

# PÍLULAS DE **BOM SENSO**

USE SEM MODERAÇÃO



*Por José Celso Cardoso Jr.*

**Desconstrução do Estado Nacional: o fracasso do projeto liberal e alternativas progressistas para a reforma administrativa e o planejamento público.**

**afipea**

Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea | Associação dos Funcionários do Ipea

**2**

**DESCONSTRUÇÃO DO  
ESTADO NACIONAL: O  
FRACASSO DO PROJETO  
LIBERAL E ALTERNATIVAS  
PROGRESSISTAS PARA A  
REFORMA ADMINISTRATIVA E  
O PLANEJAMENTO PÚBLICO**

# DADOS CATALOGRÁFICOS

## ORGANIZAÇÃO

José Celso Cardoso Jr.

## DIAGRAMAÇÃO

Matheus Natan Martins Dutra

AFIPEA-SINDICAL

Desconstrução do Estado Nacional: o fracasso do projeto liberal e alternativas progressistas para a reforma administrativa e o planejamento público. / José Celso Cardoso Jr. - Brasília:

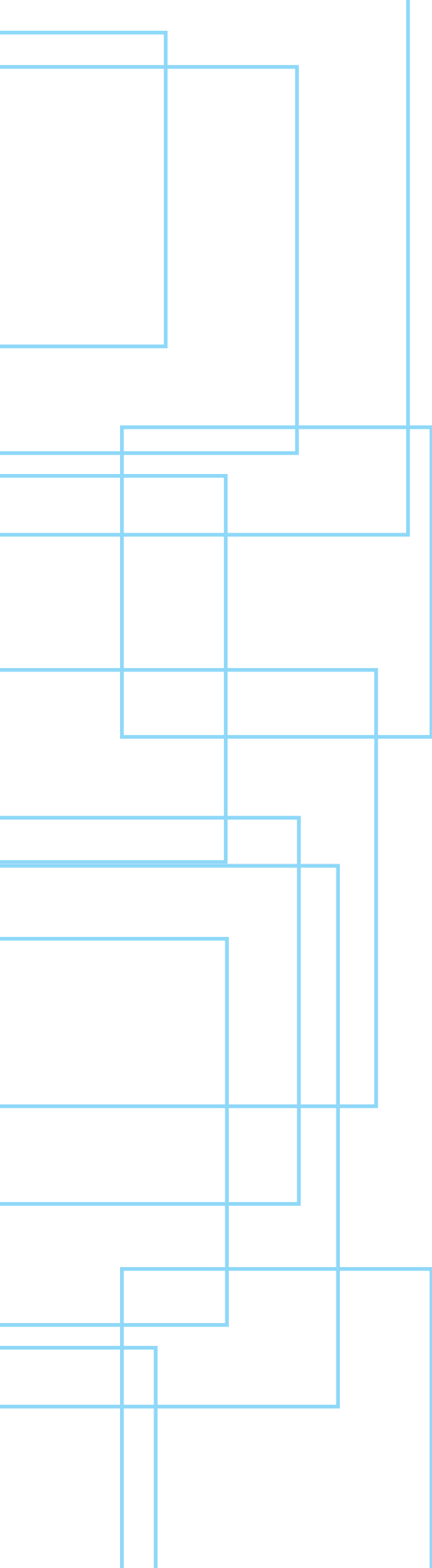
Afipea, 2020.

1. Governo. 2. Democracia. 3. Políticas Públicas. 4. Planejamento Governamental. 5. Economia.

CDD 320

2020 por Associação de Funcionários do Ipea

ISBN: 978-65-991206-1-9



*Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea desde maio de 1997, José Celso Pereira Cardoso Júnior é economista pela USP, mestre em Teoria Econômica e Doutor em Desenvolvimento pela Unicamp. Realizou seu pós-doutorado em governo e políticas públicas pelo IGOP-UAB (Universidade Autônoma de Barcelona, Espanha). Foi Coordenador da área de Trabalho & Renda e do Boletim de Políticas Sociais; Diretor-Adjunto de Estudos e Políticas Sociais (DISOC/IPEA); e Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST/IPEA).*

*Foi ainda Diretor de Planejamento, Monitoramento e Avaliação do PPA 2012-2015, na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); Chefe da Assessoria de Planejamento do Ministro de Estado da Defesa, no Ministério da Defesa; e Secretário da Secretaria Executiva do CDES/PR (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Presidência da República, Brasil). Já atuou como docente em cursos no IPEA, ENAP, ESAF, GDF, TCU, FGV, CEGOV, dentre outros.*

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
AUSTERICÍDIO, PANDEMIA E O COLAPSO DO LIBERALISMO ECONÔMICO: A HORA DO ESTADO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL PARA O SALVAMENTO DO BRASIL	7
<b>PARTE I - DESMONTE DO ESTADO E DA CF-1988</b>	<b>11</b>
1. DESMONTE DA CF-1988 E DO SEU PROJETO DE ESTADO E DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL	11
2. AUSTERICÍDIO E O DESMONTE DO ESTADO NO BRASIL: UM GOVERNO SEM CÉREBRO, UMA ECONOMIA SEM MÚSCULOS, INSTITUIÇÕES SEM CORAGEM E A DEMOCRACIA SEM POVO	15
3. SUBALTERNIDADE EXTERNA	17
4. DESDEMOCRATIZAÇÃO	28
5. ASSÉDIO INSTITUCIONAL	32
6. PRIVATIZAÇÃO E DESNACIONALIZAÇÃO DO SETOR PRODUTIVO ESTATAL	45
7. PRIVATIZAÇÃO E PRECARIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	49
8. PRIVATIZAÇÃO E FINANCEIRIZAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS	53
9. REFORMA ADMINISTRATIVA BOLSONARO/GUEDES/MAIA	57
10. MENOS REPÚBLICA, MENOS DEMOCRACIA E MENOS DESENVOLVIMENTO	65

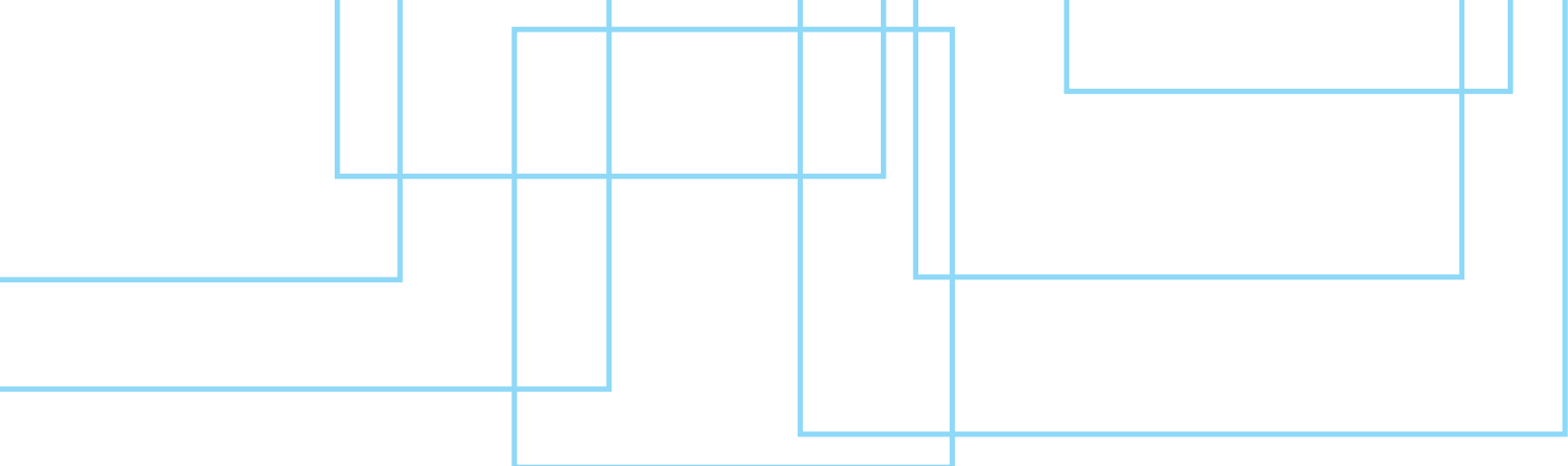
## **PARTE II - FUNDAMENTOS DO ESTADO E DIRETRIZES PARA UMA REFORMA PROGRESSISTA** **70**

1. BASES INSTITUCIONAIS PARA UMA REFORMA ADMINISTRATIVA DE NATUREZA REPUBLICANA, DEMOCRÁTICA E DESENVOLVIMENTISTA NO BRASIL AINDA NO SÉCULO XXI 70
2. FUNDAMENTOS E DIRETRIZES DA OCUPAÇÃO E DO DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO NO BRASIL 74
3. ESTABILIDADE FUNCIONAL DOS SERVIDORES NOS CARGOS PÚBLICOS 77
4. REMUNERAÇÃO ADEQUADA E PREVISÍVEL AO LONGO DO CICLO LABORAL 80
5. QUALIFICAÇÃO ELEVADA, CAPACITAÇÃO PERMANENTE E MERITOCRACIA NO ÂMBITO DAS FUNÇÕES E ORGANIZAÇÕES ESTATAIS 88
6. COOPERAÇÃO – AO INVÉS DA COMPETIÇÃO – COMO MÉTODO PRIMORDIAL DE TRABALHO NO SETOR PÚBLICO E FONTE DE INOVAÇÃO, PRODUTIVIDADE E EFETIVIDADE DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS 92
7. LIBERDADE DE ORGANIZAÇÃO E AUTONOMIA DE ATUAÇÃO ASSOCIATIVA E SINDICAL NO SETOR PÚBLICO 95

## **PARTE III - PROSPECTIVA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PÚBLICO** **100**

1. PLANEJAMENTO PÚBLICO COMO A ARTE DA BOA POLÍTICA 100
2. CAPACIDADE DE GOVERNAR E A CENTRALIDADE DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PÚBLICO 103
3. CENTRALIDADE POLÍTICA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL 107
4. ARTICULAÇÃO E COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL 109

5. TEMPORALIDADE E DIRECIONALIDADE ESTRATÉGICA	111
6. PLANEJAMENTO DEMOCRÁTICO E PARTICIPATIVO	114
7. ENTREGAS EFETIVAS À SOCIEDADE	115
<b>CONCLUSÃO: O BRASIL PODE MAIS!</b>	<b>118</b>



# INTRODUÇÃO - AUSTERICÍDIO, PANDEMIA E O COLAPSO DO LIBERALISMO ECONÔMICO: A HORA DO ESTADO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL PARA O SALVAMENTO DO BRASIL

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

neidades, 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, superio-



ridade e positividade do mercado, como representante etéreo e idílico da esfera privada, relativamente ao Estado, este visto como a fonte de todos os problemas do mundo econômico e incapaz de bem representar – e agir para – os interesses gerais da sociedade e da esfera pública. Sua ação é vista como deletéria ao “equilíbrio econômico e social justo” que poderia advir da interação direta e desimpedida das “vontades individuais” mediada pelos mercados privados e monetários de bens e serviços.

Por sua vez, no caso das tais *diretrizes de política econômica*, estão bem representadas, no caso brasileiro, pelo tripé de política macroeconômica (vale dizer: regime de *metas de inflação*, perseguidas em grande medida pela combinação entre *taxa de câmbio apreciada* e geração de *superávits fiscais primários elevados e permanentes*), que vem sendo seguido desde basicamente 1999 no país e para o qual importam: i) a manutenção de taxas de juros oficiais acima das respectivas taxas da maior parte dos países que concorrem com o Brasil pelos fluxos internacionais de capitais; e ii) a normatização de alguns regramentos de natureza econômica, particularmente os das finanças públicas, tais como a LRF, a EC 95 e as PECs 186, 187, 188 (de 2019) e 32 (de 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 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 do país.

Com isso, de modo trágico, porém nada surpreendente, resta agora cristalina – em plena crise pandêmica do novo

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

Significa dizer que os instrumentos defendidos pelo liberalismo econômico se converteram na finalidade última desses sistemas. Os meios (isto é: a propriedade privada como fundamento, a concorrência como princípio, a acumulação de capital monetário como objetivo maior) se converteram em fins em si mesmos do modelo, retirando de cena tanto os pressupostos (irrealistas) sob os quais tal economia poderia funcionar, como as consequências concretas deletérias para o planeta e a espécie humana

que tal mecanismo engendra. O colapso ambiental, a deterioração das condições de trabalho e existência, a financeirização (e exclusão) da renda e da riqueza, o empobrecimento cultural e civilizatório de modo geral, tudo isso como consequência direta – e abjeta – do liberalismo econômico, converteram-se em fatos normais e naturais da realidade alienada ou resignada das sociedades contemporâneas.

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

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

ticamente todas as partes do mundo. Na Europa, por exemplo, os ministros das Finanças da União Europeia aprovaram a suspensão das regras orçamentárias do bloco, permitindo assim que países do grupo aumentem seus gastos públicos para combater o novo coronavírus sem serem penalizados. A medida proposta pela Comissão Europeia entrou em vigor em 23 de março de 2020. Pela primeira vez, os países da zona do euro não vão precisar cumprir as rígidas regras orçamentárias de Bruxelas, como as que os obrigavam a limitar o valor do déficit orçamentário ao teto máximo de 3% do Produto Interno Bruto (PIB). Em outras palavras, *“os governos nacionais poderão injetar na economia tanto dinheiro quanto for necessário”*, conforme explicou a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen.

Enquanto isso, aqui no Brasil o governo Bolsonaro/Guedes simplesmente ainda não entendeu o tamanho e as implicações catastróficas da crise e tampouco demonstra ter competência técnica ou sensibilidade social para enfrentá-la. Cabe, portanto, à sociedade organizada e ao Congresso Nacional a tarefa de protagonizar o enfrentamento à altura dessa crise. As alternativas propostas, sobretudo por entidades e segmentos da sociedade civil organizada,<sup>1</sup> ainda que insuficientes, podem atenuar ou mitigar os impactos econômicos e sociais da crise econômica e humanitária em curso, indo muito além das prescrições deleté-

rias que o atual governo vem sugerindo para o enfrentamento da mesma, pois já devia estar claro para a atual equipe econômica que essa não é uma crise que será superada por meio do mercado, mas sim pelo resgate do protagonismo agressivo do Estado social e por meio da solidariedade entre as pessoas e colaboração entre países.

---

<sup>1</sup> Uma parte desse acervo pode ser visualizado em <http://afipeasindical.org.br/mundo-pos-pandemico/>



# PARTE I - DESMONTE DO ESTADO E DA CF-1988

## 1. DESMONTE DA CF-1988 E DO SEU PROJETO DE ESTADO E DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL

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

Pois justamente no momento atual, em que a CF-1988 se vê mais vilipendiada pelo atual governo federal, é que é preciso dizer que sim, ela o fez. E o fez no sentido da *republicanização dos aparatos estatais*, da *democratização e descentralização das relações* do ente estatal com a sociedade civil e com a comunidade política, do *fortalecimento das capacidades estatais fundamentais* (isto é: monopólios estatais clássicos sobre a moeda, a tributação, a fabricação de leis, a representação externa e sobre o uso controlado da força). Além do fortalecimento de *instrumentos governamentais* para uma boa atuação pública, tais como o planejamento governamental e o orçamento público via PPA-LDO-LOA, o investimento público indutor do desenvolvimento

por meio dos bancos e fundos públicos, das empresas e demais agências estatais, e por fim, mas não menos importante, das funções típicas da gestão pública e do controle estatal e social sobre atos de governo e procedimentos administrativos que se realizam por meio de um leque amplo, complexo e dinâmico de políticas públicas, situadas, ademais, em contexto federativo nada trivial.

É claro que nesses mais de 30 anos de vigência, talvez seja possível estabelecer ao menos três momentos por meio dos quais um processo contínuo e cumulativo de desmonte da CF-1988 e do próprio projeto de Estado e de desenvolvimento nacional vem se desenrolando no país. Grosso modo, entre 1988 e 2002, teria vigorado um momento de *contestação e acomodação* do pacto constitucional original. Depois de o governo Sarney ter-se colocado publicamente contra a CF-1988 recém-promulgada, o conturbado governo Collor de Mello buscou contestá-la abertamente, sem, contudo, ter tido êxito em suas tentativas de reformas. Após seu *impeachment* em 1992, o país vivenciou, sob o governo provisório de Itamar Franco, um período de acomodação geral, pois a despeito da revisão constitucional havida em 1993, o que estava em jogo era a transição política para as próximas eleições, que haveria de ser em 1994.

Durante os dois mandatos de FHC houve novamente um período forte de contestação e reformas constitucionais de grande monta, sobretudo entre 1995 e 1998. O ímpeto das mesmas se arrefe-

ceu ao longo do segundo mandato (1999 a 2002), tanto em função das crises econômica e social em curso, como também por causa da aglutinação de forças políticas de oposição ao governo, que conseguiram barrar ou adiar votações importantes ao projeto liberal de reformas constitucionais. Desta forma, apesar das 45 Emendas Constitucionais aprovadas em seus primeiros 14 anos de vigência democrática, a maioria das quais com caráter claramente contrário ao espírito original das leis, pode-se dizer que houve também certa acomodação de princípios e diretrizes constitucionais relevantes aos pactos sociais e políticos de então.

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

Por fim, entre 2015 e 2020, já num contexto de crises econômica e política

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

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

Em suma, dada a quantidade total de E.C. já aprovadas e seu perfil majoritariamente contrário ao espírito original da CF-1988, é possível afirmar que, trinta anos depois, o *Brasil possui hoje, na prática, uma Constituição Federal Desfigurada, sem, no entanto, ter vivenciado, para tanto, uma outra Assembleia Constituinte assentada na soberania popular*. E a questão é que, para além de seu tempo formal de vigência, a CF-1988 foi importante porque sob suas regras gerais o país instituiu e tentou implementar (não sem resistências de toda ordem, várias delas infelizmente exitosas), um amplo conjunto de direitos civis, políticos, sociais e econômicos.

Grande parte da (ainda que pífia) melhoria distributiva havida, por exemplo, entre 1995 e 2015, deveu-se aos esforços de implementação de dispositivos constitucionais atrelados às políticas sociais em suas diversas áreas de atuação, tais como: previdência e assistência social, trabalho e renda, educação e saúde, dentre outras. Tal resultado distributivo, é bom que se diga, ocorreu pelo lado do gasto público, e foi contrabalançado por tendências concentradoras advindas tanto da estrutura tributária regressiva como da primazia do gasto financeiro sobre o gasto real, ambos os aspectos, ou presentes na CF-1988 desde o início, ou posteriormente nela sacramentados por meio de Emendas Constitucionais que pioraram aspectos cruciais já problemáticos do texto constitucional nesses temas ligados à ordem tributária, econômica e financeira.



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

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

A questão de fundo, portanto, é que desde a promulgação da CF-1988, há no Brasil, grosso modo, dois proje-

tos políticos antagônicos em disputa no debate corrente. De um lado, coloca-se novamente em pauta – por setores conservadores da sociedade, comunidades da política (partidos, sindicatos e outras agremiações) e da própria burocracia, além da mídia e empresariado – o caminho liberal, de orientação privatista e individualista, que havia vivenciado melhores dias na década de 1990, mas que desde 2016 vem conseguindo impor uma agenda *abrangente, profunda e veloz* de retrocessos institucionais em áreas críticas da regulação econômica, social e política do país.

De outro lado, embora raramente tenha tido força política suficiente no cenário nacional, permanece como possibilidade – defendida por setores do campo progressista, dentro e fora das estruturas de governo – a via da expansão ou universalização integral dos direitos civis, políticos e sociais, tais quais os promulgados pela CF-1988. Todavia, é preciso ter claro que as bases materiais e as condições políticas hoje vigentes para a efetivação de tais direitos estão ainda mui distantes das mínimas necessárias à sua consecução.

Neste sentido, somos forçados a concluir que o atual governo Bolsonaro caminha rapidamente para uma estratégia de acirramento de contradições relativamente aos segmentos da sociedade não alinhados a seu projeto de poder. Mas sendo tais segmentos mais numerosos e representativos da diversidade brasileira que os seus seguidores, deverá haver uma inclinação autoritária cres-

cente por parte das frações de classe no poder no governo Bolsonaro, com vistas a impor – até mesmo pela força bruta – os seus anseios e projetos.

Oxalá a comunidade internacional democrática e a sociedade brasileira consciente do perigo autoritário em curso possam rapidamente perceber a abrangência, a profundidade e a velocidade desta agenda retrógrada para então se reorganizarem coletivamente e se reposicionarem politicamente com vistas à recuperação das tendências recentes de construção da República, da Democracia e do Desenvolvimento no espaço nacional.

## 2. AUSTERICÍDIO E O DESMONTE DO ESTADO NO BRASIL: UM GOVERNO SEM CÉREBRO, UMA ECONOMIA SEM MÚSCULOS, INSTITUIÇÕES SEM CORAGEM E A DEMOCRACIA SEM POVO

*“O Brasil não é um terreno aberto onde nós pretendemos construir coisas para o nosso povo. Nós temos é que desconstruir muita coisa.” (J. Bolsonaro, março de 2019 em Washington)*

Em seus mal escritos e mal lidos discursos de vitória e de posse, Bolsonaro afirmou que honraria e respeitaria a CF-1988... Mas já em seu pri-

meiro ano de (des)governo, o que vinha sendo a morte lenta da CF-1988, rapidamente tomou a forma de morte súbita. É bem verdade que muito contribuíram para tanto a postura vendida da grande mídia, a platitude e a tibieza do STF, suposto guardião da Constituição, e o protagonismo do Legislativo comandado por R. Maia, que conseguiu articular ampla maioria parlamentar em torno de si e das propostas liberal-fundamentalistas de Guedes. Há certo consenso entre analistas políticos que se dependesse de Bolsonaro e sua trupe governamental e parlamentar, pouco ou nada dessa agenda teria avançado com tamanha rapidez, abrangência e profundidade pelo Congresso Nacional.

Tanto a aprovação da Reforma da Previdência como as propostas que agora gravitam em torno da Reforma Administrativa do Estado, representam o golpe final no lento, gradual e sempre inseguro processo histórico de institucionalização da república, da democracia e do desenvolvimento no Brasil. E isso se deve, basicamente, ao fato de que a premissa de todas as reformas está errada dos pontos de vista teórico e histórico.<sup>2</sup>

A premissa liberal-fundamentalista afirma que o gasto público real (mas nada contra o financeiro) seria a fonte de todos os males nacionais. Sob o mantra de que o Estado brasileiro gasta muito e gasta mal se esconde a razão de fundo e o objetivo último de toda e qualquer me-

---

<sup>2</sup> Para a crítica teórica e histórica acerca da fundamentação liberal, ver os artigos da série Mais Brasil ou Austericídio? Disponíveis em <http://afipeasindical.org.br/austericidio/>



dida desse (des)governo desde o princípio. Apesar do discurso oficial gastar saliva e *power point* (pois nem textos se escrevem mais para defender ou fundamentar esses arroubos liberais!), o fato é que são pífiyas ou inexistentes as preocupações com o desempenho governamental (setorial ou agregado) ou com a melhoria das condições de vida da população brasileira. Esta, aliás, vista ou como inimigo interno ou como empecilho à acumulação de capital. Acumulação financeira, desde logo, pois é a única que prescinde do consumo e bem-estar real da população para se realizar.

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

Diferentemente das ondas anteriores de reformas econômicas ou administrativas vivenciadas pelo país, trata-se agora de uma transformação sem precedentes na história republicana brasileira. Ela se caracteriza por ser, ao mesmo tempo: i) *abrangente*, no sentido de

que envolve e afeta praticamente todas as grandes e principais áreas de atuação governamental; ii) *profunda*, já que promove modificações paradigmáticas, e não apenas paramétricas, nos modos de funcionar das respectivas áreas; e iii) *veloz*, pois vem se processando em ritmo tal que setores oposicionistas e mesmo analistas especializados mal conseguem acompanhar o sentido mais geral das mudanças em curso. Essas três características, por sua vez, apenas se explicam pelo contexto e *estado de exceção* a que estão submetidas as instituições republicanas e democráticas, a grande mídia, a política, a economia e a própria sociedade (des)organizada desde o golpe parlamentar-judicial-militar-midiático implementado no Brasil desde 2016.

É somente em função disso que se pode entender a ousadia (e até aqui, o sucesso relativo) do projeto liberal-fundamentalista em seguir implementando, sem maiores resistências ou desavenças, a sua *agenda disruptiva*, entendida em dupla chave de análise. Em primeiro lugar, a atual agenda liberal é disruptiva em relação ao *passado*, pois em termos históricos, não há no projeto liberal-fundamentalista qualquer perspectiva de construção nacional ou de fortalecimento do Estado para este fim. Isto é, não há referências claras ao desenvolvimento da nação como objetivo último de suas reformas, mas tão somente entendimento de que a consolidação e a valorização capitalista de mercados autorregulados poderia engendrar algum tipo de “desenvolvimento”. Este, em termos do liberalismo econômico em voga, sig-

nifica 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 econômicos envolvidos nesse tipo de regime e processo de acumulação de capital em bases estritamente privadas.

Em segundo lugar, a agenda liberal atual é também disruptiva em relação ao *futuro*, pois pretende alterar de forma estrutural o modo pelo qual a classe trabalhadora deve doravante se comportar e agir para se inserir e sobreviver nos mundos do trabalho e da proteção social. Esta agenda pretende impor condições e circunstâncias estritamente individuais e tremendamente assimétricas ou desiguais para tanto. Ela promete promover mudanças paradigmáticas – para pior – nas formas de sociabilização básica entre as pessoas, em todas as fases de suas vidas, e em suas capacidades e possibilidades de sustentação e reprodução das condições mínimas de sobrevivência ao longo do tempo. Com isso, haverá um reforço sem precedentes do *individualismo* como forma predominante de conduta

e do *consumismo* como forma predominante de realização pessoal.

Pois para viabilizar tal projeto em sua envergadura, há, portanto, ao menos sete dimensões a serem destacadas para entender melhor o processo em curso de desmonte do Estado brasileiro e da própria CF-1988, a saber: i) subalternidade externa; ii) inversão e reversão do estado democrático de direito; iii) assédio institucional no setor público; iv) privatização do setor produtivo estatal; v) privatização de políticas públicas rentáveis; vi) privatização das finanças públicas; e vii) reforma administrativa: a) redução de estruturas, carreiras e cargos, b) redução de remunerações e do gasto global com pessoal, c) avaliação de desempenho para demissão, e d) cerceamento das formas de organização, financiamento e atuação sindical.

Todos esses aspectos serão tratados, um a um, com dados e argumentos que os fundamentam, na sequência desse livro.

### 3. SUBALTERNIDADE EXTERNA

Essa dimensão do desmonte do Estado no Brasil está relacionada ao processo recente de subalternização externa, que engloba tanto o aumento da vulnerabilidade econômica (e agora também militar) externa, como o reforço da dependência política internacional,

sobretudo frente aos EUA. Este país, tido como aliado de primeira hora do governo Bolsonaro/Guedes, é na verdade o principal avalista responsável pela nova guinada à direita no continente latino-americano e, com isso, reconduzido à posição hierárquica superior e dominante, relativamente ao Brasil e demais integrantes do continente.

A ideia de soberania nacional é trocada pela ideia de acordos bilaterais de natureza predominantemente econômica. Esse processo, que poderia ser chamado de *renúncia de soberania*, implica em perda de protagonismo e de autonomia no plano internacional, reduzindo a atuação do Estado brasileiro a um patamar quase que meramente comercial e financeiro. Por este caminho, trata-se tão somente de identificar e viabilizar negócios rentáveis entre capitais privados nacionais e estrangeiros, sem maiores preocupações com estratégias de internacionalização ou com a geopolítica do entorno estratégico brasileiro, redundando daí grande perda de *status* e de poder no plano internacional.

Importante alerta sobre a subalternidade externa foi proferido em artigo publicado no jornal Folha de São Paulo em 08 de maio de 2020.<sup>3</sup> Nele, afirmam os autores que:

---

3 Artigo de autoria de Fernando Henrique Cardoso, ex-presidente da República e ex-ministro das Relações Exteriores; Aloysio Nunes Ferreira, Celso Amorim, Celso Lafer, Francisco Rezek e José Serra, ex-ministros das Relações Exteriores; Rubens Ricupero, ex-ministro da Fazenda, do Meio Ambiente e ex-embaixador do Brasil em Washington; e Hussein Kalout, ex-secretário especial de Assuntos Estratégicos da Presidência.

*“É suficiente cotejar os ditames da Constituição com as ações da política externa para verificar que a diplomacia atual contraria esses princípios na letra e no espírito. Não se pode conciliar independência nacional com a subordinação a um governo estrangeiro cujo confessado programa político é a promoção do seu interesse acima de qualquer outra consideração.”*

(...) *“Outros exemplos de contradição com os dispositivos da Constituição consistem no apoio a medidas coercitivas em países vizinhos, violando os princípios de autodeterminação e não-intervenção; o voto na ONU pela aplicação de embargo unilateral em desrespeito às normas do direito internacional, à igualdade dos Estados e à solução pacífica dos conflitos; o endosso ao uso da força contra Estados soberanos sem autorização do Conselho de Segurança da ONU; a aprovação oficial de assassinato político e o voto contra resoluções no Conselho de Direitos Humanos em Genebra de condenação de violação desses direitos; a defesa da política de negação aos povos autóctones dos direitos que lhes são garantidos na Constituição, o desprezo por questões como a discriminação por motivo de raça e de gênero. Além de transgredir a Constituição Federal, a atual orientação impõe ao país custos de difícil reparação, como o desmoronamento da credibilidade externa, perdas de mercados e fuga de investimentos.”*

(...) *“A reconstrução da política exterior brasileira é urgente e indispensável. Deixando para trás essa página vergonhosa de subserviência e irracionalidade, voltemos a colocar no centro da ação diplomática a defesa da independência, soberania,*

*da dignidade e dos interesses nacionais, de todos aqueles valores, como a solidariedade e a busca do diálogo, que a diplomacia ajudou a construir como patrimônio e motivo de orgulho do povo brasileiro.”*

Outros muitos casos são eloquentes acerca do crescimento exponencial da subalternidade externa brasileira, sobretudo desde 2019, alguns dos quais apresentamos resumidamente no quadro a seguir.

**Quadro 1: Casos Emblemáticos de Subalternidade da Política Externa Brasileira.**

Data	Tema	Subalternidade Externa	Link
2018.11.30	Alinhamento Político-Ideológico aos EUA	Continência de Bolsonaro aos EUA foi gesto de servilismo e subalternidade	<a href="https://www.brasil247.com/brasil/continencia-de-bolsonaro-aos-eua-foi-gesto-de-servilismo-e-subalternidade">https://www.brasil247.com/brasil/continencia-de-bolsonaro-aos-eua-foi-gesto-de-servilismo-e-subalternidade</a>
2019.01.17	Agronegócio	Trump não elogiou, ele debochou da subalternidade de Bolsonaro aos EUA	<a href="https://jornalggn.com.br/analise/trump-nao-elogiou-ele-debochou-da-subalternidade-de-bolsonaro-aos-eua/">https://jornalggn.com.br/analise/trump-nao-elogiou-ele-debochou-da-subalternidade-de-bolsonaro-aos-eua/</a>
2020.03.07	Setores Estratégicos da Defesa Nacional	Acordo militar “inédito” entre Brasil e EUA levanta suspeitas	<a href="https://www.brasildefato.com.br/2020/03/07/artigo-acordo-militar-inedito-entre-brasil-e-eua-levanta-suspeitas">https://www.brasildefato.com.br/2020/03/07/artigo-acordo-militar-inedito-entre-brasil-e-eua-levanta-suspeitas</a>

Data	Tema	Subalternidade Externa	Link
2019.03.18	Não Reciprocidade Externa	Bolsonaro libera turistas de EUA, Austrália, Canadá e Japão a entrar no Brasil sem visto	<a href="https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/03/18/bolsonaro-libera-cidadãos-de-eua-australia-canada-e-japao-de-visto-de-visita-ao-brasil.ghtml">https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/03/18/bolsonaro-libera-cidadãos-de-eua-australia-canada-e-japao-de-visto-de-visita-ao-brasil.ghtml</a>
2019.03.20	Alinhamento Militar aos EUA (aliado extra-OTAN)	“Nunca se viu submissão tão explícita aos EUA”, diz ex-ministro	<a href="https://www.pragmatismopolitico.com.br/2019/03/submissao-explicita-eua-bolsonaro.html">https://www.pragmatismopolitico.com.br/2019/03/submissao-explicita-eua-bolsonaro.html</a>
2019.07.30	Alinhamento Militar e Político-Ideológico aos EUA	Com Bolsonaro avança a subordinação externa do Brasil ao imperialismo norte-americano	<a href="https://movimentorevista.com.br/2019/07/com-bolsonaro-avanca-a-subordinacao-externa-do-brasil-ao-imperialismo-norte-americano/">https://movimentorevista.com.br/2019/07/com-bolsonaro-avanca-a-subordinacao-externa-do-brasil-ao-imperialismo-norte-americano/</a>
2019.08.08	Base de Alcântara	O que está em jogo no acordo com os EUA sobre a base de Alcântara	<a href="https://www.dw.com/pt-br/o-que-est%C3%A1-em-jogo-no-acordo-com-os-eua-sobre-a-base-de-alc%C3%A2ntara/a-49934660">https://www.dw.com/pt-br/o-que-est%C3%A1-em-jogo-no-acordo-com-os-eua-sobre-a-base-de-alc%C3%A2ntara/a-49934660</a>
2019.10.26	Base de Alcântara	Câmara aprova entrega de Alcântara aos EUA, com restrições ao Brasil no uso da base	<a href="https://www.brasildefato.com.br/2019/10/23/camara-aprova-entrega-de-alcantara-aos-eua-com-restricoes-ao-brasil-no-uso-da-base">https://www.brasildefato.com.br/2019/10/23/camara-aprova-entrega-de-alcantara-aos-eua-com-restricoes-ao-brasil-no-uso-da-base</a>
2019.12.26	Alinhamento Militar e Político-Ideológico aos EUA	Tropeços na política externa de Bolsonaro enfraquecem Brasil	<a href="https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/12/26/inter_na_politica,1110542/tropecos-na-politica-externa-de-bolsonaro-enfraquecem-brasil.shtml">https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/12/26/inter_na_politica,1110542/tropecos-na-politica-externa-de-bolsonaro-enfraquecem-brasil.shtml</a>

Data	Tema	Subalternidade Externa	Link
2020.01.02	Alinhamento Político-Ideológico aos EUA	1 ano de governo Bolsonaro: 6 momentos-chave que revelam guinada na política externa brasileira	<a href="https://www.bbc.com/portuguese/internacional-50760533">https://www.bbc.com/portuguese/internacional-50760533</a>
2020.01.15	OCDE	Brasil na OCDE: O que o país cedeu aos EUA em troca de apoio à entrada no ‘clube dos países ricos’	<a href="https://www.bbc.com/portuguese/internacional-50009155">https://www.bbc.com/portuguese/internacional-50009155</a>
2020.04.16	Reprimarização da Pauta Exportadora	Cresce a dependência do Brasil em relação a uma China com sua economia duramente afetada pela Covid-19	<a href="https://www.comexdobrasil.com/cresce-a-dependencia-do-brasil-em-relacao-a-uma-china-com-sua-economia-duramente-afetada-pela-covid-19/">https://www.comexdobrasil.com/cresce-a-dependencia-do-brasil-em-relacao-a-uma-china-com-sua-economia-duramente-afetada-pela-covid-19/</a>
2020.05.24	Fechamento de Fronteiras dos EUA a Brasileiros	Trump proíbe entrada de estrangeiros nos EUA a partir do Brasil	<a href="https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/mundo/2020/05/24/interna_mundo,857918/trump-proibe-entrada-de-estrangeiros-nos-eua-a-partir-do-brasil.shtml">https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/mundo/2020/05/24/interna_mundo,857918/trump-proibe-entrada-de-estrangeiros-nos-eua-a-partir-do-brasil.shtml</a>
2020.05.25	Fechamento de Fronteiras do Uruguai e Colômbia a Brasileiros	Presidente uruguaio anuncia reforço de controle sanitário na fronteira com o Brasil	<a href="https://oglobo.globo.com/mundo/presidente-uruguaio-anuncia-reforco-de-controle-sanitario-na-fronteira-com-brasil-24445266?utm_source=anexo_app">https://oglobo.globo.com/mundo/presidente-uruguaio-anuncia-reforco-de-controle-sanitario-na-fronteira-com-brasil-24445266?utm_source=anexo_app</a>

<b>Data</b>	<b>Tema</b>	<b>Subalternidade Externa</b>	<b>Link</b>
2020.06.01	Rebaixamento brasileiro na governança global	Brasil é rebaixado ao ficar de fora do 'G10 ou G11' previsto por Trump	<a href="https://valor.globo.com/mundo/noticia/2020/06/01/brasil-e-rebaixado-ao-ficar-de-fora-do-g10-ou-g11-previsto-por-trump.ghtml">https://valor.globo.com/mundo/noticia/2020/06/01/brasil-e-rebaixado-ao-ficar-de-fora-do-g10-ou-g11-previsto-por-trump.ghtml</a>
2020.06.01	Reprimarização da Pauta Exportadora e Redução dos Parceiros Comerciais	Balança Comercial da Indústria e os efeitos iniciais da Covid-19	<a href="https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_1002.html">https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_1002.html</a>
2020.06.02	Reprimarização da Pauta Exportadora e Redução dos Parceiros Comerciais	China compra mais do Brasil e eleva participação na exportação para 40%	<a href="https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/06/02/china-compra-mais-do-brasil-e-eleva-participacao-na-exportacao-para-40.ghtml">https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/06/02/china-compra-mais-do-brasil-e-eleva-participacao-na-exportacao-para-40.ghtml</a>
2020.06.02	Reprimarização da Pauta Exportadora e Redução dos Parceiros Comerciais	El parlamento neerlandés votó en contra de ratificación del tratado UE – Mercosur.	<a href="https://twitter.com/remilehmann/status/1267933640652185602">https://twitter.com/remilehmann/status/1267933640652185602</a>
2020.06.03	Reprimarização da Pauta Exportadora e Redução dos Parceiros Comerciais	Comitê da Câmara dos EUA diz que se opõe a qualquer acordo comercial entre EUA-Brasil	<a href="https://br.reuters.com/article/businessNews/idBRKBN23A38F-OBRBS">https://br.reuters.com/article/businessNews/idBRKBN23A38F-OBRBS</a>
2020.06.05	Alinhamento Político-Ideológico aos EUA	Bannon deve nomear amigo como assessor especial do Itamaraty	<a href="https://www.brasil247.com/regionais/brasil/bannon-deve-nomear-amigo-como-assessor-especial-do-itamaraty?amp#.XtojqvQPViY.whatsapp">https://www.brasil247.com/regionais/brasil/bannon-deve-nomear-amigo-como-assessor-especial-do-itamaraty?amp#.XtojqvQPViY.whatsapp</a>

<b>Data</b>	<b>Tema</b>	<b>Subalternidade Externa</b>	<b>Link</b>
2020.06.11	Fechamento de Fronteiras da Europa a Brasileiros	Europa vai proibir entrada de brasileiros por descontrolado da covid-19	<a href="https://exame.com/brasil/europa-vai-proibir-entrada-de-brasileiros-por-descontrole-da-covid-19/?utm_source=whatsapp">https://exame.com/brasil/europa-vai-proibir-entrada-de-brasileiros-por-descontrole-da-covid-19/?utm_source=whatsapp</a>
2020.06.29	Reprimização da Pauta Exportadora e Redução dos Parceiros Comerciais	Resistência a acordo com Mercosul cresce na União Europeia	<a href="https://www.dw.com/pt-br/resist%C3%Aancia-a-acordo-com-mercosul-cresce-na-uni%C3%A3o-europeia/a-53980904">https://www.dw.com/pt-br/resist%C3%Aancia-a-acordo-com-mercosul-cresce-na-uni%C3%A3o-europeia/a-53980904</a>
2020.06.29	Política ambiental	Barroso diz que política ambiental mina o Brasil no exterior e convoca audiência	<a href="https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2020/06/barroso-diz-que-politica-ambiental-mina-o-brasil-no-exterior-e-convoca-audiencia.shtml?origin=uol">https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2020/06/barroso-diz-que-politica-ambiental-mina-o-brasil-no-exterior-e-convoca-audiencia.shtml?origin=uol</a>
2020.06.29	Rebaixamento brasileiro na governança global	Paulo Guedes, coautor do desastre	<a href="https://jornalggn.com.br/artigos/paulo-guedes-co-autor-do-desastre-por-paulo-nogueira-batista-jr/">https://jornalggn.com.br/artigos/paulo-guedes-co-autor-do-desastre-por-paulo-nogueira-batista-jr/</a>
2020.07.01	Alinhamento Político-Ideológico aos EUA	Lava Jato é exemplo de “soft power” a favor dos EUA contra Brasil	<a href="https://noticias.uol.com.br/colunas/kennedy-alencar/2020/07/01/lava-jato-e-exemplo-de-soft-power-a-favor-dos-eua-contra-brasil.htm">https://noticias.uol.com.br/colunas/kennedy-alencar/2020/07/01/lava-jato-e-exemplo-de-soft-power-a-favor-dos-eua-contra-brasil.htm</a>
2020.07.03	Alinhamento Político-Ideológico repressivo	Brasil se junta a países islâmicos contra resolução da ONU sobre direito das mulheres	<a href="https://www.diariodocentrodomundo.com.br/essencial/brasil-se-junta-a-paises-islamicos-contra-resolucao-da-onu-sobre-direito-das-mulheres/">https://www.diariodocentrodomundo.com.br/essencial/brasil-se-junta-a-paises-islamicos-contra-resolucao-da-onu-sobre-direito-das-mulheres/</a>



<b>Data</b>	<b>Tema</b>	<b>Subalternidade Externa</b>	<b>Link</b>
2020.07.04	Alinhamento Político-Ideológico aos EUA	Sem máscaras, Bolsonaro, filho e ministros comemoram a independência dos EUA em Brasília	<a href="https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/07/04/sem-mascaras-bolsonaro-e-ministros-comemora-dia-da-independencia-dos-eua-em-almoco-com-embaixador.ghtml">https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/07/04/sem-mascaras-bolsonaro-e-ministros-comemora-dia-da-independencia-dos-eua-em-almoco-com-embaixador.ghtml</a>
2020.07.05	Explicação/ divulgação do tema	Desmonte do Estado e Subalternidade Externa	<a href="http://ciranda.net/?Desmonte-do-Estado-e&amp;lang=pt_br">http://ciranda.net/?Desmonte-do-Estado-e&amp;lang=pt_br</a>
2020.07.06	Rebaixamento brasileiro na governança global	Resposta do Brasil à pandemia gera onda de críticas na ONU	<a href="https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/07/06/resposta-do-brasil-a-pandemia-gera-onda-de-criticas-na-onu.htm?cmpid=copiaecola&amp;cmpid=copiaecola">https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/07/06/resposta-do-brasil-a-pandemia-gera-onda-de-criticas-na-onu.htm?cmpid=copiaecola&amp;cmpid=copiaecola</a>
2020.07.08	Alinhamento Político-Ideológico repressivo	Cruzada ultraconservadora do Brasil na ONU afeta até resolução contra mutilação genital feminina	<a href="https://justicapaz.org/index.php/91-onu/534-cruzada-ultraconservadora-do-brasil-na-onu-afeta-ate-resolucao-contra-mutilacao-genital-feminina">https://justicapaz.org/index.php/91-onu/534-cruzada-ultraconservadora-do-brasil-na-onu-afeta-ate-resolucao-contra-mutilacao-genital-feminina</a>
2020.07.08	Alinhamento Político-Ideológico repressivo	Países que votaram contra a educação sexual para mulheres na ONU	<a href="https://www.instagram.com/p/CCZWsB7ltA8/?utm_source=ig_web_copy_link">https://www.instagram.com/p/CCZWsB7ltA8/?utm_source=ig_web_copy_link</a>
2020.07.13	Percepção negativa sobre política de saúde e ambiental, crise política e agenda econômica	Imagem do Brasil derrete no exterior e salienta “crise ética e de falência de gestão” com Bolsonaro	<a href="https://brasil.elpais.com/brasil/2020-07-13/imagem-do-brasil-derrete-no-exterior-e-salienta-crise-etica-e-de-falencia-de-gestao-com-bolsonaro.html?ssm=TW_CC">https://brasil.elpais.com/brasil/2020-07-13/imagem-do-brasil-derrete-no-exterior-e-salienta-crise-etica-e-de-falencia-de-gestao-com-bolsonaro.html?ssm=TW_CC</a>

Data	Tema	Subalternidade Externa	Link
2020.07.13	Alinhamento Político-Ideológico aos EUA	Brasil paga para general “trabalhar para mim”, diz secretário dos EUA	<a href="https://www.conversafiada.com.br/politica/brasil-paga-para-general-trabalhar-para-mim-diz-secretario-dos-eua">https://www.conversafiada.com.br/politica/brasil-paga-para-general-trabalhar-para-mim-diz-secretario-dos-eua</a>
2020.07.16	Alinhamento Político-Ideológico aos EUA	Governo aponta risco de conflito na América do Sul	<a href="https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/governo-aponta-risco-de-conflito-na-america-do-sul,e1c8f043b-b83c04497b8e49c-d68358440lq173fr.html">https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/governo-aponta-risco-de-conflito-na-america-do-sul,e1c8f043b-b83c04497b8e49c-d68358440lq173fr.html</a>
2020.07.16	Alinhamento Político-Ideológico aos EUA	Desastre anunciado	<a href="http://www.fundacaoastrojildo.com.br/2015/2020/07/16/william-waack-desastre-anunciado/">http://www.fundacaoastrojildo.com.br/2015/2020/07/16/william-waack-desastre-anunciado/</a>
2020.07.16	Alinhamento Político-Ideológico aos EUA	Governo Bolsonaro quer ir à guerra contra a Venezuela	<a href="https://www.brasil247.com/blog/governo-bolsonaro-quer-ir-a-guerra-contra-a-venezuela">https://www.brasil247.com/blog/governo-bolsonaro-quer-ir-a-guerra-contra-a-venezuela</a>

Data	Tema	Subalternidade Externa	Link
2020.08.03	Alinhamento Político-Ideológico aos EUA	Declaração sobre a candidatura norte-americana à presidência do BID	<a href="https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2020/08/declaracao-sobre-a-candidatura-norte-americana-a-presidencia-do-bid.shtml">https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2020/08/declaracao-sobre-a-candidatura-norte-americana-a-presidencia-do-bid.shtml</a>
2020.08.05	Alinhamento Político-Ideológico aos EUA	Política Externa Brasileira contraria Interesses Comerciais Nacionais	<a href="https://isosendacz.org/2020/08/05/politica-externa-brasileira-contraria-interesses-comerciais-nacionais/">https://isosendacz.org/2020/08/05/politica-externa-brasileira-contraria-interesses-comerciais-nacionais/</a>
2020.08.13	Reprimarização da Pauta Exportadora e Redução dos Parceiros Comerciais	Desintegração econômica e fragmentação política na América do Sul	<a href="https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/08/desintegracao-economica-e-fragmentacao-politica-na-america-do-sul.shtml">https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/08/desintegracao-economica-e-fragmentacao-politica-na-america-do-sul.shtml</a>
2020.08.25	Alinhamento Político-Ideológico aos EUA	Direção da OEA, alinhada a Brasil e EUA, recusa novo mandato a brasileiro que dirige comissão de direitos humanos	<a href="https://oglobo.globo.com/mundo/2273-direcao-da-oea-alinhada-brasil-eua-recusa-novo-mandato-brasileiro-que-preside-comissao-de-direitos-humanos-24604507">https://oglobo.globo.com/mundo/2273-direcao-da-oea-alinhada-brasil-eua-recusa-novo-mandato-brasileiro-que-preside-comissao-de-direitos-humanos-24604507</a>

Data	Tema	Subalternidade Externa	Link
2020.09.12	Alinhamento Político-Ideológico aos EUA	Brasil consolida submissão aos EUA com eleição para o BID	<a href="https://www.diariodocentrodomundo.com.br/essencial/brasil-consolida-submissao-aos-eua-com-eleicao-para-o-bid/">https://www.diariodocentrodomundo.com.br/essencial/brasil-consolida-submissao-aos-eua-com-eleicao-para-o-bid/</a>
2020.09.13	Alinhamento Político-Ideológico aos EUA	Bolsonaro sacrifica interesses brasileiros por amizade imaginária com Trump	<a href="https://noticias.uol.com.br/colunas/leonardo-sakamoto/2020/09/13/bolsonaro-sacrifica-interesses-brasileiros-por-amizade-imaginaria-com-trump.htm">https://noticias.uol.com.br/colunas/leonardo-sakamoto/2020/09/13/bolsonaro-sacrifica-interesses-brasileiros-por-amizade-imaginaria-com-trump.htm</a>
2020.09.20	Alinhamento Político-Ideológico aos EUA	Ex-chanceleres vivos apoiam Rodrigo Maia e condenam “utilização espúria de solo nacional” pelos EUA	<a href="https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2020/09/ex-chanceleres-vivos-apoiam-rodri-go-maia-e-condenam-utilizacao-espuria-de-solo-nacional-pelos-eua.shtml?utm_source=whatsapp&amp;utm_medium=social&amp;utm_campaign=compwa">https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2020/09/ex-chanceleres-vivos-apoiam-rodri-go-maia-e-condenam-utilizacao-espuria-de-solo-nacional-pelos-eua.shtml?utm_source=whatsapp&amp;utm_medium=social&amp;utm_campaign=compwa</a>

Fonte: Pesquisa na internet. Elaboração própria.

Esta situação reverte processo de ascensão econômica e de projeção geopolítica internacional que o Brasil vinha conquistando, sobretudo entre 2003 e 2013, com base em uma política externa ativa e altiva, nas palavras do ex-Ministro Celso Amorim.

Trata-se, portanto, de fenômeno particularmente preocupante – daí falarmos da subalternidade externa como dimensão do desmonte do Estado – porque em contexto de crescente internacionalização dos fluxos de capitais, bens, serviços, pessoas,

símbolos e ideias pelo mundo, está colocada para as nações a questão dos espaços possíveis e adequados de soberania (econômica, política, militar, cultural etc.) em suas respectivas inserções e relações externas.

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

Esta importante dimensão de análise está, portanto, ordenada sob o entendimento de que o movimento das forças de mercado por si só não é capaz de levar economias capitalistas a situações socialmente ótimas de emprego, geração e distribuição de renda. Ademais, em economias em desenvolvimento, como a brasileira, emergem problemas como altos patamares de desemprego e de precarização do trabalho, heterogeneidade estrutural, degradação ambiental, inflação e vulnerabilidade externa. Daí que o pleno emprego dos fatores produtivos (como a terra, o capital, o trabalho e o conhecimento) converte-se em interesse e objetivo coletivo, apenas possível por um manejo de políticas públicas que articule virtuosamente os diversos atores sociais em torno de projetos de desenvolvimento incluídos, sustentáveis e soberanos.

Sob tal perspectiva, uma nação, para entrar em rota sustentada de de-

envolvimento, deve, necessariamente, dispor de autonomia para decidir acerca de suas políticas internas, inclusive daquelas que envolvem o relacionamento com outros países e povos do mundo. Para tanto, é necessário buscar independência e mobilidade econômica, financeira, política e cultural, sendo capaz de fazer e refazer trajetórias, visando reverter processos (antigos e atuais) de inserção subordinada para, assim, desenhar sua própria história.

## 4. DESDEMOCRATIZAÇÃO

Sublinhamos acima o tema da subalternidade externa – ou como o Brasil se tornou a piada do mundo – para retratar uma das 7 dimensões do desmonte do Estado brasileiro, em curso acelerado desde o início do governo Bolsonaro. Agora falaremos sobre uma segunda dessas dimensões, igualmente importante e trágica: trata-se do processo que chamaremos aqui de desdemocratização do Estado e da Sociedade brasileira, em especial a *inversão e reversão do Estado democrático de direito* na relação entre ambas as esferas.

Essa dimensão do processo em curso de desmonte do Estado consiste, fundamentalmente, em certa “institucionalização” de formas pelas quais a soberania popular – e o povo como ator político legítimo – são alijados dos processos decisórios fundamentais da república. Até mesmo suas formas de parti-

cipação política e reivindicações sociais são denunciadas, desconsideradas e, por fim, criminalizadas e reprimidas em nome da lei e da ordem. Sob tais constrangimentos, a lei e a ordem, ao invés de servirem com justiça plena e imparcial ao conjunto de situações, pessoas e grupos sociais ou políticos, vêm sendo impostas pelas classes dominantes ao país, por meio de um governo que, declaradamente, assume governar majoritariamente em prol de interesses dogmáticos, particularmente de certos grupos empresariais, religiosos e militares ou militarizados.

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

De modo geral, esses são um leque básico de aspectos relacionados a esta importante, porém negligenciada, dimensão do desmonte do Estado no Brasil, que ilustramos rapidamente abaixo.

### **Constrangimentos e contestações a cláusulas pétreas da CF-1988, no que se referem aos direitos individuais, coletivos e sociais da população.**

*“O caso mais emblemático e recente diz respeito à compreensão sobre o inciso LVII do artigo 5º da Constituição de 1988, que expressamente não deixa qualquer dúvida quanto à força da presunção de inocência e sua posição no rol dos direitos e garantias fundamentais. Este dispositivo, ainda que elevado à condição de cláusula pétreia pelo artigo 60, §4º, IV, não representou o menor obstáculo para que o Supremo Tribunal Federal entendesse, sem nenhum fundamento constitucional, que o cumprimento da pena privativa de liberdade logo após decisão de órgãos judiciais colegiados não viola o disposto no artigo 5º, LVII da Constituição. O entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito do início do cumprimento da pena antes do trânsito em julgado não foi uma mutação constitucional, como alguns de seus integrantes alegaram, mas uma ruptura com o texto, sem que assumissem a responsabilidade de terem violado a Constituição.” (BELLO, E.; BERCOVICI, G. e BARRETO LIMA, M. M. O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988? Rio de Janeiro: Rev. Direito e Práxis, Vol. 10, N.03, 2019)*

### **Menosprezo a institucionalidades vigentes no âmbito do sistema político-partidário e procedimentos vigentes.**

*“Tilly (2007) considera ser mais democrática uma sociedade quanto mais as relações políticas entre Estado e seus*

*cidadãos caracterizarem-se por serem: i) amplas; ii) igualitárias; iii) protegidas; e iv) mutuamente comprometidas. A amplitude retrata o grau em que parcelas da sociedade têm acesso aos direitos de cidadania. A igualdade refere-se ao grau em que os cidadãos têm acesso indiferenciado aos direitos de cidadania, sem distinções étnicas, raciais, de gênero ou quaisquer outras. A proteção retrata a garantia dada aos cidadãos de que não sofrerão ações arbitrárias do Estado. O mútuo comprometimento indica o grau de confiança entre Estado e cidadãos na força executória de decisões públicas. Democratização e desdemocratização são processos decorrentes do avanço ou retrocesso nessas quatro variáveis e se refletem em mudanças nos padrões de interação entre Estado e sociedade. O processo de democratização das relações entre Estado e sociedade tem relação intrínseca com três processos fundamentais, indispensáveis para compreender as idas e vindas da democracia em cada Estado nacional: a formação de redes de confiança na esfera pública, o insulamento da política das “desigualdades categóricas” e a inexistência de centros de poder autônomos. Quando estes três “processos dominantes” avançam, amplia-se a democratização. Quando o sinal destes processos se inverte, ocorrem retrocessos democráticos.” (SÁ E SILVA, F., LOPEZ, F. e PIRES, R. R. A Democracia no Desenvolvimento e o Desenvolvimento da Democracia. In: CARDOSO JR. J. C. e BERCOVICI, G. (orgs.). República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013)*

## **Menosprezo a institucionalidades vigentes no âmbito dos direitos laborais e sindicais internacionalmente consagrados pela OIT e pela tradição do Direito do Trabalho no Brasil.**

*“Em 11 de novembro de 2017 entrou em vigor, no Brasil, a Lei nº 13.467, conhecida como Lei da Reforma Trabalhista. A nova lei alterou mais de 100 artigos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) – cerca de 200 dispositivos do referido estatuto – além da Lei nº 6.019 de 1974, da Lei nº 8.036 de 1990 e da Lei nº 8.212 de 1991. A flexibilização externa de entrada, com incentivo a formas atípicas de contratação – contrato de trabalho intermitente, autônomo exclusivo, contratação de trabalhador como pessoa jurídica, terceirização de atividade-fim, trabalho em tempo parcial – não parecem sugerir a geração de emprego, como aventado, mas apenas a substituição de relações de emprego protegidas por postos de trabalho precários. E a intensificação da precarização das relações de trabalho no Brasil, pela Lei 13.467/17, implica em afronta à relação de emprego protegida (art. 7º da CR) e ao princípio da proibição do retrocesso social, ofendendo o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e o Protocolo de San Salvador, ratificados pelo Brasil. Implica, ainda, na subsunção dos direitos sociais às leis de mercado, demonstrando o tipo de Estado que se almeja construir: um Estado para o capital e não para a sociedade civil – o que importa em ofensa aos fundamentos da Constituição da República (art. 1º, incisos III e IV).” (KREIN, J. D., OLIVEIRA, R. V. e FILGUEIRAS, V. A. (orgs.). Reforma Trabalhista no Brasil: promessas e*



realidade. Campinas, SP: Curt Nimuendajú, 2019).

### **Reversão ou desestruturação de arranjos e avanços institucionais em políticas públicas e de interfaces sócio-estatais em áreas críticas da proteção e promoção social, cultural, ambiental e dos direitos humanos.**

*“É nesse contexto de complexidade intrínseca e dinâmica das políticas públicas que vem se contrapor a proposta governamental para a transformação do Estado brasileiro, como se rápido e fácil fosse obter melhorias de desempenho institucional do setor público com reformas de cunho e metas meramente fiscais. Em outras palavras: a série de reformas atualmente proposta pelo governo Bolsonaro/Guedes com o pretexto de aperfeiçoar o funcionamento do Estado, na verdade, coloca em xeque a sustentabilidade e a direcionalidade dos avanços recentemente alcançados pelo país, ao basear-se apenas em premissas do fiscalismo, do corte de gastos e no flerte com a demonização dos servidores públicos e suas atividades. Aliada ao teto de gastos (Emenda Constitucional nº 95), à extinção de vários dos conselhos de políticas públicas e de direitos (Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019), ao desmantelamento do planejamento plurianual federal e à ameaça de privatização e extinção de várias instituições públicas, conforma-se um cenário em que a vulnerabilidade institucional tende a aumentar substancialmente, comprometendo, no limite, a atuação do Estado em diversas áreas.”* (SANDIM, T. Da Vulnerabilidade Institucional

*à Institucionalização das Vulnerabilidades. In: CARDOSO JR., J. C. (org.). Desmonte do Estado e Subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações as políticas públicas federais. Brasília: Afipea, 2019)*

Como afirmam Bello, Bercovici e Barreto Lima (2019: pg. 1784):

*“Esvaziada em seu sentido original de seu caráter desenvolvimentista, dirigente e garantista, por concepções teóricas americana e europeia recepcionadas no Brasil, a Constituição restou incapaz de revelar-se instrumento contra o golpe de 2016 e seus desdobramentos econômicos e políticos.”*

*“(...) Em outras palavras, em trinta anos de vigência formal da Constituição de 1988, a ideia da juristocracia – fenômeno não mencionado por grande parte dos juristas brasileiros e menos ainda por integrantes do poder judiciário – foi capaz de fazer com que o mesmo judiciário se tornasse o verdadeiro senhor da constituição, de tal maneira que as decisões chegam a depender dos humores dos tribunais e das alegadas “vozes da rua”, revelando uma clara vocação de usurpação do poder constituinte, consagrando uma espécie de “sebastianismo” de redenção e suposta “refundação da república” brasileira; como, aliás, costumam se manifestar integrantes do próprio Supremo Tribunal Federal.”*

Desta feita, o cenário engendrado com essa sucessão de fatos ocorridos desde 2016, mas exacerbados desde 2019 (tais como o golpe parlamentar contra a presidenta Dilma, a aprovação da EC 95/2016 e das reformas trabalhis-



ta e previdenciária), sustenta-se em uma equação que não fecha: soma-se à redução de recursos para as políticas públicas, a redução da própria atuação estatal e espera-se que o resultado seja um Estado mais capaz de cumprir suas finalidades, algo na linha de um verdadeiro contrassenso.

Para compreender as consequências de tais fatos de forma menos ingênua é necessário, porém, somar também as parcelas tanto da população que tem visto (e sentido) seus direitos negados pelo Estado-liberal, quanto das parcelas de profissionais do serviço público que, tendo dedicado energias e esforços para a construção de um Estado mais inclusivo e responsivo, têm acompanhado de perto a sua destruição.

Para reverter tal quadro de desmonte, há uma questão de extrema relevância na discussão sobre o desenvolvimento: a ideia de que garantir direitos, promover a proteção social e gerar oportunidades de inclusão são não apenas objetivos plausíveis, mas também condições necessárias a qualquer projeto nacional naquele sentido.

Visto este movimento em perspectiva histórica, percebe-se que a civilização ocidental constituiu um conjunto de parâmetros fundamentais de convívio e sociabilidade, em torno dos quais se organizaram certos direitos civis, políticos e sociais, balizadores da condição humana moderna. Condensados na ideia forte de cidadania, o acesso ao conjunto de direitos passa a operar como critério de

demarcação para a inclusão ou exclusão populacional em cada país ou região, portanto, como critério adicional para aferir-se o grau de desenvolvimento nacional em cada caso concreto.

## 5. ASSÉDIO INSTITUCIONAL

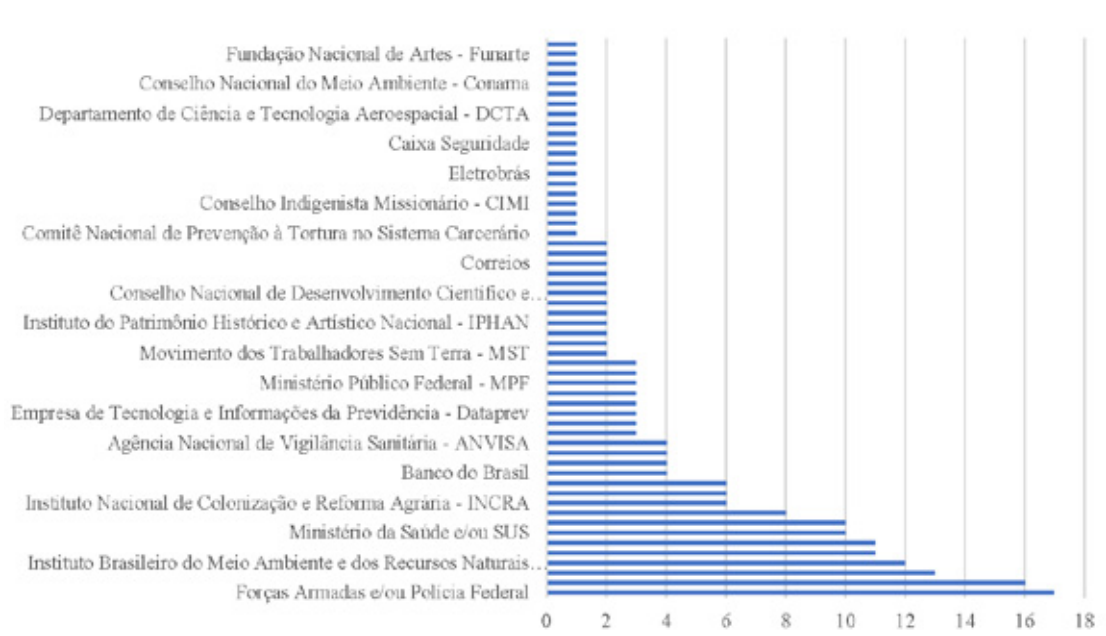
Intimamente relacionada à *desdemocratização* está o fenômeno que aqui chamaremos de assédio institucional no setor público brasileiro, um fenômeno sociológico e jurídico novo e perturbador, até o momento negligenciado no debate público, mas com consequências desastrosas para o ente estatal e para a própria sociedade brasileira. O assédio institucional está para o setor público brasileiro, assim como a *desdemocratização* está para as relações entre Estado e Sociedade no Brasil de Bolsonaro.

O assédio institucional possui uma vertente organizacional e outra moral, mas em ambos os casos, trata-se da *forma dominante de relacionamento entre distintas instâncias ou organizações hierárquicas* em cada poder da União e nível da federação. 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.

Para ser justo, é preciso dizer que o assédio institucional sempre existiu dentro do setor público, mas é apenas com o

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

### Gráfico 1: Casos Emblemáticos de Assédio Institucional no Setor Público Brasileiro: órgãos singulares.<sup>4</sup>



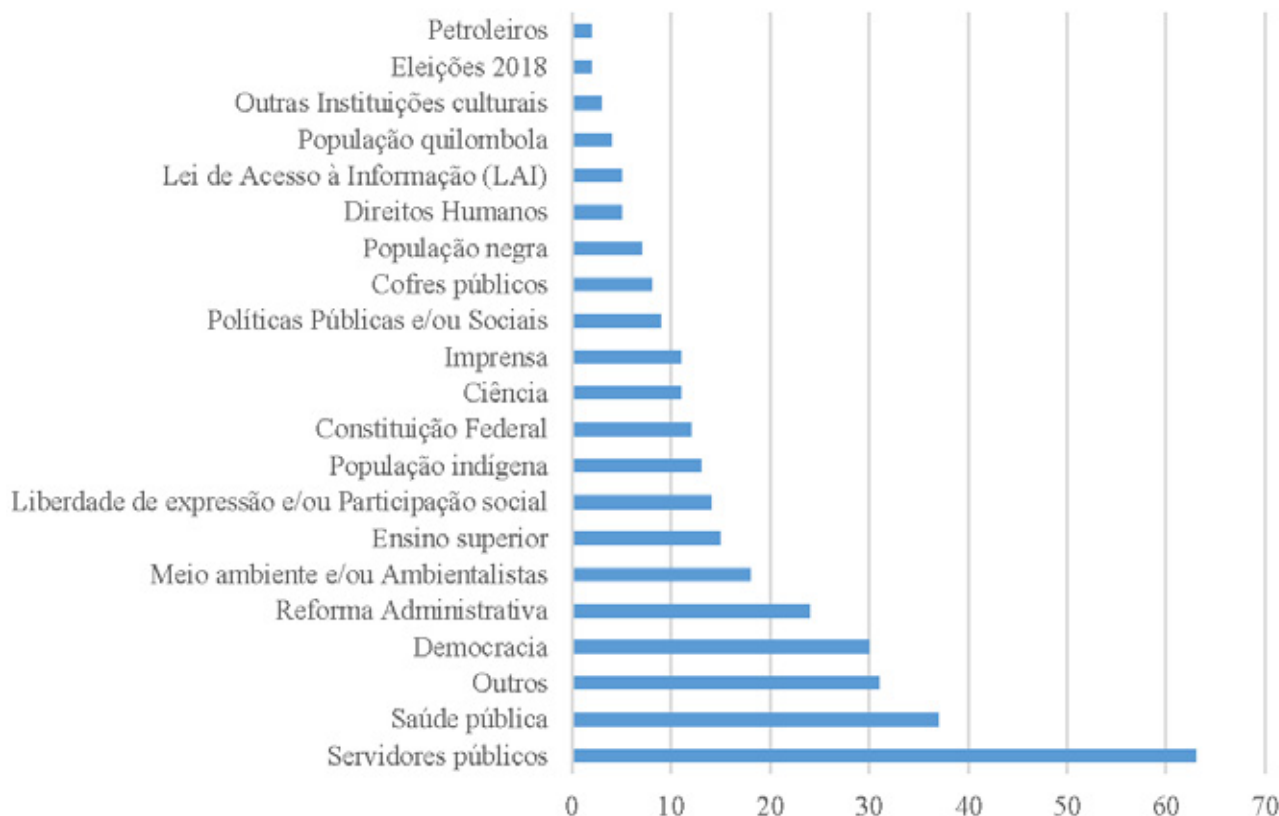
Fonte: Imprensa Brasileira e Redes Sociais. Elaboração própria.

É preciso ter claro que, diferentemente do assédio moral tradicional, o assédio institucional de natureza organizacional caracteriza-se por um conjunto de discursos, falas e posicionamentos públicos, bem como imposições normativas e práticas admin-

<sup>4</sup> Dados coletados até 14 de setembro de 2020, seguindo um método de busca ativa de casos de assédio institucional divulgados ou relatados por veículos da imprensa, mídias sociais e entidades representativas de servidores que, embora não exaustivos, são representativos de tais episódios. As notícias são classificadas em um quadro que lista, agrupa e sintetiza os casos de assédio de acordo com o seu objeto principal, podendo ser amplos, tais como os temas da “democracia”, “instituições” ou o coletivo de “servidores públicos”, ou específicos, tais como as diversas organizações públicas listadas acima. Especificamente para a construção do gráfico, as notícias são contabilizadas, agrupando-as segundo os respectivos “casos ou objetos do assédio”, razão pela qual o somatório de situações é numericamente maior que as notícias de onde eles provêm, já que uma mesma notícia pode conter relatos sobre mais de um objeto assediado. Nesse gráfico não se faz distinção entre órgãos assediados ou assediadores, apenas se computam as situações de assédio institucional em si.

istrativas, realizado ou emanado (direta ou indiretamente) por dirigentes e gestores públicos localizados em posições hierárquicas superiores, e que implica em recorrentes ameaças, cerceamentos, constrangimentos, desautorizações, desqualificações e deslegitimações acerca de determinadas organizações públicas e suas missões institucionais e funções precípuas.

**Gráfico 2: Casos Emblemáticos de Assédio Institucional no Setor Público Brasileiro: república e democracia.<sup>5</sup>**



Fonte: Imprensa Brasileira e Redes Sociais. Elaboração própria.

Enquadram-se nessa nova categoria sociológica e jurídica as reiteradas, infelizes e preconceituosas declarações do próprio Presidente da República e alguns dos seus ainda ministros Paulo Guedes (Economia), Damarens Alves (Família e Direitos Humanos), Ricardo Sales (Meio Ambiente), Ernesto Araújo (Relações Exteriores), dentre outros. No geral, elas enfatizam os 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

<sup>5</sup> Dados coletados até 14 de setembro de 2020, idem anterior. A categoria “outros” envolve situações tais como: ministérios, trabalhadores e fiscalização do trabalho, sindicalismo, cidadãos, comunicação, auditores fiscais, proteção a dados pessoais etc. Nesse gráfico estão agrupadas, em sua maior parte, situações de assédio que caracterizam categorias assediadas pelos atuais dirigentes políticos do governo.

um clima de animosidade da população e dos financiadores e avalistas do atual governo contra os servidores, de modo a facilitar a imposição, obviamente não negociada, de uma reforma administrativa de caráter reducionista, persecutória e criminalizadora da própria ação estatal.<sup>6</sup>

Alguns outros 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 ou estratégico 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.

Por sua vez, o assédio institucional de expressão moral caracteriza-se por

ameaças (físicas e psicológicas), cerceamentos, constrangimentos, desautorizações, desqualificações e perseguições, geralmente observadas entre chefes e subordinados (mas não só!) nas estruturas hierárquicas de determinadas organizações públicas (e privadas), redundando em diversas formas de adoecimento pessoal, perda de capacidade laboral e, portanto, mau desempenho profissional no âmbito das respectivas funções públicas. No interior do setor público, geralmente, assédio organizacional e assédio moral estão correlacionados, caracterizando o que aqui chamamos, de modo mais amplo, de assédio institucional no setor público.

Sendo este, portanto, fenômeno novo e perturbador no interior do setor público brasileiro, com formas de manifestação diversas e consequências deletérias ao bom funcionamento de organizações estatais e ao desempenho profissional adequado de seus servidores, é que a Afipea-Sindical considerou necessário um destaque especial ao tema, carregando em seu site (<http://afipeasindical.org.br/assedio-institucional-no-setor-publico/>) um conjunto (representativo, mas não exaustivo) de casos recentes, até mesmo para que se possa ter registros documentais, relatos fáticos de situações dessa natureza, interpretações e proposições condizentes com a gravidade do fenômeno e suas nefastas

---

<sup>6</sup> Ocorre que todas as propostas em curso de reforma administrativa que visam, quase que exclusivamente, reduzir gastos correntes forçando para baixo as contratações e remunerações dos servidores públicos, possuem teor altamente questionável. Não apenas porque são medidas sem fundamentação técnica razoável e bastante ineficazes para se obter ajuste fiscal estrutural nas contas públicas, como porque mal escondem o viés ideológico que está na verdade por detrás da aparente tecnicidade fiscal, passando longe de qualquer proposta crível de melhoria do desempenho estatal.

consequências para o Estado brasileiro, seu corpo funcional e a administração pública cotidiana.

Reconhecemos as ambiguidades e sabemos que tudo é feito em nome da democracia, do desenvolvimento e da proteção social. Os valores se misturam e se confundem, de modo típico nas guerras culturais e híbridas em curso na contemporaneidade líquida. Mas também, reconhecemos três movimentos discursivos, simultâneos e articulados, com origens múltiplas e convergentes, vale dizer: i) *liberalismo econômico radical*: preconiza a desconstrução das instituições públicas e acusa a ineficiência e o corporativismo da administração pública em nome do discurso da austeridade fiscal; ii) *desconstrução deliberada das institucionalidades* e das organizações públicas por embaralhamento, por meio de duas características: ii.a) redistribuição, fragmentação e ressignificação de competências institucionais, e ii.b) administração das instituições por atores que lhes são opoentes ou que têm valores antagônicos a elas; e iii) *gramática da política como guerra híbrida*: lógica baseada na ideia de que a política se caracteriza pela presença de amigos e inimigos, sendo que os últimos devem ser isolados, derrotados e a reputação (ou seja, sua legitimidade) atacada. Exemplificamos as três formas de ação por meio do quadro da página a seguir.

**Quadro 2: Assédio Institucional como Ação Política: escala, método, funcionalidade.**

	<b>Liberalismo (mercado acima de tudo)</b>	<b>Embaralhamento (desorganização institucional)</b>	<b>Guerra cultural (assédio em sentido estrito)</b>
IBAMA ICMBIO	Meio ambiente como recurso redutível a valores de mercado; Orientação para o desenvolvimento sustentável valorado economicamente.	Desconstrução da estrutura de fiscalização e regulação de atividades. Desconstrução do sistema de proteção. Iniciativas de reformas infralegais ao arrepio da discussão pública. Preenchimento de cargos sem respeito ao perfil técnico e experiência para a atuação nas divisões técnico-ambientais. Retaliação às operações relacionadas a crimes ambientais e consequente insegurança às equipes em campo.	Exonerações e ameaças ao comando da fiscalização ambiental. Assédio e criação de contexto de silenciamento dos agentes ambientais. Depreciação do trabalho da fiscalização ambiental e exposição dos fiscais a riscos de violência por parte de transgressores da lei. Imposição de metas excessivas por produtividade. Uso de trabalho remoto sem adequação às capacidades dos trabalhadores e limitações exigidas pela legislação trabalhista.

	<b>Liberalismo (mercado acima de tudo)</b>	<b>Embaralhamento (de- sorganização institu- cional)</b>	<b>Guerra cultural (assédio em sentido estrito)</b>
FUNDO AMAZÔNIA	-	Paralisação que resul- tou em não recebi- mento de investimen- tos que poderiam ser utilizados na preser- vação da floresta. Extinção do comitê gestor do Fundo.	Exigência de com- provação de que não têm relação com par- tidos políticos e sindi- catos pelas ONGs que recebem doações do fundo, o que se expressa como forma de ataque político aos implementado- res das políticas.
INSS	Exigências de pro- dutividade sem a observância da legislação e das boas práticas gerenciais.	Depreciação da administração por falta de reposição de pessoal, falhas de gestão e nos serviços digitais. Substituição de funcionários expe- rientes sem uso de critérios técnicos.	-
SUS	Orientação desequil- ibrada pró oper- adoras de planos de saúde e redes privadas no setor. Redução dos recur- sos como consequên- cia do teto de gastos.	Desmobilização de recursos humanos com expertise na ad- ministração do SUS. Distribuição de cargos entre atores sem experiência com a lógica do SUS.	Disseminação da ideia de que saúde pública não funciona. Minimização da pandemia, com sobrecarga do sistema de saúde. Descumprimento de regras da OMS e pressão para uso indiscriminado de medicamentos sem eficácia comprovada.

	<b>Liberalismo (mercado acima de tudo)</b>	<b>Embaralhamento (de- sorganização institu- cional)</b>	<b>Guerra cultural (assédio em sentido estrito)</b>
IBGE	Corte no orçamento para a realização do Censo 2020.	Delegação de responsabilidades que não constam de sua missão institucional.	Divulgação de informações falsas atribuídas a instituição. Descrédibilização de pesquisas e indicadores da instituição.
FIOCRUZ	-	Interferência na direção. Pressão para apoio e divulgação do tratamento de Covid-19 com uso de cloroquina e hidroxiclo- roquina sem comprovação científica.	Divulgação de informações falsas sobre a instituição. Violação da liberdade de expressão e da divulgação de resultados de pesquisa. Ataques a pesquisadores da instituição.
INCRA	Flexibilização da legislação sobre terras públicas, facilitando a legalização de de terras invadidas.	Fragilização da estrutura fiscalizatória. Defasagem em relação à sua missão institucional, estrutura operacional, número de servidores e orçamento.	Violação da liberdade de expressão e direito de servidores de participação em debates públicos.



	<b>Liberalismo (mercado acima de tudo)</b>	<b>Embaralhamento (de- sorganização institu- cional)</b>	<b>Guerra cultural (assédio em sentido estrito)</b>
BNDES	-	Ausência de definições claras sobre os papéis do banco em estratégias de desenvolvimento, que são as funções da instituição.	Uso de auditoria com finalidades políticas. Ataque sistemático a credibilidade da estatal.
CNPQ CAPES	Manifestação somente em favor da pesquisa que tem interesse de “mercado”.	Centralização de decisões. Esvaziamento da importância das duas agências na atuação no fomento à ciência. Cortes e mudanças no sistema para concessão de bolsas de pesquisa. Administração por parte de críticos e oponentes.	Críticas levianas ao fomento e ao papel das ciências humanas no processo de produção de conhecimento.

	<b>Liberalismo (mercado acima de tudo)</b>	<b>Embaralhamento (de- sorganização institu- cional)</b>	<b>Guerra cultural (assédio em sentido estrito)</b>
INPE	-	Exoneração do dire- tor e remanejamento de coordenadora por divulgarem dados técnicos de forma rotineira, mas em discordância com as opiniões políticas do governo central. Esvaziamento do papel institucional. Mudanças na es- trutura da gestão que contradizem o regimento interno.	Contestação e desqualificação de dados da instituição.
INEP	-	Instabilidade insti- tucional decorrente do comportamento aleatório e desinfor- mado com relação a procedimentos e políticas consol- idadas por parte dos dirigentes.	Ataques sistemáti- cos às rotinas e procedimentos que garantem a credib- ilidade da atuação da instituição.

	<b>Liberalismo (mercado acima de tudo)</b>	<b>Embaralhamento (de- sorganização institu- cional)</b>	<b>Guerra cultural (assédio em sentido estrito)</b>
FINEP	Tentativa de limitação da produção científica e financiamento de projetos às pesquisas aplicadas, que proporcionam lucros imediatos.	Criação de ambiente de insegurança jurídica e distanciamento de uma lógica que prioriza projetos de Estado para a área de Ciência e Tecnologia. Tentativa de desqualificação da missão do órgão com propostas de remanejamento de atribuições e junção à outras instituições.	

	<b>Liberalismo (mercado acima de tudo)</b>	<b>Embaralhamento (de- sorganização institu- cional)</b>	<b>Guerra cultural (assédio em sentido estrito)</b>
SETOR CULTURAL	<p>Associação da cultura com turismo. Cultura como mercado de bens. Uso de bens históricos e ambientais para trazer recursos por meio de turismo colocando o valor cultural em risco.</p>	<p>Desmembramento de funções e redução de recursos. Administração por parte de críticos, oponentes ou conflitos de interesses. Reformas infralegais sem discussão pública para as simplificações de normas relativas à proteção do patrimônio natural, histórico e cultural. Orientação crítica à gestão institucional, incluindo no caso da FCP, publicações com relativização de temas como escravidão e racismo no Brasil. Ainda na FCP houve detratção pública do movimento negro em contradição com as atribuições institucionais.</p>	<p>Ataque aos artistas. Ataque aos princípios da diversidade e interculturalidade aos quais o Brasil já aderiu internacionalmente. Ressignificação e redução do escopo das políticas públicas do setor cultural. Reprodução de discursos que afastam e discriminam minorias políticas e exaltam valores antidemocráticos. Publicação de textos contra Zumbi dos Palmares pela instituição.</p>
ANCINE	<p>Paralisação das políticas e não execução de recursos vinculados ao orçamento para fundo do audiovisual.</p>	<p>Afastamento de práticas de consulta e escuta dos agentes do cinema e do audiovisual.</p>	<p>Ameaça de privatização ou extinção caso não aceite “filtros” ideológicos.</p>

	<b>Liberalismo (mercado acima de tudo)</b>	<b>Embaralhamento (de- sorganização institu- cional)</b>	<b>Guerra cultural (assédio em sentido estrito)</b>
FUNAI	Recursos de ter- ritórios indígenas a serem explorados comercialmente.	Tentativas de trans- ferência da fundação para órgãos que têm funções que colidem com interesses dos povos indígenas. Redução de recur- sos institucionais.	Crítica aos direitos indígenas consti- tucionalizados. Proposição de políti- cas integracionistas. Ataque aos povos indígenas e a seus modos de vida. Administração institucional por adversários políticos. Restrições fis- cais e ataque aos servidores.
SERPRO DATAPREV	Inclusão no programa de privatizações.	Fechamento de unidades.	Discurso de que os serviços têm preços muito altos sem levantamento de quanto custam os mesmos serviços em empresas privadas.

Fonte: Assediômetro. Elaboração própria.

Que o governo Bolsonaro/Guedes não tenha quadros adequados e nem competência técnica ou sensibilidade social para governar o Brasil, já é algo público e notório. A novidade ruim é que agora, alastrando a prática do assédio institucional (organizacional e moral) por todo o setor público, eles pretendam tentar esconder o fracasso de seu projeto de país.

Dessa forma, somos forçados a concluir que o atual governo caminha rapidamente para uma estratégia de acirramento de contradições relativamente aos segmentos da sociedade não alinhados a seu projeto de poder. Mas sendo tais segmentos mais numerosos e representativos da diversidade e pujança brasileira que os seus seguidores, deverá haver uma inclinação autoritária crescente por parte das frações de classe no poder, com vistas a impor – até mesmo pela força bruta – os seus anseios e projetos.

Oxalá a comunidade internacional democrática e a sociedade brasileira consciente do perigo autoritário/totalitário em curso possam rapidamente perceber a

abrangência, a profundidade e a velocidade dessa agenda retrógrada para então se reorganizarem coletivamente e se reposicionarem politicamente com vistas à recuperação das tendências de construção da República, da Democracia e do Desenvolvimento no espaço nacional.

## 6. PRIVATIZAÇÃO E DESNACIONALIZAÇÃO DO SETOR PRODUTIVO ESTATAL

Neste artigo, e nos próximos dois, vamos tratar do desmonte do Estado nacional por meio de três formas de privatização em curso: i) a *privatização – acompanhada de desnacionalização – do setor produtivo estatal*, que vem a ser a mais conhecida e óbvia forma de privatização no mundo; ii) a *privatização das próprias políticas públicas*, que se processa tanto por meio da transferência de setores rentáveis – e priorização política – a segmentos da iniciativa privada, tais como vem acontecendo com as áreas da previdência social, saúde, educação em seus três níveis de ensino, saneamento e demais áreas de infraestrutura econômica e social, e até mesmo políticas de meio ambiente e segurança pública; e iii) por fim, mas não menos importante, a *privatização das finanças públicas*, fenômeno este também conhecido como financeirização dos fluxos e estoques líquidos da riqueza capitalista, que se processa por meio do Estado através de formas privilegiadas de gestão, alocação e apropria-

ção de recursos por grupos econômicos específicos, tais como bancos, seguradoras, fundos de pensão e demais investidores institucionais.

Pois bem, a privatização do setor produtivo estatal é parte de um processo antigo e mais aparente de desmonte do Estado nacional, que no caso brasileiro vem acompanhado de *desnacionalização* e *reprimarização* da estrutura produtiva e da pauta exportadora nacional. Foi durante o governo de Fernando Collor que surgiu o Programa Nacional de Desestatização, em 1990, instituído pela Lei Nº 8.031. Na gestão de Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Conselho Nacional de Desestatização e ocorreram várias privatizações marcantes, como as da Telebrás e da Vale do Rio Doce que Vargas havia criado em 1942.

Em 1997, foi publicada a Lei Nº 9.491, alterando os procedimentos do Programa Nacional de Desestatização, e criando um marco regulatório para as novas privatizações. Posteriormente, nos governos de Luís Inácio e Dilma Rousseff, houve muitas concessões de rodovias e hidrelétricas, privatização de alguns aeroportos e bancos regionais.

No contexto atual, a principal diferença é que a sanha privatista vem sendo conduzida por meio de privatizações descabidas, realizadas a preços e condições aviltantes, que implicam em: i) desnacionalização patrimonial e perda de soberania nacional; ii) perda de densidade e articulação das cadeias produtivas; iii) desarticulação dos investimentos

públicos indutores e multiplicadores dos investimentos privados e do próprio crescimento econômico setorial e agregado; e iv) enfraquecimento do potencial indutor de inovações estratégicas das estatais junto a segmentos a montante e à jusante das respectivas cadeias produtivas.

De acordo com informações do próprio governo federal, 17 empresas públicas encontravam-se em processo de privatização em meados de 2020, e mais 20 estariam na lista – vide quadro 3. Por ora, apenas bancos públicos e Petrobrás estariam à salvo, embora não dos discursos do ainda Ministro Paulo Guedes. Prova e bom exemplo disso é que, segundo notícia veiculada pelo jornal Correio Braziliense,<sup>7</sup> a atual direção da Petrobrás vendeu três plataformas – a P7 que produz 15.000 barris/dia, a P12 que produz 7.000 barris/dia, e a P15 que produz 3.000 barris/dia, ou seja, produzem juntas 25.000 barris por dia – por míseros US\$ 1.450.000, os quais convertidos ao câmbio de R\$ 5,22/US\$ 1,00 somam apenas R\$ 7.569.000, o equivalente a menos de dois dias de receita bruta, já que os 25.000 barris permitem uma receita aproximada de R\$ 5.698.250,00/dia, considerado o barril de petróleo ao preço de R\$ 227,93 por ocasião da venda das referidas plataformas.

### **Quadro 3: Pacote de Privatizações em curso no Brasil pelo governo Bolsonaro/Guedes.**

<b>Empresas estatais</b>		
<b>Em processo de desestatização</b>	<b>Passíveis de desestatização</b>	<b>Talvez não sejam desestatizadas</b>
01. ABGF	18. AMAZUL	38. BASA
02. CASA DA MOEDA	19. CIA. DOCAS DA BAHIA	39. BB
03. CBTU	20. CIA. DOCAS DO CEARÁ	40. BNB
04. CEAGESP	21. CIA. DOCAS DO PARÁ	41. BNDES
05. CEASAMINAS	22. CIA. DOCAS DO RIO DE JANEIRO	42. CAIXA
06. CEITEC	23. CIA. DOCAS DO RIO GRANDE DO NORTE	43. CPRM
07. CODESA	24. CODEVASF	44. EMGEPRON
08. CODESP	25. CONAB	45. INB

<sup>7</sup> Ver Correio Braziliense de 24/07/2020: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/07/24/internas\\_economia,875027/petrobras-vende-tres-plataformas-em-leilao-por-us-1-45-milhao.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/07/24/internas_economia,875027/petrobras-vende-tres-plataformas-em-leilao-por-us-1-45-milhao.shtml)).

Empresas estatais		
Em processo de desestatização	Passíveis de desestatização	Talvez não sejam desestatizadas
09. CORREIOS	26. EBSEH	46. PETROBRAS
10. DATAPREV	27. ELETROBRAS	
11. EBC	28. EMBRAPA	
12. EMGEA	29. EPE	
13. GHC	30. EPL	
14. NUCLEP	31. FINEP	
15. SERPRO	32. HCPA	
16. TELEBRÁS	33. HEMOBRÁS	
17. TRENSURB	34. IMBEL	
	35. INFRAERO	
	36. PPSA	
	37. VALEC	
17	20	9
Desestatizações condicionadas a alterações legislativas		
PL para reinclusão no PND	PL para quebra de monopólio	Necessita de PEC
Eletrobras	Correios Casa da Moeda EBC	Hemobrás

Fonte: Ministério da Economia, 2020. Elaboração própria.

Deste modo, fica claro, de acordo com Bello, Bercovici e Barreto Lima (2019: pg. 1785), que desde a década de 1990, com as reformas gerencialistas e privatistas do período, que:

*“... criaram-se duas áreas distintas de atuação para o Poder Público: de um lado, a Administração Pública centralizada, que formula e planeja as políticas públicas. De outro, os órgãos reguladores (as “agências”), que regulam e fiscalizam a prestação dos serviços públicos. Uma das consequências desta concepção é a defesa de que a única, ou a principal tarefa do Estado, é o controle do funcionamento do mercado. Esta visão está ligada à chamada “teoria da captura”, que entende serem tão ou mais perniciosas que as “falhas de mercado” (market failures), as “falhas de governo” (gover-*



*nment failures) provenientes da cooptação do Estado e dos órgãos reguladores para fins privados. No Brasil, esta ideia é particularmente forte no discurso que buscou legitimar a privatização das empresas estatais e a criação das agências.” (BELLO, E.; BERCOVICI, G. E BARRETO LIMA, M. M. O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988? Rio de Janeiro: Rev. Direito e Práxis, Vol. 10, N.03, 2019, p. 1769-1811.*

Como consequência, teve início um processo duradouro de reconversão da estrutura produtiva nacional, que antes tinha na industrialização o seu centro dinâmico, doravante passava a contar com uma (re)especialização produtiva em torno da exportação de produtos primários ao exterior:

*“A demanda da China e do Leste Asiático por produtos agrícolas e florestais, combustíveis fósseis e outras fontes de energia e por minerais industriais estratégicos acarretou a ampliação do investimento estrangeiro nos setores agrícola e minerário e consagrou, com as políticas do “novo extrativismo”, a reprimarização das economias latino-americanas, impedindo a recuperação das políticas industriais abandonadas nos anos 1990. O “novo extrativismo” não passa, assim, de uma nova forma de subordinação da estratégia de desenvolvimento dos países latino-americanos aos fluxos do comércio internacional.” (Bello, Bercovici e Barreto Lima (2019: pg. 1788).*

Por outro lado, desde os anos 2000, particularmente desde a crise internacional de 2008, vem acontecendo

um processo de reestatização no mundo, o que reforça o caráter anacrônico do governo brasileiro, sobretudo desde 2016 em diante. Apenas para se ter uma amostra, entre 2000 e 2017, 884 serviços foram reestatizados no mundo, sendo 83% deles desde 2009. A tendência é especialmente forte na Europa, com destaque para Alemanha e França, mas vem acontecendo em cerca de 55 países de todo o mundo, inclusive EUA, em geral associada a reclamações de usuários e dos próprios governos acerca dos preços altos dos serviços e insuficiência de investimentos como algumas das principais causas.

De acordo com matéria publicada pelo UOL,<sup>8</sup> cinco países lideram a lista e os números de reestatizações já registradas em cada um deles são os seguintes: i) Alemanha: 348; ii) França: 152; iii) Estados Unidos: 67; iv) Reino Unido: 65; e v) Espanha: 56. As remunicipalizações e as renacionalizações de empresas vêm acontecendo em setores de serviços essenciais como saneamento, energia e coleta de lixo, algumas das áreas em que a qualidade dos serviços prestados por empresas privadas é notoriamente pior.

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

---

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

## 7. PRIVATIZAÇÃO E PRECARIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como visto no artigo anterior, além da privatização pura e simples do setor produtivo estatal, acompanhada de desnacionalização da estrutura produtiva nacional e de reprimarização da sua pauta exportadora, vamos agora tratar da privatização das próprias políticas públicas.

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

Para que se tenha um único e eloquente exemplo disso, veja-se que no caso do SUS a participação privada no financiamento cresceu, mas o volume de produção não. Há muito financiamento público via renúncias fiscais, e há muita desigualdade no acesso. Em termos regionais, a concentração na oferta de serviços se explica, sobretudo, porque os investimentos seguem a lógica do mercado, sem que o Estado tenha conseguido realizar aportes necessários para reduzir as desigualdades de acesso, particularmente na atenção especializada e

na hospitalar, com maior incorporação de tecnologias. Adicionalmente, o Estado tem adotado um modelo de gestão que cede unidades públicas para a gestão privada por meio de contratos cujos valores, formatos e conteúdos têm sido questionados. Nesses espaços de poder e lobby, a relação público-privada tem favorecido os atores com capacidade de pressão, incluindo a população coberta por planos e seguros privados de saúde. Em suma, o SUS trouxe conquistas importantes na redução das desigualdades de acesso aos serviços e cobertura regional, mormente a ampliação do acesso para a população pobre dos primeiros quintis de renda, mas mesmo assim não conseguiu instituir uma lógica pública, universal, gratuita e equitativa que ainda está na base formal do modelo de organização do sistema brasileiro de saúde desde a CF-1988.

A lista de casos e exemplos concretos é imensa e antiga, extrapola o espaço e o escopo desse texto, mas uma tentativa de síntese é apresentada no Quadro a seguir.

### Quadro 4: Grandes Áreas Programáticas de Atuação Estatal e as suas Macrotensões Estruturais.<sup>9</sup>

Grandes Áreas de Atuação Estatal	Tensão Estrutural Dominante	Significado Geral
Proteção Social, Direitos e Oportunidades	Universalização X Privatização	<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>
Infraestrutura Econômica, Social e Urbana	Universalização X Acumulação	<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>

9 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.

Grandes Áreas de Atuação Estatal	Tensão Estrutural Dominante	Significado Geral
<p>Inovação, Produção e Proteção Ambiental</p>	<p>Institucionalização X Compensação</p>	<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>

Grandes Áreas de Atuação Estatal	Tensão Estrutural Dominante	Significado Geral
Soberania, Defesa e Território	Institucionalização X Descontinuidades	<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, 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.

Em resumo, como bem explica Rene Keller (2018: 35):

*“Quando o Estado fornece determinado direito por meio das políticas públicas, os usuários acessam os direitos apenas sob a veste de valor de uso. Isto é, quem se gradua em uma instituição de ensino pública acessou o bem “educação” apenas sob a veste do valor de uso, da utilidade que terá para a sua formação por motivos variados, no entanto, sem ser tratado o direito como valor de troca. Por outro lado, quando o acesso a determinado direito ocorre pela via concorrencial privada, o bem é obtido a partir do seu valor de troca, abrindo espaço à acumulação privada de capital sob a esfera dos direitos. Com isso, há um processo em curso de privatização ou mercantilização dos direitos que, com a sua precificação, passam a ser fruídos com base no seu valor de troca. O reflexo dessa equação é que o ditame liberal de garantia dos direitos pela via individual privada exime o Estado do seu fornecimento, mercantilizando um bem que deveria ser alcançado apenas como valor de uso.” (KELLER, R. J. Direito, Estado e Relações Econômicas: a mercantilização jurídica como forma de priva(tiza)ção do direito à cidade. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (orgs.). Curso de Direito à Cidade: Teoria e Prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.)*

Em complemento, vamos nos ater ao aspecto principal dessa dimensão do desmonte do Estado no Brasil, que vem a ser o que Bercovici e Massonetto (2006) chamam de constituição dirigente invertida:

*“Ou seja, a constituição dirigente das políticas públicas e dos direitos sociais é entendida como prejudicial aos interesses do país, causadora última das crises econômicas, do déficit público e da “ingovernabilidade. A constituição dirigente invertida, isto é, a constituição dirigente das políticas neoliberais de ajuste fiscal é vista como algo positivo para a credibilidade e a confiança do país junto ao sistema financeiro internacional. Esta, a constituição dirigente invertida, é a verdadeira constituição dirigente, que vincula toda a política do Estado brasileiro à tutela estatal da renda financeira do capital, à garantia da acumulação de riqueza privada.” (BERCOVICI, G. e MASSONETTO, L. F. A Constituição Dirigente Invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. Coimbra: Boletim de Ciências Econômicas, 2006)*

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

Como veremos na sequência, este tipo de privatização está diretamente associado à privatização das finanças públicas, fenômeno que se manifesta mais claramente pelo que se chama de financeirização dos fluxos e estoques líquidos da riqueza capitalista, algo que se realiza por meio do Estado, através de formas privilegiadas de gestão, alocação e apropriação de recursos financeiros por grupos econômicos específicos da sociedade.

## 8. PRIVATIZAÇÃO E FINANCEIRIZAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Em 17/12/2019, o Congresso Nacional aprovou o orçamento federal para 2020, destinando para juros e amortizações da dívida R\$1,603 trilhão, ou seja, 45% dos R\$3,565 trilhões previstos no OGU. Isso mostra haver um grande comprometimento anual de recursos públicos destinados ao gerenciamento (leia-se: *garantia de liquidez e solvabilidade*) da dívida pública federal brasileira, com implicações deletérias ao potencial de crescimento econômico e ao atendimento dos direitos sociais no país.

Por isso, falaremos do terceiro tipo de privatização em curso do Estado nacional: a privatização das finanças públicas, fenômeno também conhecido como *financeirização dos fluxos e estoques líquidos da riqueza capitalista*, que se processa por meio do Estado através



de formas privilegiadas de gestão, alocação e apropriação de recursos por grupos econômicos específicos, tais como bancos, seguradoras, fundos de pensão e demais investidores institucionais.

Em outras palavras, a privatização das finanças públicas se manifesta por meio da financeirização da Dívida Pública Federal e da sua gestão pelas autoridades monetária (Bacen) e fiscal (STN) do país. Trata-se de processo paulatino e simultâneo, pelo qual se vão consolidando, desde a CF-1988, duas situações antagônicas.

De um lado, normativos constitucionais (tais como as EC 01/1994, EC 10/1996, EC 17/1997, EC 27/2000, EC 56/2007, EC 68/2011, EC 93/2016, EC 95/2016, além das PEC 186 - Emergencial, PEC 187 - Fundos Públicos, PEC 188 - Pacto Federativo, todas editadas em novembro de 2019), como infraconstitucionais (LRF/2000 e vários dispositivos de controle e punição aplicados quase que anualmente por meio das LDO e LOA).

Todos eles primam pelo enrijecimento e criminalização do gasto público real, de natureza orçamentária, justamente aquele que é responsável pelo custeio de todas as despesas correntes, tanto as intermediárias/administrativas, como as finalísticas destinadas à implementação efetiva das políticas públicas federais em todas as áreas de atuação governamental.

De outro lado, tantos outros normativos constitucionais, das quais a EC 95/2016 do teto de gastos e a PEC

187/2019 dos fundos públicos são bastante expressivas, bem como infraconstitucionais, tais como: a Lei nº 9.249/95, a Lei nº 11.803/20 e Lei nº 13.506/2017.

A primeira delas, Lei nº 9.249/95 é responsável por conferir três benesses tributárias aos proprietários da riqueza financeira:

*“a) a instituição de isenção integral do IR (alíquota zero) aos dividendos pagos aos acionistas, na contramão do que se faz no resto do mundo; b) a dedução dos juros implícitos sobre capital próprio, como se fossem despesas, com vistas a reduzir a renda tributável; c) a redução do rol de alíquotas do IR, estabelecendo o limite superior em 27,5%, contra a própria legislação pretérita que crescia progressivamente até a faixa dos 40%.” (DELGADO, G. CF 30 anos: finanças públicas sob o enfoque distributivo. In: CARDOSO JR., J. C. (org.) 30 anos da Constituição Federal Brasileira: notas para um obituário precoce (1988/2018). Brasília: Afipea-Sindical, 2018, pg. 111)*

Por sua vez, com relação à Lei nº 11.803/20, Delgado mostra que:

*“O serviço de dívida pública não é suscetível à verdadeira apreciação pelo Congresso Nacional, fruto de emenda de redação na Constituinte (art. 166, parágrafo 3º, item b, da CF), que explicitamente autoriza essa isenção; e ainda da confecção de uma conta fechada – Sec. do Tesouro/Banco Central, compulsoriamente incluída no Orçamento da União por autorização da lei específica nº 11.803/2008. São exemplos*

*típicos de uma institucionalidade fiscal-financeira pouco republicana, se comparada aos países do chamado capitalismo organizado, majoritariamente integrantes da OCDE. Essa característica não apenas se mantém no período pós-1988, como também vira uma prática regulamentada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar nº 101/2000 – art. 8, parágrafo 2), culminando com a EC 95/2016, que não apenas mantém o “serviço de dívida” como estava (já desregulado), mas amplia para toda a despesa financeira os atributos de irresponsabilidade fiscal e ilimitada criação de despesa por iniciativa do alto staff das finanças públicas – Banco Central e Tesouro Nacional.” (DELGADO 2018: pg. 111-112).*

Por fim, a Lei nº 13.506/2017 destina-se a blindar o sistema financeiro brasileiro da punição criminal sobre ilícitos financeiros cometidos, tais como evasão de divisas, fraudes e remessas a paraísos fiscais. Dentre as medidas em tramitação no legislativo, vale ainda lembrar do PLP 459/2017, que trata da securitização de créditos tributários e que representa a legalização de um esquema financeiro de tipo fraudulento.

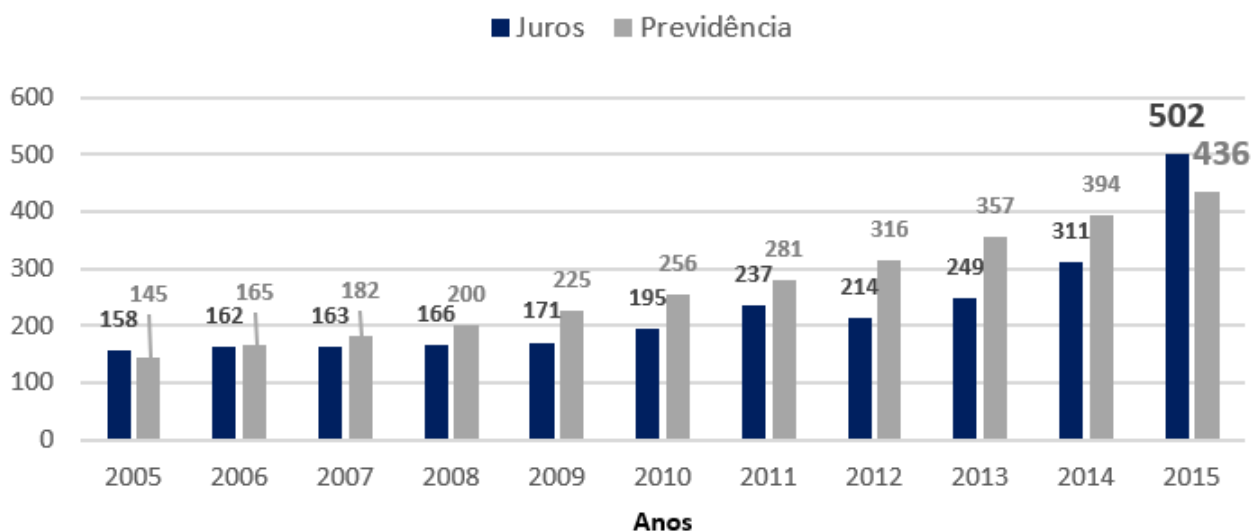
Todos esses regramentos representam a flexibilização sem limite superior e a blindagem do gasto público financeiro, inclusive para fins criminais, justamente o oposto do tratamento que vem sendo conferido ao gasto primário real do setor público brasileiro.

Em síntese: o capitalismo brasileiro (como qualquer outro, aliás!) é altamente dependente da capacidade do

Estado em mobilizar e canalizar seus recursos e instrumentos de políticas públicas em favor do processo de acumulação de capital, em bases privadas. A índole liberal (mais que social!) do Estado brasileiro faz com que ele seja, historicamente, mais perfilado a atender os interesses empresariais e do processo de acumulação capitalista, que os interesses diretos e imediatos de sua população, a grande maioria, aliás, ainda hoje distante ou alijada da cidadania efetiva e do desenvolvimento integral.

Prova disso é que por trás da dívida pública e gastos governamentais com juros para a rolagem da dívida, estão credores do Estado que são, em sua maioria, empresas privadas e grandes agentes rentistas, que fazem das finanças públicas uma fonte de acumulação e enriquecimento nem sempre assentado em bases produtivas. No gráfico 1, quando se comparam os gastos correntes com juros e os gastos públicos com a previdência social, tem-se, de um lado, processo de acumulação e enriquecimento privado de natureza financeira que pouco contribui para o crescimento real da economia e para a geração de empregos, tributos e renda das famílias. De outro lado, processo de redistribuição real do fundo público que encontra nos trabalhadores e suas famílias o destino dos gastos previdenciários, eles próprios impulsionadores – pelo consumo que são capazes de realizar – do crescimento econômico, da arrecadação tributária e do bem-estar material das pessoas e regiões do país.



**Gráfico 3: Gastos Federais Diretos com Juros e Previdência.**

Fonte: Banco Central

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

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 de política econômica, esse arranjo institucional, que se está 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 do país.

## 9. REFORMA ADMINISTRATIVA BOLSONARO/GUEDES/MAIA

As propostas de Reforma Administrativa de Paulo Guedes e Rodrigo Maia, alardeadas pelos meios empresariais e grande mídia, simplesmente não resolverão nenhum dos problemas reais do setor público brasileiro, mas criarão ou farão piorar vários outros.

Se estivessem de fato interessados em uma reforma que buscasse melhorar o desempenho institucional da máquina pública, deveriam olhar para onde de fato estão os problemas da gestão e do funcionalismo no Estado brasileiro. Os problemas existem e não são poucos, estando localizados, na verdade, em traços históricos arraigados ao *burocratismo* e ao *autoritarismo*, tanto nas formas internas de organização e funcionamento da máquina pública, como nas relações pouco republicanas, pouco democráticas e bastante seletivas do Estado com agentes privilegiados do mercado e, sobretudo, com parcelas imensas e vulneráveis da população, ainda hoje alijadas da cidadania plena e dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, em várias de suas dimensões.

Embora difíceis de definir e mensurar, burocratismo e autoritarismo são as verdadeiras excrescências do setor público brasileiro que sequer são consideradas nas propostas de reforma administrativa do governo, do parlamento e dos empresários. Ambas se referem a dimensões qualitativas e profundas da

cultura política e institucional brasileira, razão pela qual vale um pequeno esforço de reflexão.

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

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

Esse longo processo de normatização, positivação das leis ou burocratização que se vai espraiando por praticamente todas as dimensões da vida coletiva numa sociedade dominada pela lógica capitalista também toma conta do próprio Estado, tanto internamente como em suas relações com o mercado e a sociedade da qual faz parte.

Mas ao contrário do que seria de se esperar numa sociedade que gradativamente almeja republicanizar e democratizar as relações intra estatais e entre segmentos do Estado, do mercado e da sociedade, tais códigos de conduta e legislações impostas não se aplicam igualmente a todas as partes envolvidas.

Há excesso de formalismos, legalismos, controles burocráticos e muitas etapas intermediárias que se estabelecem entre a maioria das empresas e da população em suas relações entre si e com agentes públicos, ao mesmo tempo

que níveis variados de informalismos e acessos privilegiados aos tomadores de decisões de todos os tipos e lugares sociais.

Por detrás de tais hierarquias e assimetrias de poder escondem-se práticas patrimoniais, privatistas, oligárquicas, autoritárias e seletivas, enfim, pequenos e grandes atos de corrupção público-privados que filtram os acessos e favorecimentos às políticas públicas, dificultando ou mantendo na berlinda a inclusão de segmentos imensos de população e de empresas a bens e serviços de índole pública.

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

**Autoritarismo: você sabe com quem está falando?**

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

A ideia de um poder centralizado de cunho ou pretensão absolutista nunca deixou de estar presente no Brasil, mesmo após a separação formal entre Estado e Igreja, a qual veio junto com a separação formal entre poderes executivo, judiciário e legislativo após a instauração da república em 1889. Esse aspecto é reforçado pelo fato de que a própria república foi aqui implantada por um pacto entre elites, tendo sido promulgada por um poder militar com apoio da burguesia capitalista emergente e aquiescência da antiga nobreza imperial. Não houve no Brasil nenhuma ruptura institucional dramática, ou evento de amplitude e aderência social que pudesse fundar uma ordem política nova ou oposta à ordem escravocrata que sempre esteve na base de nossa formação histórica.

Por esta razão, jamais se consolidou no país um processo histórico intenso de *republicanização*, entendido aqui como aquele por meio do qual um país e sua nação buscam se aproximar de uma forma de organização política do Estado que visa (e prevê) a repartição e o equilíbrio do poder entre seus cidadãos e organizações. Tampouco instalou-se aqui um processo denso de *democratização*, entendido como uma forma de organi-

zação política da sociedade por meio da qual opiniões, vontades e interesses diversos podem ser agregados, manifestos e representados, e os conflitos podem ser disciplinados, regrados e periodicamente resolvidos.

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

### **Vigiar e punir: reforma fiscal travestida de administrativa.**

Tratar a questão do funcionalismo sem entendê-la como questão de Estado, e pior, sem conexão alguma com um projeto de desenvolvimento econômico, social, ambiental etc. é a melhor maneira para não resolver os problemas da administração pública.

A ideia de que uma reforma administrativa possa reduzir significativamente

te as despesas governamentais, sobretudo o gasto com pessoal, é a nova-velha falácia de Guedes, Maia e cia. Mais uma vez, setores retrógrados da *nova política* (sic!) não consideram os dados nem os fatos, mas tentam impor uma nova rodada de ajuste fiscal, baseado em valores ideológicos, sem diálogo e sem fundamentação técnica nem histórica.

Em essência, tais propostas carecem de compreensão sistêmica sobre os condicionantes e determinantes do desempenho estatal no campo das políticas públicas. Para não dizer que não há preocupação alguma com o Estado, suas organizações, funções e servidores, veja-se que tanto na reforma da previdência como nas PECs 186, 187, 188, de 2019, e agora na PEC 32 de 2020, é conferido tratamento diferencial e privilegiado somente ao núcleo militar-policial-judicial-repressivo do Estado. E assim vai-se consolidando um *estado de exceção permanente* no país, como forma de viabilizar – pelo uso aberto da força física e das várias formas de violência institucional e simbólica – o projeto liberal-fundamentalista do mercado e dos valores arcaicos de uma sociedade patriarcal, religiosa-dogmática, autoritária, racista e misógina.

As referidas PECs visam promover, na realidade, um abrangente e profundo ajuste fiscal, tomado este apenas pelo lado das despesas públicas, calando-se sobre as imensas iniquidades e regressividade da estrutura tributária pelo lado da arrecadação. Linhas gerais, portanto, essa perna de reforma fiscal, travesti-

da de reforma administrativa, objetiva:

- i) maior flexibilidade quantitativa por meio da expansão das possibilidades de contratação e demissão;
- ii) maior flexibilização remuneratória e redução das despesas globais com o funcionalismo;
- iii) maior competição interpessoal e concorrência intra/inter organizacional;
- iv) nova regulamentação da demissão por insuficiência de desempenho;
- v) obstaculização das formas de organização, financiamento e atuação sindical no setor público.

No que diz respeito apenas à PEC 32/2020, há ao menos 3 aspectos críticos que precisam ser destacados negativamente:

a proposta prevê o fim do RJU para novos ingressantes, exceção feita àqueles que ingressarem nas chamadas *carreiras típicas* de Estado, as quais tampouco estão definidas na PEC, reforçando a ideia de que esse conceito já está, em si mesmo, ultrapassado; afinal, o que seria mais típico de Estado no atual contexto pandêmico que as carreiras das áreas de saúde, assistência social, educação e meio-ambiente? Para as demais formas de contratação previstas na PEC, prevê-se o fim da estabilidade funcional dos servidores nos respectivos cargos públicos, introduzindo-se, a partir de então, problemas notórios de assédio moral e institucional contra funcionários e organizações, riscos de fragmentação e descontinuidade das políticas públicas de caráter permanente e aumento da incerteza da população e

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

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

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

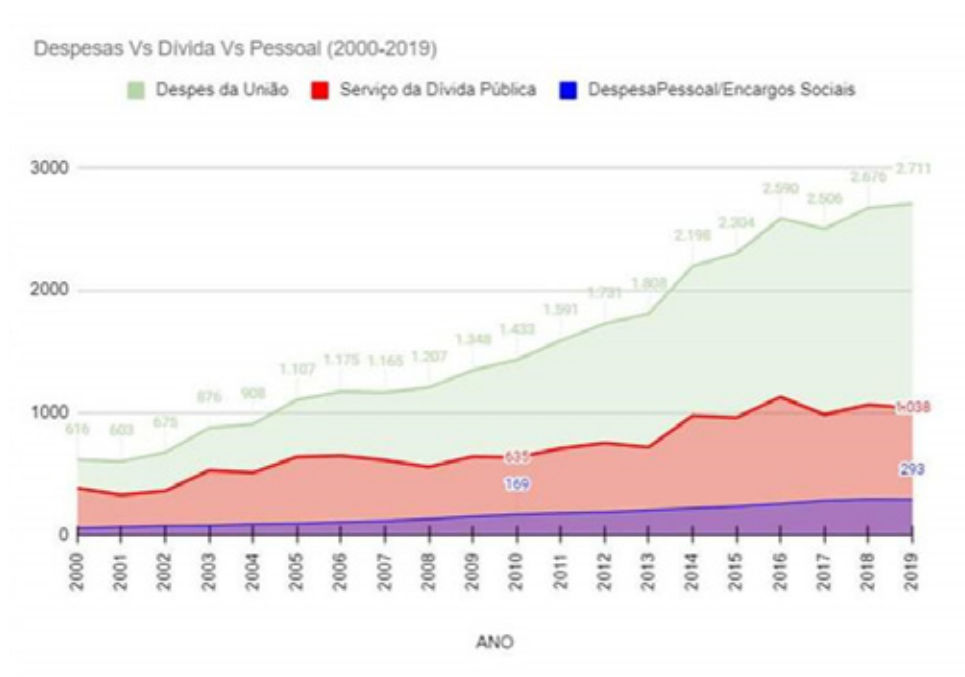
Tudo somado, e apesar do discurso oficial, empresarial e da grande mídia, o fato é que são pírias ou inexistentes as preocupações com o desempenho governamental ou com a melhoria das condições de vida da população brasileira. Travestida de reforma administrativa, trata-se na verdade de mais uma peça no arco – abrangente, profundo e veloz – de medidas de ajuste fiscal permanente que estão em curso no país desde 2015, exacerbado pelo dogmatismo das regras fiscais (regra de ouro e superávit primário) reforçadas pela EC 95/2016 (teto de gastos), e agora levadas ao paroxismo desde 2019 pelas reformas antidesenvolvimento do governo Bolsonaro/Guedes.

A sua visão é intrinsecamente negativista acerca do peso e papel que o Estado deve ocupar e desempenhar nas economias e sociedades contemporâneas. Por isso, deverá produzir 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.

Como se vê pelo gráfico 4, a constitucionalização das normas citadas 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.

**Gráfico 4: Financeirização e Privatização das Finanças Públicas no Brasil.**

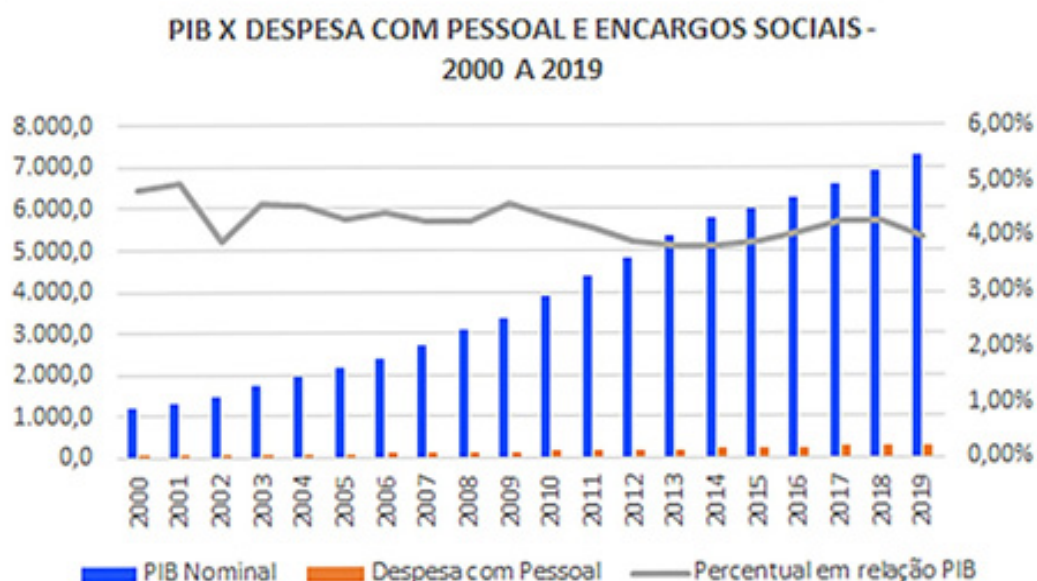


Fonte: IBGE, Contas Nacionais. Elaboração: Paulo Lindesay, Assibge, 2020.

É fato que no período mais recente houve recomposição de pessoal e de salários na Administração Pública, mas também é fato que esses movimentos foram incorporados à estrutura de gastos do Estado brasileiro, uma vez que acompanhados de aumentos na arrecadação de impostos e no PIB no mesmo período. Como se vê pelo gráfico 5, a relação gastos de pessoal sobre o PIB (assim como sobre a arrecadação total e sobre a massa salarial do setor privado, que não estão nesse gráfico) foram mantidas estáveis desde 2000.



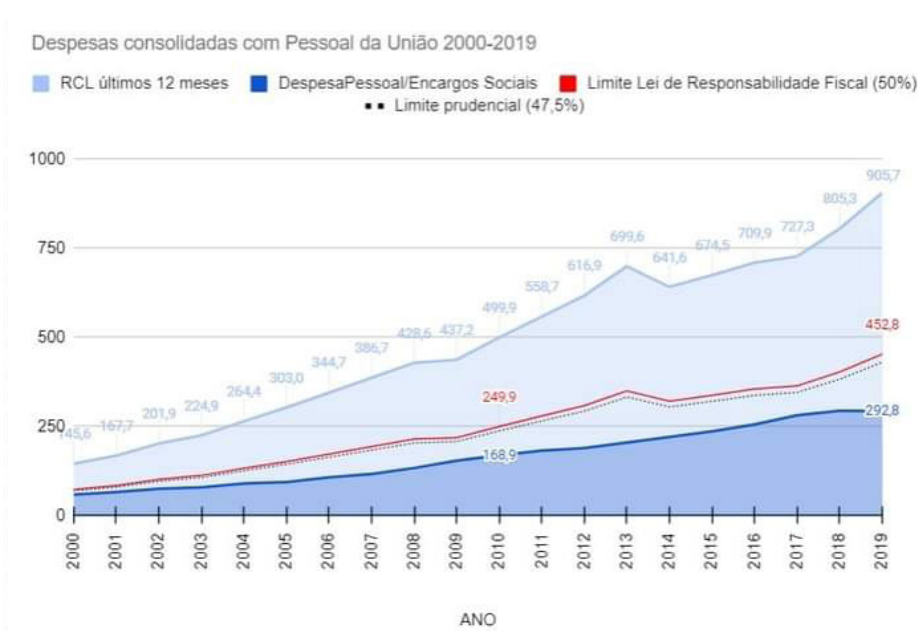
**Gráfico 5: Despesas com Pessoal no Setor Público em relação ao PIB.**



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

Por fim, como se vê pelo gráfico 6, as despesas com pessoal, em âmbito federal, jamais suplantaram os limites da LRF, mantendo-se o tempo todo bem abaixo da receita corrente líquida. Torna-se cristalina a falácia do discurso hegemônico que busca justificar as reformas em função de um (inexistente) excesso de gastos com pessoal no setor público brasileiro.

**Gráfico 6: Despesas com Pessoal X Receita Corrente Líquida e LRF.**



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



Além de não alterar as proporcionalidades, o número de servidores civis ativos hoje na União é praticamente o mesmo de 30 anos atrás, mas a qualificação e a composição desses profissionais passaram por importantes mudanças. Hoje os servidores públicos são, na média, mais escolarizados e melhor formados, estão alocados em atividades finalísticas (sobretudo naquelas de atendimento direto à população, como saúde, educação, assistência social e segurança pública) e há mais mulheres e mais negros que há 30 anos.

Dados do Banco Mundial revelam que a razão entre a quantidade de funcionários públicos e a população no país é de 5,6%. Essa proporção é apenas um pouco maior que a média da América Latina, de 4,4%, mas menor que a média da OCDE, que é de aproximadamente 10%. Também não se observa crescimento explosivo do emprego público. Como proporção da população economicamente ativa, e considerando uma série de dados entre 1992 a 2017, verifica-se que o percentual de vínculos públicos passou de 9% a tão somente 11% do total.

Por sua vez, dados do Atlas do Estado Brasileiro, organizados pelo IPEA, mostram que a força de trabalho ocupada no setor público se escolarizou e se profissionalizou para o desempenho de suas funções. A expansão 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 também foi bastante acentuada. A escolaridade superior completa aumentou de 10% para 40% entre 1986 e 2017. Nesse nível federativo, chama atenção que as ocupações que constituem o núcleo dos serviços de assistência social, saúde e educação (tais como professores, médicos, enfermeiros e agentes de assistência e saúde), correspondem atualmente a 40% do total dos vínculos públicos existentes no Brasil, razão essa suficiente para desaconselhar qualquer reforma administrativa que objetive reduzir ou precarizar essas ocupações.

Também é importante lembrar que o Estado brasileiro, com um número praticamente igual de servidores, oferece hoje muito mais políticas públicas e entrega efetiva de bens e serviços às empresas e à população que há 30 anos. Ou seja, usando conceitos econômicos de eficiência e produtividade, o setor público brasileiro é hoje mais produtivo e eficiente que há 30 anos, resultado direto e positivo, pasmem, das diretrizes e concretizações da CF-1988!

Ou seja, os problemas de fato existentes são maiores e mais complexos que o discurso simplista e falacioso de Guedes, Maia 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

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

## 10. MENOS REPÚBLICA, MENOS DEMOCRACIA E MENOS DESENVOLVIMENTO

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

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

sociedade na vida política e processos decisórios relevantes).

Trata-se, ainda, das nefastas consequências do desmonte do Estado sobre a trajetória de desenvolvimento nacional. Partimos da constatação segundo a qual, na experiência brasileira recente, 7 dimensões relevantes desse processo estavam em construção, vale dizer: i) inserção internacional soberana; ii) macroeconomia do desenvolvimento: crescimento, estabilidade, emprego e distribuição de renda; iii) estrutura tecnoprodutiva avançada e regionalmente integrada; iv) infraestrutura econômica (energia, transportes, comunicações), social e urbana (moradia, saneamento, mobilidade); v) sustentabilidade, produtiva, ambiental e humana; vi) proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades; e vii) fortalecimento do Estado, das instituições republicanas e da democracia.

Assim, tendo como critério de análise os processos de longo prazo relacionados à republicanização,<sup>10</sup> demo-

---

10 Por republicanização, entendemos aqui um processo histórico por meio do qual um país e sua nação buscam se aproximar de uma forma de organização política do Estado que visa (e prevê) a repartição e o equilíbrio do poder entre seus cidadãos e organizações. Para tanto, ver Cardoso Jr. e Bercovici (2013), onde se lê, na pg. 35, que: “(...) a institucionalização da República requer o aprimoramento – e até mesmo a radicalização, ainda que incremental – da política democrática, na direção da democracia como aprendizado republicano, capaz de torná-la mais apta a refletir o conjunto da demos, a comunidade política em sua integridade.” (CARDOSO JR., J. C. e BERCOVICI, G. República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013)

cratização<sup>11</sup> e desenvolvimento<sup>12</sup> do Estado, da sociedade e da economia brasileira, trata-se aqui de sintetizar, por meio do quadro abaixo, uma avaliação preliminar de desempenho e expectativa governamental que pontua a atuação (nos casos dos governos findos) ou a intenção (no caso do governo em curso), relativamente a aspectos e dimensões do processo de construção e fortalecimento do Estado no Brasil.<sup>13</sup>

Computamos de 1 (desempenho ruim) a 2 (desempenho médio) e 3 (desempenho satisfatório) a seguinte situação geral desde 2003: um processo de perda de densidade, entre os governos Lula e Dilma, e de verdadeiro desmonte, na passagem dos governos Lula para Temer e Bolsonaro, no que diz respeito à tríade República, Democracia e Desenvolvimento no Brasil.

**Quadro 5: Comparativo entre Desempenhos Gerais dos Governos Lula, Dilma, Temer (governos findos) e Bolsonaro (intenções do governo em curso), em termos dos processos de republicanização, democratização e desenvolvimento do Estado, da Sociedade e da Economia brasileira.**

	Lula	Dilma	Temer	Bolsonaro
<b>1. República:</b>				
1.1 Transparência dos processos decisórios.	1	1	1	1
1.2 Transparência dos resultados intermediários e finais dos atos de governo e das políticas públicas.	2	2	1	1

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

12 Por desenvolvimento, queremos aqui demarcar uma forma específica de organização econômica da sociedade por meio da qual se busca avançar, material e culturalmente, nos arranjos institucionais de produção, distribuição e apropriação do excedente econômico gerado coletivamente. Para este tema, ver CARDOSO JR., J. C. e BERCOVICI, G. República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013.

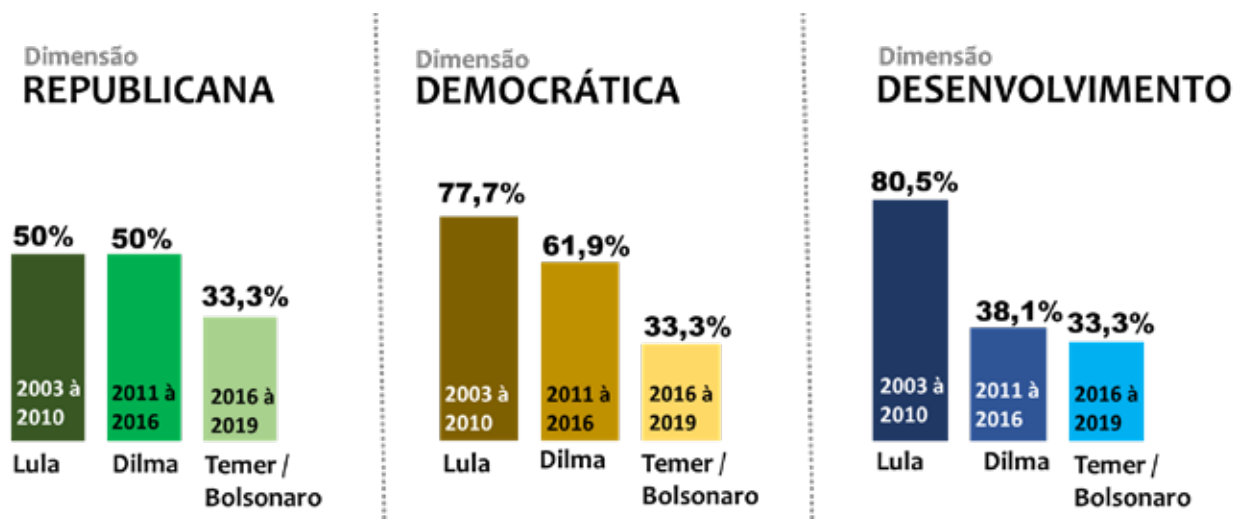
13 Evidentemente, trata-se de uma avaliação aproximada, que usa como parâmetros de pontuação alguns critérios importantes (porém não exaustivos) da configuração de Estados nacionais republicanos, democráticos e desenvolvidos, cujas definições seguem no texto e cujos critérios se listam no quadro 2. Ainda como alerta metodológico, embora a pontuação aplicada de cada quesito a cada governo reflita uma leitura/interpretação pessoal de natureza retrospectiva acerca dos governos findos de Lula, Dilma e Temer e apenas uma projeção subjetiva acerca do governo Bolsonaro, pareceu-nos importante essa confrontação inicial com vistas ao acompanhamento futuro (e ainda comparativo) que se pretende realizar sobre este governo em curso.

	Lula	Dilma	Temer	Bolsonaro
1.3 Controle social sobre os 3 poderes (executivo, legislativo e judiciário).	1	1	1	1
1.4 Controle social sobre os meios de comunicação públicos e privados.	1	1	1	1
	50%	50%	33,3%	33,3%
<b>2. Democracia:</b>				
2.1 Democracia representativa (parlamento, congresso nacional).	2	1	1	1
2.2 Democracia participativa (conselhos, conferências, audiências, ouvidorias, fóruns, grupos de trabalho).	3	2	1	1
2.3 Democracia deliberativa (referendos, plebiscitos, iniciativas populares).	2	1	1	1
	77,7%	44,4%	33,3%	33,3%
<b>3. Desenvolvimento:</b>				
3.1 Inserção internacional soberana.	3	2	1	1
3.2 Macroeconomia do desenvolvimento: crescimento, estabilidade, emprego e distribuição de renda.	3	2	1	1
3.3 Estrutura tecnoprodutiva avançada e regionalmente integrada.	2	2	1	1
3.4 Infraestrutura econômica (energia, transportes, comunicações), social e urbana (moradia, saneamento, mobilidade).	2	2	1	1

	Lula	Dilma	Temer	Bolsonaro
3.5 Sustentabilidade, produtiva, ambiental e humana.	2	1	1	1
3.6 Proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades.	3	3	2	1
3.7 Fortalecimento do Estado, das instituições republicanas e da democracia.	2	1	1	1
	80,5%	61,9%	38,1%	33,3%
Totais	29	22	15	14
% sobre total	69%	52,4%	35,7%	33,3%

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

**Gráfico 7: Comparativo entre Desempenhos Gerais dos Governos Lula, Dilma, Temer (governos findos) e Bolsonaro (intenções do governo em curso), em termos dos processos de republicanização, democratização e desenvolvimento do Estado, da Sociedade e da Economia brasileira.**



Fonte: Quadro 1. Elaboração Própria.

Enquanto as dimensões republicana (cuja pontuação agregada dessa dimensão passa de 50% de realização entre os governos Lula/Dilma para 33,3% nos governos Temer/Bolsonaro), democrática (cuja pontuação passa de 77,7% para 44,4% entre os go-

vernos Lula e Dilma, e para 33,3% deste aos governos Temer e Bolsonaro) vão se enfraquecendo nas passagens de um governo a outro, a dimensão do desenvolvimento sofre um abalo (de 80,5% para 61,9%) entre os governos Lula e Dilma, e um colapso (de 80,5% para 38,1% e 33,3%, respectivamente) na comparação entre os governos Lula/Temer e Lula/Bolsonaro.



# PARTE II - FUNDAMENTOS DO ESTADO E DIRETRIZES PARA UMA REFORMA PROGRESSISTA

## 1. BASES INSTITUCIONAIS PARA UMA REFORMA ADMINISTRATIVA DE NATUREZA REPUBLICANA, DEMOCRÁTICA E DESENVOLVIMENTISTA NO BRASIL AINDA NO SÉCULO XXI

É preciso afirmar que, sob a égide dos princípios e diretrizes originais da CF-1988, o Brasil poderia ter se transformado, do ponto de vista do protagonismo do Estado nacional em sua relação com o domínio econômico, numa espécie de China do mundo ocidental. Para tanto, é preciso ter claro que:

*“A China decide enfrentar os dis-  
sabores da crise financeira anunciando,  
em novembro de 2008, um pacote de in-  
vestimentos da ordem de US\$ 600 bilhões  
a serem executados por imensas empresas  
estatais. Empresas tais forjadas em um pro-  
cesso de fusões e aquisições, no final da  
década de 1990, que resultou no surgimen-  
to de 149 conglomerados empresariais es-  
tatais. Dados suficientes para demonstrar  
que: 1) o país atingiu uma capacidade de  
coordenação e socialização do investimen-  
to inimaginável para qualquer país capita-  
lista; 2) espantosa capacidade financeira de  
executar investimentos de qualquer ordem,  
fazendo base a novas e superiores formas  
de planificação econômica; 3) os conglome-*



*rados empresariais estatais conformam-se como o núcleo da consolidação da NFES (Nova Formação Econômica e Social).” [Elias Khalil Jabbour, Alexis Toríbio Dantas, Carlos José Espíndola. Considerações iniciais sobre a “nova economia do projetamento. Florianópolis: Geosul, v. 35, n. 75, p. 17-42, mai./ago. 2020. <http://doi.org/10.5007/1982-5153.2020v35n75p17>]*

Ao invés disso, o Brasil encontra-se, mais uma vez em sua história, diante de desafios e escolhas irreconciliáveis. Ou se submete aos processos de moralização arcaica dos costumes, valores antidemocráticos e criminalização da política, sindicatos e movimentos sociais, ou se levanta e luta. Ou adota o caminho da mediocridade e da subalternidade econômica, política e social, mas também intelectual, moral e cultural, ou se reinventa como nação para reescrever o seu próprio destino histórico.

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

Para tanto, é necessário constatar haver relação positiva entre o ente estatal, a organização pública e o desenvolvimento inclusivo, relação essa que passa por uma compreensão acurada e uma ação política e governamental consciente acerca das seguintes dimensões relevantes da administração pública federal: i) *estrutura, organização e marcos legais*; ii) *seleção e formação de pessoas*; iii) *interfaces sócio-estatais*; iv) *interfaces federativas*; v) *interfaces entre poderes*; vi) *arrecadação, financiamento, orçamentos e gastos públicos*; vii) *planejamento, regulação, gestão e controle*. Este é o escopo necessário para uma discussão qualificada acerca do peso e papel que o Estado deve possuir e desempenhar no campo do desenvolvimento brasileiro no século XXI.

Ademais, se é verdade que o desenvolvimento brasileiro no século XXI deve ser capaz de promover, de forma republicana e democrática: i) *governabilidade e governança institucional*; ii) *sobrerania, defesa externa, segurança interna e integração territorial*; iii) *infraestrutura econômica, social e urbana*; iv) *produção, inovação e proteção ambiental*; v) *promoção e proteção social, direitos humanos e oportunidades adequadas à toda população residente*, então o desenho organizacional do Estado brasileiro deve possuir tantas carreiras estratégicas quanto as necessárias para atender a essas grandes áreas de atuação governamental.

Neste sentido, há cinco fundamentos históricos da ocupação no setor público, presentes em maior ou menor medida nos Estados nacionais contem-



porâneos, que precisam ser levados em consideração para uma boa estrutura de governança e por incentivos corretos à produtividade e ao desempenho institucional satisfatório ao longo do tempo. São eles: i) *estabilidade na ocupação*, idealmente conquistada por critérios meritocráticos em ambiente geral de homogeneidade econômica, republicanismo político e democracia social, visando a proteção contra arbitrariedades – inclusive político-partidárias – cometidas pelo Estado-empregador; ii) *remuneração adequada e previsível* ao longo do ciclo laboral; iii) *qualificação elevada e capacitação permanente* no âmbito das funções precípuas dos respectivos cargos e organizações; iv) *cooperação* – ao invés da competição – interpessoal e intra/inter organizações como critério de atuação e método primordial de trabalho no setor público; e v) *liberdade de organização e autonomia de atuação sindical*. Desta maneira, o aumento de produtividade e a melhoria de desempenho institucional agregado do setor público será resultado desse trabalho difícil, mas necessário, de profissionalização da burocracia pública ao longo do tempo. Não há, portanto, choque de gestão algum que supere ou substitua o acima indicado.

Por isso, uma verdadeira política nacional de recursos humanos no setor público deve ser capaz de promover e incentivar a profissionalização da burocracia pública a partir do conceito de ciclo laboral no setor público, algo que envolve as seguintes etapas interligadas organicamente: i) *seleção*; ii) *capacitação*; iii) *alocação*; iv) *remuneração*;

v) *progressão*; vi) *aposentação*. Ademais, deve atentar para fatores que realmente garantem ganhos de produtividade e de desempenho institucional no Setor Público: i) *ambiente de trabalho*; ii) *incentivos não pecuniários e técnicas organizacionais*; iii) *trilhas de capacitação permanente*; iv) *critérios para avaliação e progressão funcional*; v) *remuneração adequada e previsível*; vi) *critérios justos para demissão*; vii) *condições de realização dinâmica e retroalimentação sistêmica* entre as dimensões citadas. 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.

Tudo somado, cabe então perguntar: quais as bases institucionais e políticas para um serviço público de qualidade no Brasil? Não deve haver dúvida de que a resposta passa pela *republicanização* e pela *democratização* das estruturas e formas de funcionamento dos aparatos governamentais, com *planejamento governamental participativo*, *gestão pública democrática*, *controles burocráticos do Estado voltados para a transparência dos processos decisórios*, *efetividade das ações públicas* e *institucionalização da participação social em todas as etapas dos circuitos decisórios das políticas públicas*. Para tanto, a reforma tributária necessária deve ser *progressiva na arrecadação* e *redistributiva no gasto*. Ademais, há que se promover a refundação democrática das organizações político-partidárias e a criação de novos mecanismos de repre-

sentação e deliberação coletivas. É preciso um *combate sem tréguas aos privilégios, à injustiça e à corrupção, aliado a medidas de profissionalização e valorização da ocupação no (e do) serviço público*, tais que uma verdadeira política de recursos humanos esteja ancorada e seja inspirada pelos valores e princípios da república, da democracia e do desenvolvimento nacional.

Em suma: hoje em dia, por meio das entidades representativas dos servidores, o Brasil possui o mais completo estoque potencial de conhecimentos sobre as estruturas e as formas de funcionamento da administração pública federal brasileira. Seja por meio de estudos técnicos que elas produzem, seja simplesmente pelo conhecimento tácito que os servidores possuem sobre o cotidiano de virtudes e problemas do Estado, o fato é que somos nós, os próprios servidores públicos, os que mais têm condições teóricas e práticas de produzir a melhor explicação situacional possível e as mais adequadas e aderentes proposições ou soluções para os problemas de desenho organizacional e de desempenho institucional do governo federal.

Em parceria com o Fonacate (Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado), a Afipea-Sindical (Associação e Sindicato Nacional dos Funcionários do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) tem trabalhado praticamente todos os temas da Reforma Administrativa, razão pela qual julgamos pertinente lançar a público uma série de documentos chamados

Cadernos da Reforma Administrativa (<http://afipeasindical.org.br/noticias/cadernos-sobre-reforma-administrativa/>), com intuito de qualificar o debate junto ao governo, parlamento, mídia, academia etc.

Os assuntos que compõem os Cadernos da Reforma Administrativa estão sendo debatidos e produzidos sob a constatação de que a dimensão fiscal que vem orientando todo o conjunto de propostas e discursos governamentais sobre o tema (vide PECs 186, 187 e 188) é claramente insuficiente, diria mesmo, contraproducente, para uma compreensão e solução adequadas acerca dos problemas que de fato estão presentes da administração pública federal brasileira. Desta maneira, os Cadernos da Reforma Administrativa percorrem alguns dos principais aspectos que deveriam compor o centro de qualquer reforma que de fato se pretenda voltada à racionalização da estrutura estatal e à melhoria do desempenho institucional agregado do setor público brasileiro, medido este não apenas pelo critério rápido e fácil da eficiência do gasto público, mas principalmente pelos critérios da eficácia e efetividade da ação pública. Afinal de contas, ao Estado importa ser agente capaz e ativo no enfrentamento e resolução dos grandes problemas nacionais, tendo sempre como destino final a melhoria das condições de vida da população e a projeção do Brasil como nação livre, soberana, sustentável, igualitária, democrática, justa etc. A reforma que importa fazer avançar, portanto, é a aquela que tenha no fortalecimento das funções so-

ciais de Estado e na valorização e profissionalização dos servidores públicos um de seus eixos principais.

## 2. FUNDAMENTOS E DIRETRIZES DA OCUPAÇÃO E DO DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO NO BRASIL

Seja por desconhecimento ou má-fé, há vários aspectos negligenciados no debate sobre a reforma administrativa do setor público brasileiro, fato este que torna indispensável prover insumos para uma discussão mais transparente e qualificada sobre as razões teóricas e históricas acerca de temas tão complexos e intrincados quanto os da *estabilidade, remuneração, capacitação, cooperação e representação* no setor público, todos esses, fundamentos da ocupação e do próprio desempenho da força de trabalho a mando do Estado e a serviço da sociedade.

Tanto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) quanto na Constituição Federal Brasileira (1988), o *direito ao trabalho digno* (ou trabalho decente, conforme a Organização Internacional do Trabalho - OIT), aparece como elemento central e estruturante da sociedade. Neste sentido, ao falarmos do tema emprego público, estamos na realidade falando de parcela de postos de trabalho criados por decisão e demanda política do Estado, com vistas tanto a uma ocupação institucional

condizente, proporcionada pelo poder público, como visando incrementar uma das capacidades estatais fundamentais na contemporaneidade, para colocar em marcha políticas públicas de vários tipos e abrangências.

Desta feita, o emprego público tende a ser não apenas um emprego de qualidade e dignidade elevadas no espectro total de ocupações em uma sociedade emergente como a brasileira, como ainda se reveste de atribuições e competências algo distintas daquelas que prevalecem no mundo das contratações privadas. De um lado, tende a ser uma ocupação de qualidade relativa elevada, porque sendo o Estado o empregador em primeira instância, há obviamente a necessidade de que se cumpram todos os requisitos legais e morais mínimos à contratação e manutenção desses empregos sob sua custódia e gestão. Requisitos esses que dizem respeito, basicamente, às condições gerais de *uso* (jornada padrão), *remuneração* (vencimentos equânimes), *proteção* (saúde, segurança e seguridade nas fases ativa e pós-laboral), *representação* (sindicalização e demais direitos consagrados pela OIT) e *acesso à justiça* contra arbitrariedades porventura cometidas pelo Estado-empregador.

De outro lado, há distinções claras relativamente aos empregos do setor privado, dada a natureza pública dessas ocupações que se dão a mando do Estado e a serviço da coletividade, cujo objetivo último não é a produção de lucro, mas sim a produção de cidadania e bem-estar social. O emprego público não

está fundado – conceitual e juridicamente – em relações contratuais tais quais aquelas que tipificam as relações de assalariamento entre trabalhadores e empregadores no mundo privado. Ao contrário, o servidor público estatutário possui uma relação de deveres e direitos com o Estado-empregador e com a própria sociedade, ancorada desde a CF-1988 no chamado Regime Jurídico Único (RJU).

Cabe destacar, em particular, cinco fundamentos históricos do emprego público, presentes em maior ou menor medida nos Estados Nacionais contemporâneos, a saber:

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;<sup>14</sup>

Remuneração adequada e previsível ao longo do ciclo laboral;

Qualificação elevada e capacitação permanente no âmbito das funções precípuas dos respectivos cargos e organizações; e

Cooperação – ao invés da competição – interpessoal e intra/inter organizações como critério de atuação e método primordial de trabalho no setor público.

Liberdade e autonomia associativa e sindical, no que tange tanto às formas de (auto) organização e funcionamento dessas entidades, como no que se refere às formas de representação, (auto)financiamento e prestação de contas junto aos próprios servidores e à sociedade de modo geral.

Uma referência possível para enquadrar histórica e teoricamente tais dimensões e questões pode ser visto no quadro-resumo a seguir.

---

14 Como sabemos, 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.

**Quadro 6: Atributos intrínsecos da ocupação para desempenho institucional adequado do setor público e seus contrários de natureza liberal-gerencialista.**

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

<b>Fundamentos Históricos dos Estados Nacionais</b>	<b>Burocracias Especializadas</b>	<b>Atributos Intrínsecos para desempenho institucional adequado</b>	<b>Receituário Liberal Gerencialista</b>
Monopólio da implementação e gestão da moeda	Burocracia econômica: emissão e gestão monetária e funções derivadas	.Estabilidade. .Remuneração. .Qualificação. .Cooperação.	.Flexibilidade quantitativa. .Remuneração flexível. .Responsabilização individual. .Competição interpessoal.
Monopólio da tributação / arrecadação	Fisco: fiscalização, arrecadação e funções derivadas, tais como orçamentação, planejamento, gestão, controle.	.Estabilidade. .Remuneração. .Qualificação. .Cooperação.	.Flexibilidade quantitativa. .Remuneração flexível. .Responsabilização individual. .Competição interpessoal.

Fonte: Elaboração própria.

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 agregado do setor público será resultado desse trabalho difícil, mas necessário, de profissionalização da burocracia pública ao longo do tempo, para a qual importa, sobremaneira, os atributos acima enunciados.

Pois bem, devido ao escopo e complexidade de cada um dos temas, na sequência abaixo vamos dedicar atenção específica a cada um deles.



### 3. ESTABILIDADE FUNCIONAL DOS SERVIDORES NOS CARGOS PÚBLICOS

Começando pelo 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 feudais e reais, para assumir, crescentemente, *funções estatais permanentes e previsíveis* em tarefas ligadas, portanto, às chamadas funções inerentes dos Estados capitalistas modernos e contemporâneos.

Tais funções, estruturantes dos Estados atuais, e posteriormente outras funções derivadas das novas, complexas e abrangentes áreas de atuação governamental da modernidade, foram surgindo e exigindo respostas tão estruturadas quanto possíveis da coletividade e seus respectivos governos. Sejam finalísticas, tais como no campo das políticas sociais, econômicas e de desenvolvimento territorial, setorial e produtivo, financeiro, regulatório, ambiental etc., como aquelas tipicamente administrativas, dentre as quais as de orçamentação, planejamento, gestão, regulação, controle etc., estão

todas dotadas desse mesmo atributo original e essencial, qual seja, o da *indispensabilidade da estabilidade* do corpo funcional do Estado como forma de garantia da provisão permanente e previsível das respectivas funções nos territórios sob suas jurisdições e 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 baniu 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 ati-*

*vidades essenciais da Administração.*” No Brasil, consolidou-se a estabilidade do servidor público com a Lei nº 2.924 de 1915. Constitucionalmente, a estabilidade foi recepcionada em 1934, e de lá para cá tem sido mantida em todas as Constituições, até na 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 assumindo a forma meritocrática como critério fundamental de seleção e acesso, mediante concursos públicos e sob a guarida de um regime estatutá-

rio 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.<sup>15</sup>

---

15 Marcos legais que passaram a sustentar iniciativas de participação pró-transparência no governo brasileiro: i) Lei Complementar nº 131/2009, que altera a Lei de Responsabilidade Fiscal; ii) Lei de Acesso a Informação (Lei nº 12.527/2011); iii) Decreto nº 7.507/2011, voltado a transferências intergovernamentais; iv) Política federal de Dados Abertos (Decreto nº 8.777/2016). Além dessas, no campo da transparência e do combate à corrupção, houve empoderamento dos órgãos de fiscalização e controle, que ganharam autonomia operacional, e leis sem as quais seria impossível identificar, denunciar e punir assaltos aos cofres públicos, assim como realizar operações como a Lava Jato, consórcio entre Ministério Público Federal, Justiça Federal e Polícia Federal. Estão entre essas leis, todas incorporadas ao ordenamento jurídico nos últimos dez anos, as seguintes: i) Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009, conhecida como Lei Capiberibe); ii) Lei de Captação de Sufrágio, que aceita a evidência do dolo para efeito de cassação de registro e de mandato (Lei nº 12.034/2009);

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 elevada e a capacitação permanente no âmbito das funções pre-cípua 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, e serão oportunamente tratados nos demais artigos dessa série.

## 4. REMUNERAÇÃO ADEQUADA E PREVISÍVEL AO LONGO DO CICLO LABORAL

*A remuneração adequada e previsível no tempo é condição de segurança financeira e de estabilidade emocional dos servidores, fatores necessários a qualquer pessoa inserida em uma relação de trabalho que apenas existe e se realiza em função do Estado, em favor da coletividade e em caráter permanente.*

---

iii) Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010); iv) Atualização da Lei de Combate à Lavagem de Dinheiro (Lei nº 12.683/2011); v) Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013); vi) Lei de Responsabilização da Pessoa Jurídica, ou Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013); vii) Lei da Delação Premiada, ou a lei que trata de Organizações Criminosas (Lei nº 12.850/2013); e viii) Emenda Constitucional do voto aberto na cassação de mandatos e apreciação de vetos (E. C. nº 76/2013). A respeito, ver análises em cartilhas e documentos do DIAP, Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar.

Desta maneira, ela precisa ser adequada e previsível não apenas para que o servidor goze de segurança financeira e estabilidade emocional no desempenho de suas funções, dificultando ao máximo que ele possa sofrer qualquer tipo de assédio moral, captura externa, tentativa de extorsão ou qualquer outro tipo de corrupção, como que ele tenha que de suas funções precípuas se dispersar, prejudicando com isso o seu desempenho profissional no cargo público e, por extensão, o desempenho institucional satisfatório da sua organização junto à população.

É claro que tais fatores são também importantes para as relações capital-trabalho no mundo dos negócios, razão pela qual o processo histórico de regulação social do trabalho incorporou tais temas na defesa de contratos por tempo indeterminado, remunerações mínimas garantidas, pletora de benefícios e direitos laborais e sociais, negociações coletivas, direito de greve, acesso à justiça etc. Porém, diferentemente da ocupação no setor público, as ocupações no setor privado, mesmo aquelas contratadas sob o amparo das leis de proteção laboral e social ainda vigentes, estão mais fortemente sujeitas aos ciclos econômicos e às discricionariedades e – por vezes – arbitrariedades dos empregadores. No mundo dos negócios, reinam – infelizmente de modo quase naturalizado nas sociedades capitalistas contemporâneas, sobretudo naquelas subdesenvolvidas como a brasileira – relações assimétricas e muitas vezes desumanas de poder, razão pela qual a regulação pú-

blica (externa e coercitiva) exercida pelo Estado, por meio do sistema de justiça, sobre as relações capital-trabalho, é tão necessária, ainda que insuficiente, para mitigar ou contra arrestar as tendências abusivas, predatórias ou socialmente injustas que em geral as caracterizam.

Já no âmbito estatal, lugar por excelência da esfera pública, as relações laborais não são do tipo capital-trabalho, são relações estatutariamente assentadas no pressuposto da igualdade formal e real entre indivíduos e destes com o Estado-empregador, ente que representa a própria sociedade coletivizada. Nem por isso, como se sabe, prescindem de praticamente os mesmos direitos e deveres consagrados ao emprego assalariado típico, e também de semelhantes aparatos burocráticos de justiça, defesa e garantia de direitos em suas relações com o Estado-empregador.

Diante do exposto, fica clara a razão pela qual a proposta liberal-gerencialista de transformar a remuneração (fixa, adequada e previsível) do servidor público em uma remuneração flexível, contendo uma parte fixa mínima e outra variável, remunerada na forma de bônus extra por desempenho individual, afronta os princípios supracitados da segurança financeira e da estabilidade emocional.

Uma vez implementadas no setor público, propostas de remuneração flexível tenderão a fazer aumentar – *ao invés de diminuir!* – a insegurança financeira e a instabilidade emocional dos servidores

afetados, deixando-os mais expostos a vivenciarem situações de assédio moral, captura externa, tentativas de extorsão ou qualquer outro tipo de corrupção ativa ou passiva no desempenho de suas funções. Deste modo, ao invés de estimular um maior e melhor desempenho individual, ou incrementar a produtividade própria ou organizacional, medidas dessa natureza tenderão, na verdade, a acirrar a competição interna e a deteriorar as condições pessoais e coletivas de sanidade e salubridade no ambiente de trabalho.

No setor público, pela simples razão de que critérios privados ou meramente técnicos não podem ser transpostos automaticamente para o setor público, o aumento da competição laboral interna, ainda que possa redundar em maiores indicadores de produtividade individual, raramente significará melhores condições de sanidade e salubridade em locais de trabalho que primam pela cooperação como fundamento da ação coletiva, nem tampouco significará maior eficiência, eficácia ou efetividade da ação pública de modo geral.

Metodologicamente, dadas as imensas diferenças qualitativas que existem entre as funções de natureza pública (cuja razão última é de índole sócio-política) e as de motivação privada (cuja razão última é de índole econômica, mais facilmente quantificável e mensurável), e sendo difícil identificar e isolar as variáveis relevantes mínimas necessárias ao cômputo da produtividade (individual ou agregada) no setor público, conclui-se

que *as propostas liberais-gerencialistas são, como um todo, incompatíveis com a essência pública do Estado e suas necessidades de planejamento, gestão e administração.*

Diferenciais de remunerações e recomendações para enfrentar o problema.

No que toca às remunerações no setor público brasileiro, em particular frente às do setor privado, é importante considerar, idealmente, ocupações equivalentes, nos mesmos municípios ou meso regiões, com atributos demográficos e setoriais semelhantes, para comparar os salários de ambos os setores de atividade. Ao fazer isso,<sup>16</sup> algumas coisas ficam mais claras, por exemplo:

- Há perfis ocupacionais não comparáveis entre setores público e privado, com destaque para os ocupados com a defesa nacional, com o funcionamento do judiciário, com a segurança pública,

---

16 Veja-se a respeito os seguintes textos:

Por uma Reforma Administrativa Republicana, Democrática e Desenvolvimentista: qualificando o debate sobre os diferenciais de remuneração entre setores público e privado no Brasil, de autoria de Sandro Sacchet de Carvalho. Brasília: Nota Técnica Afipea-35, n. 5, junho de 2020. <http://afipeasindical.org.br/content/uploads/2020/06/NT-Afipea-35-5-Sando-Sacchet.pdf>; e

Heterogeneidade do Diferencial Salarial Público-Privado, de autoria de Joana Simões de Melo Costa, Fernando Gaiger Silveira, Bruna de Souza Azevedo, Sandro Sacchet de Carvalho e Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa. Rio de Janeiro: Boletim do Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, Ipea, n. 86, abril 2020. [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadode-trabalho/200519\\_bmt68\\_nota\\_tecnica\\_a1.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadode-trabalho/200519_bmt68_nota_tecnica_a1.pdf).

bem como os ligados à produção de ciência básica e à geração de informações primárias e administrativas, todas funções públicas para as quais simplesmente não há correspondência, para comparação adequada, no setor privado;

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

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

- Já para aquela parte das ocupações que pode ser considerada comparável entre setores público e privado, são os servidores da esfera federal, pela ordem dos poderes Judiciário, Legislativo

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

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

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

Tudo somado, há sim que se promover mudanças no sentido da diminuição dos hiatos salariais entre setores público e privado, mas para tanto,

as conclusões dos estudos aqui citados apontam na direção de abordagem dupla. Por um lado, é fundamental recuperar e reativar uma perspectiva (governamental, empresarial e sindical) e políticas públicas de maior e melhor regulação e reestruturação dos mercados privados de trabalho, no sentido de se buscar menores taxas de desemprego e informalidade, assim como maiores taxas de produtividade e recomposição salarial, inscritas em trajetórias de recuperação do crescimento econômico em bases mais sustentáveis dos pontos de vista produtivo, ambiental e humano.

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

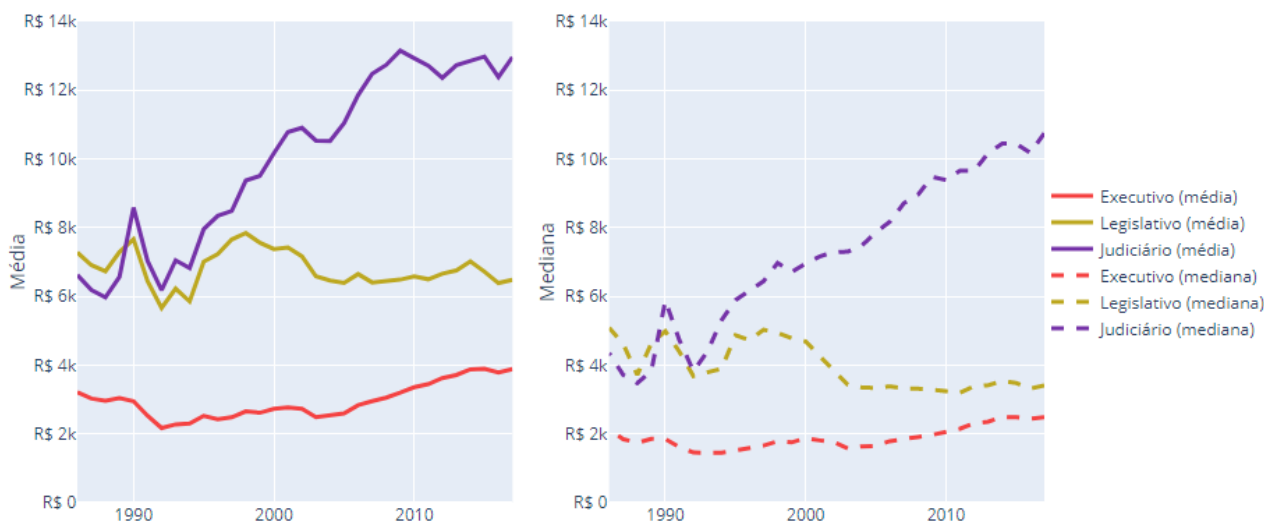
e não a regra dentro do funcionalismo público, em qualquer recorte analítico que se queira utilizar.

Em suma: deve-se ter presente as particularidades e, em grande medida, a insubstituíbilidade do emprego público pelo emprego privado na grande maioria das situações e ocupações que envolvem a formulação, implementação, gestão, fiscalização, controle etc. das políticas públicas. Daí que a própria estabilidade funcional dos servidores públicos, por exemplo, presente em boa parte das democracias no mundo, assegura a independência dos funcionários frente à pressão política, garante a continuidade intergeracional na prestação dos serviços e permite o planejamento das carreiras públicas e seu aprimoramento permanente ao longo do tempo.

Indo aos dados, vemos que para o conjunto do Poder Executivo, a sua remuneração média mensal, considerando os três níveis federativos, aumentou em termos reais, de R\$ 3,3 mil em 1986 para R\$ 3,9 mil em 2017, o que representa um aumento médio real de 0,56% ao ano e aumento real acumulado de apenas 17% em 30 anos. A remuneração mediana foi bem menor, passando de R\$ 2,2 mil para R\$ 2,6 mil. Em geral, de 1986 até 1992 os salários médios caíram, possivelmente na esteira das sucessivas crises econômicas, inflação elevada e políticas do governo Collor. A partir de 1994, as remunerações no Executivo federal e municipal apresentaram tendência de crescimento, mas nos estados ela foi interrompida em 2014 (cf. gráfico abaixo).



**Gráfico 8: Evolução Real da Remuneração Média, por Poder da União (1986-2017).**



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

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

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

Em termos federativos, as remunerações médias mensais no nível Federal, considerando os três poderes da União juntos, são superiores aos demais níveis. Aumentaram, em termos reais, de R\$ 4,9 mil em 1986 para R\$ 9 mil em 2017, o que representou um aumento médio real anualizado de 1,9% e crescimento acumulado

de 84% em 30 anos. No nível Estadual, a remuneração média mensal passou de R\$ 3,6 mil para R\$ 5 mil em termos reais no mesmo período. Esta evolução representou um crescimento médio anual de 1% e aumento real acumulado de 39%, considerando o conjunto dos três poderes nesse nível federativo. Por fim, no nível Municipal, a remuneração mensal média passou de R\$ 2 mil para R\$ 2,9 mil em termos reais, o que representou crescimento médio de 1,2% ao ano e aumento real acumulado de 45% para o conjunto das remunerações dos poderes executivo e legislativo em nível municipal.

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

Já do ponto de vista das remunerações dos vínculos públicos municipais,

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

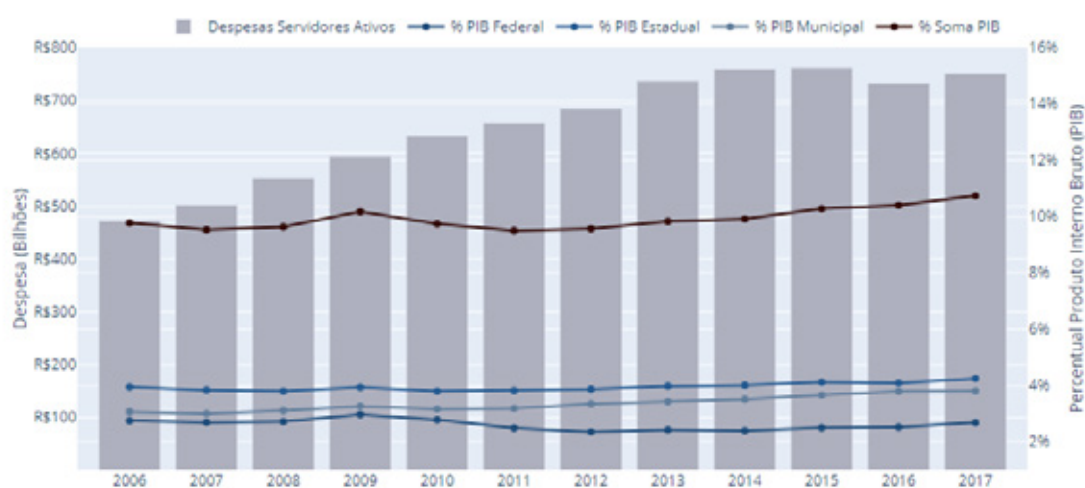
Quando comparadas as remunerações do Poder Executivo municipal com as remunerações do setor privado nacional, constata-se que setores público e privado apresentam remunerações próximas ou equivalentes. De acordo com o IBGE, a remuneração média do trabalho principal no setor privado nacional foi da ordem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

Esta constatação fática demonstra que estão metodologicamente equivocadas as comparações genéricas recorrentemente feitas por organismos internacionais, grande mídia e até mesmo pela área econômica do governo federal acerca da suposta discrepância absoluta entre remunerações do setor público e privado no Brasil. Além de mostrar que a comparação correta deve-se dar levando-se em consideração as variáveis de controle estatístico tradicionais, tais como os atributos pessoais (sexo, faixa etária, cor e escolarização) e os atributos específicos, tais como os territoriais e se-

toriais (local de residência e ocupação principal no setor de atividade), mostra também que, no nível municipal, os vínculos públicos no poder executivo possuem remuneração média equivalente (casos dos municípios das regiões Sudeste e Sul) ou inferior (casos dos municípios das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte), relativamente às remunerações médias do trabalho principal observadas pelo IBGE no setor privado nacional.

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

**Gráfico 9: 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).

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

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



## 5. QUALIFICAÇÃO ELEVADA, CAPACITAÇÃO PERMANENTE E MERITOCRACIA NO ÂMBITO DAS FUNÇÕES E ORGANIZAÇÕES ESTATAIS

Da mesma maneira que as questões da estabilidade e da remuneração, ambas tratadas nos artigos anteriores, também agora, no caso da *qualificação* e da *capacitação* no âmbito das funções precípuas dos respectivos cargos, carreiras e organizações públicas, as propostas liberais-gerencialistas aparecem como insatisfatórias e contraproducentes ao bom desempenho pessoal e agregado do setor público.

No setor público, devido tanto à amplitude de temas ou novas e inescapáveis áreas programáticas de atuação governamental, como à complexidade das mesmas em contextos de heterogeneização global e acirramentos nacionais e regionais crescentes, qualificação elevada desde o início nas carreiras e processo contínuo de capacitação pessoal e organizacional, são exigências do mundo atual aos Estados nacionais soberanos.

Ambas as exigências – *qualificação elevada desde o início nas carreiras e processo contínuo de capacitação pessoal e organizacional* – colocam desafios imensos às políticas públicas de pessoal e sugerem atrelamento de fases e tratamento orgânico aos novos servidores desde a seleção por concurso, trilhas de capacitação e alocação funcional que combinem as vocações e interesses individuais com as exigências organizacionais de profis-

sionalização da função pública, passando ainda pelas dimensões da progressão na carreira, da remuneração adequada e previsível em cada nível, dos critérios e condições de acompanhamento e avaliação, até o momento da aposentação.

Tal política de pessoal no setor público, porque abrangente e complexa, apenas pode ser realizada sob a égide de abordagens holísticas e reflexivas, visando formar servidores críticos e conscientes da realidade brasileira em suas diversas dimensões. O aumento de produtividade e a melhoria de desempenho institucional agregado do setor público será resultado desse trabalho custoso e permanente de profissionalização da burocracia pública. Algo muito distinto da lógica liberal-gerencialista que prima pela oferta de incentivos (e punições) individuais à capacitação do servidor, induzindo-o a um processo de especialização acrítica e a uma lógica concorrencial nefasta de progressão funcional na carreira.

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

condições objetivas ainda longe das realmente vigentes no Brasil, quais sejam: ambiente geral de homogeneidade socioeconômica, republicanismo político e democracia social.

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

Em outras palavras: o mérito, como critério primordial de seleção e ocupação de cargos públicos, só pode cumprir plenamente o seu papel precípuo de filtrar os melhores ou mais aptos (dos pontos de vista técnico, emocional e moral), se estiver assentado em condições de máxima homogeneidade econômica e social possível entre os cidadãos concorrentes em qualquer processo

seletivo ou concurso público. De outra maneira, quanto mais heterogênea e desigual forem as condições econômicas e sociais de uma dada população, mais os processos ditos meritocráticos tenderão a sacramentar – ou até mesmo ampliar – as desigualdades e heterogeneidades previamente existentes nessa sociedade.

Tal como afirma João Soares:

*“(...) ser filho de pessoas bem sucedidas influencia o nosso futuro sucesso de duas formas. Os genes que herdamos e o ambiente familiar e socioeconômico em que somos criados. Dado que ninguém escolhe o seu próprio genoma, não estou a ver onde está o mérito disso. E como ninguém escolhe a família onde nasce – se rica se pobre, com bom ou mau aporte nutricional, se bem conectada em termos sociais ou nem por isso, se numa família estruturada ou não – também não me parece que seja possível atribuir o nosso mérito a essas ocorrências.*

*(...) Pesquisas consideráveis concentram-se em como a pobreza “penetra na pele”. Alguns mecanismos são específicos para o ser humano – se é pobre, é mais provável que cresça próximo de toxinas ambientais, num bairro perigoso, com mais lojas de bebidas alcoólicas do que os mercados que vendem vegetais; é menos provável que frequente uma boa escola ou tenha pais com tempo para ler para si. É provável que na sua comunidade tenha pouco capital social e você, baixa autoestima.*

*Mas as pessoas ricas, saudáveis e bem sucedidas, para além de terem nascido numa família com condições socioeco-*

*nômicas favoráveis e terem a bênção genética, também conseguiram ter o “mérito” de nascer num país, numa sociedade, capaz de aproveitar todo o seu esforço e mérito. Como exemplo, se fossem mulheres e nascessem na Arábia Saudita, dificilmente iriam conseguir alcançar alguma coisa de relevante, dadas as limitações impostas às mulheres nessa sociedade. Ou se tivessem nascido numa aldeia na Nigéria e a vossa aldeia fosse dizimada pelo Boko Haram e vocês transformados em Crianças-Soldado, dificilmente iriam ter capacidade para criar uma Startup fantástica na área da Inteligência Artificial. Portanto, parabéns pela vossa sorte.*

*(...) A coisa mais perversa associada a esta ideia da meritocracia, é que levou a uma corrente liberal anti-Estado. No fundo, a lógica é a seguinte: “se eu fui bem sucedido na vida à conta do meu esforço e tu não foste bem sucedido porque és um preguiçoso e não te esforçaste o suficiente, porque é que eu tenho que pagar mais impostos para te sustentar a ti?”*

*Surge assim a ideia do “Self Made Man” criado no vazio, como se não tivesse sido o Estado (ou seja, todos nós), os responsáveis pela criação das infraestruturas, das instituições e serviços que permitiram ao “Self Made Man” prosperar. Mas o mais importante, é que o Estado é dos poucos mecanismos que poderá impor um verdadeiro sistema meritocrático, ajudando a reduzir as desvantagens existentes entre os diferentes estratos sociais, para que as crianças que tiveram o azar de ser menos afortunadas nos ambientes em que nasceram, tenham menos desvantagens em*

*comparação às crianças que nasceram em “berços de ouro”. Um estudo da OCDE mostra quantas gerações são necessárias para subir no estrato socioeconômico. E não há surpresas...países nórdicos, conhecidos pela sua menor desigualdade socioeconômica, permite uma mais rápida mobilidade social.*

*(...) Mas mais...estes meritocratas não seriam nada, na ausência das pessoas “sem grande mérito” ou status social, que lhes produzem a comida, constroem a casa, mantêm os sistemas de canalização, de eletricidade e aquecimento, fazem recolha do lixo, etc. Aqueles funcionários sem mérito que recebem pouco, mas que mantêm todas as nossas infraestruturas a funcionar.*

*(...) O meritocrata não é nada sem a sociedade em que está inserido e as condições que essa sociedade lhe proporcionou para se transformar neste “Self Made Man”, super empreendedor, que enriqueceu imenso graças a uma ideia genial criada às costas de milhares de pessoas que contribuíram para que essa ideia genial pudesse ter surgido.*

*Portanto, o nosso mérito será qualquer coisa como 90% sorte, 10% esforço. Certamente que ver as coisas desta forma tira muito glamour a todas as nossas conquistas sociais. Mas é a realidade.” (SOARES, J. O Mito da Meritocracia: a piada que se transformou num dogma. Disponível em: <https://www.scimed.pt/geral/o-mito-da-meritocracia-a-piada-que-se-transformou-num-dogma/>, 14 de janeiro de 2020)*

Portanto, apenas diante das condições citadas no início – *homogeneidade*

*socioeconômica, republicanismo político e democracia social* – é que, idealmente, o critério meritocrático conseguiria recrutar as pessoas mais adequadas (técnica, emocional e moralmente), sem viés dominante ou decisivo de renda, da posição social e/ou da herança familiar e/ou da influência política. E entende-se, finalmente, como é que, historicamente, a meritocracia tem sido utilizada como mecanismo de discriminação e injustiça, uma vez que o sucesso individual é, sempre, resultado do esforço coletivo, e do contexto econômico e social do país e do mundo. Portanto, individualizar a responsabilidade pelo resultado, mesmo em empresas privadas que usualmente assim o fazem, é uma pressão violenta que adoece e desestimula a solidariedade e a colaboração entre os seres e suas organizações.

De todo modo, mesmo operando em condições adversas, o critério meritocrático aplicado ao setor público evita, justamente, que sob qualquer tipo de comando tirânico ou despótico (ainda que “esclarecido”!), se produza qualquer tipo de 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.

Além dessas, no campo da transparência e do combate à corrupção, destaque deve ser dado ao empoderamento dos órgãos de fiscalização e controle, que ganharam autonomia operacional, e a uma legislação recente sem a qual seria impossível identificar, denunciar e punir assaltos aos cofres públicos, assim como realizar operações especiais como todas aquelas articuladas entre Ministério Público Federal, Justiça Federal e Polícia Federal. Estão entre essas leis, todas incorporadas ao ordenamento jurídico nos últimos anos, as seguintes: i) Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009, conhecida como Lei Capiberibe); ii) Lei de Captação de Sufrágio, que aceita a evidência do dolo para efeito de cassação de registro e de mandato (Lei nº 12.034/2009); iii) Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010); iv) Atualização da Lei de Combate à Lavagem de Dinheiro (Lei nº 12.683/2011); v) Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013); vi) Lei de Responsabilização da Pessoa Jurídica, ou Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013); vii) Lei da Delação Premiada, ou a lei que trata de Organizações Criminosas (Lei nº 12.850/2013); e viii) Emenda Constitucional do voto aberto na cassação de mandatos e apreciação de vetos (E. C. nº 76/2013).

Ou seja, nos regramentos já existentes para delimitação da ocupação no serviço público, estão previstas possibilidades de avaliação e de monitoramento

da atividade do agente público, além da aplicação de um amplo rol de sanções administrativo-disciplinares, que podem culminar com a expulsão de servidores estatutários da administração pública federal, em amplo espectro. Entre 2003 e julho de 2019 estão contabilizadas 7.588 punições expulsivas aplicadas a servidores estatutários do Poder Executivo Federal, cerca de 500 ao ano. Quanto às suas fundamentações, 64% dessas expulsões devem-se a atos relacionados à corrupção; 26% por abandono de cargo, inassiduidade ou acumulação ilícita de cargos; os demais 10% estão divididos entre desídia (3%), participação em gerência ou administração de empresas (1%) e ainda outras razões e motivos variados (6%).

No próximo texto, trataremos da questão relativa à cooperação – ao invés da competição – interpessoal e intra/inter organizações como critério de atuação e método primordial de trabalho no setor público.

## 6. COOPERAÇÃO – AO INVÉS DA COMPETIÇÃO – COMO MÉTODO PRIMORDIAL DE TRABALHO NO SETOR PÚBLICO E FONTE DE INOVAÇÃO, PRODUTIVIDADE E EFETIVIDADE DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS

A cooperação interpessoal e intra/inter organizações emerge como corolá-

rio dos atributos e fundamentos anteriores (isto é: as questões aqui já tratadas da *estabilidade*, *remunerações* e *capacitação* dos servidores públicos), colocando-se como critério substancial de atuação da administração pública e método primordial de gestão do trabalho no setor público.

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

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

Para tanto, práticas colaborativas no âmbito estatal devem estar conectadas à própria dimensão e objetivos do desempenho individual e institucional



no âmbito governamental. Quando o desempenho é concebido como atenção tanto à qualidade das ações como à qualidade dos resultados, temos a perspectiva do “*desempenho como sustentabilidade*” (ou dos “*resultados sustentáveis*”), isto é, aquela que procura iluminar em uma organização a sua *capacidade reflexiva para desempenhar e sua habilidade em converter tal capacidade em resultados (produtos e impactos) sustentáveis ao longo do tempo*, chamando atenção para possíveis resultados disfuncionais.

É essa noção de cooperação e desempenho, sintetizada pela ideia de “*resultados sustentáveis*”, a que aqui nos interessa, pois nos permite romper com a limitação das perspectivas liberais-gerencialistas. Cada vez mais, organizações tem se defrontado com a necessidade de pensar o seu desempenho não apenas como capacidade – isto é, a mobilização dos *inputs* necessários e a construção e desenho de processos de trabalho – e não apenas como produtividade e eficiência – entendidas como relações fixas entre os *inputs* disponíveis e produtos produzidos de forma padronizada. Organizações nos mais diversos setores têm sido forçadas a refletir sobre o seu desempenho em moldes mais amplos, os quais priorizam a produção de soluções (produtos) adequadas para produzir impactos (mudanças no ambiente social e produtivo) em contextos diferenciados e que tenham também a capacidade de perdurar ao longo do tempo (sustentabilidade).

Portanto, pensar cooperação e desempenho nesses moldes requer, por sua vez, reflexões mais criativas sobre as relações entre processos de trabalho (recursos, procedimentos e formas de atuação) e produtos. Isto é, não se trata nem apenas de controlar processos e nem apenas de controlar resultados, mas sim de explorar como variações em processos, em função de adaptações às circunstâncias de atuação das burocracias e seus agentes, se articulam com a realização de produtos e soluções mais adequadas para cada situação. Para além do estabelecimento de métricas baseadas em relações fixas entre insumos e produtos – as quais nos permitem classificar organizações em termos de sua eficiência e produtividade – o que a perspectiva de desempenho que enfatiza resultados sustentáveis sugere é que a produção de impacto, e a sustentabilidade dos produtos que os geram, requer maior flexibilidade e adaptabilidade por parte dos processos. Trata-se, fundamentalmente, de um *processo contínuo, coletivo e cumulativo de aprendizado e inovação*, no qual as relações entre diferentes processos de trabalho e seus respectivos resultados, em cada contexto específico, estão sempre em foco.

Esse é, por sua vez, um dos desafios centrais e perenes para a gestão de burocracias: *equacionar o dilema entre o controle da atuação de seus funcionários e a flexibilidade, criatividade e expansão de suas capacidades – inclusive reflexivas – necessárias para a resolução de problemas nos momentos de provisão*

*de serviços, implementação de políticas públicas e regulação de atividades econômicas.* Por um lado, ampla flexibilidade, adaptabilidade e criatividade na ponta geram inconsistências na atuação da organização e minam as possibilidades de produção de objetivos e políticas institucionais. Por outro, mecanismos de controle, padronização e indução de motivação frequentemente minam a construção e a mobilização de capacidades e criatividade necessárias para o desenvolvimento de soluções que produzam impacto e mudança de práticas e comportamentos em cada contexto específico.

Além disso, a *abordagem reflexiva* aqui defendida rejeita os pressupostos simplificadores do comportamento humano nos quais se baseiam sistemas de incentivo para o desempenho, tal como proposto pela abordagem gerencialista – i.e. percepção de que indivíduos (ou grupos e organizações) são motivados, fundamentalmente, pelo desejo de obter recompensas (como dinheiro ou status) e evitar sanções. Assim, em nossa abordagem, a tarefa de gestão do desempenho envolve o estabelecimento de rotinas que possibilitem aos agentes envolvidos a reflexão e revisão contínua das atividades e ações burocráticas, de modo que tanto o princípio da cooperação no ambiente de trabalho, como o monitoramento do desempenho sejam, em si, parte de um processo – contínuo, coletivo e cumulativo – mais amplo de *aprendizagem e inovação institucional*.

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

Tudo somado, este é o escopo necessário para uma discussão qualificada acerca da cooperação como método de trabalho e fundamento da ocupação no setor público. Em outras palavras, 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, para a qual importam, sobremaneira, a estabilidade funcional dos servidores nos respectivos cargos públicos, remunerações adequadas e previsíveis, qualificação elevada e capacitação permanente, e a própria cooperação amparada em modelos reflexivos de gestão de pessoas e do desempenho institucional nos moldes em que foi aqui tratado.

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

## 7. LIBERDADE DE ORGANIZAÇÃO E AUTONOMIA DE ATUAÇÃO ASSOCIATIVA E SINDICAL NO SETOR PÚBLICO

Neste último artigo dessa Parte II, vamos tratar da *liberdade de organização e autonomia de atuação associativa e sindical*, no que tange tanto às formas de organização, financiamento e funcionamento dessas entidades, como no que se refere às formas de representação e prestação de contas junto aos próprios servidores e à sociedade de modo geral.

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

Esse vácuo ensejou constantes dificuldades e tensões na relação entre governos e servidores. Entretanto, a vigência de um ambiente mais democrático, até recentemente, favoreceu a solução dos conflitos, ainda que às custas de processos de negociação bastante mo-

rosos e de longas greves. A falta de regulamentação dos direitos de negociação e de greve do funcionalismo, portanto, não impediu o diálogo e a construção de alternativas para a solução dos conflitos trabalhistas no setor público.

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

Vejamos mais de perto algumas questões específicas de cada um desses temas. Há, certamente, várias especificidades nas relações trabalhistas entre os servidores e entes públicos, que tornam mais complexa a tarefa de regulamentação do direito de greve e de negociação. Entre elas, destacam-se:

diferentemente da iniciativa privada, o empregador (Estado) não aufer lucros com suas atividades. Seus recursos são sempre escassos diante das necessidades da população e são objeto de disputa entre os diversos setores da sociedade, por ocasião da elaboração da Lei de Diretrizes



Orçamentárias (LDO) e da aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA);

o Poder Público tem, constitucionalmente, o dever de observar o “princípio da legalidade”, pelo qual o Executivo só pode realizar despesas se autorizado pelo Legislativo, através da LOA. Esse princípio faz com que uma eventual negociação tenha que incorporar, necessariamente, o Parlamento, o que torna o processo de negociação no setor público muito mais complexo que na iniciativa privada;

o Poder Executivo tem que observar os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em 2.000 (Lei Complementar 101), que prevê rígidos limites para o gasto com o funcionalismo público, que, no caso dos Estados e Municípios, não pode superar 60% da Receita Corrente Líquida e, no âmbito da União, 50% da RCL;<sup>17</sup>

a Emenda Constitucional 95/2016 (Teto de Gastos) adicionou restrições às possibilidades de negociação dos servidores no tocante aos reajustes remuneratórios, ao congelar os gastos públicos por 20 anos. A chamada “EC Emergencial”, por sua vez, vem para

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

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

Cabe considerar, em qualquer proposta de regulamentação da negociação coletiva, particularmente sobre remunerações no setor público, as seguintes questões:

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

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

há disputas entre os diversos órgãos e carreiras nas diversas esferas do Poder Executivo pela apropriação da cota orçamentária relativa à remuneração, o que torna bastante complexa a elaboração de pautas comuns e formação de consensos políticos. A pulverização

---

<sup>17</sup> União: 37,9% para o Executivo; 6% para o Judiciário; 3% para ex-territórios e DF; 2,5% para o Legislativo (incluído o Tribunal de Contas da União) e 0,6% para o Ministério Público da União. No caso dos Estados: 49% para o Executivo; 6% para o Judiciário, 3% para o Legislativo (incluído o Tribunal de Contas do Estado) e 2% para o Ministério Público Estadual. No caso dos municípios: 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo (incluído o Tribunal de Contas, quando existente).

de interesses e demandas entre categorias e entidades representativas dificulta a unificação dos processos de negociação e mobilização. Portanto, o instituto da data-base existente na negociação coletiva dos trabalhadores na iniciativa privada dificilmente se aplicaria à realidade dos servidores. E, de fato, a ela não se aplica.

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

Segundo Vieira Jr. (2013), em estudo fundamental sobre a regulamentação do direito de negociação coletiva no setor público, *“a negociação coletiva pura, transportada da experiência trabalhista privada, é inconstitucional quando aplicada ao setor público.”*<sup>18</sup>

No setor privado, empregados e empregadores possuem mais liberdade para definir os parâmetros do acordo

resultante, pois o objetivo do negócio empresarial é a obtenção de lucro - que pode ser “distribuído” entre os empregados conforme a situação econômica e financeira da empresa - e a capacidade de pressão dos sindicatos e trabalhadores. A Reforma Trabalhista de 2017, inclusive, permite que os acordos prevaleçam sobre a lei, ainda que prevejam condições menos favoráveis.

Na visão de Vieira Jr., *“é inadmissível e insustentável constitucionalmente (...) a adoção, sem qualquer ponderação, da negociação coletiva, desconsiderando as balizas constitucionais referentes ao princípio da reserva legal, ao equilíbrio orçamentário financeiro e à responsabilidade fiscal.”*<sup>19</sup> A existência dessas balizas é o elemento que caracteriza o modelo “temperado” de negociação coletiva, compatível com os termos da Convenção nº 151 da OIT e com a Constituição de 1988.

Vieira Jr. também pondera que: *“O modelo temperado de negociação coletiva (...) é fiel à solitária e corajosa manifestação do Ministro Marco Aurélio no julgamento da ADI nº 492, em que sustentava a possibilidade de interpretação conforme a Constituição para admitir a negociação coletiva no setor público, harmonizada com os demais preceitos constitucionais relacionados às prerrogativas do Estado na condução das questões referentes aos servidores públicos.”*<sup>20</sup>

O autor prossegue dizendo que *“o debate sobre a negociação coletiva no se-*

---

18 Vieira Junior, R. J. A. A constitucionalidade da negociação coletiva no setor público brasileiro. Textos para Discussão 135 agosto/2013. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. P. 26

---

19 Idem, ibidem, P.26

20 Idem, ibidem, P.26

*tor público está definitivamente inserido na agenda dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário”,<sup>21</sup> e que, portanto, “trata-se de buscar uma alternativa normativa viável, constitucionalmente sustentável, que fomente a autocomposição dos conflitos, densifique os direitos sociais dos servidores públicos e reduza a judicialização dessas demandas”.*<sup>22</sup>

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

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

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

Tais questões devem ser contempladas em qualquer proposta de regulamentação do direito de greve no setor público. Neste sentido, o PL 375/2019 visa à sua regulamentação no setor público, previsto no inciso VII, Artigo 37 da Constituição Federal.

De acordo com Vieira Jr. (2013): *“Não é razoável supor que a CF tenha admitido, expressamente, o direito à livre associação sindical dos servidores, em seu art. 37, inciso VI, o direito de greve no inciso VII do mesmo artigo, e não tenha admitido a negociação coletiva, obedecidas as balizas constitucionais. Fosse verdadeira essa construção, estaria desmontado o clássico eixo que sustenta as relações trabalhistas, e, por extensão, as relações jurídico-estatutárias, composto por: livre organização sindical, negociação coletiva e direito de greve. É imperiosa, portanto, a construção de base normativa que: i) reafirme a possibilidade de livre organização dos servidores para reivindicar o que consideram seus direitos; ii) crie espaço possível de negociação, submetido aos limites constitucionais*

21 Idem, ibidem, P.27

22 Idem, ibidem, P.28

*e legais; e, por fim, iii) viabilize o exercício do direito de greve, na hipótese de as negociações resultarem infrutíferas.”<sup>23</sup>*

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

Em suma: a regulamentação do exercício desses direitos deveria ser objeto de um único projeto de lei, entendendo-se que ambos estão intrinsecamente relacionados, pois, negociação coletiva e greve são aspectos centrais de um sistema democrático de relações de trabalho.

A regulamentação do direito de greve e de negociação coletiva dos servidores se insere nesses objetivos, pois permitirá aos servidores e ao Estado previsibilidade e segurança em relação à evolução dos gastos com a folha de pagamentos, evitará a cristalização de “cas-

tas funcionais” em detrimento da melhoria das condições de vida e trabalho da ampla maioria dos servidores, sinalizará à sociedade uma gestão profissional e transparente da gestão de recursos humanos no setor público, reduzirá a conflitividade das relações de trabalho entre Estado e servidores e os custos sociais de greves que poderiam ser evitadas pela existência de negociações permanentes.

---

23 Idem, ibidem, P.28



# PARTE III - PROSPECTIVA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PÚBLICO

## 1. PLANEJAMENTO PÚBLICO COMO A ARTE DA BOA POLÍTICA

O século XXI vem apresentando processos acelerados de complexificação das tendências sociais, econômicas e políticas, várias delas de natureza disruptiva, tais como as engendradas pela crise financeira internacional de 2008, e agora pela profunda crise econômica e social decorrente da pandemia do novo coronavírus em 2020.

As primeiras impressões sobre o mundo pós-pandêmico parecem indicar, portanto, a necessidade de retomada

dos estudos e aprimoramento das técnicas relativas ao planejamento público e à gestão estratégica, tanto em nível organizacional nos setores público e privado, como em nível das políticas públicas e do próprio desenvolvimento nacional delas derivado. Isso já era uma exigência antes da crise pandêmica, mas ficou ainda mais patente agora, diante da notória insuficiência e poucos resultados das ações estatais contra a crise em curso na maioria dos países.

Neste sentido, e tal como será aprofundado no restante desta Parte III, o planejamento governamental deve ser compreendido como processo tecnopolítico necessário e orientado a uma maior

e melhor capacidade de governar. Se, por um lado, ele não deve ser visto como panaceia, por outro, precisa ser política e institucionalmente incorporado como parte da solução aos problemas nacionais e de governo. E isso, basicamente, pelo simples fato de que o planejamento é uma das mais relevantes funções do Estado, cada vez mais necessário no mundo contemporâneo, ainda mais em seu contexto pós-pandêmico.

Não obstante, o planejamento governamental convive no Brasil com ao menos dois grandes paradoxos. De um lado, diz-se que: *“Todos concordam que planejamento é importante, mas ninguém acredita nele!”* De outro, que: *“Ninguém acredita em planejamento, mas quando confrontamos historicamente planos e resultados, há grande correlação positiva entre ambos!”*

Em suma, a situação é tal que mesmo dentro do governo, em ministérios, secretarias e órgãos que, supostamente, existem para pensar e aplicar o planejamento (*como função precípua e indelegável do Estado*), parece predominar certa descrença nesta função. Supondo que as afirmações acima sejam verdadeiras, haveria várias explicações possíveis para elas. Em particular, gostaríamos de aqui destacar três especialmente relevantes:

Desde a redemocratização na década de 1980, apesar de alguns momentos de exceção observados, sobretudo, entre 2003 e 2013, já se vão muitos anos seguidos de desmonte das instâncias, dos instrumentos e, sobretu-

do, da cultura pública de planejamento no país;

Uma crença (para nós, equivocada) na superioridade do livre mercado como mecanismo distribuidor da renda e da riqueza produzida pela sociedade, especialmente em contexto de domínio transnacional das grandes corporações privadas, todas elas – mesmo as não estritamente financeiras – regidas pela lógica dominante da financeirização global da riqueza; e

Uma crença (igualmente equivocada) na imensa dificuldade prática (ou mesmo em uma suposta impossibilidade lógica) de se organizar de uma forma melhor e mais efetiva a institucionalidade atual de planejamento governamental, já que, embora considerada uma função meritória e necessária, seria algo por demais complexo do ponto de vista institucional e político.

Tudo somado, em estudos anteriores,<sup>24</sup> já mostramos que, apesar de não ser possível afirmar que haja *causalidade* estrita entre os processos de elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas (por meio do PPA ou não) e o desempenho global de governo em cada período estudado, também é certo afirmar não haver *casualidade* entre as mesmas políticas públicas e o desempenho global de cada governo.

---

24 NETO, R. e CARDOSO JR., J. C. Nem causalidade, nem casualidade: uma análise qualitativa dos planos plurianuais 2004-2007 e 2012-2015 sob o prisma do triângulo de governo de Carlos Matus. Brasília: RBPO, Assecor, Volume 8, nº 1, 2018, pgs 57 – 80.



Há correlação positiva entre as políticas públicas planejadas e executadas nos intervalos de cada governo (sobretudo naqueles da primeira década de 2000) e as transformações socioeconômicas apresentadas pelos estudos e relatórios de avaliação da dimensão estratégica dos planos, bem como naqueles formados por inúmeros trabalhos setoriais de avaliação de impacto já realizados.<sup>25</sup>

Não é função deste texto explicar cada uma das razões acima, mas a partir delas dizer que uma consequência eloquente é a constatação de que o nível de institucionalização da função planejamento governamental no Brasil está longe de ser satisfatório, seja em termos comparativos internacionais, seja em termos domésticos.

Por *nível de institucionalização* queremos nos referir aos condicionantes técnicos e políticos adequados para um desempenho satisfatório de qualquer função governamental. Em especial: i) conceitos, normativos e arranjos administrativos e operacionais claros e condizentes com a complexidade e objetivos da função; ii) recursos humanos, financeiros e tecnológicos compatíveis com o desempenho institucional requerido;

e iii) centralidade e legitimidade política da função, de modo que seja possível efetivá-la adequadamente como parte integrante e necessária das capacidades governativas de modo geral.

Apesar da definição acima, alerte-se desde logo que não se trata aqui de uma questão meramente quantitativa, ou seja, *mais ou menos institucionalização*, medida seja pelo tamanho do arcabouço legal e administrativo, seja pelo tamanho dos recursos empíricos envolvidos. Trata-se, isso sim, de conferir à dimensão institucional da função planejamento um caráter político e estratégico, por meio do qual a referida função tanto se enraíza na estrutura estatal, como se viabiliza enquanto parte precípua dos processos e capacidades de governo.<sup>26</sup>

Há, em suma, uma variedade de dimensões e situações cotidianas que por vezes mascaram e por outras desnudam as contradições intrínsecas dos processos de governo, especialmente em casos como o do planejamento governamental na atualidade, que convive, como dissemos acima, com uma *institucionalização ainda não plenamente adequada* para o desempenho estatal satisfatório dessa função.

25 Evidente que a demonstração de tais resultados empíricos extrapolaria as dimensões deste texto, razão pela qual os mesmos serão objeto, futuramente, de outro artigo específico a esta questão. Por ora, no entanto, os interessados podem consultar os resultados gerais dessa pesquisa na íntegra da dissertação, em NETO, R. M. Desafios do Planejamento Plurianual: uma análise dos PPA 2004-2007 e 2012-2015 sob o prisma do triângulo de governo de Carlos Matus. Brasília: IPEA, Dissertação do Mestrado Profissional, 2018.

26 Daí a relevância, por exemplo, de confrontar, sob este prisma político, o nível de institucionalização da função planejamento com outras funções de igual importância estratégica para um desempenho institucional satisfatório do setor público federal, como o são, por exemplo, as funções de arrecadação tributária, orçamentação e fiscalização do gasto público, além dos controles burocráticos do Estado. Visto desta maneira, percebem-se mais claramente as diferenças (de enraizamento institucional e poder de atuação) da função planejamento frente às demais funções citadas.

Desta feita, com o intuito de contribuir para esta reflexão e aportar proposições práticas a dirigentes públicos da política e da alta burocracia estatal brasileira, esta Parte III fará considerações prospectivas acerca da importância da retomada do planejamento governamental de médio e longo prazos e sua imperiosa necessidade para a recuperação das condições mínimas ao desenvolvimento brasileiro ainda no século XXI.

Há, portanto, cinco condições necessárias para a reconfiguração do espaço institucional e do papel político do planejamento estratégico governamental em processos de governo de alta complexidade, com vistas ao desenvolvimento nacional, a saber: i) dotar a função planejamento de forte conteúdo estratégico (propositivo e prospectivo); ii) dotar a função planejamento de forte capacidade institucional de articulação política e de coordenação governamental; iii) permitir que o PPA (ou qualquer outro instrumento formal de planejamento que o substitua) se organize e opere segundo níveis específicos de temporalidade e de direcionalidade estratégica; iv) dotar a função planejamento de forte componente democrático-participativo, para além do rito parlamentar PPA-LDO-LOA; e v) fazer da implementação e da gestão das políticas públicas, para a entrega efetiva de bens e serviços à população, os verdadeiros critérios de aferição do desempenho institucional (setorial, territorial e agregado) do Estado brasileiro.

Nesta perspectiva, planejamento não é plano, é política! Planejamento é um processo cotidiano e dinâmico de condução do governo; não se confunde com documentos, livros e planos, ainda que estes, se bem elaborados, ajudem como parte necessária ao registro documental, bem como na comunicação interna e externa ao governo etc. Antes de tudo, planejamento é a arte da boa política. Logo, planejamento é processo tecnopolítico – contínuo, coletivo e cumulativo – por meio do qual se dá concretude a projetos políticos oriundos da própria sociedade, canalizados por grupos que disputam de forma legítima e democrática a condução das ações de governo. Por isso, tanto melhor quanto mais republicanos e democráticos forem os critérios de organização institucional do Estado e os valores e normas de funcionamento das instituições e das próprias políticas públicas.

## 2. CAPACIDADE DE GOVERNAR E A CENTRALIDADE DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PÚBLICO

Mesmo se a democracia brasileira não estivesse sendo posta à prova, o cenário para os próximos 20 ou 30 anos já seria suficientemente desafiador. Estamos vivendo, em âmbito global, uma série de tendências que independem da vontade de países e governos nacionais, mas que afetarão a forma de inserção de



todos eles e do Brasil no cenário internacional.

Está em curso um movimento de hiperconcentração econômica que se dá, preponderantemente, junto aos países centrais, como os Estados Unidos, a Alemanha e a China, que desponta como nova e poderosa potência. Essa concentração ocorre no nível das empresas transnacionais e o Brasil não está neste rol de países hegemônicos. Esse processo está ampliando a assimetria existente entre os países ricos, medianos e pobres, agravando a hierarquização de poder em escala mundial. Esta dinâmica tem consequências importantes para uma economia como a brasileira, que tenderá a perder graus de liberdade, sendo impedida de decidir minimamente o que deseja ou pode fazer de modo autônomo e soberano.

Do ponto de vista tecnológico, está em curso uma nova revolução: a da convergência (nano)tecnológica. A ciência moderna de ponta conseguiu desmembrar a matéria nas suas ínfimas unidades: a matéria física, no átomo; a matéria biológica, no gene. As combinações que advirão dessa fronteira mudarão completamente a posição dos diversos países na nova divisão internacional do trabalho. Esse tipo de desenvolvimento requer um investimento muito pesado em Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação, recursos que estarão disponíveis para poucos países. Quanto mais essas tecnologias estiverem concentradas em poucas nações ou empresas, tanto maior será a as-

simetria de poder e de acesso a recursos entre elas.

Nesse cenário, o Brasil tende a voltar a viver uma espécie de dependência tecnológica radical que marcou o desenvolvimento da sua economia nacional no começo do século XX e que, com muito esforço, estava sendo minimamente enfrentada até recentemente. Mas o desafio atual é maior do que o do passado porque não se trata mais de copiar tecnologias e padrões industriais existentes. Uma mudança de nível hierárquico nesse sistema depende da produção de inovação e de conhecimento de ponta, muito mais difíceis de obter e dominar hoje em dia.

Com isso, certamente aumentará a heterogeneidade estrutural dentro do sistema interestatal capitalista. O setor financeiro está no centro de todas essas disputas por, ao mesmo tempo, impactar e ser influenciado pelas grandes corporações transnacionais; depender e modular o campo da acumulação capitalista. São problemas complexos e difíceis de resolver. A sociedade brasileira é majoritariamente de baixa renda, não tem acesso pleno à seguridade social e depende do sistema público. A proteção social é, portanto, uma exigência no país, dado o perfil sociodemográfico e epidemiológico de sua população. Por outro lado, tal sistema é altamente dependente de investimentos de monta, algo que tem sido estrangulado por regras fiscais inadequadas e por orientações gover-

namentais, particularmente de 2016 em diante.<sup>27</sup>

Não por outra razão, a situação de ruptura da ordem democrática afeta a configuração do Estado brasileiro e do seu poder de estabelecer uma agenda de desenvolvimento inclusiva, democrática, soberana e sustentável, como era a que estava em construção, não sem dificuldades, na primeira década de 2000. O consórcio político conservador tenta convencer a população, por meio de vários artifícios ideológicos, de que o estado social brasileiro não cabe no orçamento nacional. Isto é uma falácia. A sociedade brasileira – por sua heterogeneidade, complexidade, necessidades e carências – é que não cabe no projeto liberal conservador que tenta se colocar como padrão de organização do Estado e do desenvolvimento no país.

Mas logo ficará claro para a população que a única forma de o Brasil superar suas dificuldades e organizar um processo de desenvolvimento que lhe sirva é ter o Estado no centro do processo. Não se está aqui afirmando que todas as soluções dependem e passam exclusivamente pelo papel do Estado.

---

27 As regras fiscais a que nos referimos são as seguintes: i) proibição de que o Banco Central financie o Tesouro Nacional (art. 164, § 1º da Constituição Federal); ii) proibição de que a União realize despesas correntes por meio do aumento da dívida pública (a chamada “regra de ouro”, nos termos do art. 167, inciso III da Constituição Federal); iii) proibição de que os entes federados realizem despesas acima dos valores definidos por metas de resultado primário (art. 4º, § 1º da LRF); e iv) proibição, a partir de 2016, de que haja aumento real das despesas primárias da União nos 20 anos seguintes (Emenda Constitucional nº 95/2016 – Teto de Gastos).

Mas, no caso brasileiro, ele é, inevitavelmente, o agente central do processo de desenvolvimento. Sem ele, o próprio mercado não existe e não funciona no país. É sua função focalizar e capitanear a política pública na linha da inclusão e da universalização. Se o Estado não o fizer, não haverá quem o faça. Não serão os agentes privados que irão promover a universalização da proteção laboral e previdenciária, da saúde, da educação, da segurança pública.

Desta maneira, quando falamos que o Estado é central no processo de desenvolvimento, também estamos dizendo que ele precisa se organizar e funcionar de uma maneira diferente da atual. Para tanto, existem três ideias fortes que pautam a reflexão sobre Estado, planejamento e desenvolvimento, as quais permeiam todas as seções deste capítulo.

A primeira trata da necessidade de uma reforma de natureza republicana, que traga mais transparência aos processos decisórios, no trato da coisa pública de modo geral. É neste ponto que se concebe a agenda de combate à corrupção. Isso precisa ser encampado como parte da reforma de Estado, direcionando a esfera pública para as necessidades vitais e universais da população.

A segunda ideia traz a questão 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.

Por fim, a terceira proposição considera o próprio desenvolvimento como carro-chefe da ação do Estado. Ou seja, o Estado não existe para si próprio, mas como um instrumento para o desenvolvimento da nação. Nesse sentido, fortalecer as dimensões do planejamento, da prospecção, da gestão pública, da participação 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.

Nesse sentido, é preciso trazer à consideração ao menos duas grandes lições das experiências internacionais exitosas em termos do desenvolvimento nacional. A primeira tem a ver com a centralidade do Estado, do planejamento público e do investimento governamental para a dinamização da economia brasileira e para a transformação da sua estrutura produtiva. Neste particular, tendem a ser exitosos os esforços de mobilização das capacidades estatais (sobretudo uma base tributária robusta e fontes de *funding* adequadas) e de

alguns instrumentos governamentais (tais como os bancos públicos, empresas estatais, fundos públicos e fundos de pensão) no enfrentamento dos efeitos nocivos e deletérios da crise pandêmica que vem jogando para baixo o estado de confiança e as expectativas futuras dos investimentos públicos e privados. Ou seja: Estado e investimento público podem e devem desempenhar papel contracíclico decisivo no enfrentamento e superação da crise econômica, social e política que se instalou no país, com especial gravidade, desde a eleição de 2018 e a instalação da pandemia de 2020.

A segunda grande lição relaciona-se justamente com a capacidade de projetos estruturantes de se conectarem com outras políticas públicas e outras dimensões setoriais e territoriais do desenvolvimento nacional. Para além do potencial mobilizador, indutor e multiplicador dos investimentos capitaneados por programas prioritários de investimento, há reflexos positivos sobre as próprias capacidades (financeiras, humanas, jurídicas, tecnológicas, comunicacionais etc.) do Estado, as quais induzem a uma espécie de auto-organização para desafios que rompem o *statu quo* da gestão pública tradicional, retiram a burocracia estatal da sua zona de conforto e relocalam a função planejamento no centro dos processos decisórios de governo.

Tudo somado, portanto, sugere-se aos futuros governos uma reflexão que vincule os temas tratados por este capítulo a um projeto soberano, sustentável e incluyente de desenvolvimento,

e a uma concepção progressista e não minimalista de Estado. Diante do tamanho e complexidade das questões envolvidas, é claro que riscos de diversas ordens ameaçam a sustentabilidade temporal e programática de políticas públicas relevantes à sociedade brasileira. Avançar, portanto, na explicitação e superação positiva desses problemas, é condição primordial para, de fato, se poder destravar o potencial intrínseco às capacidades estatais e aos instrumentos governamentais à disposição do Estado brasileiro contemporâneo, com vista a uma atuação planejada para o desenvolvimento nacional.

Para tanto, cabe à sociedade brasileira enfrentar, superar e virar a triste página do momento situacional que assola a vida nacional desde 2016. Não por outra razão, urge a realização de uma reforma do Estado de natureza republicana, democrática e desenvolvimentista, ainda no século XXI, tendo em vista os dramáticos processos em curso, cujas consequências já visíveis pela maioria da população são a estagnação econômica e o retrocesso civilizatório no campo das políticas sociais.

Pelas razões acima, entendido aqui como processo tecnopolítico necessário e orientado para uma maior e melhor capacidade de governar, o planejamento não deve ser visto como panaceia, mas como parte da solução. Em outras palavras: não se deve falar de planejamento como algo utópico (embora planejamento se refira também, necessariamente, a utopias), mas, sim, como

função precípua e indelegável do Estado, função governamental cada vez mais necessária no mundo contemporâneo, ainda mais em seu contexto pós-pandêmico.

Não como panaceia, mas como parte de soluções condizentes com a complexidade e heterogeneidade das questões sociais e econômicas da sociedade. Recusar a alternativa planejadora, seja em nome do mercado, seja em nome das dificuldades intrínsecas de estruturação e institucionalização desta atividade, é, no mínimo, falta de compreensão de governantes sempre premidos por soluções aparentemente rápidas e fáceis no curto prazo – situação que raramente será capaz de atingir a raiz dos problemas, tampouco de aventar saídas estruturantes e perenes para eles.

### 3. CENTRALIDADE POLÍTICA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Qualquer iniciativa de planejamento, dada a sua natureza tecnopolítica crucial aos desígnios do país, apenas se fará crível se estiver institucionalmente situada e/ou fortemente referendada e amparada pelos mais altos escalões políticos e instâncias formais da República brasileira.

Qualquer iniciativa de planejamento desenvolvida à margem dessa condição, porquanto exigida constitucio-

nalmente, estará inevitavelmente fadada ao fracasso. É preciso, portanto, elevar ao máximo grau possível a centralidade dessa proposição, algo que depende diretamente da visão de mundo, da ética da responsabilidade e da postura político-institucional ativa de altos dirigentes públicos e demais lideranças políticas da sociedade.

Para tanto, dotar a função planejamento de forte conteúdo estratégico: trata-se de fazer da função planejamento governamental o campo aglutinador de propostas, diretrizes, projetos, enfim, de estratégias de ação, que anunciem, em seus conteúdos, as potencialidades implícitas e explícitas, vale dizer, as trajetórias possíveis e/ou desejáveis para a ação ordenada e planejada do Estado em busca do desenvolvimento nacional.

Concretamente, advoga-se que o órgão central de planejamento estratégico deve estar situado ao lado do gabinete presidencial. Tem que ser uma unidade integrante da Presidência da República (Garcia e Cardoso Júnior, 2014). O Sistema de Planejamento e Coordenação da Presidência da República deveria incorporar as entidades criadas após a publicação da Lei n. 10.180/2001, como a Secretaria de Ação Estratégica (SAE) e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).

O seu órgão central, a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Presidência da República (Seplan/PR), disporia de uma estrutura organizacio-

nal dedicada à sua atividade precípua, a saber:

Secretaria de Planejamento de Longo Prazo, para análise de problemas complexos de natureza multi, inter e trans disciplinares, elaboração de cenários prospectivos e avaliação de consistência intertemporal. Trata-se, fundamentalmente, de dotar o planejamento de instrumentos e técnicas de apreensão e interpretação de cenários e tendências e, simultaneamente, de teor propositivo para reorientar e redirecionar, quando pertinente, as políticas, os programas e as ações de governo.

Secretaria de Planejamento Plurianual e Programação de Investimentos Estratégicos, com a missão de preparar e coordenar as prioridades explicitadas pelo programa de governo e os programas e projetos considerados críticos, por terem elevada repercussão socioeconômica, territorial e ambiental. A seleção de projetos derivados dos projetos estratégicos, os cuidados com a execução, a cobrança de informações e a remoção de gargalos, também ficariam a cargo desta secretaria.

Secretaria de Orçamento e Gestão das Estatais.

Secretaria de Monitoramento e Avaliação, cuidando, ademais, de desenvolver métodos e técnicas para os executores, conceber e gerir os sistemas de informações gerenciais, sobre

o contexto e sobre a atuação de atores relevantes a cada prioridade, fornecendo os indicadores necessários às instâncias decisórias e ao órgão central.

À Seplan/PR deveria também se juntar os temas e assuntos federativos, pois o governo federal não pode mais negligenciar que a federação encontra-se em prolongada crise e que grande parte das ações das políticas nacionais é executada por entes federados que dispõem de desiguais (e quase sempre insuficientes) capacidades técnico-burocráticas, organizacionais e financeiras. Consequentemente, há de ser feito um esforço da União para equalizar as capacidades demandadas, para ter eficácia, eficiência e oportunidade nos programas federais com execução descentralizada. Ademais, parece fazer sentido vincular ao órgão central do sistema, além do IBGE, do Ipea e da Enap, entidades centrais de representação e participação social, como o extinto CDES. Estas instâncias podem ter importante papel na articulação de interesses, na construção de consensos e na auscultação da sociedade civil.

Entre outras consequências, neste novo formato, o PPA passaria a servir como referência principal para todo o governo, tanto para guiar a sua reorganização institucional como para ajudá-lo na operacionalização cotidiana das políticas públicas a ele referenciadas. É claro que a proposta é apenas uma das possibilidades de reorganização institucional do planejamento governamental federal

no Brasil, evidentemente sujeita a negociações e coalizões políticas e sociais, no âmbito de um novo governo democraticamente eleito no país.

## 4. ARTICULAÇÃO E COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL

Em segundo lugar, dotar a função planejamento de forte capacidade de articulação e coordenação institucional: grande parte das novas funções que qualquer atividade ou iniciativa de planejamento governamental deve assumir está ligada, de um lado, a um esforço grande e muito complexo de articulação institucional e, de outro lado, a outro esforço igualmente grande – mas possível – de coordenação geral das ações de planejamento.

O trabalho de articulação institucional é necessariamente complexo porque, em qualquer caso, deve envolver muitos atores, cada qual com seu pacote de interesses diversos e com recursos diferenciados de poder, de modo que grande parte das chances de sucesso do planejamento governamental hoje depende, na verdade, da capacidade que políticos e gestores públicos tenham de realizar a contento este esforço de articulação institucional em diversos níveis. Por sua vez, exige-se em paralelo um trabalho igualmente grande e complexo de coordenação geral das ações e iniciativas de planejamento, mas que, neste caso,



porquanto não desprezível em termos de esforço e dedicação institucional, é algo que soa factível ao Estado realizar.

Há certamente muita dificuldade tecnopolítica, mas não necessariamente contradições insuperáveis, nas tarefas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas que levem em justa e equivalente consideração as dimensões tanto setoriais como espaciais das políticas públicas. Durante a maior parte da história do país, houve quase que absoluta primazia do setorial sobre o territorial. Não se trata de inverter, agora, essa primazia, mas sim de estabelecer um princípio de equilíbrio (ainda que intrinsecamente instável) entre ambas as dimensões, cruciais a qualquer política pública ou programa de governo. Para tanto, embora técnica e politicamente muito custoso, talvez seja necessário rever e reformar (ainda que gradualmente) a atual estrutura setorializada/departamentalizada de atuação governamental, rumo a algum tipo de estrutura organizacional de perfil matricial.

Concretamente, trata-se aqui de reduzir as fragmentações ministerial, setorial e territorial de atuação do governo. Para tanto, propõe-se uma reorganização do tipo matricial na forma de elaboração e implementação do PPA. Ele poderia ter, por um lado, três níveis de organização da política pública, a saber: i) novos programas temáticos, referidos às grandes e consolidadas áreas programáticas de atuação do Estado brasileiro na contemporaneidade (em torno de

dez); ii) objetivos estratégicos de médio e longo prazo (entre sessenta e cem); e iii) objetivos prioritários de governo (cerca de dez no total) e de ministérios setoriais (em torno de trinta).

De acordo com essa proposta, as metas passariam a ser o atributo do plano por meio do qual o governo realizaria a conexão intertemporal entre objetivos estratégicos e prioritários (de médio e longo prazos) com o considerado exequível em quatro anos de mandato. Neste caso, embora as metas sejam de projeção apenas quadrienal, isto é, calculadas ou estabelecidas apenas para o final do período de execução do PPA vigente, elas devem ter apuração anual, por meio da sua quantificação cumulativa (no caso das metas quantificáveis, evidentemente) e análise situacional detalhada. Nessa perspectiva, as metas precisam possuir alta dose de realismo e concretude, tanto em sua formulação como relativamente à capacidade real de execução e aferição no horizonte do mandato presidencial em questão. Em termos práticos, tanto como simbólicos, é em torno do cumprimento ou não das metas coletivamente pactuadas que o governo e o seu PPA poderão ser (ou deveriam ser) julgados ao final do mandato. Daí a justificativa principal para estarem – metas e orçamento – interligados ao longo do processo inicial de elaboração, revisões anuais e execução cotidiana do plano.

Por outro lado, haveria, do ponto de vista da pactuação, implementação e gestão territorial do plano, três grandes níveis estratégicos, organizados segun-



do agrupamento de pequenos municípios, regiões metropolitanas, consórcios intermunicipais, cidades médias etc., conforme a especificidade do programa temático, a saber: i) grandes regiões (ou biomas); ii) estados; e iii) municípios. Conseguida a identificação dos objetivos prioritários de governo, o passo seguinte seria delinear a expressão espacial destes, com vistas a encontrar as áreas em que ocorrem em maior número e de forma mais concentrada, ainda que com pesos distintos. O critério aqui é poder mirar as áreas onde se apresenta a maior proporção de problemas (ainda que com importância diferenciada) que reclamam o estabelecimento dos respectivos objetivos.

Esses espaços densos de situações problemáticas passariam a ser denominados áreas prioritárias de ação (APAs), a comporem, cada qual, um plano nacional de territorialização para cada conjunto de objetivos prioritários de governo sobrepostos espacialmente. Importa deixar claro que as outras áreas não seriam ignoradas, mas ganhariam essa mesma condição assim que as APAs tivessem os seus indicadores convergindo para as médias estipuladas – nacionais, regionais ou estaduais, conforme for mais apropriado.

Em suma: é preciso despender esforços institucionais consideráveis nas tarefas de articulação e coordenação, em vários níveis e simultaneamente: intra e interpolíticas, programas, ministérios e órgãos; intra e interinstâncias federativas; intra e interpoderes da República,

entre outros. A lista é longa e complexa, mas é dessa reforma profunda (de estruturas, processos e entregas) do setor público estatal que se necessita. Sem ela, ou apenas com medidas cosméticas de gestão, jamais se dará saltos de qualidade no quesito desempenho institucional agregado do Estado brasileiro. Em linguajar técnico: jamais se sairá do debate pequeno sobre eficiência da gestão, para as categorias realmente relevantes da eficácia e da efetividade das políticas públicas. Desde logo, políticas públicas que transformam.

## **5. TEMPORALIDADE E DIRECIONALIDADE ESTRATÉGICA**

O planejamento do desenvolvimento nacional é, por natureza, uma atividade de curto, médio e longo prazo. Em outras palavras: o planejamento do desenvolvimento nacional é atividade de natureza contínua, coletiva e cumulativa; é processo incremental dinâmico, sistêmico e abrangente; requer abordagem multi, inter e transdisciplinar, temporalidades de formulação e execução variadas e direcionalidade tecnopolítica estratégica.

Dessa maneira, restringir o seu principal instrumento formal – o PPA – a horizonte temporal apenas de curto prazo (quatro anos) é a senha certa para matar, ainda no nascedouro, qualquer iniciativa de planejamento condizente

com a complexidade e heterogeneidade dos tempos atuais. É preciso, portanto, permitir que o PPA (ou qualquer outro instrumento formal de planejamento que o substitua) se organize e opere segundo níveis diferentes de temporalidade e de direcionalidade estratégica. As políticas públicas possuem tempos distintos de maturação, bem como priorização estratégica igualmente distinta. Ambas as dimensões – temporalidade e direcionalidade – precisam estar, a cada nova rodada de planejamento, devidamente expressas nos documentos e nos respectivos arranjos de implementação e gestão das políticas e programas governamentais. Essa sugestão é não só factível como indispensável para conferir maior dose de realismo, flexibilidade e exequibilidade às distintas fases de maturação e de priorização das políticas públicas federais.

Concretamente, trata-se aqui de permitir que os horizontes temporais das diversas políticas e programas governamentais se expressem livremente dentro do mesmo instrumento de planejamento. Com isso, todos os planos setoriais considerados robustos e corretos, dos pontos de vista da política e da estratégia nacional de desenvolvimento, seriam automaticamente incorporados ao plano, independentemente do respectivo horizonte temporal ou do grau de maturação institucional em cada caso. As subfunções de orçamentação, monitoramento, avaliação e controle levariam em conta, para suas respectivas atividades, a especificidade e a temporalidade própria em cada caso.

No que toca propriamente ao orçamento, há duas condições especialmente importantes: i) é preciso elevar o nível de agregação das unidades mínimas de execução do gasto público, idealmente para o plano estratégico dos objetivos ou metas do PPA; e ii) é preciso aplicar tratamento diferenciado ao gasto público (em termos de planejamento, orçamentação, monitoramento, controle, gestão e participação), segundo a natureza efetiva e diferenciada das despesas. A lógica orçamentária que nos aprisiona hoje em dia diz respeito a uma visão reducionista da capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem à disposição a cada momento. Mas para superar esta limitação, é preciso avançar rumo a uma visão mais adequada do planejamento orçamentário.

Há uma *visão limitada* que concentra o foco da discussão do planejamento orçamentário na questão da eficiência, com custo para fazer determinadas coisas e aquilo que esse custo gera em termos de bens e serviços entregues à população. Vamos dar um exemplo: na área da Saúde, as políticas e campanhas de vacinação. Segundo a visão limitada, o foco da análise dessa abordagem é a entrega das vacinas no posto de saúde. O Estado tem que ser capaz de entregar determinada quantidade de vacinas, para determinada campanha de vacinação, nos postos x, y e z da cidade. Termina aí a visão do planejamento orçamentário nesta perspectiva. Como são registros administrativos, faz-se a conta de quantas vacinas foram entregues em cada lugar, quanto isso custou e o cus-

to de cada vacina. Então, quanto mais o Estado conseguir entregar essas vacinas de um modo mais barato, mais ele estará engendrando iniciativas de racionalização de procedimentos que dizem respeito a ganhos de eficiência no âmbito do Estado.

Por sua vez, segundo uma visão ampliada, estamos dizendo que não basta ao Estado entregar as vacinas no posto de saúde, é preciso que elas sejam aplicadas nas crianças ou nos idosos, enfim, que atinjam o seu público-alvo. Desta maneira, estaremos acoplando à visão da eficiência, também a visão da eficácia, ou seja, o planejamento orçamentário vai ser bem feito não apenas se ele for eficiente, mas se ele for eficiente e eficaz. Dito de outro modo: não apenas se as vacinas forem entregues, mas se elas forem aplicadas no público-alvo correto, tempestivamente, no lugar certo e no tempo certo. Ademais, deveríamos tentar enxergar além para saber o efeito que essa vacina produziu no beneficiário, ou seja, se a vacina combateu os males que se propunha a combater. Neste caso, em uma visão ampliada, nós também acoplamos a dimensão da efetividade, isto é, se a política de vacinação engendrou melhoria de saúde ao público beneficiário, no sentido de bem-estar sanitário, de prevenção de doenças etc.

É claro que transitar para uma visão ampliada não é tarefa fácil, a começar pelo fato de que o conjunto de informações necessárias para se medir a efetividade da ação do Estado sobre determinada população ou inexistente ou

é de natureza precária, ou ainda, é algo muito caro e difícil de ser obtido apenas mediante pesquisas de avaliação de impacto e outras técnicas que vão muito além dos meros registros administrativos que em geral estruturam as bases de dados das organizações públicas. Então, é quando a política deixa de ser uma política setorial e passa a ser uma política intrinsecamente transversal, em que uma depende da outra. Mas nem tudo está no raio de ação do Estado, por isso a tendência (compreensível, mas injustificável) das análises ficarem presas apenas à visão da eficiência do gasto público.

Agora, da ótica do Estado, isso não nos basta; é preciso olhar a sua atuação do começo ao fim, numa perspectiva ampla, de médio e longo prazos. Daí que, por fim, propõe-se aqui a abordagem de uma *visão adequada* para o tema do planejamento orçamentário. Esta abordagem leva em consideração não só a capacidade de implementação e geração de efeitos da política pelo lado do gasto (melhor dizendo: pelo lado da capacidade redistributiva do gasto, em termos da sua eficiência, eficácia e efetividade), mas ainda de sua capacidade de financiamento progressivo.

No caso brasileiro, por exemplo, houve uma trajetória de queda da desigualdade, sobretudo entre 2003 e 2013, que, para ter se sustentado nos anos seguintes, teria que ter mantido ou ampliado a capacidade redistributiva do gasto público, mas principalmente reorganizado a capacidade de financiá-lo de modo progressivo, fazendo com que

as camadas mais ricas da sociedade pagassem proporcionalmente mais impostos que as mais pobres. Ou seja: o Brasil não vai conseguir avançar na queda da desigualdade se não enfrentar a questão do financiamento tributário, que é muito regressivo no país, assentado em impostos indiretos que penalizam mais que proporcionalmente os mais pobres. Isso significa que parte do que a política social consegue redistribuir pelo lado do gasto, ela perde pelo lado do seu financiamento. É por este motivo que a visão adequada do planejamento orçamentário propõe que se olhe o arranjo como um todo (do financiamento ao gasto) das políticas públicas.

## 6. PLANEJAMENTO DEMOCRÁTICO E PARTICIPATIVO

Em quarto lugar, dotar a função planejamento de forte componente democrático-participativo: hoje, qualquer iniciativa ou atividade de planejamento governamental que se pretenda eficaz, precisa aceitar – e mesmo contar com – certo nível de engajamento público dos atores diretamente envolvidos com a questão, sejam estes da burocracia estatal, políticos e acadêmicos, sejam os próprios beneficiários da ação que se pretende realizar. Em outras palavras, a atividade de planejamento deve prever uma dose não desprezível de horizontalismo em sua concepção, vale dizer, de participação direta e envolvimento prá-

tico de – sempre que possível – todos os atores pertencentes à arena em questão.

É claro que a participação social no planejamento governamental é missão complexa orientada para a produção de conhecimentos sobre a implementação das políticas, com vistas a ampliar os canais de atendimento do Estado, com equidade, e revelar o resultado das políticas públicas. Nesse sentido, deve ser tarefa intensiva em diálogo, articulação e coordenação intragovernamental, federativa e social, mediante criação e/ou aperfeiçoamentos em espaços e momentos de pactuação e repactuação periódicos de consensos, objetivos e estratégias de ação.

Ademais, qualquer iniciativa de governo, planejada ou não, apenas se pode medir por seu grau de *exequibilidade*, vale dizer, pelas condições tecno-políticas de governabilidade sistêmica e governança colaborativa do Estado. Condições essas que tanto garantem o engajamento e o apoio político necessários à efetivação do planejamento estratégico de governo, como garantem os requisitos administrativos (ou recursos de poder: financeiros e orçamentários, humanos e logísticos, tecnológicos e normativos, simbólicos e comunicacionais etc.) necessários à implementação das diversas e heterogêneas políticas públicas pelo país.

É preciso, portanto, levar a reforma do Estado à própria sociedade, radicalizando a democracia social brasileira. Hoje, radicalizar (ou substantivar) a de-

mocracia brasileira significa, em primeiro lugar, reformar (para adensar) as estruturas e formas de funcionamento da democracia representativa tradicional. Em segundo plano, mas não menos importante, abrir o Estado à democracia participativa direta (referendos, plebiscitos e iniciativas populares já previstas constitucionalmente) e semidireta, conforme inovações recentes em desenvolvimento por meio dos conselhos de políticas públicas, conferências nacionais, audiências e ouvidorias públicas, entre outras interfaces sócio-estatais possíveis e necessárias ao contexto presente e futuro da nação.

Concretamente, propomos experimentalismos institucionais em torno do chamado “ciclo de políticas públicas”, no qual a dimensão da participação social comparece com o mesmo status das demais funções contemporâneas no circuito de arrecadação/repartição tributária / formulação/planejamento governamental / orçamentação/ programação financeira / monitoramento/avaliação/ controles interno e externo / administração política e gestão das políticas públicas brasileiras.

## 7. ENTREGAS EFETIVAS À SOCIEDADE

Por fim, é preciso que a implementação, a gestão das políticas públicas e a entrega efetiva de bens e serviços do Estado à população sejam os verdadei-

ros critérios de aferição e perseguição do desempenho institucional (setorial, territorial e agregado) do Estado brasileiro.

Com os recursos humanos, metodológicos e tecnológicos hoje existentes e à disposição do governo federal brasileiro, é possível ir muito além do que até hoje se conseguiu fazer neste campo da identificação, construção, monitoramento e avaliação de indicadores, por exemplo. É perfeitamente possível e desejável montar-se um leque não exaustivo de indicadores periódicos de eficiência, eficácia e efetividade para praticamente todas as políticas públicas hoje em execução no país. A questão é que se deve primar pela seletividade e economicidade neste processo, pois de nada adianta levantar indicadores que pouco ajudam, efetivamente, o monitoramento, a avaliação e – sobretudo – a gestão e a execução cotidianas das referidas políticas públicas.

Com relação à eficiência, trata-se – em tese – da dimensão de mais fácil e rápida solução, pois todas as informações – físicas e financeiras – referentes às entregas de bens e serviços à população e ao mercado, estão (ou deveriam estar!) à disposição dos órgãos governamentais responsáveis pela orçamentação e implementação das políticas públicas. O problema, neste caso, é que, porquanto relevante saber o quanto se gastou com cada item de despesa do orçamento, visando, inclusive, minimizar o gasto por unidade física entregue, pouco se pode dizer, com este tipo de indicador, acer-



ca da eficácia e da efetividade da política pública.

Em nossa proposta, os *indicadores de eficiência* deveriam buscar conexão com as metas do plano, já que estas estariam atreladas ao orçamento da União. Daí a necessidade de se avançar para a identificação e construção de indicadores de eficácia, ou seja, aqueles que medem a capacidade da ação governamental para entregar os bens e serviços à população e ao mercado, de modo tempestivo, isto é, no local e momento apropriados, e para o público correto. Neste caso, em tese, os órgãos governamentais responsáveis pela implementação das políticas públicas deveriam ser capazes de (ou capacitados a) produzir esse acervo de informações – relativas à cobertura e perfil dos beneficiários – necessárias aos cálculos de eficácia.

Assim, poderíamos saber se o governo está cumprindo bem as atribuições precípuas das políticas públicas, mas ainda aqui, sem condições de sabermos sobre o impacto finalístico de tais bens e serviços públicos nas condições de vida da população ou nas condições de funcionamento dos mercados beneficiários das políticas públicas. Em nossa proposta, os *indicadores de eficácia* deveriam buscar conexão com os objetivos estratégicos do plano, já que estes devem cobrir um raio amplo da ação estatal.

Por fim, é preciso dar o passo – este sim, o mais difícil e demorado de todos – rumo à identificação e construção dos *indicadores de efetividade* ou impacto

finalístico da ação governamental. Este é o conjunto mais difícil de indicadores a construir porque o impacto finalístico da ação governamental sobre as condições de vida da população ou sobre as condições de funcionamento dos mercados beneficiários das políticas públicas depende de muitas variáveis que ou não existem sob a forma estatística ou são tantas que torna quase impossível a sua captura e síntese. De todo modo, é sim possível e necessário organizar um leque básico de indicadores de efetividade que auxiliem no monitoramento e avaliação globais da ação pública. Em nossa proposta, eles deveriam estar relacionados apenas aos programas temáticos e/ou aos objetivos prioritários de governo, devendo, para sua elaboração, seguir o conjunto de critérios consagrados na literatura sobre o assunto.

No âmbito governamental brasileiro, IBGE, IPEA e todas as entidades vinculadas aos Ministérios Setoriais são os candidatos óbvios a se envolverem nesta tarefa cívica. Apenas desta maneira se poderão, de fato, calibrar as ações de planejamento no sentido dos resultados intermediários (medidos pela eficácia da ação governamental) e dos resultados finais (medidos pela efetividade transformadora da ação) das políticas públicas nacionais, rumo à consolidação de um projeto de desenvolvimento integral para o Brasil no século XXI.

Para tanto, trata-se, enfim, de dotar a função planejamento de fortes conteúdos éticos, vale dizer: reforçar e introduzir, cada vez mais, princípios da repú-

blica e da democracia como referências fundamentais à organização institucional do Estado e à própria ação estatal. É claro que da assunção – pelo Estado – desta grande e complexa agenda de transformação, decorrerão inúmeros requerimentos operacionais para a sua efetivação no cotidiano prático da ação governamental. Estes, porém, apenas farão sentido se deflagrados sob custódia e orientação geral das formulações anteriormente sugeridas, sem as quais as possíveis inovações institucionais, ou novas medidas de gestão, simplesmente perderão muito em eficiência, eficácia e efetividade.





# CONCLUSÃO: O BRASIL PODE MAIS!

*Amanhã vai ser outro dia*

*Hoje você é quem manda*

*Falou, tá falado*

*Não tem discussão, não*

*A minha gente hoje anda*

*Falando de lado e olhando pro chão*

*Viu?*

*Você que inventou esse Estado*

*Inventou de inventar*

*Toda escuridão*

*Você que inventou o pecado*

*Esqueceu-se de inventar o perdão*

*Apesar de você*

*Amanhã há de ser outro dia*

*Eu pergunto a você onde vai se esconder*

*Da enorme euforia?*

*Como vai proibir*

*Quando o galo insistir em cantar?*

*Água nova brotando*

*E a gente se amando sem parar*

*Quando chegar o momento*

*Esse meu sofrimento*

*Vou cobrar com juros. Juro!*

*Todo esse amor reprimido*

*Esse grito contido*

*Esse samba no escuro*

*Você que inventou a tristeza*

*Ora tenha a fineza*

*De “desinventar”*

*Você vai pagar, e é dobrado*

*Cada lágrima rolada*

*Nesse meu penar*

*Apesar de você*

*Amanhã há de ser outro dia*

*Ainda pago pra ver*

*O jardim florescer*

*Qual você não queria*

*Você vai se amargar*

*Vendo o dia raiar*

*Sem lhe pedir licença*

*E eu vou morrer de rir*

*E esse dia há de vir*

*Antes do que você pensa*

*Apesar de você*

*Apesar de você*

*Amanhã há de ser outro dia*

*Você vai ter que ver*

*A manhã renascer*

*E esbanjar poesia*

*Como vai se explicar*

*Vendo o céu clarear, de repente*

*Impunemente?*

*Como vai abafar*

*Nosso coro a cantar*

*Na sua frente*

*Apesar de você*

*Apesar de você*

*Amanhã há de ser outro dia*

*Você vai se dar mal, etc e tal*

*La, laiá, la laiá, la laiá*

Música e Letra – Chico Buarque de Holanda, mestre e doutor da cultura brasileira



# afipea

Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea | Associação dos Funcionários do Ipea