. Posto tratar-se de *opção política*

---

<sup>19</sup> Vide o importante alerta de Fausto Oliveira sobre esse tema em <https://rib.ind.br/reforma-administrativa-quer-acabar-com-politica-industrial/>

*de política econômica*, esse arranjo institucional que está se consolidando no Brasil é passível de contestação teórica e empírica, razão pela qual é importante desnudar as suas implicações e apontar alternativas críveis para redesenhar a referida institucionalidade com vistas à promoção de um desempenho econômico e social mais condizente com o potencial e anseios de crescimento e de inclusão social do país.

Em suma, tais episódios trazem a necessidade de repensar as bases e a estrutura do Estado brasileiro, sem deixar de levar em consideração a questão recolocada na atualidade sobre a prevalência das instituições democráticas sobre o mercado e a independência política do Estado em relação ao poder econômico privado, ou seja, a *necessidade de o Estado ser dotado de uma sólida base de poder econômico próprio*.

Ou seja, os problemas de fato existentes são maiores e mais complexos que o discurso simplista e falacioso de Bolsonaro/Guedes e cia sobre inchaço da máquina e explosão dos gastos com pessoal. Porém, não serão enfrentados, primeiro porque esses atores não têm nem capacidade técnica nem sensibilidade social 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.

## 5.

**Inovação na Administração Pública:  
da CF-1988 aos modismos gerencialistas da PEC 32/2020.**

*José Celso Cardoso Jr.<sup>20</sup>*

A Comissão Especial destinada a emitir parecer sobre a proposta de emenda à Constituição Federal de 1988, por meio da PEC 32/2020, divulgou plano de trabalho relativo aos temas que deverão compor as audiências públicas para debater a proposta. O primeiro escolhido é o relevante tema da Inovação na Administração Pública.

De modo geral, entende-se por *inovação na administração pública* o conjunto de processos de trabalho e o conjunto de entregas de bens e serviços à população que, dotados de aperfeiçoamentos incrementais e/ou abruptos/disruptivos, assentados ou não em incorporação e difusão de novas tecnologias de informação e comunicação e/ou novas tecnologias administrativas e sociais, possam engendrar ganhos imediatos e/ou paulatinos de eficiência, eficácia e efetividade da ação pública com relação às formas de organização e operação das diversas estruturas, instâncias e níveis de atuação dos aparelhos de Estado.

Para exemplificar essa definição, geralmente se lança mão das novas tecnologias (de informação, comunicação, administrativas e sociais) disponíveis no mundo privado, as quais, se incorporadas ao setor público, representariam ganhos, diz o discurso, praticamente imediatos em termos de economia de recursos físicos e humanos (ambos os tipos considerados sempre obsoletos pela ótica gerencialista), com o que rapidamente se poderia incrementar a produtividade individual do capital humano, rumo a um Estado digital. A digitalização de procedimentos e documentos, juntamente com a automação máxima de rotinas administrativas e de serviços públicos junto à população, dentre outros exemplos, são sempre usados para atestar a inexorabilidade e a necessidade de introdução célere deste tipo de inovação na administração pública.

Ora, é claro que ninguém em sã consciência parece ser contra tais melhoramentos advindos da introdução de tecnologias inovadoras de informação, comunicação, administrativas e sociais no âmbito público. Mas ocorre que, primeiro, boa parte delas nasce e cresce dentro e a partir do próprio setor público brasileiro, e não apenas como obra e graça dos estímulos privados de mercado. Os exemplos disso são inúmeros e isso acontece porque na gênese desses processos inovadores está um componente ausente nas inovações meramente transpostas do setor privado, qual seja, o *conhecimento tácito* produzido cotidiana e informalmente pelos confrontos diários que acontecem entre servidores *públicos* e problemas *públicos* no interior da máquina *pública*.

Faço questão de reforçar o adjetivo “públicos” na frase anterior, apenas para reforçar a ideia de que, na prática, grande parte das tais inovações necessárias e desejáveis à administração pública brasileira, ou estão sendo produzidas silenciosamente em âmbitos público-estatais existentes, ou poderiam/deveriam ser produzidas ou incentivadas como parte de uma política pública especialmente destinada a isso. Para tanto, haveria que se identificar, estimular e valorizar os setores e agentes portadores das mudanças pretendidas, pois muito melhor que consultorias privadas externas, são os próprios servidores públicos os que mais e melhor conhecem os *problemas malditos* (wicked problems) que os acometem em seu dia a dia de trabalho. Ademais,

---

<sup>20</sup> Doutor em Economia, Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA, atualmente é Presidente da Afipea-Sindical, condição na qual escreve esse texto.

há diferenças qualitativas notórias entre ambientes privados e públicos, as quais fazem toda a diferença relativamente ao tipo de tecnologia a adotar.

De todo modo, qualquer que seja a fonte da inovação, até aqui falamos apenas em tecnologias, supostamente inovadoras, que prometem incrementar a capacidade estatal de fazer o que precisa ser feito de forma mais eficiente e quiçá mais eficaz... Isto é, apenas falamos da incessante (e muitas vezes insana) busca geral por redução de custos, racionalização de procedimentos, manutenção ou ampliação das capacidades e quantidades de entrega com menor ou igual quantidade de insumos etc. Vale dizer: as importantes – mas insuficientes – dimensões da eficiência e da eficácia do gasto e da atuação pública. Por meio de inovações deste tipo, pode até ser que a administração consiga fazer de modo mais econômico, eficiente e eficaz tudo aquilo que já faz, já que até agora não havia aparecido nessa discussão a dimensão mais importante de todas: a da *efetividade da ação pública*.

A efetividade da ação pública se refere à capacidade de enfrentamento dos problemas atávicos do país e transformação para melhor das estruturas econômicas e sociais que os geram e reproduzem. Em uma palavra, trata-se da capacidade de implementação, por meio de uma burocracia profissional e políticas públicas adequadas, das condições necessárias à efetivação do projeto nacional de desenvolvimento, algo que é impossível de ser conquistado sem um Estado forte, ativo e capaz. Dito isso, fica claro que inovações na administração pública não são, jamais, um fim em si mesmo; são condição necessária, mas não suficiente, para atingimento do verdadeiro objetivo nacional, que é a instauração de uma estratégia e trajetória virtuosas de desenvolvimento por meio da efetividade da ação pública.

Se é verdade que o desenvolvimento brasileiro no século XXI deve ser capaz de promover, de forma republicana e democrática: i) *governabilidade política 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 finalísticas* e *carreiras estruturantes transversais* quanto as necessárias para atender a essas grandes áreas programáticas de atuação governamental, por meio das quais o desenvolvimento nacional se faz possível.

Neste sentido, consideramos institucionalmente necessárias ao desenvolvimento nacional e ao bom funcionamento da máquina pública, todas as *atividades estratégicas finalísticas* que permitam a implementação das políticas públicas indicadas na Constituição Federal de 1988, bem como todas as *atividades transversais estruturantes* dos macroprocessos administrativos correlatos ao funcionamento constitucional adequado dos Poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário). Desde logo, ambos os conjuntos de atividades devem estar em plena sintonia com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, contidos no seu Art. 3º e que nunca é demais lembrar: i) *construir uma sociedade livre, justa e solidária*; ii) *garantir o desenvolvimento nacional*; iii) *erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*; iv) *promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação*.

Desta maneira, ao mesmo tempo em que se supera a indefinição jurídico-conceitual acerca dos termos “essencial”, “típico” ou “exclusivo” de Estado, caminha-se para uma definição mais ampla e bem fundamentada, que condiz com a *natureza inescapavelmente pública* (vale dizer: universal, integral e gratuita) da ação estatal, a única que realmente justifica (tecnicamente) e legitima (politicamente) sua razão de ser e de agir. Ainda mais em contexto de dominância do modo de produção, acumulação e exclusão capitalista, que é, sabidamente, incapaz de

promover, sem a presença e atuação de um Estado republicano e democrático de direito, tal qual o sugerido pela CF-1988, os objetivos fundamentais acima enunciados.

Em síntese, trata-se de promover a mais importante das inovações possíveis à construção de uma administração pública profissional e condizente com os grandes desafios acima enunciados. Para tanto, cabe recuperar a verdadeira e inovadora reforma administrativa contida na CF-1988, mas apenas parcial e precariamente implementada. Além do estabelecimento do concurso público como forma principal de ingresso em cargos públicos e do RJU (Regime Jurídico Único) como normativo principal de regulação dos mesmos, há cinco fundamentos 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, isonômica e previsível* ao longo do ciclo laboral; iii) *escolaridade e qualificação elevadas desde a entrada 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*.

Desta maneira, o aumento de produtividade e a melhoria de desempenho institucional agregado do setor público será resultado desse trabalho – necessário e permanente – de *profissionalização da burocracia pública* ao longo do tempo. Uma vez que se entenda serem os serviços públicos altamente intensivos em recursos humanos, percebe-se a relevância de estruturas administrativas e inovações centradas em gestão de pessoas e gestão de desempenho. Em síntese, as evidências disponíveis demonstram a relevância das organizações e carreiras públicas para qualquer projeto de desenvolvimento que ainda se almeje ao Brasil neste século XXI. Desmontar tais capacidades em nome de um fundamentalismo liberal 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 e exclusão, frente às quais soluções aparentemente rápidas e fáceis se mostram, de saída, fadadas ao fracasso.

## 6.

**Inovação Institucional no Setor Público Brasileiro:  
o caso de sucesso dos dez anos da Diest/Ipea.**

*José Celso Cardoso Jr.<sup>21</sup>*

Prezadas e prezados leitores, trato neste artigo de um tema aparentemente desconectado da atual conjuntura político-institucional brasileira, mas que na verdade possui total relação tanto com a famigerada reforma administrativa em tramitação na Câmara dos Deputados, como com a alegada baixa capacidade inovativa no setor público federal. Ao fazê-lo, presto homenagem aos servidores públicos que há dez anos capitaneiam a existência e o sucesso da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Em sua edição comemorativa do Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI/Diest-Ipea, n. 29/2021) os editores Luseni Aquino, Roberto Pires, Félix Lopez e Bernardo Medeiros afirmam que *“a Diest concretizou a ideia de instituir no Ipea uma agenda sistemática de reflexão que tomasse o próprio aparato estatal como objeto de análise e avaliação. Delineou-se, assim, a missão da diretoria, que é produzir estudos e pesquisas sobre ‘questões ligadas à estrutura, organização e funcionamento do Estado brasileiro e de seus aparatos institucionais, bem como aos modos de relação entre o Estado e a sociedade nos processos de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas para o desenvolvimento do país’.*”

Apenas por essa frase já seria possível desmentir as falas e falácias públicas da atual equipe econômica do governo Bolsonaro/Guedes, seus aliados e apoiadores, acerca da inexistência ou baixa capacidade inovativa no setor público federal, bem como lamentar que esse desconhecimento, até mesmo por parte de integrantes de alto escalão oriundos do Ipea, tenha implicado na ausência completa da Diest nas prováveis rodadas prévias de discussão para elaboração da PEC 32/2020. Pois se consultada, esta diretoria poderia ter ajudado substantivamente na redução de danos que, se aprovada, essa proposta de reforma administrativa acarretará sobre as formas de organização e funcionamento da administração pública brasileira, bem como sobre a prestação de serviços diretos a amplas camadas da população brasileira.

Cabe lembrar que o surgimento da Diest remonta ao processo de planejamento estratégico organizacional levado a cabo durante a gestão do Prof. Márcio Pochmann à frente do instituto, entre meados de 2008 e 2011. No que diz respeito ao contexto mais geral de sua criação, é preciso dizer que se vivenciava, desde a posse de Lula em 2003, um momento positivo de retomada dos estudos e práticas acerca do desenvolvimento nacional em bases mais largas e promissoras desde a redemocratização na década de 1980. Em 2008, o Ipea elegeu a problemática do desenvolvimento brasileiro – em algumas de suas mais importantes dimensões de análise e condições de realização – como mote principal de suas atividades e projetos ao longo do triênio 2008-2010.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Doutor em Economia pelo IE-Unicamp, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, e desde 2009 lotado na Diest. Desde 2019 é presidente da Afipea-Sindical.

<sup>22</sup> Após intenso processo participativo que redundou na formulação de sete eixos estratégicos ao desenvolvimento nacional, cabia a decisão de reorganizar internamente a casa e instituir métodos inovadores de trabalho. Os eixos foram os seguintes: i) macroeconomia do desenvolvimento (estabilidade, crescimento e pleno emprego); ii)

Para entender adequadamente o caráter inovativo da Diest, é preciso saber que durante a maior parte do século XX, predominaram abordagens estanques e externas sobre o Estado e o governo, os quais, na qualidade de objetos de investigação por qualquer área típica do conhecimento (por exemplo: história, filosofia, economia, sociologia, política e administração pública), costumavam ser analisados por seu poder direto de ação sobre os mundos geopolítico, econômico e social em determinados lugares e contextos históricos, avaliando-se, portanto, os resultados (diretos e indiretos) da ação estatal vista de fora e, geralmente, à distância. Ocorre que tais abordagens, pretensamente globalizantes ou totalizantes, foram gradativamente perdendo o poder explicativo e preditivo diante da abrangência, profundidade e velocidade das transformações concretas na esfera do poder em níveis mundial, nacional, regional e local.

Com isso, em simultâneo, despontaram e desenvolveram-se múltiplas abordagens concorrentes ou complementares àquelas antes dominantes, cuja essência comum consiste, ainda hoje, em perscrutar as razões dos sucessos e fracassos da ação pública *desde dentro*, vale dizer, desde uma compreensão mais amíúde sobre as formas internas de organização e funcionamento da máquina estatal, sobretudo em suas inter-relações com os espaços da geopolítica, da economia e da sociedade. Assim, em linhas gerais, as investigações teórica e empírica sobre Estados e governos migraram e se concentraram, cada vez mais, para dentro dos aparatos estatais e governamentais por meio dos quais a ação pública, propriamente dita, se realiza.

Em particular, sem ser exaustivo, fixaram-se como temas permanentes e sistemáticos de investigação – também por parte das universidades públicas e privadas, além de determinadas organizações e centros de pesquisa não governamentais – os seguintes recortes em particular, já aterrissando no caso brasileiro: i) estruturas organizacionais e marcos legais, com as respectivas estratégias ou processos históricos de atuação setorial e espacial da administração pública; ii) formas de seleção, capacitação, alocação e remuneração do pessoal ocupado no setor público; iii) processos institucionais, formais e informais, relativos às interfaces entre os Poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário); iv) o mesmo para as interfaces federativas (União, estados e municípios); v) idem para as interfaces sócio-estatais; vi) estruturas e processos institucionais, formais e informais, de financiamento e gastos públicos; e vii) da mesma forma para as chamadas funções contemporâneas da administração pública: planejamento, regulação, gestão, implementação, participação e controles social e burocrático sobre atos e procedimentos de governo etc.

Ao fim e ao cabo, é como se essa grande lacuna interna de conhecimento teórico e empírico sobre as formas de (auto)organização e funcionamento dos Estados e governos, em seus respectivos lugares e contextos históricos, contivesse os principais segredos a explicar as razões de sucesso e fracasso da ação pública desde sempre. De fato, sem menosprezar o caráter inteligível, explicativo e preditivo das abordagens macro ou totalizantes de antes, trata-se de reconhecer os imensos avanços das abordagens meso e micro institucionais da atualidade, mesmo – ou sobretudo – quando aplicadas a áreas setoriais específicas da ação estatal. Pois é justamente nesse ponto de confluência teórica, empírica e metodológica que reside a essência da Diest como local de *experimentação prática* dos recortes temáticos citados e de

---

proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades; iii) estrutura técnico-produtiva avançada e regionalmente integrada; iv) infraestrutura econômica e logística de base (matriz energética, modais de transportes e telecomunicações); v) fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia; vi) inserção internacional soberana (geopolítica e economia); e vii) sustentabilidade ambiental. Nesse período, o projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro (PDB) foi a atividade estruturante mais importante para tentar consolidar os sete eixos estratégicos ao desenvolvimento nacional e inserir os servidores recém-concursados (juntamente com os demais pesquisadores) numa lógica de trabalho não estritamente setorial e ainda assim inovadora e experimentalista. Para tanto, o PDB pretendeu servir como uma espécie de plataforma de reflexão sobre os desafios e as oportunidades do desenvolvimento brasileiro, coadunando-se diretamente com os desafios institucionais de então.



institucionalização das funções precípua do Ipea (pesquisa, assessoramento e capacitação) aplicadas a eles.

Mas essa interpretação particular acerca da especificidade da Diest e do seu *modus operandi* é apenas a ponta do *iceberg* de sua história de sucesso, dez anos após o seu nascimento como laboratório de inovação teórica, empírica e metodológica, bem como laboratório de experimentação institucional, nos âmbitos do Ipea e da própria administração pública brasileira. Em outras palavras, a importância singular da Diest no – e para o – setor público brasileiro e, por conseguinte, para a própria sociedade nacional e o mundo acadêmico reside em ao menos dois aspectos complementares.

De um lado, no ineditismo e na relevância de seu mister, vale dizer: a Diest ainda é, hoje em dia, o único espaço organizacional do Estado brasileiro (mais uma vez, universidades públicas à parte) dedicado exclusivamente ao desempenho regular e institucionalizado das atividades de pesquisa aplicada, assessoramento governamental e capacitação de servidores públicos em temas típicos do Estado, das instituições e da democracia (daí o seu nome de batismo) pela ótica do setor público federal. Trata-se, com isso, de um processo inédito e relevante de produção e difusão de conhecimentos aplicados e tácitos, sobre o Estado brasileiro e sua administração pública, mormente de âmbito federal, vistos e vividos, refletidos e interpretados, por seus servidores (e colaboradores) desde dentro das respectivas organizações públicas e formas de funcionamento em suas dinâmicas, características e implicações cotidianas.

De outro lado, a importância da Diest reside no fato (não exclusivo, mas nada desprezível) de que o seu modo de ser e agir se pauta pela postura sempre crítica e propositiva dos seus integrantes, no tocante aos trabalhos que realizam, dotados desde a gênese até a maturidade institucional da diretoria, por princípios éticos de natureza e orientação tanto republicanos (ligados à busca pelo bem comum) como democráticos (praticados como valores em si e como método de gestão, inclusive como método das próprias pesquisas). Essa característica pode parecer banal ou mesmo piegas de ser mencionada, mas, ao contrário, adquire, no atual momento situacional pelo qual passa a sociedade brasileira, um valor intrínseco muito relevante. Ressalta-se aqui que todas as atividades institucionais desempenhadas pela Diest (pesquisa, assessoramento e capacitação) se realizam sob o prisma de uma visão positiva e ativa do Estado, das suas instituições, dos servidores e da própria democracia, como fundamentos indispensáveis à estruturação e mobilização das mais adequadas capacidades estatais e dos melhores instrumentos governamentais para a grande tarefa do desenvolvimento nacional.

Dito isso, vale novamente retornar aos editores dessa edição especial do BAPI/Diest, ao afirmarem que um olhar transversal sobre o conjunto da produção da diretoria revela elementos interessantes acerca do seu percurso e relevância institucional, a saber:

*“Primeiramente, é oportuno observar que vários retornam aos três eixos centrais de articulação dos trabalhos enunciados ainda em 2010: a república, como o domínio da lei e da organização da vida coletiva em vista do bem comum; a democracia, como arranjo viabilizador das disputas de interesses em contexto de pluralismo; e o desenvolvimento inclusivo e sustentável, como grande projeto coletivo do país.<sup>23</sup> Os trabalhos atestam que vários outros temas se somaram aos que foram apontados de início, contribuindo para a expansão da agenda, mas o balanço ora proposto ratifica a pertinência daquela primeira construção referencial, que tem se mostrado válida não apenas quanto ao mérito das questões ali arroladas, mas também quanto à atualidade de algumas das problematizações então apresentadas.*

*Outro aspecto relevante a considerar diz respeito à diversidade temática abrangida, evidenciada no sumário desta publicação, o que reflete a preocupação em manter a aderência dos estudos da Diest com as pautas que emergiram no debate público e na agenda de governo, afetando diferentes políticas públicas, organizações, instrumentos de atuação e formas de relação com a sociedade. Com isso, é*

<sup>23</sup> Ver os três volumes do livro Estado, Instituições e Democracia, que compôs a série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro, do projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, publicados em 2010.

*possível perceber que, além de buscarem sintonia com os temas em destaque, muitos trabalhos da Diest se pautaram pela necessidade de preencher lacunas na produção, análise e disponibilização de dados escassos ou inexistentes, bem como pelo aporte de inovações metodológicas e teórico-metodológicas de relevo.*

*Igualmente notável é o enfoque recorrente sobre alguns aspectos relativos às dinâmicas institucionais e suas repercussões, as quais incidem, sob diferentes óticas, sobre o avanço, a consolidação ou a retração das políticas públicas. Nesse sentido, pode-se dizer que os textos refletem o esforço da Diest em acompanhar os processos de construção de políticas públicas e seus aparatos, assim como as dinâmicas que ensejam seu desmantelamento institucional, contribuindo criticamente para a reflexão sobre os elementos basilares da ação estatal e que dão sustentação à implementação dos projetos governamentais, ou os inviabilizam.” (op. cit.)*

Ao recuperar os eixos e documentos fundadores da Diest do seu escopo temático institucional, vemos que toda a sua produção subsequente está ancorada neles. Derivam daí trabalhos de excelência que vieram a qualificar e pautar os termos do debate público sobre assuntos diretamente relacionados à necessidade de empoderamento da sociedade e do próprio Estado nacional, no sentido da *republicanização* e da *democratização* das relações intraestatais e entre agentes públicos e atores sociais e empresariais para a construção de um projeto de desenvolvimento adequado e aderente à realidade brasileira.

É neste diapasão que se encontra a essência do trabalho institucional da Diest. Cabe a ela cumprir a sua missão histórica e honrar o projeto inovador e experimentalista que lhe deu origem. Vida longa e próspera à Diest/Ipea!

## 7.

**Desempenho no Setor Público depende de Escolarização Elevada, Capacitação Permanente e Cooperação no Processo de Trabalho**

*José Celso Cardoso Jr.<sup>24</sup> & Roberto R. Pires<sup>25</sup>*

O debate usual sobre o tema do *desempenho de servidores no setor público* (que é algo correlacionado, mas diferente do desempenho setorial ou agregado *do* setor público) parte de premissas geralmente equivocadas, trata o assunto com simplificações exageradas, faz comparações descabidas com o setor privado e, por fim, apresenta propostas ou soluções desconectadas da complexidade institucional do Estado.

Apenas para exemplificar: i) a premissa de que o setor público é grande e caro, em termos do quantitativo de pessoal e folha global de vencimentos) vem sendo sistematicamente negada pelo compêndio de dados empíricos contidos no Atlas do Estado Brasileiro, produzido pelo Ipea; ii) a simplificação sobre a suposta ineficiência da máquina pública não possui nenhum embasamento empírico sólido e desconsidera a imensa heterogeneidade interna do setor público; iii) qualquer comparação com o setor privado é metodologicamente destituída de sentido, já que são mundos que operam segundo lógicas e objetivos qualitativamente diversos; iv) propostas com aparência de serem soluções rápidas e fáceis estão fadadas ao fracasso, pois raramente possuem aderência crível às formas de organização e funcionamento dos aparatos de Estado.

Tudo somado, pode-se afirmar que os custos econômicos, sociais, ambientais, políticos e institucionais de reformas administrativas que falsamente se vendem como solução, serão muito maiores que a alegada economia fiscal que se espera obter delas. Linhas gerais, a pretensa reforma administrativa contida na PEC 32/2020 mal esconde o viés ideológico, negativista do Estado e dos servidores, que está por detrás das suas intenções fiscais e privatistas, passando longe de qualquer proposta de melhoria real do desempenho estatal.

Desta maneira, um ponto de partida mais honesto deveria reconhecer que 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), na Lei 8.112/1990 e outros regramentos subsequentes que disciplinam sua atuação e conduta, e que, evidentemente, podem e devem passar por aperfeiçoamentos constantes. Em particular, há distinções claras relativamente aos empregos do setor privado, dada a *natureza pública* das 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.

---

<sup>24</sup> Doutor em Desenvolvimento pelo IE-Unicamp, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA e professor dos Mestrados Profissionais em Políticas Públicas e Desenvolvimento (IPEA) e Governança e Desenvolvimento (ENAP). Atualmente, exerce a função de Presidente da Afipea-Sindical e nessa condição escreve esse texto.

<sup>25</sup> Doutor em Políticas Públicas pelo Massachusetts Institute of Technology – MIT, desde 2009 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA e professor dos Mestrados Profissionais em Políticas Públicas e Desenvolvimento (IPEA) e Governança e Desenvolvimento (ENAP).

Neste sentido, há cinco fundamentos 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 satisfatório (individual e coletivo) 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,<sup>26</sup> visando a proteção contra arbitrariedades – inclusive político-partidárias – cometidas pelo Estado-empregador; ii) **remuneração adequada, isonômica e previsível** ao longo do ciclo laboral; iii) **escolaridade e qualificação elevadas desde a entrada 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.

Com relação à **escolarização**, os dados mostram que a força de trabalho ocupada no setor público brasileiro já vem se qualificando e se profissionalizando para o desempenho de suas funções. Segundo dados do Atlas do Estado Brasileiro (<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>), a expansão vem acontecendo, em termos absolutos e relativos, com vínculos públicos que possuem nível superior completo de formação, que passaram, nos três níveis da federação, de pouco mais de 900 mil para mais de 5,5 milhões, de 1986 a 2020. Percentualmente, este nível saltou de 19% em 1986 para perto de 50% do contingente de vínculos em 2020.

Nos municípios, onde está concentrada a maior parte dos servidores públicos, em áreas finalísticas de atendimento direto à população, tais como saúde, assistência social, limpeza urbana e ensino fundamental, a tendência de aumento de escolarização foi também bastante acentuada. A escolaridade superior completa aumentou de 10% para mais de 40% entre 1986 e 2020. A do ensino médio completo ou superior incompleto aumentou de 22% para 40% no mesmo período. Já a escolaridade de nível médio incompleto e nível fundamental caíram, respectivamente, de 14% para 10% e 53% para menos de 9% do total.

Esses dados revelam que a escolarização média dos trabalhadores no setor público, em praticamente todos os níveis da federação e áreas setoriais de atuação governamental, está hoje acima da escolarização média correspondente às ocupações do setor privado. Desta maneira, eles 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 específica de atuação, são dimensões tributárias da escolarização/qualificação que os servidores trazem consigo ao ingressarem no setor público e daquela obtida ao longo de seu ciclo laboral, incluindo-se aí o *conhecimento tácito*, que é um tipo de conhecimento praticamente impossível de ser conseguido por meio de livros e manuais, já que adquirido ao longo de anos pela prática cotidiana de atuação, erros, acertos, interações e inovações incrementais no local de trabalho, obtido de forma pessoal, portanto, geralmente intransferível e insubstituível, sendo esta mais uma razão para defender a estabilidade/proteção relativa dos servidores e criticar as propostas da EC 32 que preveem a flexibilização/precarização das formas de contratação e demissão no setor público, pois o incremento de rotatividade delas derivado implicará, além de outros efeitos nefastos, em perda irrecuperável de memória institucional, maiores descontinuidades nas políticas públicas e

---

<sup>26</sup> Ressalte-se que o critério weberiano-meritocrático de seleção de quadros permanentes e bem capacitados (técnica, emocional e moralmente) para o Estado depende de condições objetivas ainda longe das realmente vigentes no Brasil, quais sejam: ambiente geral de homogeneidade econômica, republicanismo político e democracia social. Apenas diante de tais condições 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 ou influência política.

fragilização estatal na provisão de bens e serviços à população. Tudo somado, embora outros fatores influenciem no sucesso e 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/profissionalização dos quadros que manejam a entrega de bens e serviços aos cidadãos.

Com isso, o **desempenho de servidores no setor público**, devido à amplitude e complexidade de temas e novas áreas programáticas de atuação governamental que continuamente se projetam ao futuro, depende, portanto, de processo permanente e necessário de profissionalização – *ao invés de sucateamento!* – da burocracia e dos serviços públicos. É claro que as exigências citadas acima colocam desafios imensos às políticas públicas de pessoal e sugerem atrelamento de fases e tratamento orgânico aos novos servidores, desde a seleção por concursos, trilhas de capacitação e alocação funcional, critérios justos para avaliação e progressão funcional, incentivos não pecuniários e técnicas organizacionais que combinem as vocações e interesses individuais com as exigências organizacionais de aperfeiçoamento das funções públicas.<sup>27</sup>

Por isso, em síntese, 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*, algo que envolve as seguintes etapas interligadas organicamente: i) seleção; ii) capacitação; iii) alocação; iv) remuneração; v) progressão; vi) aposentação. Tal política de pessoal no setor público, porque abrangente e complexa, apenas pode ser realizada sob a égide de abordagens holísticas e reflexivas, visando formar servidores críticos e conscientes da realidade brasileira em suas diversas dimensões.

Uma vez que se entenda serem os serviços públicos altamente intensivos em recursos humanos, percebe-se a relevância de estruturas administrativas centradas em gestão de pessoas e gestão de desempenho. Com isso, a indução de maior e melhor desempenho deve estar associada à valorização da *autonomia relativa de servidores públicos estáveis* para inovar e aprender a partir da reflexão sobre suas próprias práticas. Para tanto, práticas colaborativas em âmbito estatal devem estar conectadas aos próprios objetivos do desempenho individual e coletivo em perspectiva institucional. Quando o desempenho é concebido como atenção tanto à qualidade dos processos como à qualidade dos resultados, temos a perspectiva do *desempenho como sustentabilidade*, isto é, procura-se 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.

É essa noção de **cooperação e desempenho**, sintetizada pela ideia de *resultados sustentáveis*, a que aqui nos interessa, pois ela permite romper com a limitação das perspectivas liberais e gerencialistas. 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 em cada situação. Em suma, o que a perspectiva de *desempenho sustentável* sugere é que a produção de impacto requer maior flexibilidade e adaptabilidade por parte dos processos.

Nestas condições, a *cooperação* interpessoal e intra/inter organizações emerge como corolário dos atributos e fundamentos anteriores (isto é: as questões já citadas da *estabilidade, remunerações e capacitação* dos servidores), colocando-se como método primordial de gestão

---

<sup>27</sup> Sobre o tema, ver Antônio A. Queiroz e Luiz A. dos Santos. **O Ciclo Laboral no Setor Público Brasileiro**. Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa n. 02, Fonacate, 2020.

do trabalho no setor público e critério substancial de atuação da administração pública. 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 estatística e 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, portanto, 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.

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, criatividade, adaptabilidade e expansão de suas capacidades reflexivas necessárias para a resolução de problemas em todas as etapas do circuito de políticas públicas – formulação, implementação, gestão, participação, monitoramento, avaliação e controle.

Além disso, a **abordagem reflexiva/experimentalista** aqui defendida rejeita os pressupostos simplificadores do comportamento humano nos quais se baseiam os sistemas (em geral, quantitativistas) de incentivo para o desempenho, tal como propostos pelas abordagens gerencialistas, fundadas em percepções (em geral, equivocadas) de que os indivíduos (ou grupos e organizações) são motivados, fundamentalmente, pelo desejo de obter recompensas (como dinheiro ou status) e evitar sanções. Ao contrário, a tarefa da 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 o monitoramento do desempenho seja, em si, parte de um processo mais amplo – contínuo, coletivo e cumulativo – de *aprendizagem e inovação institucional*, no qual as relações entre diferentes processos de trabalho e seus respectivos resultados, em cada contexto específico, estão sempre em foco.

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 em seus centros administrativos. Ao invés de serem objeto da aferição de metas numéricas pré-determinadas, os profissionais passam a ser participantes ativos na (re)construção de metas, procedimentos e estratégias de atuação, com base em atributos do conhecimento tácito citado acima e em resultados advindos de suas operações concretas no dia-a-dia das políticas públicas.

Por meio de ajustes reflexivos constantes, os proponentes da abordagem experimentalista argumentam que burocracias públicas podem, simultaneamente: i) expandir suas capacidades para a *solução de problemas complexos* por meio da adaptação rápida às condições externas em constante mudança e da possibilidade de customização de suas ações a diversas clientelas; e ii) incrementar a prestação de contas, por meio de *explicações situacionais* sobre suas decisões e condutas em cada caso e justificações de possíveis desvios em relação aos protocolos estabelecidos.

Por óbvio, a *profissionalização da burocracia*, assentada na estabilidade funcional dos servidores nos cargos públicos; em remuneração adequada, isonômica e previsível ao longo do ciclo laboral; em escolaridade e qualificação elevadas desde a entrada, capacitação permanente no âmbito das funções precípuas nos respectivos cargos e organizações; além da cooperação como fundamento e método de trabalho no setor público; e autonomia de organização e

liberdade de atuação sindical, são todas elas condições necessárias para o exercício experimental da autonomia burocrática com responsabilidade e engajamento, e fontes primárias de aprendizagem e inovação institucional como essência dos *modelos reflexivos* de gestão de pessoas e do desempenho no âmbito público.

Não há, portanto, choque de gestão, reforma fiscal, ou reforma administrativa contrária ao interesse público, que superem ou substituam o acima indicado.

## 8.

**Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável<sup>28</sup>**

*José Celso Cardoso Jr.<sup>29</sup>*

O tema das *carreiras públicas e cargos típicos de Estado* está entre os mais importantes no debate corrente sobre a reforma administrativa. Em vista disso, este texto representa um esforço inicial para avançarmos rumo a uma proposta que visa superar o anacronismo dos conceitos e modernizar o Estado,<sup>30</sup> otimizando sua atuação no sentido de ampliar e qualificar a oferta de serviços públicos e a sua gestão.

Seja por causa da imensa insegurança jurídica e fragilidade de fundamentos e argumentos ensejada pela PEC 32/2020, seja em função da precariedade do debate público sobre tema tão relevante ao futuro do país, o fato é que nunca antes se disse tanta estultice e com tão baixa fundamentação teórica, histórica, empírica etc. acerca das carreiras e cargos públicos na realidade brasileira.

Com a afirmação acima não queremos dizer que não haja problemas e espaços para aperfeiçoamentos institucionais necessários em diversas áreas setoriais e dimensões transversais da administração pública brasileira. Mas as propostas de reforma administrativa do governo Bolsonaro/Guedes, alardeadas como panaceia pelos meios empresariais, grande mídia e ora em tramitação na Comissão Especial instalada no Congresso para analisar os (de)méritos da matéria, simplesmente não resolverão nenhum dos problemas reais do setor público nacional e criarão ou farão piorar vários outros.

No que tange ao tema das carreiras e cargos públicos, a PEC 32/2020 prevê o fim do RJU para novos ingressantes, com o que – supõe-se – todos os atuais servidores passarão a pertencer a cargos e carreiras em extinção. Dizemos “supõe-se” porque na prática não mais haverá contratações nos mesmos moldes para as atuais carreiras e cargos públicos. Deste modo, ainda que o texto original da PEC 32/2020, se aprovado, não coloque explicitamente em extinção os atuais cargos e carreiras, essas estarão extintas quando os últimos servidores nelas investidas se aposentar. Ou seja, superada a atual unicidade de regimes, haverá na mesma carreira servidores com e sem estabilidade, ainda que subordinados ao mesmo regime jurídico. Exceto quanto à estabilidade, as demais regras do novo (e pior) regime jurídico de pessoal serão as mesmas. Segundo a proposta da PEC 32/2020 para o Art. 39-A, haveria apenas um único regime jurídico, que compreenderá todos os 5 novos tipos de vínculo. Essa confusão decorre da total ausência de fundamentação técnica dessa PEC.

Desta feita, a estabilidade (desde sempre, relativa) estaria preservada apenas àqueles novos servidores que ingressarem nos chamados *cargos típicos* de Estado, os quais tampouco estão definidos na PEC, reforçando a ideia de que esse conceito já está, em si mesmo, ultrapassado.

---

<sup>28</sup> Agradecemos imensamente os comentários e sugestões de João Marcos Fonseca de Melo e Luiz Alberto dos Santos. Isentando-os por erros e omissões aqui cometidos, recomendamos o estudo *Diretrizes para o Sistema de Carreiras no Serviço Público Federal* (Luiz Alberto dos Santos, 2021) para um aprofundamento tanto teórico (de cunho administrativo e jurídico) quanto histórico sobre o tema.

<sup>29</sup> Doutor em Economia pelo IE-Unicamp, desde 1997 é servidor público federal no IPEA e desde 2019 é presidente da Afipea-Sindical, condição na qual escreve este texto.

<sup>30</sup> Este artigo é um resumo do capítulo *Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável: uma proposta que visa superar o anacronismo dos conceitos e modernizar o Estado*, a ser publicado em livro sobre o funcionalismo público brasileiro no prelo (Ipea, 2022).



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?

Segundo a EM n. 00047/ME, o **cargo típico** de Estado “*com garantias, prerrogativas e deveres diferenciados, será restrito aos servidores que tenham como atribuição o desempenho de atividades que são próprias do Estado, sensíveis, estratégicas e que representam, em grande parte, o poder extroverso do Estado*”. A par dessa tentativa de definição, não se pode afirmar quais serão os cargos apontados como típicos, cujas atividades seriam exclusivas de Estado e que representariam, em tese e em parte, o *poder extroverso* do Estado.<sup>31</sup> Ora, o fato de a função ser sensível ou estratégica não significa que não possa ser especializada ou administrativa. Além disso, se nem todas as funções e atividades sensíveis ou estratégicas derivam do poder extroverso do Estado, elas podem ou não impor obrigações a terceiros, o que igualmente não é um critério delimitador robusto.

Assim, em linha oposta às medidas contidas na PEC 32/2020, sugerimos neste artigo uma outra forma de compreender o mesmo tema. De acordo com os advogados João Pereira Monteiro Neto e Vitor Candido Soares, “*a expressão ‘Carreira Típica de Estado’, embora de uso corrente, tem sua origem e fundamentos pouco abordados, o que lhe pode embaraçar a exata compreensão conceitual.*”<sup>32</sup> Pela CF-1988 (Art. 37), sabe-se que *funções públicas* se referem a um conjunto (indefinido) de atribuições e responsabilidades legais imputadas aos servidores efetivos ou temporários. Em outro trecho da mesma CF-1988 (Art. 247), procura-se correlacionar o termo *carreiras típicas* de Estado a determinadas *atividades exclusivas* de Estado, expressão esta decorrente da EC. 19/1998, a reforma liberal-gerencialista aprovada naquele ano no âmbito da então reforma do aparelho de Estado do governo FHC. Esta, como se sabe, foi formulada e implementada em um contexto histórico de predomínio de uma visão ideológica neoliberal negativista e reducionista acerca do peso e papel do Estado em suas relações com os domínios econômico e social do país. Dizemos isso para enfatizar a ideia de que **os conceitos de carreiras típicas, atividades exclusivas e Estado mínimo possuem, evidentemente, forte correlação entre si.**

Isto posto, e ainda de acordo com Neto e Soares (op. cit.): “*Costuma-se mencionar que os agentes públicos integrantes de carreiras típicas de Estado desempenham atividades relativas à ‘essência’ do poder estatal, mas na realidade, sendo essa noção demasiadamente aberta ou subjetiva, os aspectos que melhor definem os respectivos cargos são o tipo de vínculo e a finalidade do múnus público. Em outras palavras, caso as atividades exercidas pelos servidores públicos integrantes de carreiras típicas de Estado fossem realizadas por agentes privados, haveria o desvirtuamento das próprias atividades, que deixariam de atender às finalidades públicas visadas. Eis o critério fundamental para distinguir uma atividade típica de Estado de uma atividade não exclusivamente estatal.*”

<sup>31</sup> Essa noção vem de Renato Alessi. O *poder extroverso* é aquele que permite ao Poder Público editar atos unilaterais que vão além da esfera jurídica do sujeito emitente e interferem na esfera jurídica de outras pessoas, constituindo obrigações. É dele que decorre a imperatividade dos atos administrativos que impõe obrigações ao particular, mesmo sem sua concordância. A respeito, ver Mello, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 32a. Edição, São Paulo: Malheiros, 2014, p. 427.

<sup>32</sup> Ver o texto de ambos os autores citados em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/323613/carreiras-tipicas-de-estado>: *Carreiras Típicas de Estado: por uma proposta conceitual*, publicado em 03 de abril de 2020. Ver também, sobre o mesmo tema, Marcelo Dias Ferreira, *Carreiras Típicas de Estado: profissionalização no serviço público e formação do núcleo estratégico*. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/carreiras-tipicas-do-estado-profissionalizacao-do-servico-publico-e-formacao-do-nucleo-estrategico/>, publicado em 31 de agosto de 2020.

Concordando com os autores citados, mas indo além, **é possível alargar o espectro de funções públicas consideradas essenciais, típicas ou exclusivas de Estado.** Ao fazer isso, consideramos institucionalmente necessárias ao desenvolvimento nacional sustentável – *em perspectiva simultaneamente humana, ambiental e produtiva* – e ao bom funcionamento da máquina pública, **todas as atividades estratégicas finalísticas que permitam a implementação das políticas públicas indicadas na Constituição Federal de 1988, bem como todas as atividades transversais estruturantes dos macroprocessos administrativos correlatos ao funcionamento constitucional adequado dos Poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário).**

É claro que a diferença é tênue entre ambos os tipos de carreiras, e não fazem diferença quanto aos atributos considerados essenciais em ambos os casos para o bom desempenho individual e agregado das mesmas, a saber: i) *estabilidade* na ocupação, ii) *remuneração* adequada, isonômica e previsível ao longo do ciclo laboral; iii) *qualificação* elevada desde a entrada 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.

Já com relação ao contingente de trabalhadores de apoio propriamente administrativo e outras atividades correlatas, cujas funções são permanentes, mas vem sendo terceirizadas pela administração pública, com relação a essas, deveriam seguir sendo contratadas diretamente pelo poder público, mas sob guarida não do RJU e sim da CLT, com todos os direitos garantidos. A razão é que são essas as atividades que possuem mais chances de serem substituídas ao longo do tempo por novas tecnologias de informação, comunicação, governo digital etc., e não as funções públicas finalísticas ou estruturantes, que seguirão sendo de tipo “trabalho humano intensivas”. Assim sendo, ambos os conjuntos de atividades aqui consideradas *essenciais, típicas ou exclusivas de Estado* devem estar em plena sintonia com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, contidos no seu Art. 3º, e que nunca é demais lembrar:

*“Art. 3º Constituem Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil:*

*I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;*

*II - garantir o desenvolvimento nacional;*

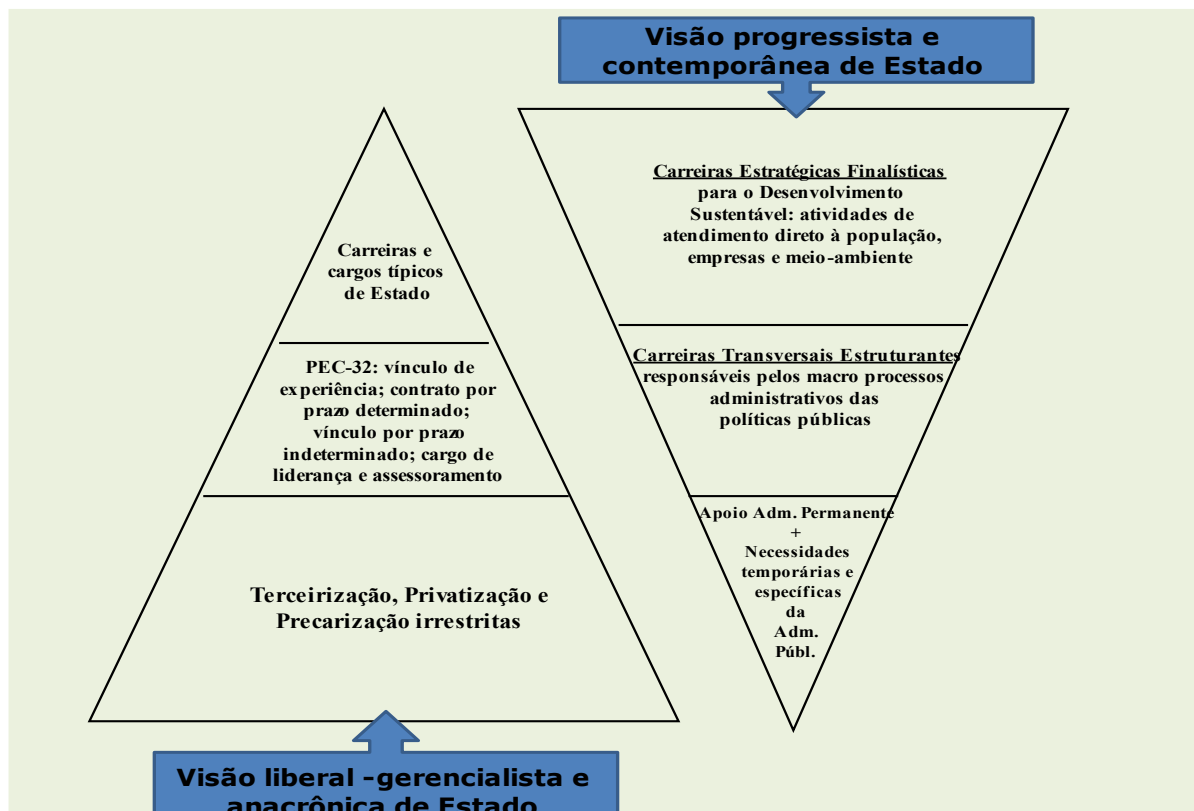
*III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;*

*IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”*

Desta maneira, ao mesmo tempo em que se supera a indefinição jurídico-conceitual acerca dos termos “essencial”, “típico” ou “exclusivo” de Estado, caminha-se para uma definição mais ampla e bem fundamentada, que condiz com a *natureza inescapavelmente pública* (vale dizer: universal, integral e gratuita) da ação estatal, a única que realmente justifica (tecnicamente) e legitima (politicamente) sua razão de ser e de agir. Ainda mais em contexto de dominância do modo de produção, acumulação e exclusão capitalista, que é, sabidamente, incapaz de promover, sem a presença e atuação de um Estado republicano e democrático de direito, tal qual o sugerido pela CF-1988, os objetivos fundamentais acima enunciados.

Para sintetizar essas ideias iniciais sobre o tema, remeto o leitor para a figura, onde as partes dos triângulos representam o tamanho relativo de cada componente da burocracia pública em cada um dos dois modelos ali indicados. Por sua vez, o quadro evidencia implicações positivas

para a administração e políticas públicas, a partir de uma visão progressista e contemporânea de Estado com a qual trabalhamos.



Visão progressista e contemporânea de Estado	Implicações positivas para a Administração Pública e Políticas Públicas
<p><b>Carreiras Estratégicas Finalísticas</b> para o Desenvolvimento Sustentável: atividades de atendimento direto à população, empresas e meio-ambiente.</p>	<p>Ênfase em carreiras finalísticas reforça composição virtuosa da ocupação voltada ao aprimoramento e <b>fortalecimento das capacidades estatais</b> necessárias ao bom desempenho institucional direto das políticas públicas mais propícias ao desenvolvimento sustentável, tanto do ponto de vista ambiental, como produtivo e humano.</p>
<p><b>Carreiras Transversais Estruturantes</b> responsáveis pelos macroprocessos administrativos das políticas públicas: tributação, emissão e gestão da moeda, fiscalização, planejamento, participação, orçamentação, gestão e controles.</p>	<p>Profissionalização das carreiras transversais reforça <b>qualidade e tempestividade</b> dos macroprocessos estruturantes das políticas públicas.</p>
<p><b>Apoio Administrativo Permanente</b></p>	<p>Contratadas diretamente pelo poder público, mediante concursos específicos, mas sob guarida não do RJU e sim da CLT. Essas são atividades que possuem mais chances de serem substituídas por novas tecnologias de informação, comunicação, automação e governo digital.</p>
<p><b>Necessidades Temporárias e Específicas</b> da Administração Pública.</p>	<p>Em função de mudanças ou episódios conjunturais, dramáticos ou urgentes, procede-se ao <b>ajuste temporário de pessoal e de funções públicas</b>, conferindo resiliência, adaptabilidade e tempestividade ao poder público, diante de situações específicas.</p>

## 9.

**Concursos Públicos, Profissionalização Burocrática e Desempenho Institucional:  
reforma administrativa CF/1988 versus PEC 32/2020**

*José Celso Cardoso Jr.*<sup>33</sup>

A PEC 32/2020 pretende aplicar ao setor público brasileiro o mesmo tipo de reforma trabalhista já imposta ao mercado de trabalho do setor privado em 2017, que prima pela flexibilização – *com precarização* – das relações e condições gerais de *uso* (contratação, demissão e jornada laboral), *remuneração* (vencimentos), *proteção* (saúde, segurança e seguridade nas fases ativa e pós-laboral), *representação* (sindicalização e demais direitos consagrados pela OIT) e *acesso à justiça*, com resultados funestos até aqui.<sup>34</sup>

Desta maneira, ao invés de trabalhar para elevar e homogeneizar o padrão de vida da população trabalhadora no país, o governo Bolsonaro/Guedes e a base governista no Congresso agem para nivelar por baixo o padrão histórico brasileiro de relações e condições de trabalho, lançando também os trabalhadores do setor público ao patamar e práticas milenares da sociedade escravocrata nacional.

Ao diminuir a necessidade e a importância do concurso público como critério essencial de acesso e progressão em âmbito estatal, a PEC 32 visa não apenas extinguir “na prática” o RJU (Regime Jurídico Único) e a estabilidade funcional nos cargos públicos para a imensa maioria dos futuros funcionários, como instaurar, em seu lugar, novas e precárias formas de contratação, a saber: *contrato de experiência; contrato por prazo determinado; vínculo por prazo indeterminado sem estabilidade; cargo de liderança e assessoramento*. Com isso, a reforma amplia as possibilidades de contratação temporária, precarizando os vínculos de trabalho, os processos de seleção/demissão e inviabilizando trilhas de capacitação e profissionalização da burocracia pública ao longo do *ciclo laboral no setor público* (Queiroz e Santos, 2020).

Esta é a razão fundamental pela qual o tema dos concursos públicos não pode ser analisado isoladamente do processo mais geral ao qual pertence. Ou seja, 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”, que envolve as seguintes etapas organicamente interligadas: i) *seleção*; ii) *capacitação*; iii) *alocação*; iv) *remuneração*; v) *progressão*; e vi) *aposentação*.<sup>35</sup> Este é o escopo necessário para uma

---

<sup>33</sup> José Celso Cardoso Jr. é Doutor em Desenvolvimento pelo IE-Unicamp, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA. Atualmente, exerce a função de Presidente da Afipea-Sindical e nessa condição escreve esse texto.

<sup>34</sup> Para aferir os resultados concretos e demais implicações nefastas da reforma trabalhista de 2017 sobre a classe trabalhadora sujeita a ela, ver os livros *O Trabalho Pós-Reforma Trabalhista* e *Negociações Trabalhistas Pós-Reforma Trabalhista*, ambos organizados por José Dari Krein, Marcelo Manzano, Marilane Oliveira Teixeira e Patrícia Rocha Lemos (Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, CESIT/IE-Unicamp, 2021).

<sup>35</sup> Ademais, deve atentar para fatores que realmente garantem ganhos de produtividade e de desempenho institucional no Setor Público: 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*

discussão qualificada acerca do concurso público e novas formas de contratação no setor público e suas relações com os objetivos da produtividade e do desempenho institucional do Estado brasileiro no século XXI.

Em outras palavras, abordando o tema de forma mais ampla e complexa, chega-se ao seguinte rol de propostas que recuperam e aperfeiçoam importantes dimensões já contidas originalmente na **reforma administrativa republicana e democrática da CF/1988**, em detrimento das propostas de dilapidação institucional trazidas pela PEC 32/2020.

**Quadro 1: O Ciclo Laboral no Setor Público Brasileiro: CF/1988 x PEC 32/2020.**

CF/88 e LEGISLAÇÃO EM VIGOR	PROPOSTA GOVERNO	O QUE DEVE SER FEITO
Concurso de provas ou provas e títulos como forma exclusiva de ingresso em cargos e empregos públicos permanentes.	Flexibilização do concurso, com possibilidade de concurso de títulos apenas, ou ingresso mediante processo seletivo simplificado.	<b>Manter a regra atual e regulamentar o instituto do concurso público, de modo a assegurar maior aderência entre candidatos aprovados e perfis desejados.</b>
Carreiras estruturadas com base em atribuições; promoção classe a classe dentro da mesma carreira, respeitada a identidade atributiva, como única forma de provimento derivado admitida. Vedação de concursos internos.	Modelos mais amplos de carreiras, facilitando mobilidade entre elas e mecanismos de promoção interna mais flexíveis. Redução radical do número de carreiras existentes.	<b>Manter a regra atual. O desenho de carreiras poderá ser simplificado, com a adoção de cargos com atribuições mais amplas, mas sem prejuízo do princípio da especialidade. Carreiras devem ter identidade profissional e conteúdos atributivos que permitam a seleção para cargos específicos quando necessário.</b>
Promoção e progressão na carreira com base no tempo de serviço, qualificação e avaliação de desempenho. Não há critérios para fixar o tempo de percurso mínimo na carreira.	Alongar curso das carreiras para que ninguém chegue ao final da carreira antes de 25 anos. Restringir direito a progressão e promoção. Suspender progressões em caso de déficit público	<b>Fixar cursos de carreira que permitam chegar ao final de carreira após 15 ou 20 anos. Regulamentar desenvolvimento das carreiras associado a avaliação do mérito a cursos de aperfeiçoamento.</b>
Criação de escolas de Governo para formação e aperfeiçoamento dos servidores. Vinculação da promoção a cursos de aperfeiçoamento.	Não há menção ao tema. Tendência a converter escolas de governo em instituições acadêmicas.	<b>Manter a regra constitucional, regulamentar processos de formação e aperfeiçoamento e valorizar escolas de Governo. Orientar formação e aperfeiçoamento para a solução de problemas concretos da gestão pública.</b>
Regime jurídico único para todos os servidores	Fim do RJU. Instituição de múltiplos regimes de contratação. Regime estatutário limitado a carreiras exclusivas de Estado.	<b>Manter regime estatutário para servidores de carreiras exclusivas e de atividades acessórias a elas. Permitir a introdução do regime de emprego em atividades hoje sujeitas a terceirização.</b>
Contratação temporária para necessidades de excepcional interesse público	Ampliar possibilidades de contratação temporária (e.g. MPV 922)	<b>Manter a regra constitucional atual e revisar legislação, já excessivamente permissiva.</b>
Estabilidade após 3 anos, condicionada a avaliação do desempenho suficiente	Criação de regime de ingresso com status de <i>trainee</i> por 3 anos, e estabilidade apenas após 5 ou 10 anos de serviço após efetivação.	<b>Manter a regra em vigor. Regulamentar a avaliação de desempenho para fins de aquisição da estabilidade.</b>
Demissão do servidor estável condicionada a insuficiência de desempenho, prática de crimes ou má conduta do servidor.	Regulamentação da demissão por insuficiência de desempenho de forma flexível, aumentando o poder das chefias.	<b>Regulamentação da demissão por insuficiência de desempenho com base em critérios transparentes e com direito a recurso.</b>
Irredutibilidade remuneratória	Permitir redução de salários em caso de déficit público ou excesso de despesas.	<b>Manter a regra atual.</b>
Teto remuneratório com base na remuneração do Min do STF, excluídas parcelas indenizatórias	Regulamentar de forma restritiva exceções ao teto remuneratório. Adotar controle rigoroso de situações de acumulação de cargos.	<b>Regulamentação do teto para eliminar absurdos e burlas, mas assegurando direito a parcelas indenizatórias.</b>
Revisão geral anual das remunerações. Reajustes dependem de lei, desde que autorizados pela Lei de Diretrizes	Extinção do direito à revisão geral. Vedação de reajustes a serem concedidos de forma parcelada ou com efeitos retroativos.	<b>Manutenção da revisão geral obrigatória e seu cumprimento.</b>

*adequada, isonômica e previsível; vi) critérios justos para demissão; vii) condições de realização dinâmica e retroalimentação sistêmica entre as dimensões citadas.*

Orçamentárias e tenham dotação suficiente na Lei Orçamentária.	Reajustes somente por lei de iniciativa do Governo. Congelamento da folha em caso de excesso de gastos ou déficit público.	<b>Reajustes mediante lei, mas com regulamentação da negociação coletiva no serviço público.</b>
Remuneração vinculada a complexidade dos cargos e suas responsabilidades e requisitos	Liberdade para o Governo decidir sobre as remunerações, mantida a reserva legal. Rebaixamento de salários para aproximação de valores com o mercado privado.	<b>Aplicação dos princípios da CF e equiparação de remunerações entre cargos com iguais atribuições e responsabilidades em cada Poder.</b>
Aposentadoria vinculada ao regime próprio, com previdência complementar. Reposição de inativos não sujeita ao teto de despesas da EC 95.	Redução da despesa previdenciária, com redução do valor das aposentadorias a conceder e arrocho sobre aposentados e pensionistas. Reposição limitada do pessoal aposentado.	<b>Revisão da EC 103/06 para restabelecer regras de cálculo de benefício da EC 41/03. Revogação de contribuições previdenciárias confiscatórias. Adoção de mecanismos de preparação para aposentadoria e planejamento do ingresso de novos servidores.</b>

Fonte: QUEIROZ, A. A. e SANTOS, L. A. *O Ciclo Laboral no Setor Público Brasileiro*. Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa n. 02, Fonacate, 2020. Disponível em: [file:///C:/Users/Jos%C3%A9%20Celso%20Caroso%20Jr/Documents/Teletrabalho%202020-2021/Fonacate%202020/Cadernos%20Reforma%20Administrativa%202020/Reforma%20administrativa\\_Caderno\\_2pdf.pdf](file:///C:/Users/Jos%C3%A9%20Celso%20Caroso%20Jr/Documents/Teletrabalho%202020-2021/Fonacate%202020/Cadernos%20Reforma%20Administrativa%202020/Reforma%20administrativa_Caderno_2pdf.pdf)

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 introduz a insegurança também na sociedade e no mercado, pelas dúvidas e incertezas que ela e a rotatividade acarretam à capacidade do Estado em manter a provisão de bens e serviços públicos de forma permanente e previsível ao longo do tempo.

De outro lado, há distinções claras relativamente aos empregos do setor privado, dada a natureza pública das 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 bem-estar social. Neste sentido, há pelo menos cinco fundamentos históricos da ocupação, também responsáveis, em última instância, pelo bom desempenho institucional agregado 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 a um desempenho 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, isonômica 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 (auto)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.

Diante do exposto, entende-se melhor porque é que a ocupação no setor público veio, historicamente, assumindo a forma meritocrática como critério fundamental de seleção e acesso, mediante concursos públicos concorridos, rigorosos e sob a guarida de um regime estatutário e jurídico único (RJU), desde a CF-1988. Não obstante, sabemos que o *critério*

*weberiano-meritocrático* de seleção de quadros permanentes e bem capacitados (técnica, emocional e moralmente) para o Estado depende de condições objetivas ainda longe das realmente vigentes no Brasil, quais sejam: ambiente geral de homogeneidade socioeconômica, republicanismo político e democracia social.<sup>36</sup>

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 as pessoas aptas e interessadas. 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 objetivo é justamente compensar a ausência ou precariedade histórica de homogeneidade econômica e social entre os candidatos a cargos públicos.

Apenas diante de tais condições é que, *idealmente*, o critério meritocrático conseguirá recrutar as pessoas mais adequadas (técnica, emocional e moralmente), sem viés dominante ou decisivo de renda, da posição social e/ou da herança familiar ou influência política. De todo modo, mesmo assim se evita, justamente, que sob qualquer tipo de comando tirânico ou despótico (ainda que “esclarecido”!), se produza qualquer tipo de partidarização 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.

Em suma, o aumento de produtividade e a melhoria de desempenho institucional agregado do setor público será resultado desse trabalho custoso, mas 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 (PEC 32), que supere ou substitua o acima indicado.

---

<sup>36</sup> Para além desses determinantes gerais, há que se aprimorar e regulamentar o instituto do concurso público, de modo a assegurar maior aderência entre candidatos aprovados e perfis desejados. Ou seja, para além dos conhecimentos gerais e específicos próprios a cada cargo, carreira ou função pública, é preciso que os concursos sejam também capazes de selecionar servidores com atributos pessoais, emocionais e psicológicos perfilados ao espírito público e aos objetivos fundamentais de desenvolvimento integral do país.

## 10.

**A Estabilidade Funcional dos Servidores nos Cargos Públicos**

*José Celso Cardoso Jr.<sup>37</sup>*

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 a um 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, isonômica e previsível** ao longo do ciclo laboral; iii) **qualificação/escolarização elevada** desde a entrada e **capacitação permanente** no âmbito das funções precípua 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 (auto)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.

Atendo-se ao tema da **estabilidade funcional dos servidores nos cargos públicos**, 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 absolutistas 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, originárias dos Estados atuais, e posteriormente outras funções derivadas das novas, complexas e abrangentes áreas de atuação governamental da modernidade, foram surgindo e exigindo respostas (semi)estruturadas 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., são todas elas, funções dotadas desse mesmo atributo original e essencial, qual seja, o da **indispensabilidade da estabilidade do corpo funcional do Estado**

---

<sup>37</sup> José Celso Cardoso Jr. é Doutor em Desenvolvimento pelo IE-Unicamp, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA. Atualmente, exerce a função de Presidente da Afipea-Sindical e nessa condição escreve esse texto.



**como forma de garantia da provisão permanente e previsível das respectivas funções junto ao próprio ente estatal, nos territórios sob suas jurisdições e suas 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 funcional no serviço 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 ainda vigente de 1988.

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 sociedade e no mercado pelas dúvidas e incertezas na 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 garantia da estabilidade e da proteção do seu corpo funcional**, além de outros fatores.

Diante do exposto, entende-se melhor porque é que a ocupação no setor público veio, historicamente, adotando e aperfeiçoando a *forma meritocrática* como critério fundamental de seleção e acesso, mediante concursos públicos rigorosos e sob a guarida de um regime estatutário e jurídico único (RJU), como no caso brasileiro desde a CF-1988. Sabemos que o critério weberiano-meritocrático de seleção de quadros permanentes e bem capacitados (técnica, emocional e moralmente) para o Estado 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 as pessoas aptas e interessadas.

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

Apenas diante de tais condições 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 ou influência política. De todo modo, mesmo assim se evita, justamente, que sob qualquer tipo de comando tirânico ou despótico (ainda que “*esclarecido*”!), se produza qualquer tipo de partidarização 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.

Por sua vez, os demais atributos intrínsecos da ocupação no setor público, quais sejam: a remuneração adequada e previsível ao longo do ciclo laboral, a qualificação/escolarização elevada desde a entrada 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, que vem a ser, portanto, o eixo central da ocupação no âmbito estatal.

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**, algo que envolve as seguintes etapas organicamente interligadas: i) *seleção*; ii) *capacitação*; iii) *alocação*; iv) *remuneração*; v) *progressão*; vi) *aposentação*. Ademais, deve atentar para os fatores que realmente garantem ganhos de produtividade e de desempenho institucional no Setor Público: 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) *fundamentos da estabilidade e critérios justos para demissão*; vii) *condições de realização dinâmica e retroalimentação sistêmica* entre as dimensões citadas.

Este é o escopo necessário para uma discussão qualificada acerca do ciclo laboral no setor público e suas relações com os temas e objetivos da produtividade e do desempenho institucional do Estado brasileiro no século XXI. Em outras palavras, o aumento de produtividade e a melhoria de desempenho institucional será resultado desse trabalho difícil, mas necessário, de **profissionalização da burocracia pública** ao longo do tempo, para a qual importa, sobremaneira, a estabilidade funcional dos servidores nos respectivos cargos públicos.

Não há, portanto, choque de gestão, reforma fiscal, ou reforma administrativa contrária ao interesse público (PEC 32), que supere ou substitua o acima indicado.

## 11.

**PEC 32/2020 e a volta do Estado Liberal-Patrimonial-Oligárquico no Brasil**

*José Celso Cardoso Jr.<sup>38</sup> & Félix Lopez<sup>39</sup>*

Um dos muitos problemas da chamada proposta de “reforma administrativa” contida na PEC 32/2020 está no fato de tratar como similar as burocracias municipais, estaduais e federais, em particular nas suas relações com a esfera política. Esse erro será especialmente deletério ao abrir espaço para a completa discricionariedade na ocupação dos cargos de livre provimento (os renomeados cargos de liderança de assessoramento) nos três níveis da federação, mas especialmente grave nas administrações subnacionais. Problemas ainda hoje não superados, tais como a alta rotatividade, a patronagem política e o desperdício de recursos vão se agravar.

Cabe lembrar um aspecto central: o funcionalismo estadual (30%) e o municipal (60%) respondem por 90% do funcionalismo total do país. No caso dos estados, 15% da força de trabalho está instalada em cargos de direção, cerca de 400 mil pessoas em todo o país. Ao longo dos últimos anos, cerca de 60% desse contingente tem sido ocupado por servidores recrutados via concurso público. Com isso, há alguma racionalidade e profissionalismo decorrente da ocupação de posições por pessoas que, apesar das imperfeições dos concursos públicos, já demonstraram ter conhecimento do ofício e estão familiarizados com rotinas da gestão pública.

Ao reverter esta orientação, de que cargos dirigentes sejam ocupados preferencialmente por servidores de carreira, a PEC 32 corre o risco de jogar o destino do ciclo das políticas públicas na mão de costumes políticos vorazes em apadrinhamento. O resultado será, em vez de aumento da técnica, da competência e do profissionalismo, um retrocesso a práticas do tipo patrimonial-oligárquicas de patronagem em larga escala. Algo como fazer o padrão de contratação, demissão e subserviência no setor público retroceder ao modelo dominante no Brasil durante a 1ª República (1889 a 1930), caracterizado empreguismo, nepotismo, clientelismo etc., traços esses que apenas começaram a ser combatidos no país com o advento do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público, 1937) e que teve seu ápice com a reforma administrativa de índole republicana e democrática da Constituição Federal de 1988.

Pensar que o desenho proposto pela PEC 32 seja inovador e moderno é desconhecer a lógica de funcionamento e relacionamento da burocracia com a política no Brasil, em todos os níveis da federação, mas especialmente preocupante nos níveis estadual e municipal. Nos municípios, vereadores e prefeitos continuam a ser o que Max Weber denominou “caçadores de cargos”, com base em motivos que não passam pela lógica da profissionalização das burocracias nem da maior e melhor qualificação das políticas públicas.

Os estudos de política local mostram que controlar, de forma apenas política e discricionariamente, cargos da burocracia de balcão ou cargos dirigentes é, frequentemente,

---

<sup>38</sup> Doutor em Economia, Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA, atualmente é Presidente da Afipea-Sindical, condição na qual escreve esse texto.

<sup>39</sup> Doutor em Sociologia, Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA, atualmente é Coordenador da Plataforma Atlas do Estado Brasileiro e professor titular do IDP.

ingrediente básico para o êxito político personalista em países como o Brasil, de longa tradição liberal-patrimonial-oligárquica. Peça para um deputado federal ou senador, por exemplo, descrever quão disputados são cargos federais em suas respectivas bases regionais. Ou ainda, tome-se como caso extremo o fato de a patronagem política transbordar do funcionalismo público e controlar, até mesmo, a lógica de ocupação dos postos de trabalhos em empresas que celebram contratos com as prefeituras. Ou seja, a patronagem adentra as organizações privadas e exige destas o controle das nomeações de funcionários do setor privado nos contratos realizados pelas prefeituras.

A voracidade por cargos se aplica também, naturalmente, aos cargos de contratação temporária, que são os mais intensamente alterados ao fim de cada ciclo eleitoral, com visíveis implicações negativas na oferta e qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Na sucessão política pós-eleitoral ou no curso do mandato – como fruto do carrossel de mudanças políticas e faccionais que são parte de uma política com altíssima fragmentação e baixíssima institucionalização partidária – acontecem demissões em massa dos contratados temporariamente e uma nova e intensa rodada de (re)contratações. Trata-se de um verdadeiro sistema de espólio/rachadinha que não é estranho aos cidadãos que acompanham o dia-a-dia da política em nossas cidades. Uma consequência perversa desse processo é a descontinuidade de prestação, cobertura e tempestividade dos serviços públicos essenciais, sobretudo em áreas sociais de atendimento direto à população, tais como saúde, assistência social, ensinos fundamental e médio, segurança pública, intermediação de mão-de-obra etc.

De modo inverso, o desempenho das burocracias tende a ser melhor quando estas estão relativamente blindadas da instabilidade resultante de pressões clientelísticas e quando são conduzidas com programas públicos estruturados, ainda que motivados pelas coalizões político-partidárias de plantão. Ao final das contas, planejar e implementar políticas públicas de modo eficiente e eficaz requer previsibilidade e certa estabilidade temporal dos quadros funcionais formuladores das políticas. Embora seja razoável argumentar que abrir espaço para contratações de dirigentes do setor privado no setor público – na remota hipótese de que vá ser baseada em competição meritocrática – venha a fomentar a inovação dentro dos governos e ampliar a responsividade da burocracia aos partidos ou à política eleita pelo voto, a literatura internacional comparada demonstra que as desvantagens são muito maiores.

À guisa de exemplo, vale olhar a caótica situação do Ministério da Saúde durante a pandemia. Essa ruidosa experiência mostra que, sempre que há bruscas mudanças administrativas na burocracia dirigente, é costume acontecer: i) rearranjos custosos na agenda de políticas públicas setoriais; ii) compromete-se um já tênue espírito de equipe e a coesão profissional necessária para executar com êxito as políticas estruturantes do ministério ou órgão; iii) são desfeitos os fluxos de informações que alinhavam o trânsito decisório intra e interministerial, principalmente as redes informais; e iv) perde-se memória institucional, pois os elos indispensáveis na cadeia que estrutura a política reside, em grande parte, na lembrança e na atuação cotidiana dos recém-saídos, não em manuais de como fazer, que usualmente só descrevem a dimensão formal ou burocrática da gestão.

Portanto, indo contra as boas práticas internacionais, a PEC 32 propõe eliminar orientações essenciais do atual arranjo político. Afinal, nas burocracias dirigentes, a maior parte dos cargos são *funções* comissionadas que, em tese, deveriam ser ocupadas por servidores públicos, por conter atribuições que já fazem parte do rol de atividades institucionalizadas dos órgãos

públicos. Tanto a ocupação livre de requisitos técnicos mínimos, quanto a alta rotatividade nesses cargos de direção e assessoramento, são prejudiciais à profissionalização da função pública e ao bom desempenho institucional do órgão ou ministério setorial.

Para se ter uma ideia, tanto na administração federal quanto na estadual, a rotatividade anual dos cargos de confiança já é, antes da PEC 32, de aproximadamente um terço. Ou seja, 30% das pessoas em funções dirigentes saem de seus postos a cada ano. Embora os motivos sejam diversos, o fato é que quando os ocupantes desses cargos não são servidores ou são filiados a partidos políticos, essa taxa é ainda mais alta. E quanto maior a rotatividade, maiores são os riscos de descontinuidade institucional e piores tendem a ser a produtividade e o desempenho.

Desta forma, os fenômenos que já ocorrem hoje em dia com a atual lógica de ocupação de cargos temporários na burocracia pública deveriam servir de alerta contra a abertura indiscriminada de portas à patronagem política. Apenas em âmbito federal, a PEC 32 pretende constitucionalizar um direito totalmente discricionário à livre nomeação, por parte dos dirigentes políticos de ocasião, sobre os 60% de servidores de carreira que hoje ocupam, pela legislação vigente, os cargos DAS da administração direta. Serão, aproximadamente, 90 mil cargos no nível federal, e quase 1 milhão de cargos de livre provimento nos três níveis da federação. Sob todos os pontos de vista conhecidos, trata-se de um retrocesso institucional e civilizatório sem precedentes no processo histórico de montagem do aparato estatal no Brasil.

Para evitar esse desastre político-institucional, urge reduzir a ascendência patrimonial-oligárquica da política sobre a esfera burocrática, em particular sobre a burocracia decisória de médio e alto escalões. Esse objetivo pode ser alcançado ao se reduzir – ao invés de ampliar! – o espaço da ultra discricionariedade das indicações político-partidárias dos cargos, por exemplo, transferindo aos servidores dos próprios órgãos o poder para preenchê-los. A mudança deveria se dar num sentido específico, sem – obviamente – impedir que os governos eleitos proponham suas diretrizes de políticas públicas. Afinal, a orientação programática pode mudar, de modo legítimo, como reflexo das preferências vencedoras a cada nova eleição.

Embora tenhamos uma instabilidade crônica no primeiro escalão, com o incessante entra e sai de secretários de governo e ministros, não se desenvolveu um anteparo a essa instabilidade para evitar que ela afetasse os níveis decisórios das burocracias de médio e alto escalões. Ao invés de substituir intensamente quadros funcionais e alimentar uma rotatividade perniciosa ao conjunto da gestão e das políticas, que tal adotar um padrão decisório com regras institucionais democráticas, aberto à participação dos grupos de interesse em cada área de política pública? Esta seria uma alternativa mais efetiva, já que participativa e republicana, de manter os canais fluidos à representação de interesses nos fóruns de deliberação no interior da burocracia.

Em suma, o que é preciso é vislumbrar meios de ampliar a estabilidade e a profissionalização dos quadros de livre nomeação, como condição para aumentar a efetividade das políticas públicas e a eficiência na execução da despesa. Governos não conseguem desempenhar bem suas políticas, quaisquer que sejam suas orientações políticas e ideológicas, sem um horizonte temporal razoável para a burocracia decisória discutir, desenhar, implementar e, quando for o caso, redirecionar as ações de governo. A própria noção de responsividade é comprometida se os decisores não estão mais em seus postos para responder sobre suas decisões. Passaríamos, então, de um cenário atual de certa responsividade democrática à sua negação. Reside aqui um dos mais graves perigos da PEC 32/2020.

## 12.

**Reforma Administrativa e Assédio Institucional no Setor Público Brasileiro:  
efeitos perversos da PEC 32/2020**

*José Celso Cardoso Jr.<sup>40</sup> & Frederico A. Barbosa da Silva<sup>41</sup>*

Pouca gente notou, mas há uma correlação imensa entre a reforma trabalhista, embutida na PEC 32/2020 e propagandeada como inovação na gestão de recursos humanos no setor público brasileiro, e o fenômeno do assédio institucional. Por esta razão, se aprovada, essa **reforma administrativa vai constitucionalizar o assédio institucional como método de governo.**

Entendido desta maneira, há três movimentos discursivos por meio dos quais se opera o assédio institucional na prática: i) um *liberalismo econômico radical*, que preconiza a desconstrução das instituições públicas e acusa a ineficiência e o corporativismo da administração em nome do discurso da austeridade fiscal; ii) a *desconstrução deliberada das institucionalidades e das organizações públicas por embaralhamento*, por meio de duas características: a redistribuição, fragmentação e ressignificação de competências institucionais; e a administração das instituições por atores que lhes são oponentes ou que têm valores antagônicos a elas; e iii) a *gramática da política como guerra híbrida contra o inimigo*, a qual se caracteriza por uma lógica baseada na ideia de que a política se move pela presença de amigos e inimigos, sendo que os últimos devem ser isolados, derrotados e sua reputação (ou seja, sua legitimidade) destruída.

Casos recentes como os que já acometeram servidores do Ibama,<sup>42</sup> da Polícia Federal,<sup>43</sup> do Cade,<sup>44</sup> do Ministério da Saúde,<sup>45</sup> e tanto outros casos,<sup>46</sup> vão se tornar a regra no setor público, com o agravante de que não vão mais contar nem com a estabilidade funcional nos respectivos cargos públicos, nem tampouco com o anteparo sindical ou da justiça do trabalho, já que todas essas institucionalidades são alvos do projeto destrutivo do governo Bolsonaro/Guedes.

A PEC 32/2020 prevê o fim do RJU para novos ingressantes, com o que, na prática, todos os atuais servidores passarão a pertencer a cargos e carreiras em extinção.<sup>47</sup> Desta feita, a

---

<sup>40</sup> José Celso Cardoso Jr. é Doutor em Desenvolvimento pelo IE-Unicamp, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA. Atualmente, exerce a função de Presidente da Afipea-Sindical e nessa condição escreve esse texto.

<sup>41</sup> Doutor em Sociologia pela UnB, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA.

<sup>42</sup> [Bolsonaro e Salles agiram para enfraquecer o Ibama, apontam ex-servidores - CartaCapital](#); [Violência contra os servidores ambientais: ASCEMA exige providências | Ascema Nacional](#)

<sup>43</sup> [Devassa: Ministério da Justiça modifica centenas de cargos e diretorias da PF - GGN \(jornalggn.com.br\)](#)

<sup>44</sup> [Servidor é afastado do Cade após denunciar Bolsonaro no STF - Jornal O Globo](#)

<sup>45</sup> [Servidor que denunciou suspeita de corrupção na Covaxin é bloqueado na Saúde | Política | iG](#)

<sup>46</sup> Ver [Assediometro – Arca Desenvolvimento Sustentável](#)

<sup>47</sup> Dizemos “na prática” porque não mais haverá contratações nos mesmos moldes para as atuais carreiras e cargos públicos. Deste modo, ainda que o texto final da PEC 32/2020, se aprovado, não coloque explicitamente em extinção os atuais cargos e carreiras, essas estarão extintas quando os últimos servidores nelas investidas se

estabilidade estaria preservada apenas àqueles novos funcionários que ingressarem nos chamados *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?

Ao propor a extinção do RJU, criam-se quatro outras formas de contratação, a saber: contrato de experiência; contrato por prazo determinado; vínculo por prazo indeterminado sem estabilidade; cargo de liderança e assessoramento. Com isso, a reforma amplia as possibilidades de contratação temporária, precarizando os processos de seleção/demissão e inviabilizando, na prática, trilhas de capacitação e profissionalização da burocracia pública. Fica claro o intuito de ampliar o uso de contratos temporários de forma irrestrita (PEC 32, Art. 39-A) e fazer com que funções de confiança e cargos em comissão, doravante renomeados para cargos de liderança e assessoramento, possam ser exercidos integralmente por não servidores (PEC 32, Art. 37), revertendo, neste particular, processo até então em curso de profissionalização no que tange à ocupação desses cargos de livre provimento, já que a maior parte dos mesmos deveria ser ocupado apenas por servidores estáveis em cada caso concreto.

Visão liberal-gerencialista e anacrônica de Estado	Vícios e Problemas da PEC 32/2020
<b>Carreiras e cargos típicos de Estado</b>	Definição de cargo típico de Estado é <b>juridicamente frouxa e administrativamente anacrônica</b> , pois deriva de concepção liberal-gerencialista que apregoa vantagens não comprovadas de um desenho institucional de Estado mínimo.
<b>PEC-32:</b> vínculo de experiência; contrato por prazo determinado; vínculo por prazo indeterminado; cargo de liderança e assessoramento; cargo típico de Estado.	<b>Fim do RJU e da estabilidade funcional e flexibilização das formas de contratação, remuneração e demissão vão precarizar a ocupação no setor público e deteriorar a qualidade, cobertura e tempestividade das políticas públicas.</b>
<b>Princípio da Subsidiariedade</b> produzirá Terceirização, Privatização e Precarização irrestritas das políticas públicas.	<b>Promiscuidade público-privada, patrimonialismo, clientelismo, nepotismo, corrupção endêmica.</b>

Desta forma, com o fim da estabilidade funcional dos servidores, exacerbar-se-ão problemas notórios de *assédio moral, sexual e institucional* contra funcionários(as) e organizações, riscos de fragmentação e descontinuidade das políticas públicas de caráter permanente, além de

---

aposentar. Ou seja, superada a atual unicidade de regimes, haverá na mesma carreira servidores com e sem estabilidade, ainda que subordinados ao mesmo regime jurídico. Exceto quanto à estabilidade, as demais regras do novo (e pior) regime jurídico de pessoal serão as mesmas. Segundo a proposta da PEC 32/2020 para o Art. 39-A, haveria apenas um único regime jurídico, que compreenderá todos os 5 novos tipos de vínculo. Essa confusão decorre da total ausência de qualidade técnica dessa PEC.



aumento da incerteza da população e dos empresários com relação à qualidade, tempestividade e cobertura social e territorial das entregas de bens e serviços por parte do Estado.

É neste sentido que classificamos o assédio institucional como fenômeno novo e perturbador no cenário corrente, a ser exacerbado caso a PEC 32/2020 seja aprovada. Ele 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. E dentro de cada poder e nível federativo ou organizacional, entre chefias e subordinados, caracterizando, neste caso, o fenômeno típico do assédio moral, que obviamente não é exclusividade do setor público.

Com relação ao assédio moral tradicional (individual ou coletivo), este 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** também se caracteriza 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 (e privadas), redundando em diversas formas de adoecimento pessoal, perda de capacidade laboral e, portanto, mau desempenho profissional no âmbito das respectivas funções públicas.

Por sua vez, o **assédio institucional de natureza organizacional** caracteriza-se por um conjunto de discursos, falas e posicionamentos públicos, bem como imposições normativas e práticas administrativas, realizado ou emanado, direta ou indiretamente, por dirigentes e gestores públicos localizados em posições hierárquicas superiores. Esta prática implica em recorrentes ameaças, cerceamentos, constrangimentos, desautorizações, desqualificações e deslegitimações acerca de determinadas organizações públicas e suas missões institucionais e funções precípuas. Alguns exemplos de assédio organizacional são eloquentes contra Universidades e Institutos Federais, Anvisa, Ancine, Bndes, Cnpq, Capes, Finep, Fiocruz, Funai, Ibge, Ibama, Icmbio, Inpe, Inep, Ipea e até mesmo contra organizações e carreiras do chamado núcleo administrativo de Estado, representado pelo Fonacate (Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado), tais como: Fiscalização Agropecuária, Tributária e das Relações de Trabalho; Arrecadação, Finanças e Controle; Gestão Pública; Comércio Exterior; Segurança Pública; Diplomacia; Advocacia Pública; Defensoria Pública; Regulação; Política Monetária; Inteligência de Estado; Pesquisa Aplicada, Planejamento e Orçamento Federal; Magistratura e o Ministério Público. Tais evidências reforçam a tese de que o que está em jogo é também o apagar de memórias e a recontagem da história oficial segundo a visão de mundo ora instalada no poder.

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. É neste sentido que ele pode ser considerado um *método de governo*, cuja escala ampliada de situações – vide [Assediometro – Arca Desenvolvimento Sustentável](#) – 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* os próprios servidores públicos, mormente os estatutários, sob guarida do RJU criado na CF-1988.

Enquadram-se também nessa categoria sociológica e jurídica, as reiteradas, infelizes e preconceituosas declarações do próprio Presidente da República e alguns dos seus principais Ministros. Como exemplo, destaquem-se as ilações acerca dos supostos “parasitismo” e “esquerdismo” inerentes aos servidores públicos, que são funcionários sob comando do Estado, mas a serviço da sociedade brasileira, incluindo os próprios detratores. Esses ataques repetem-se de forma sistemática desde o início do governo Bolsonaro, e visam claramente criar um clima de animosidade da população e dos financiadores e avalistas deste governo contra os servidores, de modo a facilitar a imposição, obviamente não negociada, de uma reforma administrativa *autoritária, fiscalista e privatista*, em suma, criminalizadora da própria ação estatal.

Ocorre que as propostas expressas na PEC 32/2020 e que visam reduzir gastos correntes por meio da quebra da estabilidade funcional para fins de demissão, forjando para baixo as remunerações dos atuais servidores e os futuros salários de entrada das novas contratações, possuem teor altamente questionável. Não apenas porque são medidas sem fundamentação técnica razoável, como porque serão ineficazes para se obter ajuste fiscal estrutural nas contas públicas. Os custos econômicos, sociais, ambientais, políticos e institucionais de uma reforma administrativa que falsamente se vende como solução, serão muito maiores que a alegada economia fiscal dela derivada. Linhas gerais, as ideias que circulam mal escondem o viés ideológico, negativista do Estado e persecutório contra servidores, que está por detrás da péssima tecnicidade jurídica de pretensões administrativas, passando longe de qualquer proposta crível de melhoria efetiva do desempenho estatal no Brasil.

## 13.

**O Abismo é logo ali!****Mas há uma saída à esquerda...**

*José Celso Cardoso Jr.<sup>48</sup>*

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.

Na quadra história em que a humanidade se encontra desde princípios do século XXI, já parece claro o colapso (ou ao menos algumas tendências nítidas de grande enfraquecimento institucional e disfuncionalidades práticas) das regras gerais de organização, regulação e funcionamento dos sistemas (econômicos, políticos, sociais, culturais, tecnológicos e ambientais) dominantes em escala planetária.

Em termos econômicos, o modo de produção, acumulação e exclusão capitalista domina hoje praticamente todos os espaços mundiais e até mesmo todas as esferas da vida coletiva e domiciliar/familiar. Hoje em dia, tudo é mercadoria; tudo é mercadoria sob a forma monetária. A expressão *financeirizada* das formas de produção e acumulação do valor representa o outro lado do processo crescente e aparentemente irreversível de redundância/desemprego estrutural do trabalho vivo. Deste modo, o desemprego aberto de longa duração e todas as demais formas de subemprego e trabalho precário que hoje percorrem os países do mundo, com todas as consequências humanas que isso representa numa economia/sociedade que depende da fruição da renda monetária para se realizar, são a forma de manifestação mais visível do fracasso do modelo capitalista em sua tentativa de organizar, regular e fazer funcionar, em escala global e intertemporal, as diversas dimensões econômicas e sociais do cotidiano das pessoas.

Por sua vez, do ponto de vista político-institucional, vive-se neste século XXI uma crise sem precedentes nos sistemas democráticos representativos. A olhos vistos, parece que nunca foi tão grande a distância entre as necessidades e anseios dos diversos grupos populacionais e a (baixíssima) capacidade de representação política e de respostas institucionais adequadas dos governantes. Por outro lado, apesar das deficiências notórias dos sistemas representativos da atualidade, há fortes resistências dos poderes econômico, social e político constituídos a quaisquer tentativas de experimentação política, por meio de modelos alternativos de democracia participativa ou deliberativa, que impliquem maior protagonismo popular de grupos sociais historicamente excluídos. E isso, mesmo considerando o enorme potencial participativo presente nas novas tecnologias de comunicação e de produção e circulação de informações, as quais, na ausência quase completa de regulação pública em âmbito internacional, notoriamente em países periféricos como o Brasil, vem sendo apropriadas e usadas por pessoas, grupos e empresas para confundir, obscurecer e manipular realidades e situações, disseminando o caos comunicacional e reproduzindo heterogeneidades e dependências em escala ampliada.

---

<sup>48</sup> Doutor em Economia, Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA, atualmente é Presidente da Afipea-Sindical, condição na qual escreve esse texto.

Com o dito até aqui, já ficam claras a amplitude e a profundidade dos problemas sociais, culturais e ambientais que decorrem do aparente colapso civilizatório em curso. É deste cenário desolador que se deve partir para o repensar acerca do peso e papel do Estado nacional (e da função pública) na contemporaneidade, sobretudo em suas interrelações com os mundos econômico, político, social, cultural e ambiental em franca deterioração nos dias que correm.

Para tanto, focando doravante apenas no caso brasileiro, a nossa proposta consiste em lançar mão de 3 ideias-forças, de cujo resgate teórico-histórico se poderia partir para avançar tanto na crítica aos formatos e conteúdos atualmente dominantes na esfera estatal, como – indo além – avançar também na reafirmação ou proposição de novos princípios, diretrizes, estratégias e táticas de ação (coletiva, contínua e cumulativa) que nos permitam conduzir a situação para um patamar qualitativamente superior de entendimento, organização e funcionamento do Estado nacional para as novas gerações de brasileiros e brasileiras, ainda no século XXI.

As 3 ideias-forças para a tarefa aqui proposta são as seguintes:

- i) o **desenvolvimento nacional como carro-chefe da ação do Estado**, ou seja, o Estado não existe para si próprio, mas como um veículo para o desenvolvimento da nação. Nesse sentido, fortalecer as dimensões do planejamento estratégico público, da gestão participativa e do controle social – estratégias essas de organização e funcionamento do Estado – é fundamental para que possamos dar um salto de qualidade ainda no século XXI no Brasil.
- ii) a necessidade de uma **reforma do Estado de natureza republicana**, que traga mais transparência aos processos decisórios, no trato da coisa pública de modo geral, redirecionando a esfera pública e a ação governamental para as necessidades vitais e universais da população.
- iii) por fim, mas não menos importante, a **revalorização da política e da democracia**: não há como fazer uma mudança dessa envergadura sem a participação bem informada da maioria da população. A democracia não é apenas um valor em si, mas também um método de governo, por meio do qual as vontades da maioria da população se manifestam, eleitoral e periodicamente. Mas também de modo mais intenso e cotidiano por meio de formas e mecanismos mais ou menos institucionalizados de interconexão Estado – Sociedade. Ou seja, para além da democracia representativa em crise, há elementos de uma democracia participativa – e mesmo deliberativa – que pressionam por mais e melhores espaços de existência e funcionamento.

A proposta acima sugerida reafirma o fato de que para debater tais desafios e lutar por um Estado moderno e serviços públicos 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.

Em síntese, 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 *áreas de atuação programáticas e carreiras públicas* (estratégicas-finalísticas e transversais-estruturantes dos macroprocessos administrativos das políticas públicas) quanto as necessárias para enfrentar os grandes desafios da contemporaneidade – vide quadro 1 abaixo.

**Quadro 1: Grandes Áreas Programáticas de Atuação Estatal e as suas Macrotensões Estruturais.**<sup>49</sup>

<b>Grandes Áreas Finalísticas de Atuação Estatal</b>	<b>Tensão Estrutural Dominante</b>	<b>Significado Geral</b>
<b>Promoção e Proteção Social, Direitos e Oportunidades</b>	<b>Universalização X Privatização</b>	<p>- 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.</p> <p>- 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.</p>
<b>Infraestrutura Econômica, Social e Urbana</b>	<b>Universalização X Acumulação</b>	<p>- 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 intertemporal dos empreendimentos dessa natureza.</p>
<b>Inovação, Produção e Proteção Ambiental</b>	<b>Institucionalização X Compensação</b>	<p>- 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.</p> <p>- Há 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. Predominam 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.</p>
<b>Soberania, Defesa, Segurança e Território</b>	<b>Institucionalização X Descontinuidades</b>	<p>- 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,</p>

<sup>49</sup> Nota 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: i) 4 grandes áreas de políticas públicas: Políticas Sociais; Políticas de Soberania, Território e Defesa; Políticas de Infraestrutura e Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental); ii) 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; iii) 65 programas temáticos do PPA 2012-2015. Evidentemente, os programas temáticos redesenhados nos PPA subsequentes podem ser facilmente reagrupados a partir das 4 grandes áreas programáticas de políticas públicas explicitadas no quadro 3 acima. Neste quadro, ficou de fora apenas a grande área programática relacionada à geração de *governabilidade política e governança institucional*, a qual concentra quase todas as carreiras estruturantes transversais da administração pública.

		<p>capacidades estatais e governativas, sob o manto de uma nova política nacional de desenvolvimento regional no Brasil.</p> <p>- 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.</p>
--	--	--

Fonte: Cardoso Jr., 2020. Elaboração do autor.

Deste modo, consideramos institucionalmente necessárias ao desenvolvimento nacional e ao bom funcionamento da máquina pública, todas as *atividades estratégicas finalísticas* que permitam a implementação das políticas públicas indicadas na Constituição Federal de 1988, bem como todas as *atividades transversais estruturantes* dos macroprocessos administrativos correlatos ao funcionamento constitucional adequado dos Poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário). Desde logo, ambos os conjuntos de atividades devem estar em plena sintonia com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, contidos no seu Art. 3º, e que nunca é demais relembrar:

*“Art. 3º Constituem Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil:*

*I - Construir uma sociedade livre, justa e solidária;*

*II - Garantir o desenvolvimento nacional;*

*III - Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;*

*IV - Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”*

Com isso em mente, caminha-se para uma definição mais ampla e bem fundamentada acerca das tais áreas de atuação programáticas e carreiras públicas, que condizem com a *natureza inescapavelmente pública* (vale dizer: universal, integral e gratuita) da ação estatal, a única que realmente justifica tecnicamente e legitima politicamente sua razão de ser e de agir. Ainda mais em contexto de dominância do modo de produção, acumulação e exclusão capitalista, que é, sabidamente, incapaz de promover, sem a presença e atuação de um Estado republicano e democrático de direito, tal qual o sugerido pela CF-1988, os objetivos fundamentais acima enunciados.

Para sintetizar essas ideias iniciais sobre o tema, remeto o leitor para uma primeira tentativa de explicitação das *áreas programáticas de atuação estatal*, que se constitui no critério fundamental para derivação das carreiras estratégicas-finalísticas e daquelas transversais-estruturantes, ambas conectadas à ideia de *Estado necessário ao desenvolvimento nacional* sustentável dos pontos de vista ambiental, produtivo e humano.

**Quadro 2: Áreas Programáticas de Atuação Estatal: finalísticas e transversais.**

Fonte: Elaboração do autor.

Esta estrutura de áreas programáticas e funções públicas é apenas um exemplo inicial de como organizar e melhor visualizar o escopo de atuação estatal, através do que se mostra estar em curso uma mudança de composição interna positiva da força de trabalho a serviço do Estado e da sociedade desde a CF-1988, num sentido tal que, desde então, os servidores públicos são recrutados por concursos concorridos e critérios rigorosos de seleção, são mais escolarizados que a média nacional e atuam proporcionalmente mais em áreas finalísticas de prestação de serviços diretos à população. Com isso, o desempenho institucional do setor público, em termos de eficiência, eficácia e efetividade da ação pública, vem se mostrando crescente ao longo do tempo e superior ao que supõem os discursos em voga. Mesmo assim, aperfeiçoamentos incrementais no sentido da profissionalização crescente da burocracia e das formas de organização e funcionamento da administração pública são sempre necessários e bem-vindos.<sup>50</sup>

<sup>50</sup> De toda sorte, tal qual já evidenciado em outros trabalhos, a máquina pública brasileira, mesmo considerada em seus três níveis federativos e três poderes, está muito longe de poder ser considerada inchada em termos do quantitativo de pessoal ativo ocupado. Apesar disso, é possível e necessário um processo bem fundamentado, gradativo e negociado, de racionalização da estrutura organizacional, das funções e carreiras públicas que a acompanham, tanto melhor se conduzido e informado por um projeto de desenvolvimento integral da civilização brasileira. Da mesma forma, a massa salarial que lhe corresponde, embora apresente grande heterogeneidade interna e algumas poucas (em termos percentuais) situações discrepantes em termos remuneratórios frente ao setor privado, está longe de representar um gasto global explosivo, ou parecer estar fora de controle. Os problemas do funcionalismo público, nesse caso, são a exceção, e não a regra, em qualquer dos níveis da federação e qualquer dos poderes da república que se queira investigar. A respeito dessas questões, ver os livros *Mitos Liberais acerca do Estado Brasileiro e Bases para um Serviço Público de Qualidade* (Afipea-Sindical, 2019); *Rumo ao Estado Necessário: críticas à proposta de governo para a reforma administrativa e alternativas para um Brasil*

Em síntese, as evidências disponíveis demonstram a relevância das organizações e carreiras públicas para qualquer projeto de desenvolvimento que ainda se almeje ao Brasil neste século XXI. Desmontar tais capacidades em nome de um fundamentalismo liberal 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 e exclusão, frente às quais soluções aparentemente rápidas e fáceis se mostram, de saída, fadadas ao fracasso.

Diante disso, é importante lembrar que o arranjo institucional de políticas públicas que vigorou no Brasil no período entre 2004 e 2014 revela ao menos duas coisas importantes sobre a relação entre Estado e desenvolvimento na contemporaneidade, quais sejam:

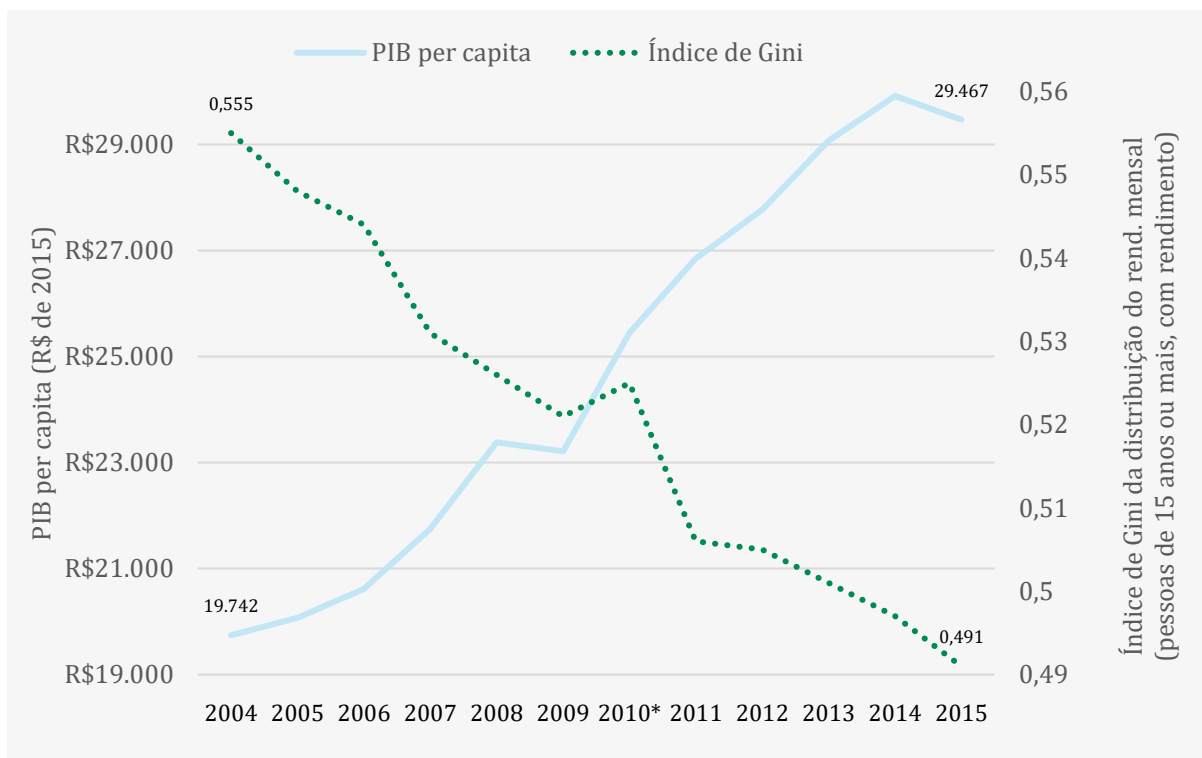
- a complexificação do desenvolvimento exige uma atuação programática do Estado em âmbitos da economia, da sociedade e do meio-ambiente que vão muito além do simples manejo da política macroeconômica; e
- a despeito disso, o arranjo vigente nesse período mostra ser capaz ao Estado organizar a sua atuação de modo minimamente planejado e coordenado, com intencionalidade e direcionalidade estratégica, de forma que a implementação conjunta e simultânea de diversas políticas públicas, consistentes e persistentes no tempo e no espaço nacional, ademais informadas por um projeto de crescimento econômico, foram capazes de produzir, como resultado agregado, uma combinação virtuosa entre *crescimento da renda per capita* e *decréscimo do índice de Gini*, que mede a desigualdade de renda no interior do mundo do trabalho – vide gráfico 1.

---

*republicano, democrático e desenvolvido* (Fonacate, 2021); *Reforma Administrativa Bolsonaro/Guedes: autoritarismo, fiscalismo e privatismo* (Afipea-Sindical, 2021).



**Gráfico 1: Combinação Virtuosa entre crescimento do PIB per capita e redução do índice de Gini. Brasil: 2004 e 2015.**



Fonte: IBGE - Contas Nacionais Anuais, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios e \*Censo Demográfico. Elaboração própria.

Note-se que esse resultado – desejável em qualquer projeto de desenvolvimento nacional, mas historicamente raro e difícil de ser obtido por obra apenas das forças de mercado – fez-se possível, no caso brasileiro recente, em função de uma combinação politicamente deliberada de fatores, dentre os quais vale destacar:

- programas de estímulo e indução do crescimento econômico, por meio da reativação do crédito pessoal para consumo e do crédito empresarial produtivo em dimensões e condições adequadas, recuperação do investimento público por meio dos fundos e bancos públicos, bem como das empresas estatais estratégicas etc.; e
- programas ativos de estruturação e fortalecimento do mercado consumidor doméstico, associados a programas de expansão e fortalecimento do gasto social relacionado à educação pública e ao tripé da seguridade social, vale dizer: saúde pública (SUS), previdência pública (INSS) e assistência social (BPC, segurança alimentar e transferências diretas de renda monetária à população mais pobre e vulnerável por meio do programa bolsa-família).

Tudo isso, é bom que se diga, com crescimento modesto da ocupação e do gasto com pessoal no setor público nacional. A rota de profissionalização das políticas públicas e dos seus servidores explica, juntamente com o aumento dos dispêndios globais (orçamentários e extraorçamentários) na implementação finalística das políticas prioritárias, o significativo aumento de cobertura social e de acesso da população e empresas ao rol de bens e serviços públicos pelo país. Explica, igualmente, os ganhos de produtividade, eficiência, eficácia e efetividade a eles relacionados.

Adicionalmente, é possível constatar uma ampliação significativa da cobertura social havida entre 2004 e 2014 no país, viabilizada por meio das políticas e programas de assistência e previdência social, trabalho e renda, saúde e educação, desenvolvimento urbano e agrário. Em todos esses casos, para além das concessões de bens e serviços finalísticos de natureza social, há que se levar em conta as respectivas redes de infraestrutura física necessárias ao atendimento dos diversos segmentos populacionais contemplados em cada caso. São equipamentos públicos que, embora diferentes e específicos em cada caso, guardam em comum o fato de precisarem estar fisicamente perto das pessoas para as quais se destinam; algo que não é trivial num país como o Brasil. Já entre 2015 e 2020, nota-se certo arrefecimento geral dos números, em termos do seu ritmo de crescimento e magnitude global, resultado este diretamente relacionado à crise econômica e política que vem se aprofundando no Brasil desde a primazia da austeridade fiscal sobre as agendas do desenvolvimento.

Mas claro está que para os resultados positivos no cômputo geral das políticas públicas implementadas no período sob escrutínio, houve forte incremento de tecnologias inovadoras (TIC's), aumento da arrecadação (sem criação de novos impostos e sem aumento de alíquotas dos impostos já existentes), aumento do orçamento e da sua respectiva execução físico-financeira, recursos humanos mais escolarizados e presentes mais em áreas finalísticas da ação estatal que em áreas intermediárias, ligados mais ao atendimento direto à população que a funções meramente administrativas, além de outras características que denotam, na verdade, um incremento no desempenho institucional agregado – isto é, aumento de eficiência e produtividade sistêmica – do setor público federal.

Significa que, em eficiência, faz-se hoje muito mais que no passado, seja por unidade de pessoal, de TIC's ou mesmo de orçamento *per capita*. Mas dito isso, todos reconhecem ser necessário e urgente novos e permanentes ganhos de eficiência da máquina pública, porém, de mais eficiência não se obtém, automaticamente, mais eficácia ou efetividade da ação governamental. Em outras palavras: significa que o problema do Estado brasileiro é menos de eficiência (problema típico de gestão pública = fazer mais com menos) e mais de eficácia (fazer a coisa certa) e efetividade (transformar a realidade, eliminando ou mitigando os grandes e históricos problemas nacionais). Ou seja, grande parte dos problemas do Estado brasileiro relaciona-se com a ausência ou precariedade do planejamento público (e não da gestão pura e simples)! Mas planejamento entendido aqui como processo tecnopolítico necessário e orientado para maior e melhor capacidade de governar.

Avançando, são também bastante expressivas as quantidades observadas em itens de acesso da população e das empresas a bens e serviços dependentes da expansão das redes de infraestrutura nos setores aí considerados. Essa expansão das redes de infraestrutura (modais de transportes e logística, energia e comunicações) contou com apoio estatal direto, mas também por meio da modernização de marcos regulatórios, parcerias, concessões e crédito público. Insuficientes para a resolução dos gargalos da área, os investimentos públicos em infraestrutura (indutores dos investimentos privados) ainda assim adquirem eloquência neste século quando observamos, sem ser exaustivo, que o número de bilhetes pagos em voos regulares nacionais, a movimentação de passageiros em aeroportos, a frota de veículos automotores, a movimentação de contêineres e cargas nos portos brasileiros, o número de unidades consumidoras de energia, o número de telefones móveis ativos e de assinantes de TV a cabo, apenas para ficar em algumas dimensões representativas da modernidade, mais que duplicaram no intervalo entre 2004 e 2014.

Mas ainda aqui, no que diz respeito à utilização e expansão das redes de infraestrutura econômica (transportes, energia e comunicações), houve também um arrefecimento em termos da magnitude e ritmo de crescimento, entre 2015 e 2020, fenômeno diretamente derivado da quase paralização – e em alguns casos, até mesmo reversão – dos investimentos públicos, os

quais, como se sabe, são grandes indutores dos investimentos privados, em função das expectativas positivas e efeitos multiplicadores que são capazes de deflagrar em uma economia capitalista.

Enfim, sendo o Brasil, um país de dimensões continentais e com uma população estimada, em 2020, na casa dos 210 milhões de habitantes, trata-se, sem dúvida, de um enorme desafio político e econômico a provisão (quantitativa e qualitativamente) adequada desses bens e serviços à totalidade da população residente no país. Daí não só a necessidade, mas inclusive a urgência, de iniciativas governamentais que não se restrinjam à mera gestão (ainda que eficiente) das políticas e programas já existentes de infraestrutura econômica, social e urbana. Trata-se, na verdade, da necessidade e urgência de iniciativas mobilizadoras das capacidades estatais e instrumentos governamentais à disposição dos governos e a serviço do desenvolvimento nacional.

Assim, para tanto, 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:

- ***(Re)ativação das capacidades estatais de planejamento governamental e de coordenação estratégica (inter e intra setorial, territorial e social) das políticas públicas nacionais e dos investimentos público-privados.*** 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 nos médio e longo prazos.
- ***Reforma Tributária/Fiscal progressiva na Arrecadação e redistributiva nos gastos públicos. Desfinanciarização da Dívida Pública Federal. (Re)visão das Regras Fiscais e Monetárias vigentes*** (teto de gastos, regra de ouro, superávit primário e relação STN-BC) para uma nova e melhor/mais efetiva governança orçamentária (= orçamentação, alocação, monitoramento, avaliação e prospecção dos gastos públicos).
- ***Inovação e Gestão Pública Democrático-Participativa:*** governo digital, dimensionamento, planejamento e profissionalização da força de trabalho, monitoramento, avaliação e gestão do desempenho institucional e das competências profissionais. Medidas para *democratização da gestão pública*: reforço dos princípios e mecanismos ligados ao mérito, transparência, autonomia, inovação, mobilidade e responsabilidade, tanto em nível individual como organizacional. 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.
- ***(Re)adequação do peso e papel institucional dos Controles Burocráticos (interno e externo) do Estado e (Re)institucionalização da Participação Social como método de governo.*** 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. 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.

- **Relações de Trabalho no Setor Público:** regulamentação dos direitos e condições de negociação coletiva e greve no setor público nacional. 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.

Ao destacar tais ideias, visamos requalificar os termos do debate público sobre assuntos diretamente relacionados à necessidade de empoderamento da sociedade e do próprio Estado nacional no sentido da *republicanização e democratização* das relações intra estatais e entre agentes públicos e atores sociais e empresariais para a construção de um projeto de desenvolvimento adequado e aderente à realidade brasileira.

Para tanto, por fim, e para além da agenda – digamos, mais operacional – elencada acima, segue abaixo um breve conjunto de apontamentos para um possível **Plano de Refundação do Brasil para o seu Bicentenário da Independência (1822/2022)**, que deveria passar pelos seguintes pontos cruciais:

1. Nova Comissão da Verdade para apurar e julgar crimes do governo Bolsonaro.
2. Referendo revogatório das principais medidas legislativas aprovadas desde 2016, por terem sido formuladas e implementadas em contexto hoje sabidamente ilegal, imoral, ilegítimo, além de possuírem caráter antipopular, antinacional e antidesenvolvimento.
3. Refundação tributária (progressiva na arrecadação) e fiscal (redistributiva no gasto público).
4. Reestatização e criação de novas Empresas Estatais Estratégicas, visando a retomada do poder decisório sobre políticas fundamentais ao crescimento econômico e ao desenvolvimento nacional.
5. Refundação do modelo político-partidário representativo e (re)institucionalização dos modelos democráticos participativo e deliberativo para a manifestação pública de interesses coletivos, arbitragem e resolução de conflitos em arenas e processos democráticos, além de legitimação política das decisões acordadas.
6. Refundação do sistema de justiça, com controle social público, transparência dos processos decisórios e substituição dos mandatos vitalícios por mandatos fixos, ainda que longos e estáveis.
7. Criação da CLS (Consolidação das Leis Sociais), Modernização Progressista da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) e do RJU (Regime Jurídico Único).

Longa caminhada, fôlego curto!

O tempo urge!

Mãos à obra!