A night photograph of a city skyline with a large tree in the foreground where a group of people is camping under a tarp. The city lights are visible in the background, and the scene is illuminated by streetlights. The text is overlaid on the upper part of the image.

DESMONTE DO ESTADO E SUBDESENVOLVIMENTO

riscos e desafios para as organizações
e as políticas públicas federais

estamos dentro de um dentro
que não tem fora

e não tem fora porque
o dentro é tudo o que há

e por ser tudo
é o todo:
tem tudo dentro de si

até mesmo o fora se,
por hipótese,
se admitisse existir

Ferreira Gullar

ARCA
Articulação de Carreiras Públicas para o
Desenvolvimento Sustentável

Desmonte do Estado e Subdesenvolvimento:
riscos e desafios para as organizações e as
políticas públicas federais

Brasília
Associação dos Funcionários do Ipea
2019

Desmonte do Estado e Subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações e as políticas públicas federais

Articulação de Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável

Coordenação Editorial: José Celso Cardoso Jr.

Capa: Fotografia “Poder e Desigualdade Social”, de Ed Alves

Projeto gráfico e diagramação: Humberto Leite, Marina Rito e Raphael Viçoso

Edição de imagens: Marina Rito e Raphael Viçoso

ARCA

Desmonte do Estado e Subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações as políticas públicas federais. / J.Celso Cardoso Jr. ... {et al.]. - Brasília: Afipea, 2019.

1. Desmonte do Estado. 2. Subdesenvolvimento. 3. Serviço Público. 4. Políticas Públicas. I. Título.

CDD 320

2019 por Associação dos Funcionário do Ipea (Afipea)

ISBN: 978-85-906671-3-1

Impresso no Brasil - 2019

afipea

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

sumário

Apresentação Geral e Agradecimentos 10

Articulação de Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável

Prefácio 14

Reformas ou Austericídio? A economia discursiva do corte de gastos

Bruno Moretti

Introdução 24

A volta dos que não foram: oligofrenia, prepotência e má-fé como fundamentos da Reforma Administrativa

José Celso Cardoso Jr.

Capítulo I 36

O sentido da carreira de Planejamento e Orçamento (APO) para o desenvolvimento brasileiro e as implicações do seu desmonte para as políticas públicas nacionais

Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (ASSECOR)

Capítulo II 52

Profissionalizando as políticas sociais: o sentido da carreira de Analistas Técnicos de Políticas Sociais (ATPS) para o desenvolvimento brasileiro e os riscos do seu desmonte

Associação Nacional da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais (ANDEPS)

Capítulo III 64

IPEA 55 Anos: relevância técnica e ameaças potenciais

Associação e Sindicato dos Funcionários do Ipea (Afipea)

Capítulo IV 76

O desmonte do Estado brasileiro e o projeto de contrarreforma da educação superior

Sindicato Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES-SN)

Capítulo V 94

O papel da CAPES e do Sistema Nacional de Pós-Graduação no desenvolvimento brasileiro: implicações do seu desmonte

Associação dos Servidores da Capes (ASCAPES)

Sindicato Nacional de Gestores de Ciência & Tecnologia (SINDGCT)

Capítulo VI 114

Do Espaço à Terra: pesquisas e tecnologias espaciais em benefício da sociedade

Sindicato Nacional dos Servidores na Área de Ciência e Tecnologia (SINDCT - Setor Aeroespacial)

Capítulo VII 136

A FINEP e o apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico no Brasil

Associação dos Funcionários da FINEP (AFIN-FINEP)

Capítulo VIII 150

O papel da FIOCRUZ na perspectiva da ASFOC-SN

Sindicato dos Trabalhadores da Fiocruz (ASFOC-SN)

Capítulo IX 178

Exterminando o Futuro: degradação ambiental e colapso climático na esteira do desmonte dos órgãos ambientais federais

Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em

Meio Ambiente (ASCEMA Nacional)

Associação dos Servidores do IBAMA e do ICMBio (ASIBAMA)

Capítulo X 196

Por um indigenismo pluriétnico, democrático e republicano: contra o genocídio, etnocídio e esbulho territorial em tempos de desmonte do Estado

Indigenistas Associados (INA)

Capítulo XI 212

Os servidores da Cultura e a construção de uma dimensão ampla para o setor cultural

Associação dos Servidores do Ministério da Cultura (ASMINC)

Capítulo XII 222

IBGE: mais de 80 anos contribuindo para o desenvolvimento econômico e para as políticas públicas no Brasil

Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Fundações Públicas Federais de Geografia e Estatística (ASSIBGE-SN)

Capítulo XIII 240

Empresas Públicas: mitos e fatos

Comitê Nacional em Defesa das Empresas Públicas

Capítulo Especial 254

A soberania econômica e o desmonte do Estado no Brasil

Gilberto Bercovici

Pós-fácio 265

Da vulnerabilidade institucional à institucionalização das vulnerabilidades

Tatiana Sandim

APRESENTAÇÃO GERAL E AGRADECIMENTOS

Articulação de Carreiras Públicas para o
Desenvolvimento Sustentável

Este livro é fruto de um esforço coletivo de Associações e Sindicatos de servidores públicos federais, vinculados profissional e afetivamente a organizações do Estado brasileiro sob ataque dos mais variados tipos e intensidades pelo Governo Bolsonaro/Guedes.

Mesmo sob ataque – ou bullying institucional explícito –, servidores de profundo espírito e compromisso público, engajados estrutural ou circunstancialmente em suas respectivas Associações e Sindicatos, não fugiram à criticidade e responsabilidade do momento histórico e se juntaram para resistir e lutar.

O resultado de tal empreitada, por seu turno, foi mais que um simples e inédito registro documental acerca da relevância institucional de cada uma das organizações e carreiras públicas para o desenvolvimento nacional. Ele é também, desde já, mais um importante e poderoso instrumento de luta política que se oferece à sociedade brasileira, partidos políticos, organizações sociais de todos os tipos e formatos, parlamentares e mídia bem intencionada, bem como aos próprios servidores e servidoras públicas de modo geral, todos em busca de informação qualificada e sólidos argumentos em defesa do Estado nacional, das suas organizações e respectivas políticas e carreiras públicas.

Considerando, sobretudo, o momento situacional terrível pelo qual passa o Brasil nessa quadra histórica de desânimo pessoal e desencantamento geral da nação, torna-se obrigação ética e moral de todos aqueles que ainda não desistiram de pensar e de lutar pelo desenvolvimento brasileiro, manter a mente sã e o corpo saudável, a esperança no ser humano e nas ações coletivas que ele é capaz de engendrar, única forma – ao fim e ao cabo – de promovermos algum tipo de superação positiva da crise civilizatória profunda que assola o país.

A esses valorosos servidores e servidoras do Estado brasileiro, devemos todo o nosso apreço, respeito e agradecimentos, pois são o nosso principal esteio em defesa do futuro do Brasil.

Boa leitura, reflexão e luta a todos e todas!

prefácio

Reformas ou Austericídio?

A economia discursiva do corte de gastos

*Bruno Moretti*¹

¹ Analista de Planejamento e Orçamento, atualmente cedido para o Senado Federal. Economista pela UFF. Mestre em Economia pela UFRJ. Doutor e Pós-Doutor em Sociologia pela UnB.

Concluída a Reforma da Previdência, o governo Bolsonaro/Guedes já aponta para mais uma agenda de corte de despesas, agora denominada “Reforma Administrativa”. Curiosamente, as duas pautas são nomeadas como “reformas”, no entanto, nos termos em que são apresentadas pelo discurso oficial e pela grande mídia, não passam de alterações constitucionais centradas na redução dos gastos públicos.

Há uma espécie de encadeamento hegemônico na definição dos problemas públicos, sob o discurso econômico conservador, em que a crise econômica é reduzida metonimicamente a descontrole dos gastos públicos e o ajuste fiscal se torna o centro quase exclusivo da agenda. Estabelecida discursivamente a centralidade da austeridade, o interesse público é achatado numa pauta de reformas que se circunscrevem a reduzir o tamanho do Estado.

Para tanto, as regras fiscais – *resultado primário, regra de ouro e teto de gastos* – cumprem um papel decisivo, fazendo a despesa pública aparecer como excesso e criando um senso difuso de que o “país vai quebrar”, embora a restrição nada tenha a ver com a efetiva disponibilidade financeira, sendo antes produzida pelo arranjo fiscal vigente. Especialmente, a Emenda Constitucional nº 95/2016, que congela despesas públicas por até vinte anos (teto de gastos), foi aprovada sob o argumento de que a economia só se recuperaria mediante um ajuste fiscal que retomaria a confiança dos investidores. Já são cinco anos de austeridade (melhor seria dizer: **austericídio!**) sem que a atividade econômica tenha retornado aos níveis pré-crise.

A ênfase exclusiva na despesa omite o fato de que, após a crise econômica que ainda assola o Brasil, a redução das receitas foi muito mais intensa do que a expansão das despesas primárias. Ademais, a elevação da dívida bruta do governo geral não teve na queda do resultado primário seu principal fator explicativo, mas na evolução dos juros nominais, inclusive, respondendo a questões que não são de

ordem estritamente fiscal, como a desvalorização cambial e as operações compromissadas. Convém lembrar que países com endividamento maior e risco soberano próximo ao brasileiro gastam em juros valores em relação ao PIB menores do que os aqui despendidos.

De todo modo, o ponto não é apenas desmistificar a relação entre atividade econômica e gasto público, mas compreender como os indicadores fiscais criam uma configuração em que os dados são dispostos de maneira a tornar a despesa primária (excluídos os juros, portanto) uma variável de ajuste às restrições produzidas pelas regras de gasto. No caso do teto, ele passa a ser tomado como um dado inelutável, constituindo uma fronteira a partir da qual o gasto primário é classificado como irregular e deslocando automaticamente a discussão fiscal para o plano dos ajustes necessários ao cumprimento do limite imposto por até duas décadas.

A Reforma da Previdência foi presidida justamente pela lógica acima esboçada. Não por outra razão, seus principais pontos são a restrição de acesso (idade mínima, regras de transição rígidas e aumento da carência para homens que ingressarem no sistema após a promulgação da PEC) e a redução expressiva de valor dos benefícios, que sequer conta com transição. O resultado deverá ser a diminuição imediata em até 40% do valor dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social - RGPS (considerando os acima do salário mínimo), cujo valor médio é, atualmente, R\$ 1,3 mil. Não há, na Reforma aprovada, dispositivos pelo lado da receita voltados a promover a sustentabilidade previdenciária, como a inclusão de fontes de financiamento da seguridade social para além da folha salarial e da contribuição dos empregados, mesmo diante de um sistema tributário regressivo e de um mercado de trabalho formal em encolhimento por motivos conjunturais e estruturais.

A peça aprovada pelo Parlamento não trata, pois, de uma reforma previdenciária, mas de um conjunto de medidas para conter a despesa, que deve se ajustar ao teto de gastos. A Reforma, no entanto, apenas estabilizará a despesa do RGPS em relação ao PIB até 2026. Para manter o teto, será necessário reduzir a despesa primária, fora o RGPS, em cerca de 4 p.p. de PIB até o décimo ano de vigência da EC 95.² Então, seguindo a lógica aqui já referida, a regra fiscal cria a restrição que faz o gasto público aparecer como excesso, de modo a impor a redução da despesa primária como algo inevitável.

É sob o ângulo do ajuste fiscal que a despesa de pessoal passa

² Para mais detalhes, ver: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/quao-factivel-e-o-cumprimento-do-teto-de-gastos-apos-reforma-da-previdencia>.

a incorporar a agenda de “reformas”. Não haverá propriamente uma reforma administrativa proposta pelo governo, pensada como mecanismo para o aperfeiçoamento da administração pública em seus múltiplos desafios, diante de uma sociedade na qual persistem velhos problemas (notoriamente, as desigualdades), combinados a novos, a exemplo das mudanças etárias e da transição para um novo paradigma produtivo. O que há, novamente, é a agenda pública tragada pelo fiscalismo, este mantra estéril e inconsequente.

Em função das regras fiscais restritivas, a redução da despesa de pessoal aparece no discurso oficial como medida urgente e indispensável. Portanto, a proposta deve girar em torno de novas regras para as carreiras públicas (ingresso, promoção, vencimentos, estabilidade, entre outros) que permitam reduzir a despesa de pessoal. Ademais, está sendo defendida a criação de gatilhos, ativados na hipótese de descumprimento das regras fiscais. A partir daí, ficaria autorizada a redução da folha salarial de todos os entes, de modo que a restrição fiscal induz a reestruturação do Estado.

Em última instância, este modelo de Estado fomenta uma lógica competitiva e individual que, na falta de serviços públicos pensados e executados sob o prisma da solidariedade (por exemplo, em razão da já ventilada flexibilização dos pisos de educação e saúde, mas também da possível redução do quantitativo de agentes envolvidos na prestação dos serviços públicos), deve produzir sujeitos que se tornam gestores de suas próprias necessidades, ficando entregues a sua própria sorte ou dependentes da caridade, nos termos da política social pré-Constituição de 1988.

Vale lembrar que a despesa de pessoal e encargos no governo federal foi de 4,4% do PIB em 2018, abaixo dos valores de 2009 (4,6% do PIB), segundo dados do Tesouro Nacional. Pode-se perceber, entre 2000 e 2018, relativa estabilidade da despesa de pessoal em relação ao PIB. Portanto, a tese da explosão dos gastos de pessoal na União não encontra amparo nas estatísticas.

Ademais, é interessante notar como funciona a categorização oficial, que opõe a despesa obrigatória (especialmente, previdência e pessoal) à discricionária (principalmente o investimento), salientando-se, usualmente, que a dinâmica de crescimento dos gastos obrigatórios implica a redução dos investimentos públicos. Observada a evolução em termos reais dos dois grupos de despesas em um mesmo gráfico, visualiza-se que as despesas de pessoal crescem e os investimentos recuam nos últimos anos, sugerindo-se uma causalidade que, todavia, é apenas um padrão empírico derivado das regras fiscais.

Afinal, caso fossem retirados do teto de gastos e do cômputo do resultado primário, tendo em vista seu papel em sustentar o crescimento da economia e gerar emprego e receitas públicas, os investimentos federais poderiam ser estimulados, sobretudo, em momentos de crise. Por conseguinte, novamente, estamos diante dos sentidos produzidos por certo encadeamento dos dados, que transforma o gasto obrigatório em algo a ser ajustado por uma administração pública presidida por categorias fiscais jamais problematizadas.

O resultado é que, em 2020, a proposta orçamentária traz investimentos num patamar inferior a R\$ 20 bilhões, menos de 30% do previsto em 2014, contribuindo para manter a economia com elevado desemprego. Em 2019, o PIB per capita deve ficar estagnado e o desemprego alcança 12,5 milhões de pessoas, além da perpetuação do déficit primário, tendo em vista a baixa arrecadação.

Ainda no campo das dicotomias criadas pelo par gasto obrigatório x discricionário, é curioso notar que o último polo é tomado como a despesa nobre, aquela que deve ser preservada para que o Estado seja capaz de prestar serviços públicos de qualidade. No entanto, os serviços públicos mais demandados pela população, como segurança, educação e saúde, são intensivos em pessoal, relativizando-se a dualidade gasto finalístico *versus* folha salarial. Afinal, ela serve apenas para construir artificialmente a oposição entre interesse público e funcionalismo, que se torna o mais novo alvo do ajuste fiscal sem fim, este entendido em seu duplo sentido: sem fim = sem término; sem fim = sem finalidade, a não ser o próprio desmonte das instituições estatais, configurando uma espécie de “reforma antiadministrativa”.

Enfim, o que se passa no discurso econômico conservador é um sistema que dispõe os dados de forma que o teto de gastos aparece como limite e a despesa primária, como fator de ajuste. Sob essa chave explicativa, como não se pode deixar de executar despesas obrigatórias, os gastos discricionários acabam sendo penalizados. Daí se depreende que o problema residiria no gasto obrigatório e, em particular, de pessoal, e não na regra fiscal restritiva que implica redução de gastos quando há frustração da receita (resultado primário) ou mesmo como percentual do PIB (teto de gastos), independente da arrecadação. Importa assinalar que, no caso do teto de gastos, não há paralelo no resto do mundo de regra fiscal constitucional que combine congelamento de despesa, vigência por até vinte anos e quase ausência de cláusulas de escape.

O problema não é apenas desvelar a realidade dos dados (a despesa de pessoal não cresce de forma explosiva e não pode ser pensada em oposição à prestação de serviços), mas desarticular uma vi-

19

são cuja eficácia radica no fato de que ela se manifesta como regra objetiva, racional e impessoal. Eis aí o ponto central: o arranjo fiscal no Brasil transforma o normativo em descritivo; o juízo de valor da austeridade se converte em objetividade fática, na medida em que os indicadores fiscais fazem ver um Estado a ser contido, movimento reforçado pelo imaginário fomentado da corrupção como fenômeno exclusivamente de Estado que singularizaria o Brasil e explicaria todas as nossas mazelas.

Portanto, o que está em questão é a gramática das reformas, pensadas predominantemente como contenção de gastos e do Estado. Os textos que o leitor encontrará a seguir cumprem uma função essencial, colocando em suspenso a ideia, materializada em indicador fiscal, de um serviço público inchado e ineficiente. O Estado não é uma negatividade que obsta o desenvolvimento e a iniciativa privada. Pelo contrário, são fartos os exemplos de êxito do setor público, ainda que em condições institucionais muito aquém das ideais, em termos de regras de financiamento, seleção, controle, contratação, entre outras.

Para citar alguns poucos e relevantes casos, não haveria descoberta do pré-sal sem a Petrobras. É verdade que as alterações posteriores no marco legal do regime de partilha estimularam um modelo de exploração do pré-sal aberto às petroleiras estrangeiras, movidas a benefícios fiscais escandalosos e à diminuição dos índices de conteúdo local, em prejuízo das finanças públicas de todos os entes, do desenvolvimento da cadeia produtiva de petróleo e gás e da geração de empregos em território nacional. No entanto, é sabido que as petroleiras privadas não correram riscos que exigiam investimentos vultosos, tal como fez a Petrobras, diante de sua elevada capacidade técnica, viabilizando as descobertas na província do pré-sal. O exemplo é paradigmático para mostrar a diferença entre a lógica de retorno financeiro no curto prazo e a de uma empresa comprometida com o desenvolvimento do país.

O SUS, outro caso ilustrativo, coleciona enormes avanços, expressos na queda de indicadores como a mortalidade infantil. O Brasil é o único país no mundo com sistema universal e no qual o gasto privado é superior ao público. Em média, cada brasileiro contribui com cerca de R\$ 3,50 por dia para financiar o SUS e ter acesso a procedimentos que vão da vacina ao transplante. Os desafios para o sistema são enormes, sobretudo diante dos vazios assistenciais e da transição epidemiológica, nutricional e demográfica em curso, mas seus resultados são inúmeros, mesmo com o subfinanciamento, que já se torna desfinanciamento em razão do congelamento do piso de aplicação

do setor pela EC 95 e do condicionamento do orçamento de saúde à regra de ouro do gasto público, segundo a qual não pode haver emissão de dívida nova para cobrir despesas correntes.³

Os benefícios da seguridade social são outro bom exemplo. Em razão de sua elevada cobertura (superior a 80%), a taxa de pobreza entre idosos é residual no Brasil. Inclusive, a renda previdenciária ampliou sua participação na renda domiciliar desde o início da crise, mostrando seu papel em garantir proteção social, no contexto de queda da renda do trabalho. Além disso, os gastos sociais são fundamentais para reduzir as desigualdades de renda. Estudo da CEPAL mostra que os gastos das aposentadorias, saúde e educação diminuem em quase 17 p.p. o Coeficiente de Gini no Brasil.⁴

Os exemplos citados não esgotam toda a abrangência da ação estatal, mas ilustram o papel do setor público no desenvolvimento e no bem-estar social do país. Por outro lado, é preciso responder aos desafios de uma sociedade ainda muito desigual e vivendo a retomada econômica mais lenta de sua história com um projeto de Estado capaz de garantir a prestação de serviços públicos de qualidade voltados a todos os segmentos sociais. Neste contexto, as carreiras públicas não podem ser reduzidas a despesas obrigatórias que pressionam as regras fiscais, devendo ser pensadas como instrumentos de elaboração e implementação da ação de um Estado do qual a população espera cada vez mais efetividade.

A presente publicação vem em excelente momento, e consiste em raro esforço de questionar a pouco problematizada associação entre reformas e redução de gastos, sustentada na visão (explícita ou tacitamente defendida) do Estado brasileiro como algo ineficiente e excessivo. É ela que preside o desmonte que vem sendo empreendido em diversas organizações e políticas públicas.

Em seu lugar, o conjunto de artigos aponta para o papel do serviço público em temas fortemente relacionados ao interesse coletivo e à vontade popular. Portanto, é possível compreendê-los como uma tentativa de pontuar o papel estratégico até aqui desempenhado por um conjunto de carreiras do setor público, mas também de assinalar os caminhos para o seu aprimoramento, visando à prestação de serviços públicos de qualidade e à promoção do desenvolvimento, com particular atenção para o fato de que o Estado ainda é demasiada-

³ Para mais detalhes, ver: <https://www.viomundo.com.br/blogdasaude/bruno-moretti-alerta-orcamento-do-sus-em-2020-podera-ficar-mais-de-r-30-bi-abaixo-do-minimo-obrigatorio.html>

⁴ Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37747/1/S1500053_es.pdf.

mente fechado à diversidade dos pontos de vista, linguagens e interesses presentes na sociedade brasileira.

É esta a difícil tarefa da qual se incumbe a presente obra. O contexto atual é de ataque a parte substantiva do que se acumulou em termos de capacidade estatal no Brasil. Para fazer frente ao desafio que temos diante de nós, é preciso denunciar o desmonte em curso, mas também propor novas formas de atuação pelas quais o Estado brasileiro se torna apto a processar os pleitos sociais crescentes.

Para tanto, deve haver um esforço de inscrever a questão da organização do serviço público em um novo léxico, de modo que a reforma já não apareceria associada à mera redução de despesas, e sim ao aperfeiçoamento e à democratização de um Estado que deve ser cada vez mais plural e aberto à vontade popular. É justo aí que o presente livro, tratando de setores estratégicos do Estado brasileiro, ocupará papel crucial no debate, desnaturalizando as categorias do discurso hegemônico para o qual o serviço público é apenas um objeto a ser reduzido.

introdução

A volta dos que não foram:
oligofrenia, prepotência e má-fé como funda-
mentos da Reforma Administrativa

José Celso Cardoso Jr.⁵

⁵ Economista pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP), com mestrado em Teoria Econômica e doutorado em Desenvolvimento (com especialização em Economia Social e do Trabalho), ambos pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP). Desde 1996 é técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

Após trinta anos (1988 a 2018) de tentativas frustradas de implementação, com certo momento de contestação mais efusiva entre 2004 e 2014, estão de volta ao cenário nacional a ideologia do Estado mínimo e a Reforma Administrativa de filiação gerencialista que a acompanha. Seu contexto mais amplo remete à crise de múltiplas dimensões pela qual passa o país desde 2015 e às tentativas de respostas dos governos que desde então se sucederam, orientadas, primordialmente, pela redução do tamanho e do papel do Estado na economia e na proteção social, e pela compressão do gasto público. No discurso oficial, a melhoria do ambiente de negócios e o ajuste fiscal resgatariam a confiança e o investimento privado, nacional e estrangeiro, recolocando a economia brasileira na rota da eficiência, da produtividade e do crescimento econômico.⁶

Porém, insensível às consequências reais de tal estratégia, dentre as quais a estagnação econômica, o desemprego elevado, o aumento da pobreza e a volta do país ao mapa da fome, além dos próprios resultados fiscais que não melhoram, a política econômica hoje dobra a aposta na agenda de venda e entrega do patrimônio público e de contenção do gasto público e do investimento direto. Tudo, inclusive estatais lucrativas, está ou será posto à venda. Já o teto de gastos primários (juros e dívida excluídos) implantado por 20 anos por meio da EC 95/2016, que desestrutura a máquina pública e impede os investimentos diretos e gastos sociais de acompanharem o crescimento da população e das receitas, deverá ser mantido a qualquer custo por meio da quebra do piso das despesas obrigatórias.⁷

6 Esta ideia do ajuste fiscal expansionista ecoa na cartilha *Uma Ponte para o Futuro* do MDB, elaborada em 2015, e no Programa de Governo do PSL vencedor das eleições presidenciais de 2018. Para uma reatualização da ideia no contexto atual de 2019, em que já surgem dúvidas sobre a viabilidade do teto de gastos, veja-se *Por que o governo deve cortar gastos para o Brasil crescer*, de Marcos Lisboa, Marcos Mendes e Marcelo Gazzano.

7 Para críticas recentes na imprensa à visão oficial da política fiscal orientada pela austeridade, ver *Por que cortar gastos não é a solução para o Brasil ter crescimento vigoroso* de Esther Dweck, Fernando Maccari Lara, Guilherme Mello, Julia Braga e Pedro Rossi, e *O dinheiro não*

A Reforma da Previdência, PEC 6/2019, centrada na postergação da aposentação e na redução de direitos, que no Regime Geral alcançam em média R\$ 1.280,00, responde a esta lógica. Isoladamente o maior item de despesa do Governo Federal, a previdência pública, como outras políticas sociais previstas na Constituição de 1988, “não cabe mais no orçamento”, de acordo com o discurso conservador. E agora a Reforma Administrativa.

Depois do Regime Geral de Previdência Social, o segundo maior item de gasto primário do Governo Federal são as despesas com pessoal e encargos, que englobam salários de civis e militares dos três Poderes, incluindo ativos, aposentados e pensionistas. Como frear ou reduzir o gasto com pessoal, em torno de R\$ 300 bilhões anuais, se atualmente vigora a estabilidade no funcionalismo e a irredutibilidade salarial? Esta é a questão a orientar as propostas de Reforma Administrativa desde o início da crise e, em particular, nos governos Temer e Bolsonaro/Guedes.

Uma primeira parte da resposta é encontrada na própria Reforma da Previdência (PEC 6/2019) que atinge duramente os servidores civis federais do Regime Próprio (RPPS). Primeiro com a elevação da contribuição previdenciária, que na margem, para maiores remunerações, chega a 22% do salário. Depois com regras de transição que, em alguns casos, amplia em 10 vezes o tempo faltante para se aposentar. Finalmente, com o rebaixamento dos benefícios dos que ingressaram entre 2004 e 2013 no serviço público.

Somando-se tudo, as perdas na aposentadoria futura irão variar entre 10% e 50%.⁸ O curioso é que as necessidades de financiamento do RPPS Civil Federal já foram equacionadas no médio prazo pela introdução da Previdência Complementar em 2013 e demais reformas havidas desde a CF-1988.⁹

Já os objetivos gerais da Reforma Administrativa, amparados ideologicamente por uma série de entrevistas de autoridades, artigos de opinião e documentos oficiais sobre o assunto,¹⁰ consistem em 4 eixos complementares, a saber:

acabou nem irá acabar, mas a democracia corre riscos de Bráulio Santiago Cerqueira.

8 A reforma da previdência e os servidores, FONACATE, 2019.

9 Enquanto isso, as reservas remuneradas e pensões militares, pela proposta do governo, passarão por ajuste brando, mais do que compensado pelos benefícios advindos de nova estrutura remuneratória a ser implantada, cf. PL de reestruturação das Forças Armadas, Governo Federal, 2019.

10 Ver, por exemplo: i. MPDG, *Transição de Governo 2018-2019*; ii. *A Reforma do RH do Governo Federal*, de Ana Carla Abrão Costa, Arminio Fraga e Carlos Ari Sundfeld; iii. Ofício Circular 2/2019 SGDP/ME.

- **Reduzir despesas com o funcionalismo civil**, o que envolve: adiamento por tempo indefinido de concursos; priorização de formas de contratação via terceirização e contratos temporários (Decreto 9.507/2018); rebaixamento dos salários de entrada com alinhamento em relação ao setor privado; revisão das tabelas de progressão no sentido de estendê-las no tempo e impedir que todos os servidores cheguem ao topo remuneratório; possibilidade de redução forçada de jornada com diminuição proporcional de salários (PEC 438/2018);
- **Flexibilizar a estabilidade**: nova regulamentação da demissão por insuficiência de desempenho (PLS 116/2017);
- **Diminuir o número de carreiras e extinguir cargos**: reduzir o número de carreiras do Executivo das cerca de 310 atuais para 20 ou 30; centralizar e racionalizar a gestão do RH; facilitar a mobilidade entre órgãos;
- **Obstaculizar a organização e a atuação sindical**: proibição do desconto em folha da contribuição voluntária sindical e associativa dos servidores (MP 873/2019, que não prosperou no Congresso, mas que ensejou a apresentação do PL 3.814/2019 no mesmo sentido); exigência de compensação do ponto em caso de ausência motivada por atividade sindical (Instrução Normativa 2 SGP/MPDG/2018).

A nova orientação do RH do serviço público, afirma-se, visa incrementar a produtividade por meio de estímulos individuais à concorrência no interior da máquina, e, ao mesmo tempo, combater supostos privilégios, tais como a estabilidade no cargo. Na prática, a Reforma Administrativa é condicionada pela ideologia do Estado mínimo e pelas políticas de austeridade centradas nos cortes de despesa que dificultam a retomada dos investimentos e do crescimento, desprotegem quem mais precisa dos serviços públicos de saúde, educação e assistência, e desorganizam - ao invés de aperfeiçoar - a administração governamental.

Partindo de visão ideologizada e negativa acerca do peso e papel que o Estado deve ocupar e desempenhar em suas relações com os mundos econômico e social no país, os ideólogos e propagandistas dessa agenda ancoram seus dados e argumentos em conclusões infundadas e falaciosas que supõem ser o Estado brasileiro: i) Contrário aos interesses do mercado ou do capitalismo como modo de produção e acumulação dominante nas relações econômicas no país; ii) Grande ou inchado em termos de pessoal ocupado e respectivo gasto total; iii) Caro ou ineficiente em termos de desempenho insti-

tucional; iv) O RPPS federal seria insustentável; v) A estabilidade do funcionalismo seria um privilégio e absoluta; vi) Falido em termos de sua capacidade própria de financiamento e endividamento; vii) Dependente das reformas da previdência, administrativa e microeconômicas para recuperar a confiança dos investidores privados, o crescimento e o emprego.¹¹

Desinformada por mitos, a profecia liberal parece se confirmar: Estado e servidores não cuidam do que fazem ou fazem mal o que se propõem. Oculta-se, assim, a contribuição das próprias reformas liberais e da austeridade para a desestruturação das políticas públicas por elas combatidas. Tudo somado, os discursos e práticas destrutivas que se observam desde a passagem dos governos Lula/Dilma para Temer/Bolsonaro representam não apenas um intuito de redução de gastos públicos sob uma ótica equivocada de ajuste fiscal, mas sobretudo um desejo de reorientação programática das políticas e gastos públicos sob comando de uma visão de mundo liberal-conservadora em termos ideológicos, como também anacrônica e reducionista em termos do peso e papel do Estado em suas relações com a economia e a sociedade na contemporaneidade.

Em essência, tais propostas carecem de compreensão sistêmica sobre os condicionantes e determinantes do desempenho estatal no campo das políticas públicas, algo que pode ser resumido pelo Quadro 1 no que se refere ao tema da chamada Reforma Administrativa em curso.

¹¹ Para uma contestação plena relativa a cada uma das falácias listadas acima, ver CERQUEIRA, B. S. e CARDOSO JR., J. C. **Reforma Administrativa, Mitos Liberais e o Desmonte do Estado Brasileiro: riscos e desafios ao desenvolvimento nacional**. Brasília: RBPO (Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento), vol. 10, n. 2, 2019. Ou ainda o livro **Mitos Liberais acerca do Estado Brasileiro e Bases para um Serviço Público de Qualidade**. Brasília: Afipea-Sindical, 2019.

Quadro 1

Reforma Administrativa Republicana e Democrática

versus

Reforma Administrativa Liberal-Gerencialista do Governo Federal.

REFORMA REPUBLICANA E DEMOCRÁTICA	REFORMA LIBERAL-GERENCIALISTA
Estabilidade funcional e proteção contra arbitrariedades.	Flexibilidade quantitativa por meio da expansão das possibilidades de demissão.
Remuneração adequada e previsível ao longo do ciclo laboral.	Flexibilização remuneratória e redução das despesas com funcionalismo.
Qualificação elevada e capacitação permanente atrelada à progressão e interesse público.	Responsabilização individual pela capacitação e pela progressão funcional.
Cooperação interpessoal e intra/inter organizacional como fundamento do processo de trabalho no setor público.	Promoção da competição interpessoal e da concorrência intra/inter organizacional.
Liberdade de organização e autonomia de atuação sindical	Obstaculização da organização e da atuação sindical

Fonte: Elaboração própria

Reforça essa conclusão acerca do desmonte do Estado nacional sob o governo Bolsonaro/Guedes, três características de personalidade já visíveis dos seus integrantes principais de primeiro escalão ministerial, quais sejam:

- **Oligofrenia** frente às teorias explicativas e evidências empíricas do mundo real, dentro do qual vive e viverá a maior parte dos brasileiros e brasileiras neste século XXI em ebulição;
- **Prepotência**, arrogância e cinismo com os quais os políticos, burocratas e cientistas do atraso vêm tratando assuntos tão complexos como os são, por exemplo, os do crescimento econômico, das finanças públicas e das políticas sociais, ambientais e de ciência, tecnologia e inovação, apenas para ficarmos nos mais evidentes desde o golpe de 2016;
- **Má-fé** por parte dos mesmos políticos, burocratas e cientistas ao ancorar seus diagnósticos e proposições em interpretações não só irreais e falaciosas do ponto de vista da teoria e da história, mas sobretudo negativas acerca das razões da sociabilidade cotidiana, das motivações comportamentais dos agentes econômicos e demais atores sociais, como ain-

da, negativas acerca da própria natureza e funcionamento das instituições do Estado brasileiro.

É claro que tais características se espriam diferenciadamente pelos três núcleos principais de composição do atual governo, mas estão presentes em todos eles, conforme Quadro 2 abaixo, a saber:

Quadro 2

Frações de Classe no Poder no Governo Bolsonaro

	Desenho geral de ocupação do poder de Estado	Orientações Gerais para a Ação Governamental e as Políticas Públicas
1. Núcleo ideológico-diversionista	<p>1.1 Clã da família Bolsonaro</p> <p>1.2 Olavistas</p> <p>1.3 Segmentos de Igrejas Evangélicas</p>	<p>Manter a dissonância cognitiva, a moral dos bolsonaristas em alta, dando a eles representatividade e amparo psicológico ao ideário conservador que sustentou a campanha eleitoral.</p> <p>Fidelizar os seguidores do bolsonarismo, desviar a atenção, causar indignação e tristeza entre os progressistas, enquanto os núcleos 2 e 3 colocam em prática suas agendas.</p> <p>Valorização da mediocridade travestida de intelectualidade.</p>
2. Núcleo jurídico-policial-militar	<p>2.1 Lavajatistas</p> <p>2.2 Militares (forças armadas e aparato policial-repressivo)</p> <p>2.3 Segmentos do poder judiciário</p>	<p>.Composto por profissionais alinhados ao projeto de poder, sabem operar o Direito e a máquina repressiva do Estado a seu favor.</p> <p>.Dar sustentação aos outros dois núcleos, por meio da abertura de processos civil e penal contra adversários, mobilizando instrumentos jurídicos, fiscalizatórios e intimidatórios do Estado para acuar e amedrontar os opositores da agenda neo-liberal.</p>

<p>3. Núcleo econômico-liberal</p>	<p>3.1 Fundamentalistas de mercado (todo o setor financeiro e segmentos dos setores produtivos), com destaque para os conglomerados da mídia empresarial</p> <p>3.2 Latifundiários</p> <p>3.3 Segmentos da burocracia pública</p>	<p>Formado por neoliberais fundamentalistas, tem como objetivo colocar em prática a agenda do mercado e a máxima valorização possível dos capitais.</p> <p>Essa agenda consiste em: abertura da economia ao capital estrangeiro, ajuste fiscal pelo lado da despesa, com privatizações amplas e rápidas, redução do papel do Estado na regulação da atividade econômica, na prestação de serviços e no fornecimento de bens e programas sociais, desregulamentação e rebaixamento do trabalho e máxima desvinculação orçamentária possível.</p> <p>Tentativa de fundamentação científica de interesses particulares a partir de uma pseudo superioridade da economia dogmática como instrumentação técnica.</p>
------------------------------------	---	---

Fonte: Elaboração própria a partir das seguintes referências: i) DIAP: Silvio Almeida, Sobre política, distração e destruição; ii) Teoria e Debate: Antônio Augusto de Queiroz, Agenda e modus operandi do governo Bolsonaro; iii) Fundação Perseu Abramo: Os grupos de interesse no governo Bolsonaro.

Dessa forma, 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 crescente 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. Nesse sentido, 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 recentes de construção da República, da Democracia e do Desenvolvimento no espaço nacional.

Por fim, em linha oposta, visando alargar o horizonte de discussões e de proposições sobre o tema, indicamos abaixo algumas diretrizes gerais para, posteriormente, avançarmos no detalhamento técnico e jurídico adequado a uma Reforma Administrativa de índole republicana e democrática, voltada para um serviço público efetivo e de qualidade, condição sine qua non para o próprio desenvolvimento nacional em suas dimensões geopolítica, econômica, social, ambien-

tal e institucional.

- Medidas para conferir mais e melhor transparência dos processos decisórios intragovernamentais e nas relações entre entes estatais e privados, bem como sobre resultados intermediários e finais dos atos de governo e das políticas públicas de modo geral. Este é um dos principais campos de atuação republicana contra a visão moralista e punitivista de combate à corrupção no país.¹²
- Medidas para democratização da gestão pública: reforço dos princípios e mecanismos ligados ao mérito, à transparência, à autonomia, à mobilidade e à responsabilidade, tanto em nível individual como organizacional.
- Medidas para aperfeiçoamento cotidiano da gestão pública: instauração e difusão de novas tecnologias de informação, gestão e comunicação intra e inter pessoais e organizacionais no âmbito do setor público e em suas relações com o mercado e a sociedade.
- Medidas para estimular mais participação social e melhor controle público sobre os poderes da União (Executivo, Legislativo, Judiciário) e Ministério Público, nos três níveis da federação. O empoderamento social no âmbito de conselhos e outras instâncias de compartilhamento de poder no âmbito dos três poderes constitucionais (e Ministério Público) é condição fundamental para o reequilíbrio de poder e valorização da esfera pública no país.
- Medidas de recuperação e ativação das capacidades estatais de planejamento governamental e de coordenação estratégica dos investimentos e demais decisões das empresas estatais. Neste particular, é preciso compatibilizar a sustentabilidade empresarial de longo prazo com a função social pública das estatais, já que a eficiência microeconômica de curto prazo não pode estar acima da eficácia macroeconômica e da efetividade

¹² No tocante à corrupção, a concepção neoliberal que tem sido predominante no Brasil criminaliza a política, legitima a adoção de leis, procedimentos e jurisprudências de exceção, prega a entrega do patrimônio público e dos serviços essenciais para o controle das grandes empresas privadas. Mas os brasileiros finalmente estão tomando consciência de que este caminho antidemocrático e antirrepublicano leva, ao contrário da visão simplista e punitivista, ao máximo de corrupção. Isto porque a corrupção não diz respeito especificamente ao Estado e à dimensão política do poder, mas sim às relações espúrias que se estabelecem entre interesses privados / privatistas e o Estado / esfera pública. Dito assim, a corrupção não é importante apenas na explicação da formação do Estado nacional, mas está também vinculada ao problema da desigualdade na medida em que esta é historicamente (re)produzida e mantida, essencialmente, pela corrupção do poder. Desta maneira, a luta contra a corrupção deve ser concebida de modo subordinado ao aprofundamento do caráter democrático e republicano do Estado brasileiro.

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

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

capítulo I

O sentido da carreira de planejamento e orçamento para o desenvolvimento brasileiro e as implicações do seu desmonte para as políticas públicas nacionais

Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (ASSECOR)¹²

¹² **Fernando Sertã Meressi**, Analista de Planejamento e Orçamento, Doutor em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pelo CEAM/ UnB. **Leonardo David da Silva Luiz**, Analista de Planejamento e Orçamento, Mestre em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPCIS/ UERJ).

Neste capítulo abordaremos a importância do planejamento e do orçamento federal para o desenvolvimento brasileiro, e como a carreira de Planejamento e Orçamento se insere neste processo. Antes disso, apresentaremos nesta introdução breves informações sobre essa Carreira.

A carreira de Planejamento e Orçamento exerce as atribuições de planejamento público e administração orçamentária. Entre as quais, estão: i) o estudo, a análise e a interpretação da legislação econômico-fiscal, orçamentária e de planejamento; ii) a supervisão, coordenação e execução de atividades relativas à elaboração, acompanhamento e execução do Plano Plurianual – PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual - LOA; e iii) o desenvolvimento de sistemas informatizados de planejamento e orçamento, como o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP. A carreira foi instituída durante o governo José Sarney. É composta por dois cargos, a saber: i) Analista de Planejamento e Orçamento (APO); e ii) Técnico de Planejamento e Orçamento (TPO). Por meio da Lei nº 11.890/2008, tornou-se parte do Grupo das Carreiras de Gestão Governamental, juntamente com outras, como a de Técnicos de Planejamento e Pesquisa do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada); a de Finanças e Controle; e a de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Atualmente, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), da Secretaria Especial de Fazenda (SEF), que integra da estrutura do Ministério da Economia, é o órgão supervisor da Carreira. De acordo com dados do Portal da Transparência do Governo Federal, referentes ao mês de julho de 2019, a Carreira é formada por 606 servidores ativos, sendo 542 APOs e 64 TPOs. A maior parte desses servidores está em exercício no Ministério da Economia (347 APOs e 34 Técnicos), e os demais ocupando cargos e funções em diversos órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, municipal e distrital, nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e no Ministério Público.

As funções de Planejamento e Orçamento, exercidas por servidores da Carreira, integram o chamado Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF), organizado e normatizado pela Lei nº 10.180/2001. Consoante esta Lei, o SPOF tem as seguintes finalidades:

- i. formular o planejamento estratégico nacional;
- ii. formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social;
- iii. formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;
- iv. gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal; e
- v. promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

Visando atingir essas finalidades nobres, porém ambiciosas, o SPOF assume função de grande relevância no Estado enquanto agente regulador da ordem econômica e social e indutor de um modelo de desenvolvimento que atenda, ao mesmo tempo, às necessidades da livre iniciativa e aos ditames da justiça social, conforme reza a Constituição Federal de 1988.

1. Planejamento do Desenvolvimento

As finalidades do SPOF possuem estreita relação com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos no art. 3º da Constituição Federal (CF) de 1988¹⁴. Como será sustentado ao longo desta seção, o planejamento constitui-se em um pré-requisito para o desenvolvimento brasileiro. E neste trabalho, consideraremos como “desenvolvimento” evoluir na conquista desses objetivos fundamentais, mencionados a seguir:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;

¹⁴ Os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil já foram referência para algumas iniciativas de planejamento de longo prazo, tais como o livro “Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento” (IPEA e Assecor, 2017) e a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes), do Governo Federal, concebida em 2018 (Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/endes>).

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

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

Evoluir nas conquistas dos objetivos fundamentais previstos na Constituição Federal requer, por um lado, desenvolvimento econômico, especialmente num ambiente de acirrada concorrência internacional onde países e capitais pujantes subjagam os mais fracos. O desenvolvimento econômico também é mais premente em países como o Brasil, onde boa parcela da população está desempregada ou empregada informalmente, e carece de bens e serviços básicos, como alimentação saudável, moradia digna e acesso à educação e saúde de boa qualidade. Até mesmo a defesa nacional, que pode propiciar a soberania de fato do país diante de outros Estados, depende da construção da base material que lhe proporcione os meios necessários para dissuadir intervenções de outras nações.

Tendo isso em vista, de acordo com Wallerstein (2004), um dos próceres da abordagem do sistema-mundial, desenvolvimento econômico significa se especializar em atividades que proporcionam alto valor agregado dentro das cadeias globais de valor. Tais atividades são associadas pelo referido autor àquelas típicas de monopólio (mais precisamente, oligopólio). Nesses segmentos oligopolizados, na medida em que é baixa a concorrência, abre-se espaço para a geração de altos rendimentos. Entretanto, não é fácil quebrar as barreiras à entrada nesses segmentos econômicos mais lucrativos – barreiras tais como patentes ou pesados investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) -, sobretudo, se se leva em conta que os países, e seus respectivos capitais nacionais, não estão em pé de igualdade para competirem nesses setores. Enxerga-se, assim, a necessidade de apoio estatal aos capitais baseados nos países em desenvolvimento, visando tornar menos desigual tal competição e possibilitar seu ingresso nos setores econômicos mais lucrativos.

Nesse mesmo sentido, o economista Dani Rodrik (2013) sustenta que a essência do desenvolvimento é a mudança estrutural, que significa mover trabalhadores das atividades tradicionais, de baixa produtividade, para as modernas, de alta produtividade. Nesse processo de desenvolvimento, Rodrik (2013) argumenta que os países que tiveram menor intervenção estatal não foram os mais bem sucedidos. Comparou as políticas econômicas de 4 países em desenvolvimento (Brasil, China, Índia e México), e concluiu que os asiáticos obtiveram desempenho bem superior aos latino-americanos nas últimas décadas. Frisou também que China e Índia são caracterizadas por maior

intervenção governamental que os outros dois países, quer no comércio e nas transações financeiras internacionais, quer no que tange ao mercado doméstico. No tocante à China, o autor argumenta:

“De fato, é impossível explicar o sucesso da China em tirar proveito das cadeias globais de valor sem considerar a miríade de políticas estatais que os formuladores de políticas chineses utilizaram para impulsionar os investimentos, os quais, de outra forma, não seriam realizados. Essas políticas incluem subsídios diretos, requisitos de conteúdo local e uma taxa de câmbio subvalorizada.” (RODRIK, 2013, p. 52) (tradução nossa)

As visões de outros autores renomados mundialmente, como Chang (2004) e Wade (2003), também corroboram as proposições acima, da importância do apoio estatal nos processos de *catch-up* dos países de industrialização tardia. Conforme apontado por Chang (2004) com base na perspectiva histórica, os capitais privados dos países mais desenvolvidos ampararam-se nos respectivos Estados durante seus processos de *catch-up*. De acordo com o referido autor, praticamente todos os países desenvolvidos usaram ativamente políticas industriais, comerciais e tecnológicas intervencionistas para promover a indústria nascente durante o período de *catch-up*.

Wade (2003) também frisa o apoio estatal no processo de desenvolvimento dos países mais ricos. Consoante esse autor:

“Quase todos os países agora desenvolvidos passaram por estágios de política protecionista antes que as capacidades de suas empresas chegassem ao ponto em que uma política (mais ou menos) de livre comércio fosse declarada de interesse nacional. A Grã-Bretanha era protecionista quando tentava alcançar a Holanda. A Alemanha era protecionista quando tentava alcançar a Grã-Bretanha. Os Estados Unidos eram protecionistas ao tentar alcançar a Grã-Bretanha e a Alemanha. O Japão foi protecionista durante a maior parte do século XX até a década de 1970, Coreia e Taiwan até a década de 1990.” (WADE, 2003, p. 9). (tradução nossa)

Constatada a importância do apoio estatal para o desenvolvimento econômico, sobretudo, no que tange aos países em desenvolvimento, necessita-se agora que a intervenção governamental ocorra de forma eficiente e efetiva. Para tanto, é mister direcionalidade, coordenação de ações e racionalidade, ou seja, **planejamento**. Antes disso, precisa-se de vontade política para alterar a estrutura de poder em desfavor daqueles cidadãos nacionais e estrangeiros que se beneficiam da situação de subdesenvolvimento, em prejuízo da maioria

da população. E nesse processo, o planejamento pode ser um instrumento valioso para alterar tais estruturas que favorecem a desigualdade social. Segundo Carlos Matus, o planejamento aparece como indispensável para superar o subdesenvolvimento, desviando o curso natural do “modelo de mercado”. Conforme esse autor, o planejamento pode alterar as estruturas de poder em prejuízo daqueles que se beneficiam do jogo espontâneo das forças econômicas.

Alterar as estruturas produtivas e de poder, especializando-se em atividades que geram altos rendimentos nas cadeias globais de valor e distribuindo de forma mais equânime os frutos do desenvolvimento, não é algo que ocorre da noite para o dia. Em outras palavras, necessita-se de **planejamento estratégico de longo prazo**, saber aonde se quer chegar e qual o caminho a ser trilhado. Para iluminar este caminho, pode-se construir cenários prospectivos, considerando megatendências mundiais e identificando fatos portadores de futuro. A esse respeito, dois trabalhos recentes sobre planejamento de longo prazo contaram com participação importante de Analistas de Planejamento e Orçamento: i) o livro “Brasil 2035 – Cenários para o Desenvolvimento¹⁵”, resultante de parceria entre a Associação Nacional dos Servidores das Carreiras de Planejamento e Orçamento (Assecor) e o IPEA; e ii) a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes)¹⁶ do Governo Federal, concebida em 2018.

Até esta parte do texto, demos mais ênfase ao desenvolvimento econômico. Todavia, apenas esta ótica do desenvolvimento é insuficiente para se evoluir na conquista dos objetivos fundamentais previstos no art. 3º da CF. É preciso que o planejamento seja voltado para reduzir a pobreza, a marginalização e as desigualdades sociais e regionais. Para tanto, deve-se observar atentamente a questão do emprego, haja vista o espectro do desemprego estrutural que aflige a sociedade contemporânea. É preciso ainda que o planejamento também tenha olhar atento sobre públicos vulneráveis, que necessitam de políticas públicas específicas, tais como as voltadas para as mulheres, para a promoção da igualdade racial, para as pessoas com deficiência, indígenas, população em situação de rua etc.

Também não pode escapar ao planejamento nacional a questão da sustentabilidade ambiental, o que torna ainda mais complexa a função dos planejadores. O desenvolvimento econômico e social não pode se dar à custa das futuras gerações. Mudanças climáticas, biodi-

15 Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento. - Brasília: Ipea; Assecor, 2017.

16 Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/endes>.

versidade, poluição do ar, do solo, dos rios e dos mares, desmatamento, a questão do uso múltiplo das águas, consumo sustentável, saúde ambiental, entre outros temas afetos ao meio ambiente, são incontornáveis à função de planejar. Nesse sentido, ao se buscar o desenvolvimento econômico e social, o planejamento deve prever políticas públicas que sejam harmônicas com a sustentabilidade.

Focando agora no contexto brasileiro atual, a partir da leitura de alguns autores, como Carvalho (2016) e Sicsú (2019), pode-se inferir que o Brasil vivencia uma situação de depressão econômica. De acordo com os referidos autores, as depressões são fenômenos de longo prazo, ocorridos após forte queda do produto (PIB), em que a produção não consegue recuperar a tendência dos níveis pré-crise. No caso brasileiro, após as quedas acentuadas de 2015 (-3,5%) e 2016 (-3,3%), o PIB “patina” e ainda não conseguiu recuperar seu patamar real de 2012.

Nas depressões, em geral, consumidores deixam de consumir, mesmo aqueles que se encontram empregados, pois estão receosos com a possibilidade do desemprego. Além disso, nas depressões exacerba-se o problema das dívidas acumuladas pelas famílias. Por seu turno, empresários deixam de investir, uma vez que estão desestimulados com as perspectivas das vendas futuras e vivenciam quadro de elevada capacidade ociosa de suas firmas. Como solução, a ortodoxia econômica propõe políticas pelo lado da oferta, como corte de custos, mormente trabalhistas (perda de direitos trabalhistas). Já a heterodoxia advoga que somente um choque exógeno reativaria a economia, tais como aumento das exportações ou gasto público. Aumento das exportações depende, em grande medida, do ritmo da economia mundial, sendo que, em meados de 2019, não se vislumbra melhorias nesse cenário. Sob a governança do país, restaria o gasto público. Alguns defendem que não há recursos; outros dizem que estes existem (por exemplo, vultosos montantes de reservas internacionais¹⁷ e saldo da conta única do tesouro, sem falar na própria hipótese de emissão monetária) e poderiam ser utilizados para reaquecer a economia. Neste caso, os entraves seriam as regras fiscais que impedem a política anticíclica (em especial, o teto de gastos previsto na Emenda Constitucional nº 95/2016). Se se concorda que não há recursos públicos, a solução é esperar que as forças de mercado construam a saída, o que, na melhor das hipóteses, geralmente leva um bom tem-

17 Autores, como Jan Kregel (2008), argumentam que as reservas internacionais excessivas podem ser uma fonte potencial de financiamento do desenvolvimento. Pensando nisso, o Brasil possui, em meados de 2019, cerca de US\$ 380 bilhões em reservas internacionais. Uma pequena parcela disso, caso despendida de forma planejada, poderia dar bom fôlego à economia brasileira, inclusive aumentando a sua produtividade no futuro.

po, como reconhecem até defensores da “austeridade”. Se se acredita que os recursos existem, há de despendê-los da melhor maneira possível, de forma planejada, quiçá mediante investimentos em infraestrutura econômica e social, despesas com educação e C,T&I, os quais, concomitantemente, contribuiriam para elevar a produtividade da economia brasileira no futuro.

O principal instrumento de planejamento centralizado governamental é o Plano Plurianual (PPA), previsto no art. 165 da Constituição. Ele compreende grande parte das políticas públicas federais, sejam financiadas pelas LOAs, sejam por recursos extraorçamentários. A partir da nossa leitura de Garcia e Cardoso Jr. (2015), depreendemos que, um primeiro requisito para o PPA alcançar bons resultados, é ter direcionalidade, saber aonde se quer chegar, e como chegar. Para tanto, entendemos que é preciso congruência das políticas públicas previstas no Plano e racionalidade, no sentido de definir as melhores formas de intervir, inclusive quanto à utilização eficiente dos recursos escassos. A elaboração do PPA seria então o momento de se pensar nas melhores iniciativas para atingir os objetivos pretendidos pelo governo e respectivas metas, levando-se em conta os recursos disponíveis. Na definição dos objetivos do PPA, e mesmo dos meios utilizados para alcançá-los, é fundamental escutar a população, mediante participação social, ocasião em que os beneficiários das políticas podem dar ciência de suas necessidades aos decisores (estes últimos, não raro, podem não conhecer as reais necessidades do público-alvo das políticas).

Em termos territoriais, o PPA dialoga, em sua essência, com o desenvolvimento regional. O art. 165, § 1º, da Constituição, determina que “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Aqui, o constituinte também manifestou preocupação com o desenvolvimento regional, podendo ser o PPA um importante instrumento para a redução das desigualdades regionais, não só planejando as intervenções do governo federal no território, mas também sinalizando para outros atores - entre eles governos estaduais, municipais e setor privado - como se dará sua atuação, favorecendo a coordenação entre eles. Destarte, o PPA deve estar voltado para reduzir as desigualdades regionais, como estabelece o art. 3º da Constituição.

Os servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento têm participado, diretamente, da coordenação e elaboração de diversos PPAs, desde o PPA 1996-1999 (Brasil em Ação). Tomando como referência

o próximo, o PPA 2020-2023 (PLN nº 21/2019-CN), que reflete as políticas públicas, orienta a atuação governamental e define diretrizes, objetivos, metas e programas, podemos citar como decorrência das atividades realizadas por esses servidores os seguintes exemplos de programas finalísticos, por área:

- **Econômica**

- 1) Programa: 1031 - Agropecuária Sustentável

Objetivo: 1203 - Promover o desenvolvimento da agropecuária sustentável

- **Social**

- 2) Programa: 5021 - Gestão e Organização do SUS

Objetivo: 1217 - Aperfeiçoar a gestão do SUS visando a garantia do acesso a bens e serviços de saúde equitativos e de qualidade

- **Ambiental**

- 3) Programa: 1041 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais

Objetivo: 1227 - Fortalecer a conservação, o uso sustentável e a repartição de benefícios do uso da Biodiversidade e dos Recursos Naturais, de forma a combater e reverter as suas perdas e a redução dos serviços ecossistêmicos, por meio de políticas públicas integradoras.

Acrescenta-se que o PPA 2020-2023 foi coordenado pela Subsecretaria de Planejamento Governamental, da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP), do Ministério da Economia, com amplo envolvimento da Carreira nesse processo.

2. A Carreira de Planejamento e Orçamento e a alocação de recursos públicos para o desenvolvimento

No orçamento do Governo Federal, tanto as receitas estimadas quanto as despesas fixadas atingiram R\$ 3,8 trilhões¹⁸ no PLOA 2020 (princípio do orçamento equilibrado), sendo que R\$ 1,0 trilhão se refere ao refinanciamento da dívida pública federal. Estes números dão a dimensão do vulto das despesas contidas no orçamento federal, sendo

¹⁸ Os R\$ 3,8 trilhões dizem respeito à soma dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais.

que os servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento, na medida em que devem subsidiar tecnicamente os tomadores de decisão, têm grande responsabilidade quanto à boa alocação desses recursos, devendo buscar a eficiência e a equidade, em linha com os objetivos fundamentais previstos no art. 3º da Constituição.

O orçamento é uma peça que consolida a origem dos recursos públicos e o seu destino, isto é, expressa quem paga a conta e quem se apropria dos valores. Considerando que a atuação da Carreira está mais voltada para o lado da despesa, por meio das dotações orçamentárias é possível saber quais as áreas privilegiadas ou preteridas e, muitas vezes, quais grupos de interesse estão se beneficiando da redistribuição de recursos realizada pelo Estado. Desse modo, a alocação terá impacto, por exemplo, na desigualdade social. É bem verdade que grande parte do orçamento (mais de 90%) é composta de despesas legalmente obrigatórias. Nestes casos, cabem aos servidores da Carreira verificar o fiel cumprimento da Lei.

A Carreira e a Política Fiscal

Quanto à política fiscal, os servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento também exercem a função de monitorar os agregados das contas públicas, com vistas ao cumprimento das metas fiscais definidas em Lei. Parte desses servidores se dedica às estimativas de receitas e de despesas obrigatórias. Outros administram os limites orçamentários disponíveis às despesas discricionárias. Tudo isso visando ao cumprimento das metas fiscais.

Cronologicamente, na sequência do PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)¹⁹ é o instrumento normativo-legal em que se evidencia a colaboração da Carreira para a política fiscal formulada pelo Presidente da República, em conjunto com o Ministro da Economia e sua respectiva equipe técnica. Entre as atribuições conferidas pela Lei Complementar nº 101/2000 (a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) à LDO, estão o estabelecimento do Anexo de Metas Fiscais (resultado primário do exercício seguinte e dos dois subsequentes, medido por meio da diferença entre receitas primárias e despesas primárias²⁰) e o Anexo de Riscos Fiscais (avaliação dos passivos contingentes e ou-

19 ALDO, conforme o § 2º do art. 165 da Constituição Federal de 1988, compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

20 Excluindo-se as receitas e a despesas com juros.

tros riscos capazes de afetar as contas públicas, bem como as providências a serem tomadas nesse caso).

Cabe enfatizar que o processo de elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) é conduzido pela SOF e abrange as seguintes etapas: i) Planejamento do Processo; ii) Elaboração do texto do PLDO e dos Anexos do PLDO; iii) Consolidação do PLDO; e iv) Elaboração e Formalização da Mensagem Presidencial que envia o PLDO ao Congresso Nacional.

Menciona-se, também, em atendimento à LRF e à LDO, a publicação dos Relatórios Bimestrais de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, processo coordenado por servidores lotados na SOF, em articulação com pares de outros órgãos integrantes da estrutura do Ministério da Economia. Tais Relatórios expressam o monitoramento do cumprimento da meta fiscal definida na LDO.

Por fim, ressalte-se a participação da Carreira na elaboração do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira e o Cronograma de Execução Mensal de Desembolso (“Decreto de Contingenciamento”), editado pelo Chefe do Poder Executivo em até 30 (trinta) dias após a publicação da LOA, com vistas ao cumprimento da meta de resultado primário.

A Carreira e a Política Orçamentária

A boa alocação de recursos exige avaliação da “relevância” e do “desempenho” da política pública,²¹ de modo a orientar os tomadores de decisão no caminho da compatibilização entre o orçamento e os objetivos fundamentais da República. Quando avalia a relevância da política pública, o servidor deve: i) verificar a necessidade da política para a sociedade; ii) observar se a política pública está alinhada com as prioridades governamentais; e iii) analisar se é papel do governo federal ofertá-la. Por seu turno, quando avalia o desempenho, deve observar: a efetividade; a eficácia; a eficiência operacional (relação entre insumos e produtos); a eficiência alocativa (relação entre recursos e resultados); e a economicidade da política.

Em relação à política orçamentária, a participação da Carreira é ressaltada no processo de elaboração e o envio do Projeto de Lei

21 Relevância e desempenho são critérios que orientam as avaliações de programas implementadas pelo Tesouro canadense. Ver: **“Assessing Program Resource Utilization When Evaluating Federal Programs”, 2013**. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/audit-evaluation/centre-excellence-evaluation/assessing-program-resource-utilization-evaluating-federal-programs.html>.

Orçamentária (PLOA)²² ao Congresso Nacional, com base em alguns pressupostos que merecem destaque: i) o orçamento é visto como instrumento de viabilização do planejamento governamental, ou seja, do PPA; ii) ênfase na análise da finalidade do gasto público, mediante a avaliação das ações orçamentárias; e iii) a projeção de receitas e a fixação de despesas com o intuito de se atingir as metas fiscais fixadas na LDO e cumprir a EC nº 95/2016.

Coordenado pela SOF, o processo de elaboração do PLOA é uma atividade complexa, abrangendo diversas instâncias do Poder Executivo federal, tais como a Presidência da República, diversos órgãos do Ministério da Economia, órgãos setoriais e unidades orçamentárias. Abarca também os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União.

Basicamente, esse processo compreende as etapas de: i) Planejamento do Processo de Elaboração; ii) Elaboração da Pré-proposta (captação da pré-proposta por órgão setorial); iii) Estudo, Definição e Divulgação de Limites para a Proposta (estabelecimento de referencial monetário para apresentação da proposta orçamentária dos órgãos setoriais); iv) Captação da Proposta Setorial (proposta orçamentária dos órgãos setoriais é detalhada no SIOP); e v) Elaboração e Formalização da Mensagem Presidencial que envia o PLOA ao Congresso Nacional.

Ao longo de cada exercício financeiro, após a publicação da LOA, servidores da Carreira prestam apoio técnico no processo de alterações orçamentárias, por meio da elaboração e da execução dos créditos adicionais (suplementares²³, especiais²⁴ e extraordinários²⁵), que são autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei do Orçamento.

Frise-se também a importância dos servidores da Carreira nos órgãos setoriais e unidades orçamentárias. Em exercício em todos os ministérios, eles são responsáveis pela elaboração das respectivas propostas setoriais de orçamento encaminhadas ao órgão central (SOF), e, no decorrer do exercício financeiro, pela administração orçamentária durante a fase de execução da despesa.

22 De acordo com o princípio orçamentário da universalidade, a LOA deve compreender a estimativa de receitas e a fixação de despesas de todos os Poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público (§ 5º do art. 165 da CF de 1988 e caput do art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964).

23 Destinados a reforço de dotação orçamentária.

24 Destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica.

25 Destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública

3. Considerações Finais

Conclui-se que, com base no que foi exposto anteriormente, um eventual “desmonte” da Carreira de Planejamento e Orçamento implicaria um alto custo social, econômico e ambiental para o Estado e a sociedade brasileira.

Em âmbito estatal, haveria graves prejuízos no que concerne à capacidade do Estado brasileiro em elaborar e implementar políticas públicas, tendo em vista que a Carreira é detentora, quase que exclusivamente, dos conhecimentos técnicos necessários à execução das funções de planejamento governamental e orçamentação pública.

No plano social, sem o pleno exercício dessas funções, os recursos públicos destinados às áreas de saúde, educação, assistência social etc tenderiam a não ser despendidos de forma planejada, comprometendo a otimização dos recursos e mesmo a oferta desses serviços para parte da população. Além disso, direitos humanos fundamentais previstos em lei e na Carta de Magna de 1988 correriam riscos de não serem efetivados.

Em tais circunstâncias, o “marco social” ou civilizatório e o Estado Democrático de Direito previstos no ordenamento jurídico vigente estariam, por consequência, ameaçados.

Nesse sentido, sem a plena concretização das atribuições do SPOF, é pouco provável que o Brasil se torne, no médio e longo prazo, um país socialmente justo, economicamente competitivo e ambientalmente sustentável.

Referências Bibliográficas

CARVALHO, Fernando Cardin. *Is this 'it'? An outline of a theory of depressions*. **Brazilian Journal of Political Economy**, vol. 36, nº 3 (144), pp. 451-469, July-September/2016.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo, Editora UNESP, 2004.

GARCIA, Ronaldo C. e CARDOSO JR. José Celso. *Subsídios para repensar o sistema federal de planejamento*. In: CARDOSO JR. José Celso e CUNHA, Alexandre (Org.). **Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas**. IPEA, Brasília, 2015.

IPEA; ASSECOR. **Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Associação Nacional dos Ser-

vidores da Carreira de Planejamento e Orçamento. – Brasília, 2017.

KREGEL, JAN. *Há alternativas para as estratégias de desenvolvimento da América Latina?* In DOS SANTOS, Theotônio (coord.) e MARTINS, Carlos E. e BRUCKMANN, Mônica. **Países Emergentes e os Novos Caminhos da Modernidade**. Cátedra UNESCO em Economia Global e Desenvolvimento Sustentável, Brasília, 2008.

RODRIK, Dani. *The Past, Present, and Future of Economic Growth*. **Global Citizen Foundation. Working Paper 1**, 2013.

SICSU, João. *Brasil: É uma depressão, não foi apenas uma recessão*. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 23, n. 1, p. 1-41, jan./abr. 2019.

WADE, Robert. *What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of “development space”*. **Working Paper n. 31, Crisis States Programme, Development Research Centre, DESTIN, LSE**, June 2003.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The World-System Analysis: an introduction**. Durham/ London: Duke University Press, 2004.

capítulo II

Profissionalizando as políticas sociais: o sentido da carreira de analistas técnicos de Políticas Sociais (ATPS) para o desenvolvi- mento brasileiro e os riscos do seu desmonte

Associação Nacional da Carreira de Desenvolvimento
de Políticas Sociais (ANDEPS)²⁶

²⁶ **Rubens Bias**, Analista de Políticas Sociais. Graduado em psicologia e com MBA em Administração Pública. Trabalha com políticas de equidade no Ministério da Saúde. **Rodrigo Morais Lima Delgado**, Analista de Políticas Sociais. Cientista social com especialização em gestão pública e mestrado em governança e desenvolvimento, trabalha com gerenciamento de processos no Ministério da Cidadania. **Ariana Frances**, Analista de Políticas Sociais. Graduada em Direito-USP, especialista em direito público e mestranda em Governança e Desenvolvimento. Atua em gerenciamento de riscos no Ministério da Cidadania..

Com a Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro declara a garantia de bem-estar social como objetivo da sua atuação. A “Constituição Cidadã”, em seu artigo 3º, define como objetivos fundamentais da República: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e a marginalização reduzindo as desigualdades sociais e regionais; bem como a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Tais objetivos colocam um grande desafio para o Estado brasileiro e seu alcance depende inevitavelmente da promoção de políticas sociais capazes de alcançar todos os cidadãos e cidadãs brasileiras.

Reforçando a questão da promoção do desenvolvimento social, a Constituição de 1988 define em seu artigo 6º que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados.

Ao destacarmos esses dois pontos do texto legal supremo que rege o Estado brasileiro, fruto de um pacto social democrático que contou com as mais diversas forças políticas, queremos deixar claro que o estabelecimento do Estado de Direito constitui um avanço civilizatório importante em que o poder político está submetido a regras jurídicas.

O contexto de pobreza e de desigualdade de acesso a serviços impõe à sociedade brasileira um tremendo esforço para alcançarmos um patamar civilizatório que promova a dignidade humana de forma ampla. Para tanto, os gastos sociais federais em políticas sociais passaram de 11,24% do PIB em 1995 para 15,54% em 2010, segundo dados de pesquisas do IPEA²⁷.

27 Castro, Jorge Abrahão de *et al.* **Nota Técnica Gasto Social Federal: uma análise da prioridade macroeconômica no período 1995-2010.** Brasília, DF. IPEA, 2015.

Ainda que o Brasil tenha avançado com investimento estatal em políticas sociais e esse investimento tenha contribuído para a melhoria de indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que passou de 0,522 em 1980 para 0,73 em 2012²⁸, com a redução da mortalidade infantil em 77% nos últimos 22 anos, e com bons resultados no atingimento dos objetivos do milênio²⁹, nossos gastos ainda estão abaixo de gastos dos países que fazem parte da OCDE (20% do PIB em média com políticas sociais)³⁰ e um caminho a ser percorrido para o aperfeiçoamento das políticas sociais, principalmente considerando os desafios colocados ao Estado brasileiro pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

1. Os Analistas de Políticas Sociais na Profissionalização da Gestão das Políticas Públicas

Dessa forma, cumprir os objetivos definidos pela Constituição passou a ser uma tarefa política do Estado brasileiro da mais alta relevância e, para tanto, a formação de um corpo burocrático qualificado e capaz de assumir esse desafio uma condição necessária para que isso ocorra. Nesse sentido, um avanço importante para o fortalecimento e a profissionalização na gestão das políticas sociais se deu com sanção da Lei 12.094 de novembro de 2009, que criou a Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais, composta por Analistas Técnicos de Políticas Sociais (ATPS).

A Exposição de Motivos do Projeto de Lei que criou a carreira de ATPS apresentada ao congresso ilustra muito bem quais eram os desafios a serem enfrentados por esses profissionais:

“A proposta tem por objetivo, então, possibilitar que a administração pública federal recrute pessoal com alto nível de qualificação para o exercício de atribuições voltadas à execução de atividades especializadas de assistência técnica em programas e projetos no campo social, além de atividades de monitoramento e avaliação de projetos da área social, visando assegurar a correta aplicação dos dispositivos legais que regem os programas sociais do governo federal e a melhoria da qualidade do gasto público”.

E é nesse contexto de busca pela profissionalização e consolidação

28 Fonte: Pnud.

29 <http://www.odmbrasil.gov.br/o-brasil-e-os-odm>

30 Retirado de <http://www.oecd.org/fr/social/soc/OCDE2019-Le-point-sur-les-dependances-sociales.pdf>

das políticas sociais como políticas de Estado que se insere a proposta do governo federal de criação da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais. Na exposição de motivos da Lei de criação da carreira, que relaciona a criação da carreira de ATPS com a carreira de Analistas de Infraestrutura, fica evidenciado o esforço de qualificação da força de trabalho no serviço público, apontando tratar-se de áreas desprovidas de carreiras estruturadas e carentes de recursos humanos qualificados para os desafios de complexidade crescente, enfrentados atualmente:

“Em setembro de 2007, com a edição da Medida Provisória n. 389, convertida na Lei no 11.538, de 8 de novembro de 2007, foi instituída a Carreira de Infra-Estrutura, visando ao recrutamento de pessoal com alto nível de qualificação para o desenvolvimento de atividades especializadas na área de infra-estrutura, requisito fundamental para a implementação dos investimentos previsto no Programa de Aceleração do Crescimento. Pretende-se, agora, na esteira de um processo consistente de qualificação da força de trabalho no serviço público, atender, mediante a criação de carreira com atribuições especificamente relacionadas ao campo social da atuação governamental, as necessidades de áreas como saúde, demografia, emprego e renda, desenvolvimento urbano, segurança alimentar, assistência social, educação, cultura, cidadania, direitos humanos e proteção à infância, à juventude, ao portador de necessidades especiais e ao idoso. São áreas desprovidas de carreiras estruturadas, que carecem de recursos humanos qualificados para a implementação de projetos e ações de crescente complexidade, em consonância com o grau de prioridade que vem sendo conferido à área social pelo governo de Vossa Excelência.”

Após a realização do primeiro concurso público, os ATPS passaram a ter exercício em 14 ministérios e secretarias. Com a reestruturação ministerial realizada pelo atual governo e com a própria dinâmica de ocupação de cargos nos mais variados órgãos da Administração Pública Federal, atualmente os 764 ATPS em exercício³¹ estão distribuídos em oito ministérios. Comparando os mandatos dos órgãos da Administração Pública Federal nos quais as/os Analistas de Políticas Sociais têm exercício com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, expressos em seu artigo 3º, pode-se observar que os ATPS exercem atividades relacionadas a todos eles:

31 Portal da Transparência, Março 2019.

QUADRO I - Órgãos de exercício dos(as) ATPS e Objetivos Fundamentais CF 1988

Objetivos Fundamentais	Órgãos da Administração Pública Federal
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.	Ministério da Saúde, Ministério da Cidadania, Ministério da Justiça, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Educação, Ministério da Economia, Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, Ministério do Desenvolvimento Regional.

Fonte: Elaboração própria, 2019

Os Analistas de Políticas Sociais atuam na gestão de importantes políticas públicas tais como o Programa Bolsa Família, a Estratégia de Saúde da Família, o Programa Minha Casa Minha Vida, a elaboração do Plano Nacional de Educação, dentre outras, que têm contribuído para a melhoria de diversos indicadores como redução na taxa de mortalidade infantil, redução da desigualdade e incremento do Índice de Desenvolvimento Humano.

Entre as competências que demonstram o nível de qualificação dos ATPS estão a capacidade analítica e a visão sistêmica para compreensão do escopo de uma política pública no campo social; a capacidade de compreender a estrutura lógica de um projeto, as relações de causalidade entre seus elementos e as especificidades de suas dimensões, no campo das questões sociais; capacidade de gerenciar projetos, utilizando, sobretudo, ferramentas de avaliação e monitoramento; capacidade de identificar caminhos críticos em processos de trabalho à luz de seus resultados esperados e parametrizações legais, identificando medidas de ajuste e melhoria, tendo em vista eficiência da aplicação dos recursos de toda a ordem; a capacidade de coletar, identificar fontes, monitorar, organizar informações e manejar dados extraídos dos processos de trabalho, produzindo informes e relatórios adequados a objetivos, temporalidades e destinatários diversos; o domínio sobre legislação e parametrizações no nível suficiente para comparar com situações concretas, para emissão de pareceres e juízos sobre a conformidade das ações, principalmente dos atores envolvidos na execução direta das ações nas áreas sociais; capacidade de interlocução com os entes executores e com outros entes federados; domínio sobre considerar os processos administrativos

próprios das organizações públicas em todos os projetos das áreas finalísticas, orientando sua atuação e juízos nos padrões da ética do serviço público.

Com o objetivo de identificar as características deste grupo de servidores que têm como objeto de trabalho a consecução das políticas sociais no país, foi realizado, no ano de 2019, pela Associação Nacional da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais em parceria com o Instituto de Ciência Política da Unb, um levantamento acerca do perfil dos Analistas Técnicos de Políticas Sociais.

Segundo dados deste levantamento, as/os analistas aliam juventude com experiência. Por um lado, 82% possuem menos de 40 anos, o que pode trazer novo ânimo para o serviço público e novas ideias e questionamentos para as práticas desenvolvidas nos órgãos. Por outro lado, 60% atuaram previamente no setor público, 56% atuaram com políticas sociais, 51% ocupam ou ocuparam função ou cargo comissionado e 67% afirmaram que reconhecem que o trabalho que desempenham tem impacto positivo na vida das pessoas e da sociedade. Esse perfil contribui para que os ministérios contem com servidores que realmente se identificam com as políticas sociais e que trazem consigo experiências de outros órgãos da Administração Pública Federal, estaduais e municipais.

As/os analistas trazem pluralidade de experiências locais de gestão e execução de políticas sociais para o executivo federal. Vêm de 22 Estados diferentes. Conhecem o funcionamento do Estado brasileiro em quase todos os territórios do país, nasceram e se formaram nas mais variadas culturas regionais, o que pode contribuir com visões diversas sobre os desafios e oportunidades das políticas sociais. Há grande diversidade também na formação acadêmica dos ATPS, somando 49 diferentes cursos, de ciências sociais a agronomia, passando por economia, direito, medicina, relações internacionais, administração, enfermagem, serviço social, pedagogia, farmácia, zootecnia, dentre outros.

Essa diversidade contribui para um olhar mais amplo, complexo, que reúne variadas fontes epistemológicas, sobre os problemas a serem enfrentados. Tal fato também produz forte impulso para o desenvolvimento de um trabalho multi e interdisciplinar, uma vez que pessoas de 49 carreiras diferentes se identificaram com temas de políticas sociais, enxergando a possibilidade de contribuição na sua formulação, execução, monitoramento e avaliação.

A pluralidade das/os analistas de políticas sociais contém duas potenciais contribuições aos seus órgãos de exercício: a ação inter-

setorial e a compreensão de como cada política específica se insere na lógica ampla das políticas sociais brasileiras. No caso da intersectorialidade, como foram avaliados por seu saber relativo a todas as políticas sociais e não apenas pela especialização em determinado tema, os ATPS tendem a ter mais facilidade em perceber as possíveis articulações entre diferentes políticas, facilitando a construção de ações intersectoriais.

Em relação à compreensão de como cada política específica se insere na lógica ampla das políticas sociais brasileiras, os ATPS foram selecionados em um concurso com conteúdos relativos à gestão de pessoas, direito administrativo e constitucional, economia brasileira, realidade brasileira e políticas públicas, orquestrando conhecimentos essenciais à condução eficaz de políticas sociais. Essa exigência contribuiu para a seleção de profissionais que possuem uma visão ampliada das políticas sociais, ainda que partindo de contextos particulares de inserção nestas.

É marcante entre as/os analistas a alta qualificação acadêmica, pois 86% dos integrantes da carreira possuem no mínimo especialização (enquanto entre os servidores federais no geral esse número é de 26%). Esse grau de qualificação tem muito a contribuir, considerando a complexidade dos desafios enfrentados na implementação das políticas sociais. Aliado à necessidade de planejamento de ações e de políticas sociais de forma articulada entre os diversos órgãos da Administração Pública, com aplicação regular de recursos financeiros, faz-se necessária a manutenção de pessoal qualificado apto a subsidiar o processo de tomada de decisões nos níveis estratégico, tático e operacional, capaz de construir fluxos racionais de gerenciamento das ações, identificar nós críticos na execução, propor soluções, monitorar indicadores pertinentes e avaliar o impacto dessas políticas.

É preciso ampliar o processo de profissionalização dos processos de trabalho nos diversos órgãos federais responsáveis pela execução de políticas sociais e estabelecer uma comunicação contínua entre as equipes técnicas, de modo a construir um modelo de gestão e operacionalização das ações que permita o diálogo e a convergência entre as diferentes formas de organização e atuação dos órgãos em questão.

Assim, a constituição e o fortalecimento da carreira de Analistas Técnicos de Políticas Sociais fazem parte do reconhecimento por parte do Estado que este deve se responsabilizar pela elaboração, execução, monitoramento e avaliação de políticas sociais, de maneira transparente e participativa, e estabelecendo parcerias com a iniciativa privada e a sociedade civil organizada. Não se pode esperar que as

forças do mercado sejam capazes de distribuir, livre e isoladamente, oportunidades para todos, de modo a garantir de forma equânime os direitos sociais e construir a sociedade objetivada na Constituição Federal: justa, solidária, desenvolvida, sem pobreza ou marginalização, sem desigualdades sociais e regionais, que promova o bem de todos sem qualquer preconceito ou discriminação.

O Estado brasileiro não pode abrir mão do mandato constitucional a ele atribuído e, para tanto, é preciso continuar com a profissionalização da gestão das políticas sociais. Assim, o governo federal, por meio do fortalecimento da Carreira de Analistas Técnicos de Políticas Sociais, não só mantém sua capacidade de fazer frente aos desafios do combate à pobreza e à miséria, como atua como modelo para que os demais entes federados também busquem a profissionalização da gestão das políticas sociais.

2. Os Ataques à Constituição Federal, às Políticas Sociais e ao Serviço Público

Nos últimos anos as políticas sociais vêm sofrendo ataques que têm contribuído para a redução da proteção social e da oferta de políticas públicas, tão necessárias nesse momento em que um desemprego persistente tem levado mais famílias a viverem em condição de pobreza e pobreza extrema. O mais significativo desses ataques é a emenda constitucional 95 – imposição do teto de gastos – cujo impacto tem sido a impossibilidade de se ampliar investimentos em políticas sociais. Para tanto, podemos citar as restrições pelas quais vêm passando o Programa Bolsa Família que estão resultando no ressurgimento das filas de espera; e os cortes nos orçamentos das universidades federais que ameaçam a redução da oferta de cursos e bolsas de pesquisas e conduzem o país a um futuro sombrio.

As pessoas estão sentindo esses impactos, tais como o aumento da mortalidade infantil que ocorreu pela primeira vez desde a década de 1990, aumento este que se deu principalmente no período pós-neonatal, ou seja, óbitos que ocorrem justamente em consequência da exposição a fatores externos associados à piora das condições de vida e do acesso a serviços de saúde; e o aumento da pobreza extrema, com o Brasil estando entre os três países com maior aumento da pobreza extrema na América Latina. O momento demanda maior proteção social e maior investimento estatal em políticas sociais para que o país não regride e exponha parte significativa de sua população às situações degradantes de fome, abandono, miséria, aumento de doenças, dentre outros. Como explicitado no início do texto, a

renúncia do Estado em fortalecer a proteção social se constitui em uma atuação contrária aos objetivos da república e um ataque direto ao pacto constitucional.

Junto aos ataques às políticas sociais, percebe-se que o governo atual está programando um ataque aos servidores públicos, entre eles os ATPS. Essa ação, cujo propósito é o enfraquecimento do serviço público implicará em mais contratos precarizados, mais descontinuidade, menos compromisso com a coisa pública. Dessa forma, a defesa da Constituição Federal de 1988, dos avanços obtidos, e das políticas sociais passa necessariamente pela defesa dos servidores públicos no geral, e dos ATPS em particular.

O Brasil ainda possui um grande desafio pela frente, seja em não retroceder nos avanços conquistados, seja em alcançar novos patamares de desenvolvimento humano. No contexto do atual Governo Federal, em que algumas políticas sociais estão sendo revisadas e outras colocadas em marcha, percebe-se que, mais do que nunca, é preciso que haja um corpo de profissionais qualificados capazes de apontar caminhos possíveis para o avanço das políticas sociais. No entanto, o que não se pode admitir é que o Estado brasileiro abra mão de sua responsabilidade em cumprir com os objetivos estabelecidos na Constituição Federal de 1988, principalmente no cenário atual no qual o número de pobres e extremamente pobres no Brasil volta a crescer³².

A Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais é a única que tem como atribuição exclusiva trabalhar com o conjunto das políticas sociais de forma transversal. Grandes conquistas da sociedade em diversos momentos da história humana estão relacionadas com a profissionalização dos servidores públicos. Exemplos disso se fazem presentes desde o século X d.C. com a idade de ouro na China³³ e a profissionalização da burocracia como um vetor de desenvolvimento do Estado chinês naquele momento, bem como em momentos em que é nítida a capacidade do Estado em avançar na produção de bens e tecnologias que a iniciativa privada não tem interesse ou não tem condições de assumir em função das incertezas dos investimentos de longo prazo³⁴. Tal constatação também ocorre por entidades voltadas para o aperfeiçoamento da ação estatal, como a Organiza-

32 Vide <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/08/14/interna-brasil,777032/miseria-extrema-no-pais-cresce-e-atinge-13-2-milhoes-de-brasileiros.shtml>

33 FAIRBANK, John King; GOLDMAN, Merla. **China, uma nova história**. 3ª ed. Porto Alegre, RS: L&PM, 2008. p. 95

34 Mazzucato, Mariana. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. 1ª ed. São Paulo, SP: Portfolio-Penguin, 2014.

ção para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), destacando que historicamente o investimento no aprimoramento do serviço público por meio da profissionalização dos servidores públicos tem contribuído para o crescimento econômico e a estabilidade.

Ainda de acordo com a OCDE, os *“Servidores públicos têm assumido um papel central nas realizações da sociedade moderna atuando em áreas como cuidado em saúde, educação e cuidado infantil, acesso a água e saneamento, energia, comunicação, respostas a desastres, ciência e tecnologia, dentre outros.”*³⁵ Sendo assim, o fortalecimento da carreira de Analistas Técnicos de Políticas Sociais emerge como fundamental para a consolidação de políticas sociais que promovam o desenvolvimento humano, bem como é uma sinalização do Estado e da sociedade de que há um compromisso inabalável pelo avanço do patamar civilizatório no Brasil.

35 Retirado de <https://www.oecd.org/gov/pem/recommendation-public-service-leadership-and-capability-2019.pdf> em 08/09/2019 às 18h.

capítulo III

Ipea 55 Anos: relevância técnica e ameaças potenciais

Associação e Sindicato dos Funcionários do Ipea (Afipea) ³⁶

³⁶ **Salvador Werneck**, Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea e professor da FGV-RJ. Economista e doutor em economia (UFRJ). **Fernando Gaiger Silveira**, Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea e professor Unieuro e da UFF. Agrônomo (USP) e doutor em economia (Unicamp). **Marina Nery**, Assessora Especializada do Ipea. Jornalista (PUC-Rio).

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) é um centro governamental de produção de conhecimento voltado para a análise de políticas públicas. Constitui-se, desde a Constituição Federal de 1988, como uma fundação pública federal³⁶ e esteve, durante a maior parte de sua história, vinculado ao Ministério do Planejamento. Desde 1967, ano de sua fundação³⁷, uma característica essencial da missão do Ipea é o fato de a instituição não produzir pesquisas ou estudos sob encomenda de organizações privadas.

O estatuto atual, aprovado em 30 de novembro de 2016, estabelece, em seu artigo 2º, que a missão institucional do Ipea consiste em “promover e realizar pesquisas e estudos sociais e econômicos e disseminar o conhecimento resultante, dar apoio técnico e institucional ao Governo na avaliação, formulação e acompanhamento de políticas públicas, planos e programas de desenvolvimento e oferecer à sociedade elementos para o conhecimento e solução de problemas e dos desafios do desenvolvimento brasileiro”. Em resumo, portanto, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais e disponibiliza para a sociedade resultados de pesquisas e estudos (ou seja, dissemina conhecimentos) voltados à avaliação e elaboração de políticas públicas.³⁸

Assim, em que pese o fato de o governo federal ser o principal demandante da produção do Ipea, esta atinge um público-alvo múltiplo, pois engloba também a sociedade civil, os governos subnacionais e mesmo instâncias de outros Poderes, por meio de acordos ou ter-

37 Enquanto fundação pública federal, o Ipea goza de autonomia orçamentária e administrativa em relação à União, mas subordina-se às regras gerais de Direito Administrativo quanto à contratação de bens, serviços e pessoas; execução patrimonial e financeira; e controle das contas. A estrutura inicial foi criada em 1964, na figura do Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (Epea).

38 O artigo 3º detalha esta missão institucional, ao elencar as competências específicas do Ipea.

mos de cooperação técnica.

O núcleo do corpo de funcionários do Ipea é formado por servidores públicos federais, que ingressam por concurso público na instituição e que por isso possuem estabilidade no emprego após cumprirem um período de três anos de estágio probatório, conforme a CF 1988. Os servidores que atuam nas atividades intrínsecas às atividades-fim (Técnicos de Planejamento e Pesquisa) se encontram enquadrados no núcleo de carreiras típicas de Estado desde 2008. Atualmente, a maioria de seus servidores possui mestrado ou doutorado em diversas áreas das ciências sociais e humanas. A Lei federal n. 11.890, de 24 de dezembro de 2008, em seu artigo 109, determina como um dos requisitos mínimos o título de doutorado para que o técnico de planejamento e pesquisa possa ser promovido à classe superior de remuneração (classe especial).

É importante registrar que, até julho de 2016, observava-se o regime de dedicação exclusiva desses servidores do Ipea, nos seguintes termos do artigo 133 da Lei 11.890:

“Aos titulares dos cargos integrantes da Carreira de Planejamento e Pesquisa do IPEA aplica-se o regime de dedicação exclusiva, com o impedimento do exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada, potencialmente causadora de conflito de interesses, ressalvado o exercício do magistério, havendo compatibilidade de horários.” A Lei 13.328 modificou a redação deste artigo, estabelecendo que *“Os ocupantes dos cargos integrantes da carreira de Planejamento e Pesquisa do Ipea são impedidos de exercer outra atividade, pública ou privada, potencialmente causadora de conflito de interesses, nos termos da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.”*³⁹

Além dos servidores de carreira, o corpo de funcionários conta também com um numeroso contingente de pessoas contratadas por projetos (via sistema de bolsas concedidas mediante chamadas públicas) e trabalhadores terceirizados em atividades de apoio. De acordo com a Diretoria de Desenvolvimento Institucional (Dides) do Ipea, a composição da força de trabalho do Ipea em 2019 é de 23% de terceirizados, 40% de bolsistas e 37% de servidores em exercício no órgão.

Outra característica da atuação do Ipea consiste no fornecimento de quadros para a Administração Pública em diferentes níveis, inclusive para titulares de Ministérios. Atualmente, existem cerca de 80 ser-

39 A Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, define conflito de interesses como “a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública”. Esta mudança na legislação (eliminando a dedicação exclusiva) atingiu todas as demais carreiras típicas de Estado.

vidores do Ipea em exercício em outros órgãos. Em sentido contrário, cerca de 60 membros de outras carreiras do serviço público federal, sobretudo especialistas em políticas públicas e gestão governamental, encontram-se em exercício no Ipea. Isso contribui para que haja um corpo de funcionários diversificado, que combina formação acadêmica e experiência de governo.

Além de fornecer quadros para a administração pública, recentemente o Ipea voltou a atuar⁴⁰ na capacitação de servidores, o que se concretizou com a criação do Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento, que hoje está na sua quarta turma. A criação do Mestrado contou em seu início com a parceria da Enap, cujos cursos de capacitação voltados para as carreiras típicas de Estado (como cursos de formação para EPPGG e APO e cursos de aperfeiçoamento para estas e diversas outras carreiras) sempre contaram com a colaboração dos servidores do Ipea, na docência.

Cabe agora detalhar mais a institucionalidade atual da missão do Ipea, e a inserção deste no aparato governamental. Para isso, é preciso discutir rapidamente o papel das carreiras típicas de Estado.

As carreiras típicas de Estado são aquelas que exercem atribuições relacionadas à expressão do Poder Estatal, não possuindo, portanto, correspondência no setor privado. Integram o núcleo estratégico do Estado, requerendo, por isso, maior capacitação e responsabilidade. Estão previstas no artigo 247 da Constituição Federal e no artigo 4º, inciso III, da Lei nº 11.079, de 2004.

As carreiras que se enquadram nessa categoria são relacionadas às atividades de Fiscalização Agropecuária, Tributária e de Relação de Trabalho, Arrecadação, Finanças e Controle, Gestão Pública, Comércio Exterior, Segurança Pública, Diplomacia, Advocacia Pública, Defensoria Pública, Regulação, Política Monetária, Inteligência de Estado, Planejamento e Orçamento Federal, Magistratura e o Ministério Público. Do Ipea, até o presente, apenas os servidores das atividades intrínsecas, ou seja, os Técnicos de Planejamento e Pesquisa, integram esse conjunto (das carreiras típicas de Estado) por serem responsáveis pelo planejamento do Governo federal.

A principal atividade de planejamento do Governo federal consiste na elaboração do Plano Plurianual da União, que baseia os demais instrumentos orçamentários (Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Geral da União) a cada ano. O Plano Plurianual (PPA) é

40 O Ipea possuía desde 1967 uma estrutura especificamente voltada para a atividade de capacitação de servidores federais, o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social (CENDEC). Esta estrutura foi extinta em 1999.

um instrumento de planejamento criado na Constituição de 1988 que obriga o governo a apresentar, no início do primeiro ano de mandato até o dia 31 de agosto, um plano estabelecendo suas prioridades por meio do leque de políticas públicas existentes ou especialmente criadas para tanto, os investimentos e a programação de despesas para os quatro anos à frente.

Formalmente, a atividade de planejamento possui relativo destaque⁴¹ dentre as funções constitucionais do governo brasileiro. No entanto, na prática, o PPA tem perdido parte de seu espaço e importância na estrutura e na operacionalidade do governo, em função da descentralização e desenvolvimento de um amplo conjunto de instrumentos de planejamento setorial (e.g. Plano de Desenvolvimento da Educação, Plano Brasil Maior, Programa Brasil Sem Miséria, Plano Nacional de Logística e Transportes, Programa de Aceleração do Crescimento, entre vários outros).

Nesse contexto, o Ipea, além de contribuir para a elaboração do PPA, passa a atuar em diversos processos de planejamento setoriais – envolvendo desde a pesquisa sobre diagnósticos, o assessoramento técnico em metodologias de prospecção e condução de processos de planejamento à cessão temporária de quadros a órgãos e programas prioritários nas mais diversas áreas do governo.

A redução das atividades de planejamento no âmbito do Executivo se fez acompanhar pelo crescimento das atividades de avaliação e monitoramento das políticas e programas governamentais. E, nesse cenário, o Ipea mostrou grande capacidade de se adequar, passando a atuar fortemente em estudos sobre os impactos das políticas e programas, com vistas a subsidiar alterações e/ou ajustes dessas ações governamentais.

A importância desse tipo de atividade se verifica pela criação, por parte do governo federal (Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016), do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP), com objetivo de aperfeiçoar ações, programas e políticas públicas do Poder Executivo Federal, bem como aprimorar a alocação de recursos e a qualidade do gasto público.⁴²

41 Segundo Veloso (2015: 393): “No Brasil, cerca de 16% do texto constitucional vigente diz respeito ao instituto do planejamento. Possivelmente, o planejamento seja o instituto jurídico com maior capilaridade dentro do texto constitucional brasileiro, podendo caracterizar a nossa Constituição de 1988 como uma ‘constituição planejadora’”.

42 Ao CMAP cabe definir as políticas, programas e ações que serão objeto de monitoramento e avaliação, e propor diretrizes para aperfeiçoá-las. Segundo o documento de sua criação, “O comitê recomendará aos órgãos responsáveis pelas políticas, a adoção de medidas de ajuste

1. Cenários e ameaças potenciais

Diversas ameaças potenciais têm surgido para várias instituições públicas, e para o Ipea em particular. A mais notória provavelmente é a substantiva redução de orçamento prevista para 2020, oriunda da combinação de aperto fiscal com os efeitos da EC 95 (“teto de gastos”)⁴³. Comprometerá o desempenho das funções do Ipea de diversas maneiras, em especial inviabilizando a manutenção de bolsistas que atualmente compõem parte significativa da força de trabalho da instituição (que por sua vez tem papel importante na formação desses profissionais).

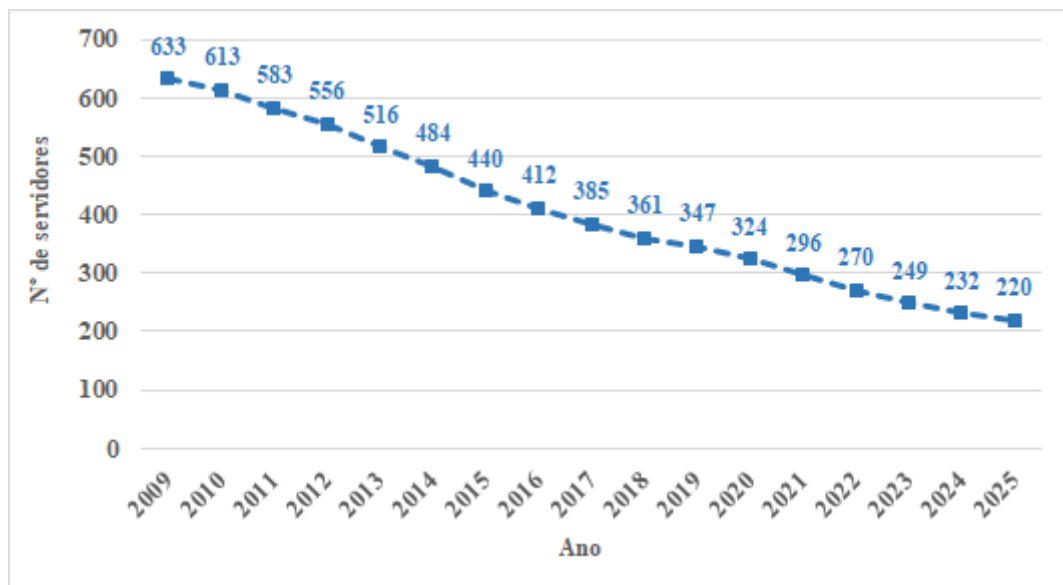
Contribuem para o agravamento desse quadro a perspectiva de um percentual significativo do quadro de servidores ter direito à aposentadoria no curto prazo, bem como a disposição anunciada diversas vezes pelo governo de que não haverá novos concursos nos próximos anos. Como mencionado anteriormente, o recrutamento de servidores para o Ipea se dá por meio de concurso público.

Desde sua institucionalização, em 1995, os concursos vêm sendo realizados de modo intermitente e claramente insuficiente para a garantia de um fluxo adequado de novos servidores. O último concurso ocorreu há mais de dez anos, e o quantitativo de servidores ativos no Ipea hoje é menor do que o existente quando de sua realização. No gráfico 1, encontram-se a evolução do total de servidores desde 2009 até o presente momento, assim como a previsão até 2025 considerando aqueles que poderão se aposentar. Como se pode notar, a previsão é do Ipea contar no curto prazo com força de trabalho de pouco mais de 200 servidores, o que representa uma perda de aproximadamente dois terços do que se tinha no início da atual década.

e aprimoramento, ancoradas em princípios de transparência, *accountability* e compromisso com resultados, que busquem a interação da Administração Pública com o seu ambiente de atuação. As informações e proposições produzidas pelo colegiado serão ainda consideradas para elaboração e execução do orçamento”.

43 O orçamento de 2018 foi 1,1% superior ao de 2014 em termos nominais, sendo que no período a inflação foi da ordem de 30%.

Gráfico 1 - IPEA: Número de servidores ativos - 2009-2025*



Fonte: IPEA/DIDES. Elaboração própria.

* Para o período 2020-2025, o número de servidores foi projetado considerando aqueles que obterão o direito de aposentadoria a partir das normas atuais.

Tal quadro se soma a uma série de questões aventadas por autoridades governamentais que estariam em discussão, tais como fusões de carreiras e revisão da estabilidade dos servidores públicos. Toman-do-as em conjunto, e considerando ainda a possibilidade concreta de mais perdas salariais (derivadas de congelamento dos salários nomi-nais e de reduções de jornada), bem como de censuras e intervenções (já ocorridas em várias organizações, como IBGE e BNDES), emerge um cenário preocupante de desmonte de instituições estratégicas e vitais para o Estado brasileiro, do qual o Ipea definitivamente não está a salvo.

Ainda em relação às carreiras do Ipea, é importante mencionar que, com o advento da MP 440/2008, dos quatro cargos de nível superior do quadro de servidores do Ipea, apenas o de Técnico de Planejamento e Pesquisa (TPP) foi estruturado em carreira e passou a ter regime remuneratório por subsídio. Os demais cargos de nível su-perior da instituição (Técnico de Desenvolvimento e Administração, Analista de Sistemas e Assessor Especializado) ficaram de fora da carreira e, desde então, recebem remunerações inferiores à do cargo de TPP. Também foram excluídos da atualização os cargos de nível médio (Auxiliar Técnico e Auxiliar Administrativo), tendo recebido

tratamento diverso daquele concedido aos cargos de nível médio das demais carreiras do Ciclo de Gestão, da CVM e da Susep. Atualmente, para minimizar esse processo, tramitam no Congresso as propostas contidas no PL 6788/2017 no que se refere ao Plano de Cargos e Carreiras do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Elas visam corrigir as graves distorções que a MP 440/2008, aprovada com vetos e convertida na Lei 11.890/2008, introduziu na estrutura de recursos humanos da instituição.

Ao estabelecer diferenças até então inexistentes de enquadramento, remuneração e regime remuneratório entre os cargos do órgão, a MP 440/2008 cindiu o Ipea, criando uma política interna discriminatória que tem sido fonte de desmotivação e evasão de servidores de elevada qualificação, assim como de dificuldades na formação de espírito de equipe no instituto como um todo.

É possível argumentar que, na atualidade, os estudos e pesquisas desenvolvidos pelo Ipea estão mais voltados para atender funções de assessoria governamental e de avaliação de políticas públicas do que de planejamento propriamente dito; e que, neste sentido, organizações como Ministérios e afins poderiam criar núcleos próprios de análise e avaliação, o que esvaziaria a importância e a necessidade de uma instituição como o Ipea.

Este é um falso argumento, ou ainda, um falso dilema. Mesmo assumindo que o Ipea hoje seja mais voltado para avaliação do que para planejamento, manter uma instituição com essa finalidade principal (desenho e avaliação de políticas públicas) de maneira relativamente “externa” ao núcleo do governo é absolutamente vital e estratégico, pela razão fundamental de que é dessa forma que se preservam a independência e a autonomia requeridas para que tal finalidade seja atingida.

É difícil imaginar que Ministérios e demais órgãos governamentais teriam incentivos a avaliar negativamente suas respectivas ações e políticas (neles mesmos originadas!).

2. Contribuições do Ipea

Em seus 55 anos de existência, a contribuição do Ipea e de seus servidores para o Estado e a sociedade brasileiras é ampla e diversificada, passando, por exemplo, pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) da década de 1970, pela proposta de reforma tributária na Assembleia Nacional Constituinte na década de 1980 e, mais recentemente, pela unificação dos cadastros das políticas sociais que deram origem ao Programa Bolsa Família.

Acordos comerciais, políticas macro e microeconômicas, agrícolas e industriais, regionais e urbanas, entre outras, foram e são objeto de pesquisa e de propostas concretas de aprimoramento. Somente no ano de 2018, considerando Textos para Discussão, Notas Técnicas e Livros – o que não esgota em absoluto a contribuição do Ipea no debate sobre políticas públicas – foram publicados 146 trabalhos sobre temas variados que vão desde segurança pública, reforma do sistema de previdência social, educação, SUS e serviços de saúde, desemprego, política comercial, inovação, desigualdades regionais, federalismo, política habitacional, infraestrutura, meio ambiente, até a elaboração de cenários macroeconômicos.⁴⁴

Importa ainda assinalar que a contribuição histórica do Ipea vai além da publicação de estudos e pesquisas, refletindo-se também em relatórios que resultam de Acordos de Cooperação Técnica e Termos de Execução Descentralizada, e mesmo na participação de membros de seu corpo técnico em funções de assessoramento à atividade governamental, que se dá em conselhos, comitês, subsecretarias e secretarias de Ministérios, inclusive no atual governo. E essa participação ocorre em reconhecimento ao trabalho acumulado nas atividades de pesquisa e assessoramento ao governo desenvolvidas no Ipea em diversas áreas de atuação.

Em conclusão, o Ipea desenvolve estudos e pesquisas relacionadas a muitas e variadas dimensões da vida social e da ação estatal, e a partir daí contribui concretamente para o governo e para a socie-

44 Como exemplos de trabalhos recentes que foram referência para o desenho ou avaliação de políticas públicas, numa lista que está longe de ser exaustiva, podemos citar: i) Atlas da Violência 2018: políticas públicas e retratos dos municípios brasileiros; ii) Atlas do Desenvolvimento Humano; iii) Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex ante; iv) Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex post; v) Encomendas Tecnológicas no Brasil: guia geral de boas práticas; vi) Agenda 2030 – ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; vii) Efeitos Redistributivos da Reforma da Previdência; viii) Mapa das Organizações da Sociedade Civil; ix) Reforma Tributária: Ipea-OAB/DF; x) Panorama do IPTU: um retrato da administração tributária em 53 cidades selecionadas; xi) A “Década Perdida” das Exportações Brasileiras de Bens Industrializados: análise do período 2005-2016; xii) A Retomada da Agenda Perdida das Compras Públicas: notas sobre o novo projeto de Lei de Licitações da Câmara dos Deputados em 2018-2019; e xiii) Carta de Conjuntura.

dade com proposições e análises das mais diversas políticas públicas. Constitui, portanto, valioso ativo para pensar o país e suas estratégias de desenvolvimento.

capítulo IV

O desmonte do Estado Brasileiro e o projeto de contrarreforma da educação superior

Sindicato Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES-SN)¹

47 **Antonio Gonçalves**, Professor de Medicina da Universidade Federal do Maranhão. Médico cirurgião geral e urologista. Especialista em Ativação de Processo de Mudança na Formação Superior de Profissionais de Saúde. Mestre em Cirurgia Experimental pela UFPR. Doutor em Fisiopatologia Clínica e Experimental pela UERJ. Presidente do ANDES-SN no biênio 2018-2020. **Eblin Farage**, Assistente Social, Mestre e Doutora em Serviço Social e Secretária-Geral do ANDES-SN gestão 2018-2020. **Raquel Dias Araújo**, Professora Associada do Centro de Educação da UECE, Pedagoga/UECE, Mestra em Educação/UFC, Doutora em Educação/UFC e 1ª Tesoureira do ANDES-SN gestão 2018-2020.

Este capítulo trata das reconfigurações do Estado brasileiro, tendo como marco a Constituição Federal de 1988 (CF/88) e a implementação do projeto neoliberal no Brasil a partir do governo Fernando Collor de Melo (1990-1992), mas especialmente a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2003) e seus rebatimentos na política de educação superior.

Se por um lado, mesmo que de forma contraditória, a CF/88 representou uma série de conquistas para a classe trabalhadora, ela também representou a construção de algumas das bases para a implementação do projeto neoliberal que passa a ser implementado no Brasil a partir da década de 1990.

A CF/88 marca o início de um novo ciclo no Brasil, pautado pelo desejo e expectativa da redemocratização após vinte anos de ditadura civil-militar (1964 - 1985), orientada pela reorganização do(a)s trabalhadore(a)s via movimentos sociais e populares, partidos políticos, sindicatos, entre outros. A grande contradição desse período, que deve ser por compreendida como uma das particularidades brasileiras, é o fato de vivermos no momento histórico de redemocratização, e, portanto, de conquista de direitos. Contraditoriamente, também a implementação do neoliberalismo, fazendo com que muitos dos direitos conquistados não saíssem do papel, da letra fria da lei, ou que fossem, como é o caso da educação brasileira, regulamentada em leis específicas com forte traço neoliberal, a exemplo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, de 1996.

1. O Estado e o Desmonte Neoliberal

O capitalismo, como uma forma de organização das relações sociais, pressupõe não apenas uma maneira de produzir mercadorias, mas, sobretudo, uma forma de organizar a vida dos sujeitos, que vai desde o processo de estruturação social, econômica, política, cultural e

territorial até a conformação de leis para a manutenção dos interesses inerentes à classe economicamente dominante, tendo como elemento central desse processo de organização e conformação social subordinada a dimensão ideológica da classe hegemônica.

Como afirmou Marx (2007), a classe que domina economicamente também domina política e ideologicamente, construindo relações sociais que conformam os seus interesses de classe e o desenvolvimento da produção capitalista. A dominação dos espaços e dos meios de produção pressupõe uma organização social e territorial que possibilite o desenvolvimento do processo produtivo em suas múltiplas dimensões.

Nesse sentido, o Estado é compreendido como um importante instrumento da burguesia para o desenvolvimento do projeto capitalista. O capitalismo, que vive crises cíclicas de forma inerente ao seu desenvolvimento, passa, desde a década de 1970, por uma crise estrutural. Na tentativa de recuperar as taxas de lucro dos capitalistas são necessárias algumas alterações na organização dos Estados Nacionais, mudanças muito mais de forma do que de conteúdo.

Seja em sua forma liberal clássica, em sua forma de Estado de Bem Estar Social ou em sua forma neoliberal, os capitalistas sempre buscam influir na organização do Estado de maneira a garantir o desenvolvimento da economia a partir dos interesses do capital. Vale destacar que as diferentes configurações do Estado também são fruto da pressão exercida pelo(a)s trabalhadore(a)s na tentativa de garantir direitos. Nesse sentido, o Estado é hegemônico pelos interesses do capital, e influenciado por forças contraditórias, como: i) a pressão da burguesia para que o Estado contribua na reprodução da força de trabalho; ii) a pressão do(a)s trabalhadore(a)s para que o Estado garanta alguns de seus direitos fundamentais a partir do investimento em políticas públicas; e c) a pressão do mercado para que o Estado cumpra o papel de regulador no sentido de garantir juros e outros tipos de vantagem para os empresários, em detrimento do necessário investimento em políticas públicas para o conjunto da sociedade.

Importante registrar que o Estado de Bem Estar Social, que garantiu alguns direitos à classe trabalhadora, foi uma experiência restrita a países de capitalismo avançado, não sendo reproduzido em nenhuma de suas dimensões, no Brasil, nem no governo de Getúlio Vargas (1930-1945) e nem nos governos de conciliação de classe⁴⁵ de Luiz Inácio Lula da Silva (2003- 2010) e Dilma Rousseff (2011-

45 São considerados governos de conciliação de classe aqueles que utilizam, para governar,

2016), como consideram algumas análises.

Compreender o Estado como um aparelho privado de hegemonia da burguesia pressupõe considerar as disputas inerentes à busca pela hegemonia por determinada classe social. Nesse sentido, considera-se a busca pela hegemonia como base para a manutenção dos interesses da classe economicamente dominante e, portanto, para o desenvolvimento capitalista, tendo o Estado como seu instrumento estruturante.

Para Gramsci (2001, v. 3, p. 48):

“O fato da hegemonia pressupor indubitavelmente que sejam levados em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida, que se forme um certo equilíbrio de compromisso, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa; mas também é indubitável que tais sacrifícios e tal compromisso não podem envolver o essencial, dado que, se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo da atividade econômica.”

Nesse sentido, o Estado exerce importante função no atendimento dos interesses do desenvolvimento produtivo capitalista, segundo exigências da industrialização e da urbanização e, quando necessário, atendendo a algumas das demandas do(a)s trabalhadore(a)s, necessárias à sua manutenção como força de trabalho e consumido-re(a)s por exigência da dinâmica capitalista.

Por isso é importante afirmar que todos os governos, com tonalidades distintas, deram continuidade ao mesmo projeto estrutural do capital. Nos governos de conciliação de classe do PT, tivemos continuidades e descontinuidades, prevalecendo continuidades, em especial no que tange à política econômica. Porém, tais continuidades realizam-se com o diálogo e a absorção de algumas das reivindicações históricas da classe trabalhadora, em especial na área da educação, dos direitos humanos, da assistência social e do combate às opressões. No que tange a direitos estruturais, previstos no tripé da Seguridade Social, o desmonte teve continuidade, com uma

de uma estratégia política que busca ao mesmo tempo atender as demandas do capital e também algumas demandas da classe trabalhadora, assegurando a governabilidade e o apassivamento do proletariado. Por um lado garante a reprodução e o desenvolvimento do capitalista e, por outro, melhorias nas condições de vida da classe trabalhadora, de forma a mantê-la contida. Essa estratégia busca uma conciliação de interesses da burguesia e do proletariado, que são inconciliáveis. Essa estratégia de governabilidade não permite nenhuma mudança estruturante nas relações sociais.

nova roupagem, com novas formas de privatização, como foi o caso da criação da EBSEH (Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares) em 2011 e da FUNPRESP (Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal) em 2012, ambas consideradas formas de privatização não clássicas implementadas pelo governo federal e adotadas como modelo para estados e municípios. Ressalta-se, ainda, a imposição do modelo de gestão das políticas públicas via Organizações Sociais (OS), as parcerias público-privadas e a mercantilização das políticas públicas, com destaque para a política de educação, como também já apontava o Plano Diretor de Reforma do Estado, de 1995, que caracteriza a Universidade como um “serviço” não exclusivo do Estado.

Segundo Novack (1988, p. 33-34):

“Isto está exemplificado com maior ênfase na evolução do capitalismo e suas partes componentes. O capitalismo é um sistema econômico mundial. Nos últimos cinco séculos se desenvolveu de país a país, de continente a continente, e passou através das fases sucessivas do capitalismo comercial, industrial, financeiro e capitalismo estatal monopolista. Cada país, mesmo que atrasado, foi levado à estrutura das relações capitalistas e se viu sujeito às suas leis de funcionamento. Enquanto cada nação entrou na divisão internacional do trabalho sobre a base do mercado mundial capitalista, cada um participou de forma peculiar e em grau diferente na expressão e expansão do capitalismo, e jogou diferente papel nas distintas etapas de seu desenvolvimento.”

As bases do processo de desenvolvimento brasileiro se encontram em sua origem de país colonizado e explorado por cerca de 400 anos, no qual foi priorizado o atendimento das demandas do processo de desenvolvimento europeu, tendo por base a expropriação de riquezas e a inviabilização de potencialidades produtivas, criativas e autônomas. As amarras do Brasil colônia tiveram reflexos nos distintos âmbitos da vida do país, em especial nas dimensões política, econômica e social. A seguir veremos como essa realidade se expressa no projeto capitalista de educação para o Brasil.

2. O Projeto do Capital para a Educação Superior

Para pensar a educação superior no Brasil, é necessário compreender três pressupostos de análise:

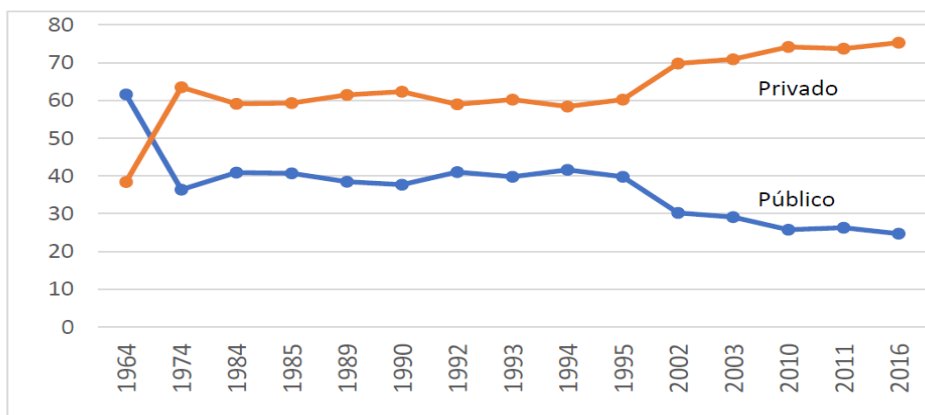
- i. O ensino superior no Brasil deve ser compreendido como re-

sultado de um processo de amplas e longas disputas entre projetos distintos de sociedade e de formação. Disputas que têm início na definição do próprio caráter da educação, se pública e/ou privada, como expresso no gráfico abaixo⁴⁶;

- ii. Nesse processo, as indicações do Banco Mundial (BM), da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO) e da Organização Mundial do Comércio (OMC), que são os “sujeitos políticos coletivos do capital” (Lima, 2007), são absorvidas sob a perspectiva da “modernização” e da necessidade de alinhamento internacional com a política da educação superior, submetendo um conjunto de países, em especial os de capitalismo tardio, como os da América Latina, a um mesmo processo educacional; e
- iii. Os projetos em disputa expressam o momento de duas grandes crises: a crise internacional do capital e a crise do chamado socialismo real.

Gráfico 1: Evolução percentual das matrículas no ensino superior (público e privado) no Brasil (1964 a 2016).

Gráfico – Evolução percentual do público e do privado no Brasil (1964-2016)



Fonte: (BARROS, 2007, p.13) e Censo da Educação Superior (www.inep.gov.br)

46 Como aponta Sguissard (2008), no início da ditadura militar 61,6% do ensino superior era público e 38,4% privado, em dez anos o quadro se modifica drasticamente, passando as instituições privadas a controlarem 63,6% das matrículas enquanto as instituições públicas ficavam com 36,4%. Hoje, segundo os dados do censo da educação superior de 2016, divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP-MEC), 82,3% das matrículas em 2016 foram em instituições privadas de ensino, demonstrando a grandiosa mercadorização na qual a educação superior se transformou.

Para Ianni (1965), o subdesenvolvimento é a face de um país dependente, que, impossibilitado de socializar a produção da riqueza e de mantê-la direcionada ao desenvolvimento interno, coloca-se, em relação a outros países, em especial aos colonizadores, em uma condição de subalternização.

O subdesenvolvimento não é apenas um *estado em si*, mas muito mais um modo específico de se relacionar consigo mesmo e com os outros países, com o sistema global no qual a nação se encontra inserida. Não é um *estado em si*, mas para o *outro*, não podendo tornar-se para si. É que subdesenvolvimento é um modo de ser devido a um sistema de relações internacionais, de dependência e submissão (IANNI, 1965, p. 51-52).

Esse padrão, segundo Florestam Fernandes (1975), se reproduz no modelo de educação superior desenvolvido no Brasil, em especial a partir da ditadura civil-militar (1964-1985). Partindo das orientações dos “sujeitos coletivos políticos do capital”, foram traçadas as orientações para a estruturação da educação superior na América Latina, ou seja, os países de capitalismo avançado ditam as regras para o desenvolvimento educacional dos países de capitalismo tardio, como o Brasil.

As bases desse projeto de educação do capital estão expressas em mais de dez documentos⁴⁷ que foram sendo formulados desde a década de 1980, dos quais o documento “Um Ajuste Justo”, lançado em 2017, é a expressão cabal e sintética das diretrizes privatistas para o Brasil.

Todos os documentos, orientações e diretrizes para a educação superior no Brasil, partem dos seguintes eixos: i) Empresariamento da educação; ii) Mercadorização da educação; iii) Ampliação do setor de educação privada com incentivo estatal; iv) Aligeiramento da Educação (redução dos currículos); v) Certificação em larga escala (Ensino a Distância (EaD), ensino privado); vi) Parceria Público Privada (PPP); vii) Terceirização das atividades meio e, mais recentemente, das atividades fins; e viii) Educação como “serviço” conforme expresso pela OMC.

No Brasil, no mesmo período em que se expande o ensino público, com a ampliação do acesso de estudantes de origem popular através da Lei nº 12.711 de 2012, que institui as cotas sociais e raciais no ensino superior público, também se amplia o repasse de verbas públicas para a iniciativa privada, através de programas como o Fun-

47 Podemos destacar os seguintes documentos: O Ensino Superior: as lições derivadas da

do de Financiamento Estudantil (FIES), criado em 1999 e o Programa Universidade para Todos (PROUNI), criado em 2004 e instituído pela Lei nº 11.096/05, verdadeiros mantenedores de conglomerados empresariais da educação.

A expansão da Universidade Pública, aqui defendida, tem que garantir, como afirma o ANDES-SN (2013, p. 17), *“os anseios e as necessidades da maioria da população, contribuindo para reparação da injustiça social à qual a sociedade brasileira tem sido submetida”*. O que requer uma expansão com qualidade e baseada no tripé ensino-pesquisa-extensão, com condições de trabalho para professor(a)s e técnico(a)s-administrativo(a)s e condições de estudo para o(a)s discentes.

Esse processo de mercantilização da educação está sendo marcado por diferentes imposições dos organismos internacionais, mais especificamente pelas imposições do Consenso de Washington de 1989, que entre suas medidas indica a redução dos gastos públicos, e também pelo processo de Bolonha de 1999, que insere um conjunto de novos paradigmas para o ensino superior público, como modelo pedagógico e político, impondo, entre outros elementos, a certificação em larga escala e o aligeiramento da formação profissional, tendo como modelo o Ensino a Distância (EaD). As imposições do processo de Bolonha vão orientar o PNE (2014-2024), em especial no que se refere à retirada da obrigatoriedade da destinação de recursos públicos exclusivamente para a educação pública, ou seja, garantindo a apropriação privada do fundo público e também a contrarreforma da educação superior brasileira.

Aprofundamos o ciclo de retrocesso de direitos, a partir de 2016, que passa pela diminuição dos já insuficientes direitos sociais e das políticas públicas, cortes de verba, e recrudescimento do conservadorismo expresso em projetos como o estatuto do nascituro, o projeto Escola Sem Partido, as propostas de alteração da definição de família na CF/88, a proposta de mudança na definição de trabalho análogo ao de escravo, entre outros.

Com a posse do ilegítimo governo Temer, em 2016, se acirra a

experiência - BM 1994; Relatório sobre o desenvolvimento mundial: conhecimento para o desenvolvimento - BM 1997; Documento da Conferência Mundial sobre Educação Superior no século XXI - UNESCO 1998; Documento estratégico do Banco Mundial: a educação na América Latina e Caribe - BM 1999; Política de mudança e desenvolvimento no ensino superior - UNESCO 1999; Documento Serviços de Educação - OMC 1998; Documento Comunicação dos Estados Unidos - serviços de educação - OMC 1998; Declaração de Bolonha - 1999; e Relatório Sintético sobre as tendências e desenvolvimentos na educação superior desde a Conferência Mundial sobre Educação Superior - UNESCO 2003.

conjuntura e se intensifica a retirada de direitos, com destaque para a proposta de contrarreforma da previdência, barrada pela mobilização do(a)s trabalhadore(a)s e retomada no governo Bolsonaro, a aprovação da contrarreforma trabalhista e do ensino médio, a terceirização ampla e irrestrita e a Emenda Constitucional 95, que já incide de forma brutal nas políticas públicas e sociais, abrindo no âmbito destas um novo ciclo do assistencialismo, do coronelismo e impactando também o ensino superior público.

Entre as marcas mais sentidas do projeto do capital, que impõem uma verdadeira contrarreforma na educação superior, destacamos:

- processo de aligeiramento da educação superior com a diminuição dos currículos de graduação, a expansão do Ensino a Distância (EaD) e a redução, cada vez maior, do tempo dos programas de pós graduação (mestrado e doutorado);
- a intensificação da parceria público privada através da proliferação das Fundações de Direito Privado nas universidades públicas, convênios com empresas que subordinam a pesquisa aos interesses privados;
- a venda de serviço, seja a partir da aprovação pelo Supremo Tribunal Federal da cobrança de curso de especialização, que abriu precedente para propostas de cobrança de mensalidades nas instituições públicas de ensino, ou por meio da venda de pesquisa e outros serviços prestados pelas universidades;
- a expansão dos editais para “professor(a) voluntário(a)”, como expressão do grave ataque ao Regime Jurídico Único e ao servidor(a) público(a);
- a subordinação da produção do conhecimento aos interesses do capital, em especial a partir do novo Marco de Ciência e Tecnologia e Inovação, aprovado em 2016 no governo Dilma;
- a intensificação do trabalho docente, provocada pela competitividade gerada pela necessidade de progressão funcional, que induz o(a)s professore(a)s a subordinarem-se às distorções na produção do conhecimento promovidas pelas agências de fomento como CAPES, CNPq e as agências estaduais;
- a perseguição e criminalização do(a)s professore(a)s e a desqualificação do fazer profissional de quem ensina;
- o desmonte do tripé do ensino-pesquisa-extensão, hierarquizando a produção do conhecimento; e
- a tentativa de impor a “neutralidade” aos processos educativos, retirando dos currículos os conteúdos críticos, os debates sobre gênero e sobre a questão racial, em uma explícita tentativa de, novamente, invisibilizar as relações sociais patriarcais,

racistas, lgbttfóbicas e sexistas que estruturam o capitalismo no Brasil.

Esses elementos, aliados ao conjunto de retrocessos já nos primeiros meses de governo Bolsonaro, vêm intensificando: i) o adoecimento docente; ii) a competição interna nas instituições de ensino superior e nos próprios departamentos; iii) a ampliação do assédio moral nas relações de trabalho; iv) a perseguição política aos professor(a)s; v) o racismo institucional; vi) a precarização da assistência estudantil; vii) a depressão entre professor(a)s e aluno(a)s e viii) suicídio, em especial entre aluno(a)s.

É nesse contexto, de suspensão dos concursos públicos, desmonte das políticas sociais, cortes orçamentários, Emenda Constitucional 95/2016 e conservadorismo, que somos desafiado(a) s a compreender o projeto de educação superior pública expresso no FUTURE-SE.

3. FUTURE-SE: a fatura da educação pública superior

Pautado nas orientações dos organismos internacionais e baseado em um conjunto de informações mentirosas e de *fake news*, o governo Bolsonaro, por meio do Ministério da Educação (MEC), lançou em junho o projeto de contrarreforma da educação superior, intitulado FUTURE-SE: Programa Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras. O projeto, lançado de forma absolutamente autoritária, como é a marca desse governo, sem nenhum diálogo com as entidades representativas do(a)s profissionais da educação e movimento estudantil, se organiza em 45 artigos e propõe a alteração em 17 leis.⁴⁸ Por isso, caso aprovado, o projeto vai significar uma verdadeira alteração no estatuto social da educação pública brasileira, influenciando reconfigurações nos estados e nos municípios.

48 1) Lei nº 9.637/1998, art. 3º, inciso VII; art. 3º-A; art. 14, §4º (Lei nº 9.637/2008- Lei das Organizações Sociais); 2) Lei nº 10.973/2004 (Lei nº 10.973/2004 - Lei de Incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica); 3) Lei nº 13.243/2016, art. 1º, incisos I a XIV e §2º; art. 3º-C; art. 4º §§1º e 2º; art. 10; art. 26-B (Lei nº 13.243/2016- Lei de estímulos ao desenvolvimento científico e à pesquisa); 4) Lei nº 9.394/1996 art. 48, §2º e §4º; art. 66, §§ 1º e 2º (Lei nº 9.394/1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação); 5) Lei nº 8.313/1991, art. 18, §3º, alínea i e §4º (Lei nº 8.313/1991 - Lei do PRONAC); 6) Lei nº 10.735/2003, art. 1º, inciso I, alínea d (Lei nº 10.735/2003 - Lei dos Projetos de Interesse Social - PIPS); 7) Lei nº 12.772/2012, art. 21, inciso XIII (Lei nº 12.772/2012 - Lei da Carreira do Magistério Superior); 8) Lei nº 7.827/1989, art. 4º, inciso III (Lei nº 7.827/1989 - Lei dos Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste); 9) Lei nº 8.010/1990, art. 1º, §3º (Lei nº 8.010/1990 - Lei de imposto de importação sobre bens destinados à pesquisa); 10) Lei nº 8.032/1990, art. 2º, inciso I, alínea g (Lei nº 8.032/1990 - Lei de isenção ou redução de imposto de importação); 11) - Lei nº 9.249/1995, art. 13, §2, inciso II e inciso III, alíneas a, b (Lei nº 9.249/1995 - Lei de Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas); 12) Lei nº 9.250/1995, art. 12, inciso IX, §1º (Lei nº 9.250/1995 - Lei do

Inicialmente vale destacar que o projeto não parte de nenhuma análise e/ou diagnóstico sobre a educação superior brasileira, o que de início já explícita a fragilidade da proposta, já que não parte do real, do concreto e do que já temos de construção consolidada na seara da educação pública no Brasil. Os eixos centrais do projeto FUTURE-SE podem ser assim resumidos: i)Privatização por dentro da educação superior pública no Brasil; ii)Incentivo à Parceria Público Privada; iii)Gestão realizada por Organizações Sociais; iv)Fim da autonomia universitária; v) Fundos de investimentos - apropriação privada do fundo público; vi) Subordinação da produção do conhecimento aos interesses do mercado; vii) Desresponsabilização do Estado com o ensino superior público; viii) Meritocracia (sem equalização social e econômica prévia); ix) Invisibilização do(a)s técnico(a)s-administrativo(a)s; x) Gestão do patrimônio público pela iniciativa privada; e xi) Padronização para domínio ideológico e cultural.

Em sua forma e conteúdo se apresenta de forma autoritária e impositiva, buscando impactar não apenas a educação superior federal, mas também a educação nos estados e municípios, inclusive a educação básica. Deve ser analisado a partir de quatro eixos centrais: a) gestão institucional; b) gestão de pessoal; c) formação e d) acesso e permanência.

A) Gestão Institucional:

- Gestão institucional via Organizações Sociais (gerenciamento de pessoal e patrimônio);
- Gestão institucional via fundos de investimento (gerenciamento de patrimônio e produção do conhecimento).

Ambos como forma de burlar a EC/95 (imposição do teto de gastos e investimentos), como expresso nos artigos 9º e 41.

- Imposição de captação de recursos – lógica do gerenciamento empresarial a partir do empreendedorismo:

a) *namings rights* – “compensação financeira”, artigo 15;

Imposto de Renda de Pessoas Físicas); 13) Lei nº 9.532/1997, art. 22 (Lei nº 9.532/1997 – Lei da legislação tributária federal);14) Lei nº 8.248/1991, art. 4º (Lei nº 8.248/1991 – Lei sobre capacitação e competitividade do setor de informática); 15) – Lei nº 9.991/2000, art. 4º-A, §6º, incisos IV e V (Lei nº 9.991/2000 – Lei de Pesquisa e Desenvolvimento no setor de energia elétrica); 16) Lei nº 11.196/2005, art. 19-A (Lei de tributação especial em serviços de tecnologia); e 17) Lei nº 12.550/2011, art. 3º, §1º e §4º (Lei nº 12.550/2011 – Lei da EBSERH).

- b) “parques e polos tecnológicos, incubadoras e *startups*”, art. 14;
- Mudança na Lei da EBSERH – abertura dos HU para os planos de saúde.

Consequências dessa forma de gestão Institucional:

- ✓ Ataque à autonomia universitária expressa no artigo 207 da CF/88;
- ✓ Esvaziamento da estrutura administrativa das IFES, que deve ser compreendida em articulação com o Decreto nº 9.725/2019, que extingue cargos comissionados, e com o Decreto nº 9.739/2019, que prevê que todo concurso público deve passar pela autorização do Ministro da Economia;
- ✓ Esvaziamento das instâncias colegiadas das IFES;
- ✓ Mudança no estatuto social das IFES.

B) Gestão de Pessoal:

- Contratação de pessoal por OS;
- Lógica do(a) professor(a) “empreendedor(a)” para criar “parques e polos tecnológicos, incubadoras e *startups*” (art. 14) ou criar uma “Sociedade de Propósito Específico- SPE” (art. 16);
- Introdução do “notório saber” – art. 29;
- Revalidação de diplomas – facilitação da revalidação nas IFES e permissão para que as instituições de ensino privadas também realizem a revalidação;
- professor(a) “empreendedor(a)” poderá dar sua carga horária apenas em sala de aula - como previsto no art. 18.

Consequências desse modelo de gestão de pessoal:

- ✓ Competição entre o(a)s docentes;
- ✓ Aumento do adoecimento docente;
- ✓ Esvaziamento do Regime Jurídico Único da União (RJU);

- ✓ Intensificação da desestruturação da carreira docente - quebra da Dedicção Exclusiva (DE);
- ✓ Subordinação de professore(a)s e técnico(a)s-administrativo(a)s às OS;
- ✓ Fim do tripé ensino-pesquisa-extensão.

C) **Formação:**

- Produção do conhecimento será subalternizada, pautada nos interesses da iniciativa privada e dependente das Parcerias Público-Privadas;
- Imposição da lógica empresarial na formação profissional: aluno(a) “empreendedor(a)” e criador(a) de “*startups*”, expresso nos artigos 14 e 44 (Dia do aluno empreendedor);
- Diminuição do investimento estatal na assistência estudantil;
- Intensificação das diferenças de condições ofertadas entre os cursos, alguns com estrutura e outros apenas com salas de aula pouco equipadas;
- Incorporação de disciplinas realizadas à distância, em plataformas tecnológicas (artigo 20, inciso III);
- Imposição de avaliação padronizada para possibilitar o ranqueamento das IFES.

Consequências desse modelo de formação:

- ✓ Diminuição do investimento estatal na assistência estudantil;
- ✓ Intensificação das diferenças de condições ofertadas entre os cursos;
- ✓ Subordinação da produção do conhecimento aos interesses do mercado;
- ✓ Empobrecimento do sentido pleno da Universidade, que não será mais pautada pelo tripé ensino- pesquisa- extensão;
- ✓ Universidade mais empobrecida com a imposição da padronização das atividades extraclasse, já que a diversidade não é algo que interesse ao mercado;

- ✓ Padronização dos conteúdos para atender à avaliação padronizada – prejudicando o pensamento crítico e amplo, e o acesso às diferentes teorias, fechando-se para a pluralidade e para o contraditório;
- ✓ Domínio ideológico a partir da padronização dos conteúdos.

D) Acesso e permanência de estudantes:

- Invisibilidade de negros e negras, quilombolas, indígenas, mulheres, e LGBTTI;
- Redução no investimento da assistência estudantil;
- Condicionamento de acesso a bolsas a partir do mérito, mas sem equalização social e econômica prévia – ranqueamento do(a)s aluno(a)s;
- Redução de bolsas na graduação e pós-graduação;
- Organizações Sociais devem “promover ações de empregabilidade para o(a)s aluno(a)s das instituições”, art. 14 inciso VII.

Consequências desse modelo de acesso e permanência:

- ✓ Uma Universidade que, novamente, buscará a invisibilidade e tentará, uma vez mais, contar a história dos colonizadores, dos brancos, dos homens, dos ricos e dos heterossexuais;
- ✓ Acesso a bolsas em troca de serviços e/ou por mérito;
- ✓ Competição entre o(a)s aluno(a)s;
- ✓ Adoecimento discente.

Nesse modelo de educação superior que o governo federal pretende impor, teremos uma total destruição do modelo de educação pública, gratuita, de qualidade, laica e socialmente referenciada que buscamos construir ao longo das últimas décadas. Mesmo cientes de que muito ainda temos que avançar na educação superior pública, em especial no que se refere à universalização do acesso e à democratização das instituições públicas, avaliamos ser de fundamental importância resistir para manter o que construímos e conquistamos até hoje, para que em um futuro próximo possamos dar passos em

direção ao projeto que sonhamos. Para isso é necessário que hoje lutemos pela imediata recomposição do orçamento e melhores condições de trabalho para as instituições públicas de ensino superior.

Por isso avaliamos que nosso desafio central, nessa conjuntura de retrocessos, seja o de construir a mais ampla unidade de ação no conjunto do funcionalismo público, em diálogo estreito com movimentos sociais e outras categoriais de trabalhadore(a)s, para que possamos resistir. Só ousando lutar e resistir hoje seremos capazes de construir um futuro em que sejamos, como disse Rosa Luxemburgo: *“socialmente iguais, humanamente diferentes e totalmente livres”*.

Referências Bibliográficas

ANDES-SN. **Proposta do ANDES-SN para a Universidade Brasileira**. Cadernos ANDES-SN, Número 2, 4ª ed. Brasília/DF: janeiro/2013.

BARROS, C.M. **Ensino Superior e Sociedade Brasileira: análise histórica e sociológica dos determinantes da expansão do ensino superior no Brasil (décadas de 1960/70)**. Dissertação de mestrado. Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo SP, 2007.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Câmara de Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: Presidência da República; Câmara de Reforma do Estado, 1995.

Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. **Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI**, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências, 2005.

Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. **Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio** e dá outras providências, 2012.

Projeto de Lei FUTURE-SE, 2019.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil- ensaios de interpretação Sociológica**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1975.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere. Volume 3**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2001

IANNI, Otávio, SINGER, Paulo, COHN, Gabriel, WEFFORT, Francisco C. **Política e a Revolução Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1965.

LIMA, Katia. **Contra-reforma na Educação Superior: de FHC a Lula.** Editora Xamã, São Paulo, 2007.

MARX, Karl. **Contribuição à Crítica da Economia Política.** São Paulo: Editora Expressão Popular, 2007.

NOVACK, George. **A Lei do Desenvolvimento Desigual e Combinado da Sociedade.** São Paulo, Editora Rabisco, 1988.

SGUISSARDI, V. **Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária.** Educação e Sociedade, Campinas, v. 29, n. 105, p. 991-1022, set./dez. 2008.

capítulo V

O papel da CAPES e do Sistema Nacional de pós-graduação no desenvolvimento brasileiro: implicações do seu desmonte

Associação dos Servidores da Capes (ASCAPES)

Sindicato Nacional de Gestores de Ciência & Tecnologia (SINDGCT)⁴⁹

⁴⁹ **Renato Carvalheira do Nascimento**, Doutor em Ciências Sociais pelo CPDA/UFRRJ (2012), Mestre em Sociologia pela UnB (2002) e Bacharel em Sociologia (1999) e em Relações Internacionais (1998), também pela UnB. É Analista em Ciência e Tecnologia na Capes desde 2010 e membro da Associação dos Servidores da Capes (Ascapes). Atua nas áreas de educação, segurança alimentar e nutricional, gestão e cooperação internacional. **Pedro Arcanjo**, Mestre e Bacharel em Comunicação Social, habilitação Jornalismo, e Especialista em Filosofia pela Universidade de Brasília (UnB). É servidor público da CAPES desde 2008. É, atualmente, Presidente da Associação dos Servidores da Capes (Ascapes) e Vice-Presidente do Sindicato Nacional de Gestores de Ciência & Tecnologia (SindGCT). **Pablo Gabriel Ferreira**, Mestre em Relações Internacionais pela UFF (2008), Mestre em Filosofia pela UFRJ (2005) e Bacharel em Filosofia pela UFRJ (2002). Foi Analista de Projetos da ABC/MRE entre 2012 e 2014, onde coordenou projetos de cooperação técnica Sul-Sul. É Analista em Ciência e Tecnologia na Capes desde 2015.

Este texto é produto da pioneira Articulação Nacional das Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (ARCA). A Associação de Servidores da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Ascapes) e o Sindicato Nacional de Gestores de Ciência & Tecnologia (SindGCT) agradecem pelo convite e se unem a esse esforço que, em última instância, tem a ver com o posicionar do Serviço Público em relação à formulação de Políticas Públicas para a sociedade brasileira.

O retrocesso democrático que se observa ao longo dos últimos anos tem causas múltiplas; entre elas, pode-se apontar a inépcia de uma quantidade considerável de servidores públicos que, estimulados pelo discurso vazio da técnica e da meritocracia, perderam a dimensão coletiva do trabalho que desempenham. Aderiram, acriticamente, como mero mecanismo, ao processo de desmonte do Estado e de destruição de políticas públicas que, ironicamente, muitos deles trabalharam para construir nas últimas duas décadas. É preciso que os trabalhadores do Serviço Público brasileiro compreendam que suas ações estão necessariamente conectadas ao destino de uma nação cuja realidade é bem mais dramática do que se permite ver a partir da Esplanada dos Ministérios. Esse livro é um passo nesse sentido de se refletir sobre o contexto atual por que passa o Estado brasileiro e a administração pública.

O presente capítulo está dividido em cinco partes. A primeira trata de um breve histórico da Capes e do Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG); a segunda, sobre o papel atual da Capes; na terceira parte discute-se o orçamento da Capes; em seguida, discute-se a questão do público *versus* o privado como pano de fundo do desmonte do Estado e da Administração, e suas consequências para o enfraquecimento da Capes e do SNPG.

1. Histórico da Capes e do Sistema Nacional de Pós-Graduação

A Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), vinculada ao Ministério da Educação (MEC), desempenha papel fundamental na expansão e na consolidação da pós-graduação (mestrado e doutorado) em todos os estados da Federação. É o ator principal no desenvolvimento do Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG)

Foi criada em 11 de julho de 1951 (Decreto nº 29.741) como a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, com objetivo de *“assegurar a existência de pessoal especializado em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visam ao desenvolvimento do país”*. Era o início do segundo governo Vargas. A industrialização pesada e a complexidade da administração pública trouxeram à tona a necessidade urgente de formação de especialistas e pesquisadores nos mais diversos ramos: desde cientistas qualificados em Física, Matemática e Química a técnicos em Finanças e Pesquisadores Sociais. O professor Anísio Spínola Teixeira foi designado como o primeiro Secretário-Geral da instituição.

Em 1965, o Parecer nº 977 do então Conselho Federal de Educação, hoje Conselho Nacional de Educação, vinculado ao MEC, conceituou, formatou e institucionalizou a pós-graduação brasileira nos moldes como é até os dias de hoje. Era o início do que é hoje denominado Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG). Esse instrumento normativo ficou conhecido como Parecer Sucupira, em homenagem ao professor Newton Sucupira, autor do Parecer. O Ministério da Educação, naquele tempo, regulamentava os cursos *lato sensu* e *stricto sensu*, constituídos por especializações, mestrado e doutorado.

A história da avaliação da educação superior no Brasil teve início durante o regime militar, por meio da avaliação dos cursos de pós-graduação, objetivando ao desenvolvimento científico e tecnológico do país. Em 1974, foi aprovado o primeiro Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG 1975-1979). Dois anos depois, a Capes inicia as avaliações dos cursos de pós-graduação. O SNPG é conceituado e institucionalizado com base nesse Plano. Se, em 1965, havia 27 cursos de mestrado e 11 de doutorado, em 1975 esses números haviam saltado para 429 mestrados e 149 doutorados.

Já nos anos 1980, a distribuição de bolsas começou a ter como base a nota obtida na avaliação dos cursos. Neste período, ainda havia o chamado “veto ideológico à concessão de bolsas”. Os vetos ideoló-

gicos eram mais ou menos 5% do total. Neste período, começaram as parcerias internacionais.

Na história da instituição, vale citar um aspecto nefasto, que foi a extinção da Capes pelo governo Fernando Collor de Melo, via Medida Provisória nº 150, de 15 março de 1990, por acreditar que a instituição não tinha importância para o desenvolvimento do Estado, já que este deveria ser mínimo e a Capes fazia parte dos planos de privatização. Em um processo de pressão da comunidade científica e acadêmica, juntamente com os próprios servidores da Capes, frente ao Congresso Nacional, conseguiu-se transformá-la de autarquia em Fundação. A Capes foi recriada pela Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992. Um dado histórico que parece querer se repetir nesse atual contexto da reforma administrativa, com a ameaça de extinção da Capes ou sua fusão ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)⁵⁰.

Na virada do século XX para o XXI, o marco do ano 2000 foi a criação do Portal de Periódicos da Capes, o maior portal para a ciência no Brasil. Em 2007, o Congresso Nacional aprova a Lei nº 11.502, criando, por meio desse instrumento, a nova Capes, que, além de coordenar e fomentar o SNPG brasileiro, também passa a induzir e fomentar a formação inicial e continuada de professores para a Educação Básica. A fundação assume, desde então, duas novas missões: i) a de Educação Básica Presencial e ii) a de Educação à Distância.

2. Os Cinco Eixos de Atuação da Capes

Atualmente, a finalidade da Capes é “*subsidiar o Ministério da Educação na formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais de magistério para a educação básica e superior e para o desenvolvimento científico e tecnológico do País*” (Lei 8.405/92 e Decreto 8.977/2017). As atividades da Capes podem ser agrupadas nas seguintes linhas de ação, cada qual desenvolvida por um conjunto estruturado de programas:

- Avaliação da pós-graduação *stricto sensu*;
- Acesso e divulgação da produção científica;
- Investimentos na formação de recursos de alto nível no país e exterior;
- Promoção da cooperação científica internacional e
- Indução e fomento da formação inicial e continuada de pro-

⁵⁰ Só quem não conhece e não entende sobre as duas agências é que defende a fusão, pois o CNPq é o ator principal do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, enquanto a Capes cuida do Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG).

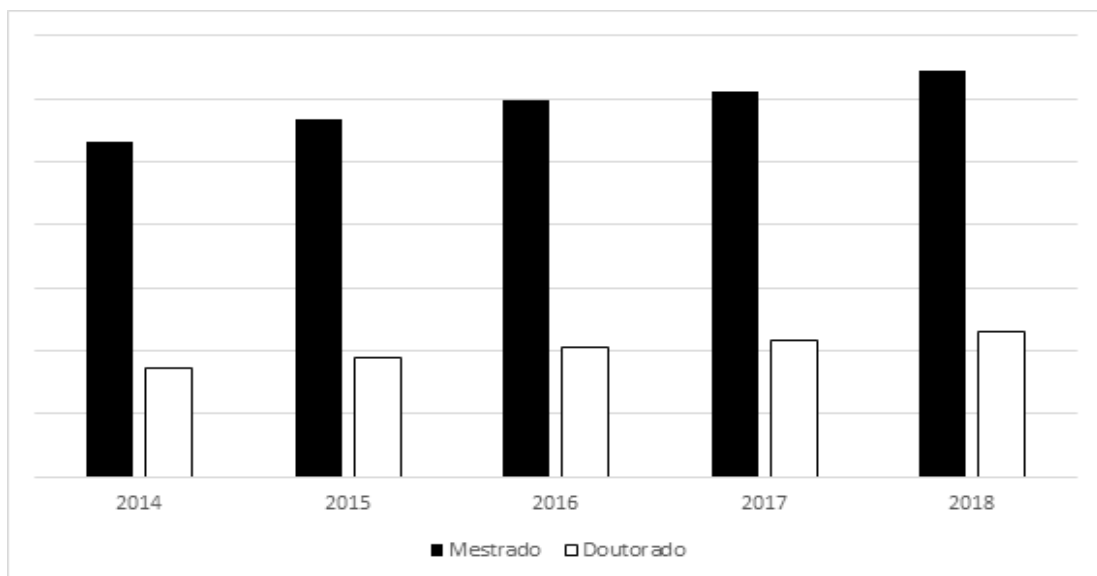
fessores para a educação básica nos formatos presencial e a distância.

Em setembro de 2019, eram 4.586 programas de pós-graduação avaliados pela Capes, com 6.927 cursos, sendo 3.650 de mestrado, 2.395 de doutorado, 849 de mestrado profissional e 33 de doutorado profissional. Em relação à divulgação da produção científica, a Capes tem um importante instrumento, o Portal de Periódicos, atendendo a 426 instituições de ensino e pesquisa brasileiras, com 49.249 títulos com texto completo, 130 bases referenciais, 12 bases de patentes e tendo 201.092.913 de acessos em 2018 ao conteúdo disponível.

Sobre a formação de recursos humanos, a CAPES tem as bolsas como principal instrumento, com a concessão de bolsas a mais de 3,6 mil PPGs avaliados pela Capes, com importantes números: 43.935 de mestrado; 42.266 de doutorado; 5.687 de pós-doutorado; 791 outras (mestrado e doutorado sanduíche no País) em um total de 92.679 bolsas para a pós-graduação.

Nesse sentido, vale mencionar o Plano Nacional de Educação 2014-2024, cuja meta 14 menciona: *“Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores”*.

Gráfico 1:



Fonte: GeoCapes, 2019.

Para se ter uma ideia da magnitude do esforço brasileiro nessa área

da pós-graduação, há seis décadas o Brasil contava com pouco mais de 60 mil alunos no ensino superior e a pós-graduação praticamente não existia. Em 2011, 60 anos após a criação da Capes, mais de 50 mil alunos se titularam em cursos de mestrado e doutorado. O dado mais atual, de 2018, revela que foram mais de 64 mil somente no mestrado; ao se somar com o doutorado (22 mil), resulta em mais de 87 mil alunos titulados. Para ser exato, foram 87.333 alunos que receberam o título de mestre ou de doutor em 2018 no Brasil.

Os titulados entre 2014 - 2018 representam, em relação ao PNE, 91,6% no doutorado e 100% no mestrado. Ou seja, já alcançamos a meta para o mestrado, faltando pouco para o doutorado.

No que diz respeito à promoção científica no exterior, a Capes aposta no Programa Institucional de Internacionalização - PrInt (36 instituições selecionadas com 2.159 projetos e 5 mil bolsas a cada ano nos 5 anos previstos), embora seus recursos já estejam comprometidos - não só com o baixo orçamento, mas como também com a alta do dólar, que impacta muito diretamente as bolsas e demais despesas os programas internacionais.

Figura 1:



Fonte: GeoCapes, 2019.

Em relação ao último eixo de ação da Capes, o de formação inicial e continuada de professores para a educação básica nos formatos presencial e a distância, vale mencionar o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência - PIBID com média mensal de 50.457 bolsas concedidas, além do Universidade Aberta do Brasil - UAB com total de 140.265 estudantes cursando e total de 16.518 novas matrículas.

las em 2019.

3. Orçamento?

Todos os avanços acima enumerados encontram-se sob ameaça, pois o orçamento da Capes, segundo a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2019, é de 4,2 bilhões de reais, conforme detalhes abaixo.

Tabela 1:

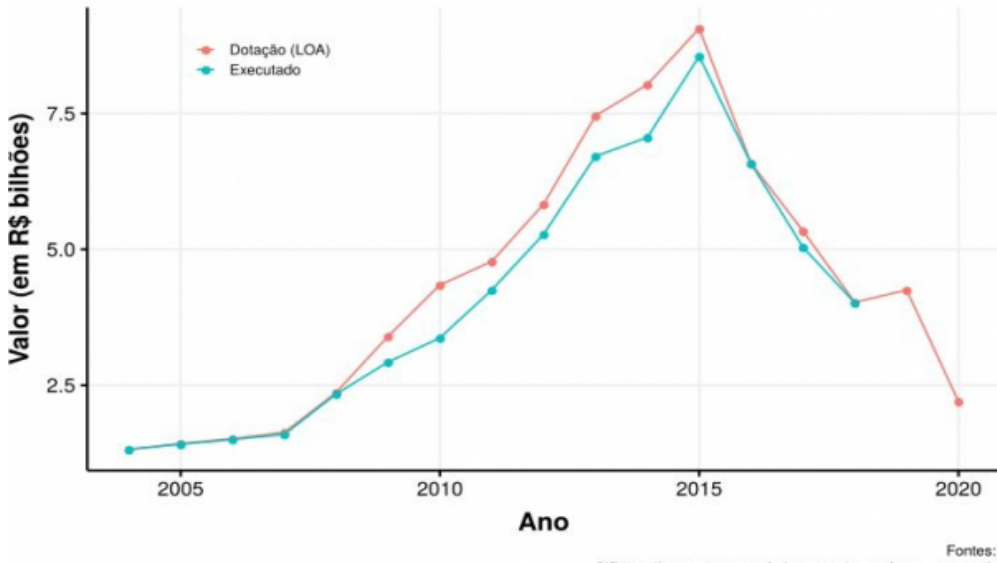
Despesas	R\$
Discricionárias	4.156.067.733,00
Obrigatórias	95.728.419,00
Total	4.251.796.152,00

Fonte: Congresso Nacional, 2019.

No início de setembro de 2019, foi anunciado o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2020, com uma previsão orçamentária total para a Capes de 2,45 bilhões, o que representa quase a metade do autorizado para 2019. Essa proposta ocorreu após uma sequência de anúncios e ações desastrosas para o Sistema Nacional de Pós-Graduação, quando, em 9 de maio, a Capes anunciou o bloqueio de 3.474 bolsas; em 4 de junho, houve o bloqueio de mais 2.724 bolsas para cursos com avaliação 3; e, em 02 de setembro, o “congelamento” de mais 5.613 bolsas, totalizando 11.811 bolsas. Em todos os casos, o bloqueio afetou as vagas não ocupadas, que seriam (ou já estavam sendo) oferecidas em novos editais.

Gráfico 2:

Orçamento da CAPES corrigido pelo IPCA (IBGE) com base em junho de cada ano



Verifica-se, nos últimos 5 (cinco) anos, uma tendência, em médio prazo, de redução substancial do orçamento da Capes. A LOA de 2015 previa um orçamento para esta Fundação da ordem de R\$ 7,8 bilhões. Esse valor foi reduzido para R\$ 5,3 bilhões na LOA 2016, depois para R\$ 5 bilhões na LOA de 2017 e em 2018 esse valor chegou a R\$ 4 bilhões. Nota-se que, durante esse período, já houve uma redução de cerca de 50% dos recursos disponíveis. Em 2019, manteve-se o patamar de recursos de 2018.

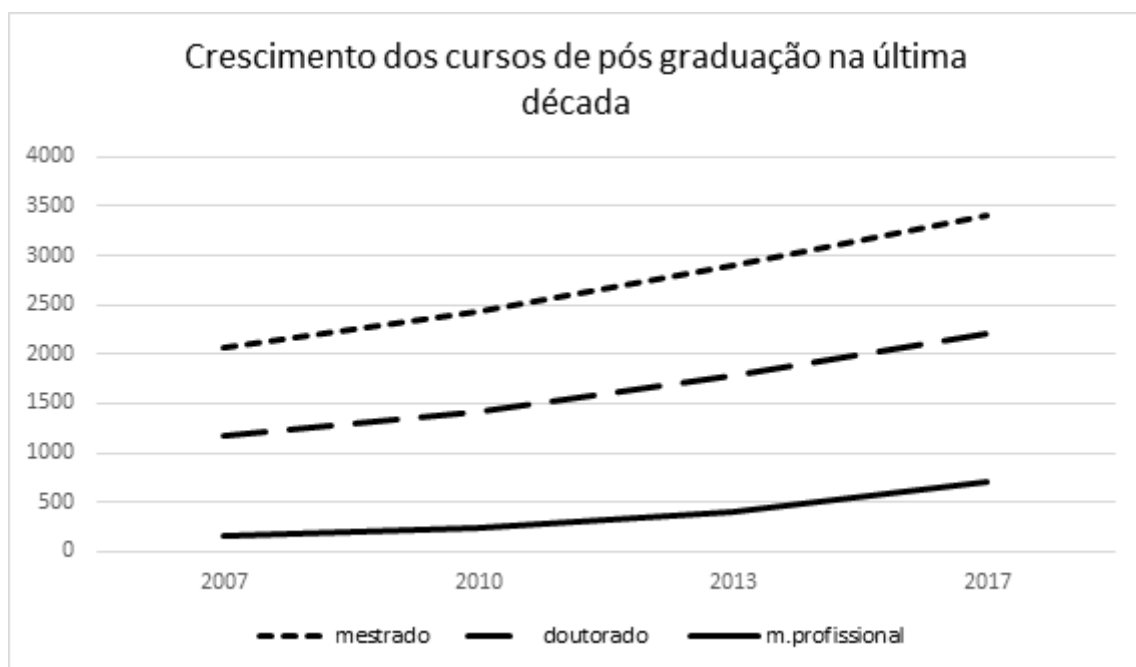
O quadro orçamentário para 2020 recrudesce uma tendência de retrocesso no que diz respeito à pós-graduação e à pesquisa no país. A política de desinvestimento em C&T vai na contramão das melhores práticas em matéria de desenvolvimento em contexto de globalização. Demonstra falta de visão estratégica sobre a inserção do Brasil no contexto internacional, em que a produção científica e tecnológica, bem como a educação superior de qualidade, representam um dos principais ativos do ponto de vista econômico e social. Caso o Governo Federal não reverta essa tendência de desinvestimento em C&T, corre-se o risco de jogar o país em uma situação de dependência científica e tecnológica, de modo a se regredir décadas e a comprometer o bem-estar socioeconômico da sociedade como um todo.

Para piorar a situação, esses cortes chegam em um momento em que o Sistema Nacional de Pós-Graduação cresce cerca de 30% a cada ano, nesses últimos 10 anos. O que significa que deveria haver um crescimento do orçamento da Capes para o SNPG e não a sua di-

minuição. Em um país com somente cerca de 700 pesquisadores por milhão de habitantes⁵¹, é fundamental expandir não só esse sistema como toda a educação do país, que, embora não seja assunto a ser tratado aqui, possui enormes distorções e problemas que rebatem diretamente na pós-graduação.

Na última década, todos os níveis de formação cresceram em número de cursos. De 2007 a 2017, praticamente dobrou a quantidade de cursos de doutorado – nível mais alto da formação acadêmica. Nesse período, os cursos de mestrado profissional mais que triplicaram e o número de mestrados acadêmicos cresceu 65%.

Gráfico 3:



Fonte: CAPES.

No dia 11 de setembro, após intensa repercussão na mídia e forte pressão do SINGCT e outras entidades da comunidade acadêmica e científica no Congresso Nacional e no Ministério da Educação, a Capes e o Ministro da pasta anunciaram a liberação de 3.182 mil bolsas para cursos com avaliação 5, 6 e 7, mas mantidas as outras 8.692 bolsas suspensas. Anunciou também que vai incorporar mais R\$ 600

⁵¹ O Brasil está em 2º lugar na América Latina, abaixo da Argentina, que tem 1.200 pesquisadores por milhão de habitantes. Israel possui 8.300, Coréia do Sul e Singapura 6.400, EUA 3.900 e Europa 3.200.

milhões para o Orçamento da Capes em 2020. Com isso, o valor total subirá de R\$ 2,45 bilhões para cerca de R\$ 3,05 bilhões.

As bolsas liberadas são para os programas avaliados como bons ou de excelência com 5, 6 e 7, representando 1.068, 1.052 e 1.062 unidades, respectivamente. *“Nada mais justo do que dar as bolsas para os programas que tem boas notas e vão reverberar para a sociedade”*, afirmou Weintraub.

Essa recomposição do orçamento para 2020, na verdade, não fornece nada a comemorar, pois até agora ficaram de fora todos os cursos de Pós-Graduação avaliados com 3 e 4. Ressalta-se que os cursos com nota 3 incluem cursos muito novos, que estão começando a funcionar, e cursos que estão com dificuldades mas receberam uma nova “chance” dos comitês avaliadores (sim, a avaliação da Capes é rigorosa e atenta às necessidades do país!). Os cursos nota 4 são avaliados como bons ou são cursos que estão iniciando uma trajetória, saíram da nota inicial 3 e seguem uma trajetória comum às instituições de pós-graduação. Um curso avaliado com 4, por exemplo, é visto como tendo qualidade suficiente para abrir um doutorado. E há vários cursos nota 4 com doutorados criados há pouco tempo.

Assim, os recursos da Capes serão canalizados para bolsas vinculadas a PPGs com avaliação acima de 4, o que comprometeria a viabilidade de manutenção de PPGs recém-criados ou em dificuldades acadêmicas ou administrativas.

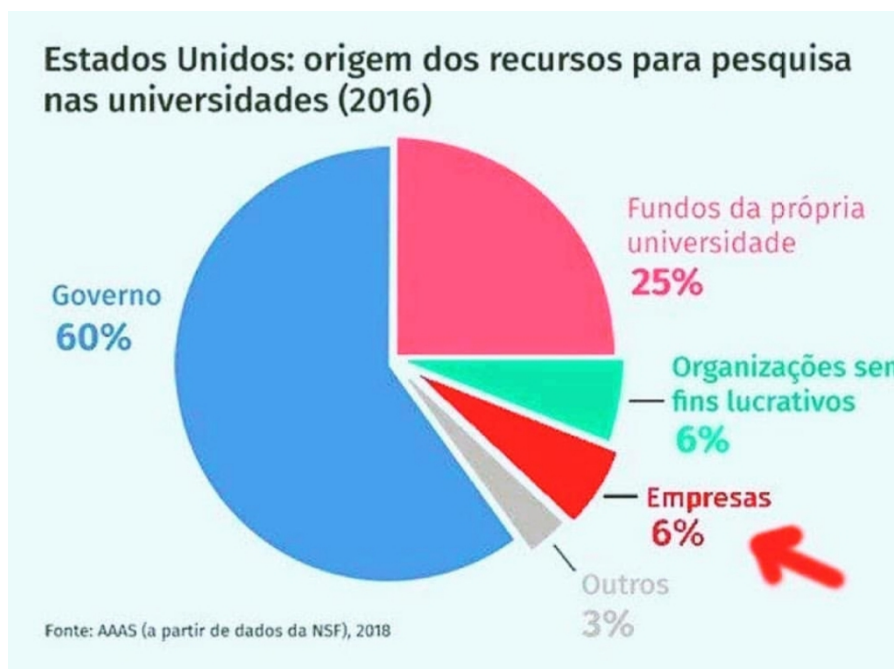
4. Público x Privado

O que está por trás dessa discussão e do corte de recursos para a Capes e para o SNPG tem a ver com o embate público *versus* privado. Uma discussão antiga como a própria institucionalização da educação no Brasil, mas que hoje tem uma grande referência nas narrativas que se constroem em torno do que é educação, para que serve, para quem é destinada e o que se ensina.

Segundo o argumento do Ministro da Educação, o que se pretende com a nova política na Capes é valorizar a “qualidade” dos cursos, mas ao que parece seria um jogo de “dividir para dominar”. É notório o projeto dos privatistas e da bancada evangélica para a pós-graduação: acabar com a avaliação (que também perdeu recursos), retirar os critérios de avaliação para possibilitar a avalanche de pós-graduações pagas e de baixa qualidade, reguladas não mais pelo MEC, nem por interesses públicos, mas seguindo a lógica capitalista da mercadorização.

O ensino superior no Brasil é dominado por instituições privadas que têm como objetivo primordial o lucro e, em sua grande maioria, oferecem um precário nível educacional. Enquanto no Brasil aproximadamente 75% das matrículas no ensino superior se encontram em instituições privadas com objetivo de lucro, nos Estados Unidos apenas cerca de 2% das matrículas estão em instituições desse tipo. Engana-se quem pensa que as universidades americanas são em sua maioria privadas pelo simples fato de que cobram taxas e mensalidades dos alunos. Mesmo os recursos para a pesquisa também não são, em sua maioria, oriundos do setor privado - pelo contrário, como demonstra o gráfico a seguir.

Figura 2:



Neste momento, as instituições públicas passaram a ser alvo, principalmente as universidades e os institutos federais; contudo, em termos de pesquisa, são as universidades públicas, federais e estaduais, que concentram cerca de 90% da produção científica de todo o país. Em 2017, o Brasil ocupava o 13º lugar no número de *papers* (artigos acadêmicos), em um total global de 38.523 mil, o que equivale a 2,7 % da produção mundial. Posição que o país poderá perder se persistir a atual orientação desastrosa, reducionista e persecutória, do governo Bolsonaro/Guedes.

A lógica de mercado também está presente no projeto do MEC denominado "Future-se". Foi apresentado pelo atual governo fede-

ral como o caminho para fortalecer a autonomia administrativa, financeira e de gestão das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e fomentar a captação de recursos próprios por meio de parcerias com organizações sociais. A adesão das IFES ao Future-se é voluntária e o prazo de vigência não é definido. No entanto, as instituições que aderirem e desistirem da sua implementação sofrerão penalidades que ainda não foram estabelecidas. Trata-se, portanto, de uma adesão em condições desconhecidas e incertas.

Não há como considerar a adesão ou não ao Future-se sem problematizar que tipo de universidade a sociedade brasileira defende. Os parâmetros que configuram a proposta do Future-se são muito distintos daqueles que vêm sendo construídos nas últimas décadas sobre o que é uma universidade pública, laica, gratuita e democrática. A concepção de universidade que pauta o Future-se ignora sua função social e o tripé ensino-pesquisa-extensão, acrescentando a expansão, porque é baseada em parâmetros mercantis e financeiros, incluindo a aplicação de recursos privados na perspectiva de gerar rentabilidade financeira em benefício de cotistas de fundos de investimento. Vale ressaltar que a proposta não menciona as atribuições das Fundações Públicas de direito privado que estão presentes nas IFES.

Assim, o Future-se não foi amplamente discutido, nem mesmo nos órgãos de governo diretamente afetados, e esse fato, articulado aos demais processos em curso no país, indicam o quanto a universidade e o âmbito de produção do conhecimento em si têm sido um campo central de disputas. Adiciona-se a isto a compreensão do Future-se como parte do processo de desmonte do Estado, vale dizer, da desconstrução institucional das possibilidades de o Estado atuar na promoção da equidade e do desenvolvimento, considerando a profunda desigualdade que marca a sociedade brasileira.

5. O Desmonte

Essa proposta de desmonte das universidades, do Sistema Nacional de Pós-Graduação e da Educação (perda orçamentária de 9% de R\$ 23,35 bilhões em 2019 para R\$ 21,23 bilhões em 2020) não estão desvinculados de um plano maior de desmonte do Estado. Ações de extinção de órgãos como o Ministério do Trabalho e graves ameaças ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) também repercutem numa possível dissolução do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) e da Capes, embora não estejam claras as intenções da anunciada reforma administrativa.

É notório que o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) e o Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG) são irmãos siameses, desenvolvem-se conjuntamente, e um ataque a um representa um ataque ao outro, até porque cerca de 90% da pesquisa científica e tecnológica do país é realizada em universidades públicas federais e estaduais.

Assim como o SNCTI e o SNPG estão profundamente imbricados, o mesmo ocorre com a pós-graduação, o ensino superior e a educação básica. O que acontece na educação e no ensino superior repercute para o bem e para o mal na pós-graduação. A educação deve ser entendida como um sistema orgânico e complexo. É uma falácia o discurso do atual Ministro da Educação que tem como princípio que o ensino superior tem muitos recursos que deveriam ser repassados para a Educação Básica. Na verdade, ao se retirar recursos do Ensino Superior, isso não irá melhorar a Educação Básica, pelo simples fato de que são, ambos, dois lados de uma mesma moeda. Embora não exista um Sistema Nacional de Educação, a Educação Básica depende diretamente do Ensino Superior, pois os professores que dão aulas para nossas crianças e nossos jovens são formados nas universidades. Nada mais óbvio que isso. A educação é um sistema que interliga o governo federal, estadual e municipal, sendo as instituições de ensino superior e as instâncias de fomento, como a Capes, peças-chaves nessa engrenagem.

Segundo o Presidente da ABC, Dr. Luiz Davidowich, *“o financiamento constante e crescente na ciência é fundamental para o progresso do país. Cada dólar investido em pesquisa gera um retorno de 6 dólares. É necessário falar sobre isso para a população brasileira”*, afirma o dirigente. No Brasil, vale citar o estudo *“Contribuição da Fapesp ao desenvolvimento da agricultura no Estado de São Paulo”*, apoiado por aquela Fundação e coordenado por Paulo Fernando Cidade de Araújo, professor da Esalq-USP, no qual se aponta que para cada R\$ 1 investido (com recursos públicos) em pesquisa, educação superior e transferência de conhecimento (extensão rural) na agropecuária paulista resulta um retorno de R\$ 10 a R\$ 12 para a economia do Estado – traduzido no aumento do faturamento do setor –, ou em uma contribuição de R\$ 5 para o Produto Interno Bruto (PIB) agrícola de São Paulo. Do que se conclui que investir na educação, no ensino superior e na pós-graduação representa um ganho enorme para o desenvolvimento do país e de sua economia.

De acordo com o relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) divulgado em setembro de 2019, denominado *Education at a Glance*, que analisa os sistemas de

educação de 36 países membros da organização, além de dez outros parceiros, como o Brasil, a Argentina, a China, a Rússia e a África do Sul, entre outros, demonstra que, em 2016, apenas 18% dos adultos no Brasil (entre 25 e 64 anos) possuíam ensino superior completo, menos da metade da média da OCDE (39%). Segundo este relatório, o país está próximo ao perfil mexicano, mas muito abaixo de outros países da América Latina. A taxa de adultos com ensino superior na Argentina é de 36%, no Chile é de 25%, e na Colômbia é de 23%.

Em relação à pós-graduação, entre os jovens (25 a 34 anos) que concluíram o ensino superior, a maioria tem bacharelado e apenas 0,84% desta população tem mestrado, contra 14,33% da OCDE e para o nível de doutorado, 0,11% dos jovens entre 25 e 34 anos, contra 0,84% da OCDE. Apenas 0,8% dos adultos entre 25 e 64 no Brasil têm um título de pós-graduação do tipo mestrado. A média da OCDE é de 13%. Já no nível de doutorado, apenas 0,2% dos adultos concluíram esta formação, enquanto a média entre os países ricos é de 1,1%. A pior situação está entre os denominados “nem-nem”, mais de 25% dos jovens entre 18 e 24 anos do Brasil, Colômbia, Costa Rica, Itália, África do Sul e Turquia não estudam nem estão empregados. A média de jovens nesta situação em países da OCDE é de 14%.

Como se observa, é imprescindível o crescimento no número de titulados de mestrado e doutorado, bem como o natural crescimento do SNPG, que necessita atender uma população iletrada como a nossa.

Concretamente, o que temos como consequência do corte nos programas e ações da Capes se traduzem nos termos a seguir:

1) Bolsas no País:

- a) Congelamento das bolsas não utilizadas até abril/2019 de cursos avaliados com notas 3 e 4;
- b) Descontinuidade do pagamento das bolsas de Coordenação do Programa Idioma sem Fronteiras. As demais foram mantidas até o encerramento do Programa em agosto/2019;
- c) Congelamento de 70% das substituições de bolsistas de cursos com duas avaliações nota 3 consecutivas. Para os Cursos da Amazônia Legal, foi congelada a substituição de 35%;
- d) fim das cotas de bolsas de pró-reitoria;
- e) corte da concessão de cotas de bolsas para cursos novos.

2) Cooperação Internacional:

- a) reescalonamento do Programa Institucional de Internacionalização Capes-Print de 4 para 5 anos;
- b) não implementação de cotas não utilizadas de bolsas do Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior – PDSE;
- c) não publicação de editais, como de pós-doutorado no exterior e doutorado pleno no exterior.

3) Formação de Professores:

- a) postergação para 2020 de novas ofertas de turmas da Universidade Aberta do Brasil – UAB e dos Programas de Mestrado Profissional para Qualificação de Professores da Rede Pública de Educação Básica – ProEB, cujo início estava previsto para o segundo semestre de 2019;
- b) congelamento de cotas de bolsas não utilizadas do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência – PIBID e do Residência Pedagógica. Sem previsão de quantas bolsas serão ofertadas em 2020;
- c) em operação a retirada do nome da Plataforma Freire⁵², criada há mais de 10 anos.

Um estudo realizado em 2019 pela empresa JBJ Partners, especializada em expatriar mão de obra qualificada para diversos países, mostrou que, em quatro anos, de 2014 a 2018, o total de pessoas com curso superior ou pós-graduação que migraram do Brasil para os Estados Unidos pulou de 83% para 93%. Esse fenômeno, chamado fuga de cérebros (*brain drain*, em inglês), significa a emigração

⁵² É um sistema disponibilizado pela Capes, criado pelo Ministério da Educação, voltado para as ações sobre a Educação Básica. É a porta de entrada dos professores da educação básica pública, no exercício do magistério, nas instituições públicas de ensino superior. Ao mesmo tempo em que coloca em prática o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, a plataforma homenageia o educador brasileiro Paulo Freire. A plataforma constitui uma base de dados que: 1) abriga o currículo dos profissionais da Educação Básica (docentes e estudantes de cursos de licenciatura, pesquisadores e estudantes de programas de pós-graduação que atuam com Educação Básica e com formação de professores para esse nível de ensino, Secretários de educação das redes de ensino, gestores e outros profissionais que atuam na escola básica); 2) permite à Capes realizar a gestão e o acompanhamento dos programas de formação de professores da Educação Básica; 3) disponibiliza às redes de ensino informações sobre os profissionais do magistério, com o intuito de facilitar a elaboração de políticas públicas locais de formação inicial e continuada para esses profissionais; e 4) oportuniza aos profissionais do magistério da Educação Básica a socialização e a divulgação de suas produções técnicas e acadêmicas.

significativa de pessoas que levam sua qualificação especializada para outro país mais desenvolvido. Isso é uma consequência direta do que estamos passando atualmente com a nossa educação e ciência & tecnologia.

É possível observar que o desenvolvimento e crescimento da Capes ao longo de seis décadas está atrelado organicamente ao desenvolvimento e ao crescimento do SNPG. Se, nos dois primeiros anos de sua fundação, a Coordenação concedeu três bolsas de pós-graduação *lato sensu* para o exterior, em um cenário em que “*o ensino superior brasileiro se limitava praticamente à graduação de caráter quase exclusivamente profissional*” (SUCUPIRA, 1980), a Capes alcançou, em 2016, um número superior a 100 mil bolsas de pós-graduação concedidas apenas no país.

O crescimento do SNPG e os resultados exitosos desse processo, como o fato do Brasil ter alcançado a 13^a posição no ranking de produção científica mundial, estão conectadas à forma da Capes de fazer políticas públicas para a Educação Superior nesse período. Em um formato inédito no panorama das instituições mundiais, a Capes atrelou Avaliação e Fomento, provocando um círculo virtuoso em que os novos cursos do Sistema são atendidos com uma quota mínima de bolsas e o incentivo aumenta conforme o aprimoramento e incremento do programa de pós-graduação.

6. Considerações Finais

Desde Anísio Teixeira, a direção e as políticas da Capes sempre refletiram esse entrelaçamento saudável com a comunidade acadêmica - os principais atores do processo do qual a Capes é responsável. A avaliação dos cursos, assim como a seleção dos mais variados projetos, é feita por pares das áreas do conhecimento, também professores da pós-graduação e que em última instância foram aqueles que ocuparam cargos executivos na Coordenação ao longo de sua história. Por isso, são falaciosas quaisquer afirmações de aparelhamento ideológico, político ou partidário da Capes. O que se observa, ao contrário, é que durante governos de diferentes matizes, de Collor a Dilma, sempre houve uma continuidade de professores como executivos e nas demais atividades realizadas pela Capes, o que aponta para a construção de uma política de educação e de ciência & tecnologia de Estado, e não de governo. Um processo que precisa continuar para o bem da Capes, do SNPG e do Brasil.

Referências Bibliográficas

AMERICAN ASSOCIATION FOR THE ADVANCEMENT OF SCIENCE. **2018 AAAS Annual Report**. Disponível em <<https://www.aaas.org>>.

ARAÚJO, Paulo Fernando Cidade de e NICOLELLA, Alexandre Chibebe (orgs). **Contribuição da Fapesp ao desenvolvimento da agricultura no Estado de São Paulo**. São Paulo: Fapesp, 2018.

BRASIL. Lei nº 11.502, de 11 de Julho de 2007. **Modifica as competências e a estrutura organizacional da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior**. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Plano Nacional de Educação: 2014-2024**. Disponível em <<http://pne.mec.gov.br>>.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Definição dos Cursos de Pós-Graduação**. Parecer nº 977/65, de Newton Sucupira, aprovado e publicado em 03/12/1965.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/CAPES. **GEOCAPES - Sistema de Informações Georreferenciadas da CAPES**. Disponível em: <<https://geocapes.capes.gov.br>>.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/CAPES. **Relatório de Gestão do Exercício 2017**. Brasília: CAPES, 2018.

JBJ PARTNERS. **Migração de Brasileiros para os EUA 2014-2018**.

Disponível em <<https://www.jbjpartners.com>>.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Education at a Glance 2018: OECD Indicators**. Paris: Editora OCDE, 2019.

capítulo VI

Do Espaço à Terra: pesquisas e tecnologias espaciais em benefício da sociedade⁵³

Sindicato Nacional dos Servidores na Área de Ciência e Tecnologia
(SINDCT - Setor Aeroespacial)

⁵³ **Paulo Escada**, Doutor em Ciência Política. **Guilherme Reis Pereira**, Doutor em Política de Ciência e Tecnologia.

A história do INPE (Instituto de Pesquisa Espacial) é marcada pela produção de ciência básica e aplicada sob a perspectiva de gerar contribuições para o desenvolvimento socioeconômico e ambiental do país. Esta diretriz foi definida por um de seus primeiros diretores, Fernando de Mendonça, que além dessa preocupação, também acreditava que seria fundamental produzir ciência de excelência e reconhecida internacionalmente. Para Mendonça não existia ciência de terceiro mundo, ela só seria possível se ambicionasse ser de primeiro mundo ou inovadora.

A apresentação da trajetória histórica das atividades do INPE, neste capítulo, tentará respeitar a ordem de criação de cada uma de suas cinco grandes áreas científicas e tecnológicas:

- Ciências Espaciais e Atmosféricas;
- Meteorologia, hoje centrada no Centro de Previsão do Tempo e Estudos Climáticos (CPTEC);
- Observação da Terra, responsável por estudos e monitoramentos ambientais com uso de tecnologias de sensoriamento remoto e geoinformação;
- Engenharia e Tecnologia Espacial, e, mais recentemente,
- Centro de Ciência do Sistema Terrestre, focado nos estudos sobre mudanças do clima, impactos, mitigação e adaptação.

O INPE surgiu no início da década de 1960, em meio a um processo de institucionalização de órgãos de fomento à ciência, como o CNPq e a CAPES, criados em 1951, considerados essenciais à industrialização e ao desenvolvimento do País. O CNPq e a CAPES tinham como objetivo incentivar as atividades de pesquisa e desenvolvimento e promover o aperfeiçoamento de pessoal de nível superior, ampliando os cursos de mestrado e doutorado. O desfecho da Segunda Guerra Mundial deixara evidente a importância de se estabelecer uma ampla infraestrutura científica e de alta qualidade para promover o desenvolvimento da sociedade (MOTOYAMA, 2004).

No final dos anos 1950, as atividades espaciais no mundo começavam a dar seus primeiros passos. A tecnologia de lançadores havia avançado no final da Segunda Guerra Mundial (CASTRO, 2016). Estados Unidos e União Soviética competiam pela supremacia do domínio das tecnologias espaciais, mas também pela hegemonia militar, econômica e ideológica sobre as nações.

O Brasil não tardou a seguir um caminho semelhante. Em fevereiro de 1961, astrônomos amadores da Sociedade Interplanetária Brasileira (SIB) entregaram uma carta ao presidente Jânio Quadros, destacando a necessidade de se criar uma instituição que ficasse responsável pelas atividades espaciais no país. Em abril, Yuri Gagarin, astronauta russo, consagrou-se como o primeiro homem a chegar ao espaço. Em julho, Gagarin foi recebido e condecorado por Jânio Quadros e, um mês depois, no dia 3 de agosto, o presidente assinou o decreto de criação do Grupo de Organização da Comissão Nacional de Atividades Espaciais (GOCNAE).

O engenheiro Fernando de Mendonça, formado no ITA e realizando doutorado na Universidade de Stanford, nos Estados Unidos, foi convidado a elaborar relatórios que definiriam as atividades de pesquisa dessa nova instituição. Mendonça participava diretamente de reuniões e discussões sobre o programa espacial da NASA, e se inspirou nessa experiência para definir como seriam as atividades da CNAE - Comissão Nacional de Atividades Espaciais.

1. Cooperação Internacional estimula as pesquisas espaciais e atmosféricas

Os primeiros anos da CNAE foram dedicados às ciências espaciais e atmosféricas. Nesse momento, a reduzida atividade solar dos **Anos Internacionais do Sol Calmo** (1964-1965) estimulou as pesquisas, em âmbito internacional, nas áreas de geofísica, aeronomia e magnetismo. O interesse de pesquisadores estrangeiros na coleta de dados na faixa equatorial trouxe a oportunidade de o INPE se inserir na pesquisa internacional.

Além do interesse pelo uso de dados para as pesquisas, as atividades de campanha científica seriam fundamentais à formação de especialistas na área de instrumentação. A CNAE propôs ao Ministério da Aeronáutica a construção de uma base para o lançamento de foguetes que levariam a bordo cargas úteis científicas.

O Centro de Lançamento de Foguetes da Barreira do Inferno (CL-FBI) foi instalado em Natal (RN), e inaugurado em 1965, com o lança-

mento de um Nike-Apache, foguete da NASA. Até 1970, foram cerca de 230 lançamentos de foguetes estrangeiros e nacionais, através do projeto Sondagem Aeronômica com Foguetes (SAFO). Posteriormente, houve a cooperação com a agência espacial francesa, o *Centre National d'Etudes Spatiales* (CNES), que equipou o CLBI com uma moderna estação de rastreamento e controle, em troca do uso do Centro.

Com os estímulos às pesquisas, a CNAE promoveu, em 1965, o Segundo Simpósio Internacional de Aeronomia Equatorial (SISEA), como resultado de cooperação com a NASA. Em 1968, a CNAE começou a realizar campanhas de lançamento de balões estratosféricos em apoio às pesquisas nas áreas de aeronomia, astrofísica e geofísica. Foram realizadas medidas de raios-X, na região da Anomalia Magnética do Atlântico Sul, com lançamento de cerca de 130 balões.

O avanço das ciências espaciais do INPE⁵⁴ permitiu que, em 1974, o Instituto sediasse a 17ª Reunião do Comitê de Pesquisa Espacial (COSPAR). No início dos anos 1980, com a implementação do Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR), pesquisas em geofísica, física da alta atmosfera, meteorologia, clima e oceanografia começaram a ser desenvolvidas no continente antártico. Em meados dos anos 1980, o Laboratório de Ozônio iniciou medidas na Antártida. Os estudos na área ganharam grande visibilidade na sociedade tendo em vista a redução da camada de ozônio na alta atmosfera e os riscos associados à saúde humana e ao aumento do aquecimento global do planeta.

As Ciências Espaciais, nessa época, participaram de novas campanhas internacionais de coleta de dados. Entre elas, destacaram-se o Experimento Troposfera Global na Camada Limite sobre a Atmosfera da Amazônia (GTE/ABLE), na década de 1980, em colaboração com a NASA e com outras organizações nacionais e estrangeiras; e o *Smoke, Clouds, and Radiation-Brazil* (SCAR-B), em 1995, também em colaboração com a NASA. Tais campanhas, além de trazerem experiência aos pesquisadores do INPE, eram oportunidades para produzir novos artigos científicos em parceria com pesquisadores estrangeiros.

As tempestades magnéticas e ionosféricas, geradas pela atividade solar, além das bolhas de plasma, fenômeno que ocorre na região equatorial do campo magnético da Terra, têm sido investigados por pesquisadores do INPE desde a década de 1970. O tema ganhou maior relevância devido aos impactos produzidos por estes fenômenos em sistemas de comunicação e telecomunicação via satélite, interferindo na transmissão de dados de GPS, satélites, aviões e sistemas elétricos.

Em decorrência dos avanços dessas pesquisas, em 2007, o INPE

54 Em 1971, a CNAE passou a se chamar Instituto de Pesquisas Espaciais.

criou o programa de Clima Espacial EMBRACE – Estudo e Monitoramento Brasileiro de Clima Espacial, com o objetivo de medir e modelar a interação Sol-Terra e seus efeitos no espaço próximo e na superfície do território brasileiro. Em 2008, o Embrace foi nomeado Centro de Alerta Regional do Brasil para Previsão do Clima Espacial, membro da *International Space Environment Services* (ISES), organização que discute e propõe mecanismos de alerta e de procedimentos de defesa para os sistemas tecnológicos da era espacial.

O EMBRACE também foi nomeado interlocutor oficial do Brasil nas questões de Clima Espacial na Organização Meteorológica Mundial (OMM), trabalhando nas novas regras internacionais de regulação de procedimentos de decolagem, voo e aterrissagem da Aviação Civil. Em 2014, como extensão dessas atividades, foi criado o Laboratório Conjunto Brasil-China para Clima Espacial, para gerar produtos computacionais para aplicações de clima espacial.

A experiência adquirida ao longo de todos esses anos, levou as Ciências Espaciais e Atmosféricas a propor satélites científicos especificados com as equipes de Engenharia e Tecnologia Espacial do INPE. São os satélites Equars, dedicados ao monitoramento global da atmosfera na região equatorial, e o Mirax, para investigações no campo da astronomia e astrofísica.

Em 2000, foi formado um grupo de pesquisa, na área de astrofísica, sobre ondas gravitacionais que construiu e iniciou a operação de uma antena esférica para detectar o fenômeno, que não havia sido detectado até aquele momento, mas previsto pela Teoria Geral da Relatividade, de Albert Einstein. A detecção de ondas ocorreu em 2015, pelo Observatório Interferométrico de Ondas Gravitacionais (LIGO), que contava com a colaboração de cientistas do INPE. A detecção das ondas gravitacionais rendeu o prêmio Nobel de Física à equipe do LIGO, em 2017.

2. O uso de dados de satélites como estímulo à pesquisa aplicada

A evolução dos satélites meteorológicos e de sensoriamento remoto, já na década de 1960, e a possibilidade de se desenvolver novos produtos a partir de suas imagens, estimulou a CNAE, na época, a criar dois grandes projetos que estruturaram duas grandes áreas de pesquisa do Instituto. Em 1966, foi criado o projeto Meteorologia por Satélite (MESA), baseado na recepção de imagens meteorológicas de satélites ESSA (*Environmental Science Services Administration*), dos Estados Unidos, que passou a se chamar NOAA (*National Oceanic*

and Atmospheric Administration).

O outro projeto, o SERE (Sensoriamento Remoto), teve início em 1967 e envolveu o treinamento de pessoal na NASA, nos Estados Unidos, com sobrevoos com câmeras, radares e sensores para medidas e levantamentos geológico, agrícola, oceanográficos do território brasileiro (OLIVEIRA, 1991).

Em 1973, foi instalada no INPE de Cuiabá (MT), uma estação para a recepção e gravação de dados do satélite ERST-1, que passaria a se chamar Landsat-1. O Brasil foi o terceiro país no mundo a receber as imagens desse satélite. Tal iniciativa abriu caminho para investimentos nos anos 1980 que permitiram a recepção de dados de outros satélites de sensoriamento remoto estrangeiros.

O uso de satélites de comunicação foi outra área de interesse do INPE, que teve como objetivo, além da capacitação tecnológica de seus especialistas, promover o ensino e a educação em locais remotos do país. No início dos anos 1970, foi criado o projeto Satélite Avançado de Comunicações Interdisciplinares (SACI), que previa a utilização de satélites de telecomunicações da NASA para a transmissão de conteúdos educacionais a estudantes, e de treinamento a professores. O projeto-piloto abrangeu escolas do Rio Grande do Norte entre 1973 a 1975 e, embora não tenha prosperado, deixou uma grande experiência para os especialistas do INPE.

Por outro lado, as áreas de sensoriamento remoto e de meteorologia avançaram. Na área de sensoriamento remoto, os resultados começaram a se tornar mais evidentes nos anos 1970, quando foi realizado o 1º Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, reunindo diversos estudos com uso de imagens de satélite.

O primeiro trabalho sobre o desmatamento na região amazônica a partir de imagens de satélite foi realizado nessa época, em parceria com o IBDF (Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal). Essa experiência foi importante para que, anos depois, em 1989, o governo brasileiro solicitasse ao INPE o levantamento do desmatamento da região amazônica. O governo vinha sofrendo pressão e críticas da comunidade internacional pelo descontrole do desmatamento na Amazônia. O presidente José Sarney criou então o Programa Nossa Natureza, através do qual o INPE faria o levantamento de áreas de corte raso de floresta primária na região. Desta forma começou o Projeto Desflorestamento da Amazônia Legal (PRODES). Atualmente, os dados do PRODES, junto com outros dados de monitoramentos do INPE para a região, fornecem subsídios à formulação de políticas e ações de fiscalização ambiental nas áreas de floresta da Amazônia.

Para a realização do PRODES e de outros monitoramentos coordenados pelos INPE, são utilizadas tecnologias de sensoriamento remoto e também softwares desenvolvidos com base na ciência da geoinformação. Os primeiros desenvolvimentos nessa área iniciaram em 1974, quando foi adquirido um sistema de processamento de imagens, o IMAGE-100, que estimulou a formação de uma equipe para implementar algoritmos e um programa de pós-graduação na área.

Como resultado desse esforço, em 1986, foi lançado o Sistema de Tratamento de Imagens (SITIM), integrado a um sistema de informação geográfica (SGI), o SITIM/SGI, utilizado posteriormente por 150 universidades e institutos de pesquisa ao longo de 10 anos. Em 1991, iniciou-se o desenvolvimento de um sistema mais avançado, o SPRING. A partir de 1996, o software foi liberado pela Internet e em 2006 seus códigos fontes foram abertos aos usuários.

Ao final dos anos 1990, a equipe responsável por essas ferramentas iniciou o desenvolvimento de um novo sistema com base em um gerenciador de banco de dados (SGBD). Tal perspectiva motivou o desenvolvimento da biblioteca TerraLib, de código fonte aberto. A TerraLib suporta diversos tipos de aplicações e passou a ser a base para o desenvolvimento de novas ferramentas, como o TerraAmazon, utilizada nos monitoramentos do PRODES, TerraClass e DETER.

O DETER (Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real) foi implementado a partir de uma demanda do Ministério do Meio Ambiente com o objetivo de aperfeiçoar o controle e o combate ao desmatamento na Amazônia. Em operação desde 2004, o sistema gera alertas de desmatamento, permitindo ações de fiscalização rápidas e eficazes. O sistema foi desenvolvido a partir de uma pesquisa de doutorado do programa do INPE.

O projeto TerraClass foi desenvolvido alguns anos depois, a partir de uma parceria do Centro Regional da Amazônia (INPE/CRA), do INPE, com a Embrapa. Seu objetivo é compreender os processos e a dinâmica de ocupação e uso da terra na Amazônia. Desde 2010, o TerraClass divulgou três mapeamentos, referentes aos anos de 2008, 2010 e 2012.

O trabalho de monitoramento ambiental do INPE vem se ampliando a outros biomas. Recentemente, foram divulgados os dados do PRODES Cerrado, Pantanal e Pampa, com o ano base de 2016. Os dados estão disponíveis no portal TerraBrasilis, também desenvolvido pelo INPE.

3. Das aplicações de satélites às previsões numéricas do tempo e clima

Em 1966, a criação do projeto Meteorologia por Satélite (MESA) estimulou as pesquisas na área, imprimindo a orientação de gerar produtos e serviços que fossem úteis à sociedade. Uma das primeiras iniciativas nesse sentido foi o desenvolvimento de uma estação de recepção de dados meteorológicos (APT). A tecnologia foi transferida à indústria, permitindo a aquisição de diversas estações APT por instituições de pesquisa e empresas.

A partir dos anos 1970, o INPE ampliou as pesquisas e os desenvolvimentos para ampliar a recepção e o processamento de dados de satélites. Iniciou também os primeiros estudos sobre modelagem de previsão de tempo. O INPE recebia e processava imagens dos satélites GOES (*Geostationary Operational Environmental Satellite*), NOAA (*National Oceanic & Atmospheric Administration*) e METEOSAT (*Meteorological Satellite*). A partir dessas imagens, desenvolveu aplicações para aperfeiçoar os produtos de previsão de tempo. Os dados dos satélites também seriam utilizados nos primeiros estudos de detecção de focos de queimadas. No início dos anos 1990, com uso de imagens NOAA, TERRA e GOES, o INPE iniciou o monitoramento de focos de queimadas para todo o país, produzindo dados que auxiliam o combate ao fogo pelo corpo de bombeiros e defesa civil.

No início dos anos 1970, as previsões numéricas de tempo, geradas em centros de países desenvolvidos, já demonstravam melhor confiabilidade em relação às previsões sinópticas ou subjetivas. Pesquisadores da meteorologia do INPE, acompanhando os avanços nessas áreas, propuseram a criação de um centro moderno de meteorologia para o país, que faria uso de supercomputador para gerar as previsões.

Dessa forma nasceu o Centro de Previsão de Tempo e Estudos Climáticos (CPTEC), cuja proposta foi aprovada em 1987, pelo então presidente da República, José Sarney. O prédio do CPTEC foi inaugurado em novembro de 1994 e no início do ano seguinte já produzia previsões numéricas de tempo, processadas no supercomputador NEC-SX3. Um ano depois, as previsões de clima sazonal para até três meses começaram a ser fornecidas mensalmente e, alguns anos depois, o modelo regional ETA, com melhor resolução espacial, entrou em operação, gerando previsões de tempo para a América do Sul.

O primeiro modelo global de previsão de tempo foi obtido no *Center for Ocean-Land-Atmosphere Studies* (COLA), dos Estados Unidos, tendo passado por uma adaptação para as condições brasi-

leiras. Entre 1994 e 2007, o CPTEC consolidou suas atividades de pesquisa e monitoramento, conseguindo acompanhar os centros meteorológicos mais avançados, apesar de enfrentar constantes perdas de pessoal e restrições orçamentárias. A implementação das previsões por Ensemble é um exemplo desse esforço, tendo ocorrido alguns anos depois que o Centro Europeu de Previsões de Tempo de Médio Prazo (ECMWF), pioneiro nessa técnica, tivesse implementado este novo sistema que ampliou em muito a qualidade das previsões.

Com o objetivo de se aproximar e atuar em conjunto com outras instituições meteorológicas do país, no final dos anos 1990, o CPTEC começou a produzir e disseminar previsões de consenso de clima sazonal para todo o Brasil. Em 2003, o CPTEC ampliou o leque de previsões, colocando em operação o modelo de previsão de qualidade do ar, que também prevê as trajetórias de plumas de fumaça provenientes do Centro-Oeste do país, chegando a regiões mais ao sul. O modelo tornou-se referência para a NASA. Em 2007, em outra iniciativa, o CPTEC começou a produzir previsões híbridas (empíricas e dinâmicas) sazonais de chuva para toda a América do Sul.

Os resultados de pesquisa e desenvolvimentos do CPTEC contribuíram para que fosse reconhecido, em 2010, como um Centro Produtor Global de Previsões de Longo Prazo, integrando um grupo de 12 centros internacionais reconhecidos pela Organização Meteorológica Mundial (OMM), com capacidade para produzir operacionalmente previsões climáticas sazonais com qualidade.

Assim como todas as áreas de pesquisa do INPE, o CPTEC sempre manteve colaborações e acordos de cooperação com instituições científicas e operacionais estrangeiras e nacionais. Em 2013, foi implementado um sistema nacional multimodelo de previsão de clima sazonal, uma colaboração entre o CPTEC, INMET e FUNCEME, agência meteorológica do Ceará, para elaborar previsões climáticas sazonais agregando as previsões produzidas por cada uma das três instituições.

A trajetória de implementação e aperfeiçoamento da modelagem e das previsões numéricas de tempo e clima nas últimas décadas levaram à evolução gradativa da qualidade das previsões meteorológicas e da confiabilidade de suas previsões ao longo do tempo. Em paralelo a esse trabalho científico e operacional, o CPTEC sempre buscou se manter próximo a seus usuários, muitos deles do setor privado, mas também de áreas de governo, além do público geral, oferecendo produtos e serviços específicos.

A demanda por serviços meteorológicos (tempo e clima) se amplia continuamente, fomentados principalmente pelo setor privado,

mídia e empresas meteorológicas especializadas. Diferentes setores do governo federal já tiveram o suporte do CPTEC em momentos de crises de déficit hídrico, fornecendo subsídios para o gerenciamento e as tomadas de decisões relacionadas ao uso de recursos hídricos e de energia no país.

4. Mudanças Climáticas: pesquisas se iniciam com vocação pelos estudos ambientais

Nos anos de 1996 e 1997, o INPE liderou o Experimento de Grande Escala da Biosfera-Atmosfera na Amazônia (LBA), em cooperação com instituições de outros doze países. Em sua fase inicial, o LBA buscava compreender melhor os ciclos da água, energia, carbono, gases e nutrientes na Amazônia e como esses processos eram alterados com o uso da terra pelo homem. O experimento veio confirmar a liderança do INPE na área, ampliando as questões ambientais em sua agenda científica. Tal vocação já se manifestara com a candidatura do INPE, em 1995, para ser sede do Instituto Interamericano de Pesquisa em Mudanças Globais (IAI), aceita posteriormente pelos países membros.

O convite de pesquisadores do INPE para participar da elaboração dos relatórios do IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*), da ONU, sobre o aquecimento global e as mudanças climáticas também pode ser visto como um reconhecimento internacional das pesquisas do Instituto na área. O IPCC reúne as maiores autoridades científicas sobre o clima e, em 2007, recebeu o Prêmio Nobel da Paz.

A trajetória das pesquisas do INPE, envolvendo estudos na Amazônia e sobre mudanças climáticas, no início dos anos 2000, prepararam o caminho para a criação do Centro de Ciência do Sistema Terrestre (CCST), em 2008. O objetivo inicial seria desenvolver pesquisas interdisciplinares, que permitissem propor alternativas ao país para um desenvolvimento ambientalmente sustentável frente às mudanças globais do clima. Entre as suas atribuições inclui-se a geração de cenários climáticos, com base na modelagem e nas projeções de aquecimento global, apontadas pelo IPCC.

O CCST, com o suporte de computacional do CPTEC, desenvolve e implementa modelos do Sistema Terrestre, especialmente do Sistema Climático, de seus componentes e interfaces para utilização em estudos sobre mudanças ambientais globais e regionais, para a América do Sul. A modelagem e a produção de cenários no CCST têm evoluído e seus resultados vêm colaborando com diversos projetos e ações, como as contribuições para a IV Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do

Clima (UNFCCC).

O CCST tem trabalhado junto ao MCTIC e a técnicos consultores em questões de vulnerabilidade e adaptação, fornecendo dados para projeções climáticas, levantamentos e avaliações de opções de adaptação no contexto dos estudos de impactos, vulnerabilidade e adaptação.

5. A busca pela autonomia no desenvolvimento das tecnologias espaciais

No início dos anos 1970, foi realizada uma grande reformulação das instituições envolvidas nas atividades espaciais. A Comissão Brasileira de Atividades Espaciais (COBAE), instituída nessa reforma, seria presidida pelo EMFA (Estado Maior das Forças Armadas) e se responsabilizaria pela elaboração da política espacial. Nesse momento, a CNAE passou a se chamar Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE).

Sob a coordenação da COBAE, foi definida uma missão espacial que deveria capacitar o país nas áreas de engenharia e tecnologia espaciais e estruturar um programa completo, incluindo lançadores, base de lançamento e satélites. A MECB foi aprovada em 1979. Coube à Aeronáutica, desenvolver o veículo lançador e toda infraestrutura de lançamento. O INPE ficou responsável pelo desenvolvimento de satélites – dois de coleta de dados e dois de sensoriamento remoto –, pelo sistema de solo para o controle e rastreamento de satélites e pela infraestrutura de processamento e distribuição de dados de satélites.

Em 1987, foi inaugurado o Laboratório de Integração e Testes (LIT), onde os satélites brasileiros seriam montados, integrados e testados. Também pela MECB, foi criado o Centro de Rastreamento e Controle de Satélites (CRC), com unidades em São José dos Campos, Cuiabá e Alcântara. No INPE de Cachoeira Paulista foi instalado o Centro de Missão de Coleta de Dados.

Inaugurado em 1988, o CRC faz o controle e rastreamento dos satélites SCD-1 e o SCD-2, lançados em 1993 e 1998, respectivamente. Os satélites retransmitem dados ambientais coletados por uma rede de plataformas no território brasileiro e países vizinhos. O CRC vem compartilhando, desde 2001, com a China o controle dos satélites CBERS.

Como suporte ao programa espacial e ao desenvolvimento de sistemas espaciais, ainda foram criados quatro laboratórios no INPE: i) Computação e Matemática Aplicada; ii) Plasmas; iii) Sensores e Materiais; e iv) Combustão e Propulsão de satélites. As atividades nessas áreas estão voltadas à pesquisa básica e ao desenvolvimento de pro-

duto e processos inovadores para o setor espacial. Os laboratórios associados do INPE, além de dar apoio ao programa espacial brasileiro, atendem outros programas estratégicos do país. Junto com a área de Ciências Espaciais e Atmosféricas, contribuem com um alto índice de publicação de artigos científicos em revistas nacionais e internacionais de qualidade.

6. O Programa CBERS: cooperação tecnológica estratégica com a China

Dentro de um contexto de política externa brasileira, que promovia a cooperação entre países em desenvolvimento, e também como uma forma de superar o bloqueio a tecnologias sensíveis, o INPE buscou parcerias no desenvolvimento de tecnologias espaciais. Negociações com a China resultaram num protocolo de cooperação, em 1984, para o desenvolvimento, fabricação e lançamento de dois satélites de sensoriamento remoto de grande porte, e uma vez em órbita, a operação, recepção, o processamento e a disseminação das imagens. Em 1988 foi assinado o protocolo de cooperação entre Brasil e China que previa, pelo Programa CBERS (*China-Brazil Earth Resources Satellites*) o lançamento dos dois satélites. O satélite CBERS 1 foi lançado em 1999 e o CBERS 2, em 2003. Os dois países adicionaram o CBERS-2B ao programa, que seria semelhante aos dois primeiros modelos, com alguns aperfeiçoamentos, e que foi lançado em 2007.

O êxito do programa CBERS motivou a renovação da cooperação e a inclusão de mais dois satélites, os CBERS 3 e 4. Nessa etapa da cooperação, o INPE ampliou sua participação no satélite, de 30% passou a ter 50% das responsabilidades sobre o programa.

Em 2013, o lançamento do CBERS-3 falhou, mas as equipes brasileira e chinesa, em um grande esforço de produção, integração e testes lançaram o CBERS-4 um ano após o lançamento do modelo anterior. Brasil e China decidiram acrescentar um satélite ao programa, o CBERS-4A, totalmente integrado no LIT, do INPE, e previsto para ser lançado em dezembro de 2019, a partir do Centro de Lançamento de Satélites de Tayuan, na província de Shanxi, na China. Será colocado em órbita pelo lançador Longa-Marcha 4B (LM-4B). Embora seja baseado no projeto do satélite CBERS-4, o novo modelo possui características adicionais, tanto na plataforma de serviço quanto na carga útil.

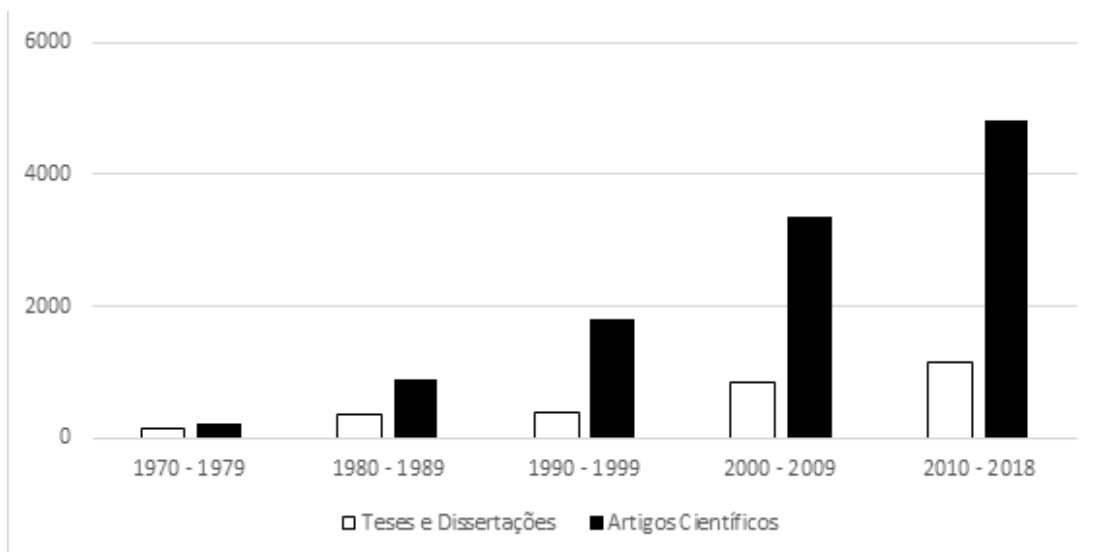
Além do programa CBERS, o INPE desenvolve o programa da Plataforma Multimissão (PMM), estrutura inovadora desenvolvida pelo INPE, capaz de se adaptar a diferentes missões e, assim, reduzir cus-

tos de projetos. O primeiro satélite a utilizar a PMM é o Amazonia-1, de sensoriamento remoto, com lançamento previsto para meados de 2020, a partir de uma base na Índia. A PMM será utilizada em projetos de outros satélites do programa Amazônia e também por missões científicas brasileiras, como a do satélite Equars, para estudos de geofísica espacial, e a do Mirax, de astrofísica.

7. Impactos e benefícios socioeconômicos do INPE para a sociedade

Entre os principais resultados do INPE ao longo de sua trajetória pode-se destacar a produção de mais de 11 mil artigos publicados em revistas científicas a partir da década de 1970. A produção científica nas últimas décadas foi crescente, com publicações de artigos em revistas de alto fator de impacto e produção de teses e dissertações (Figura 1), totalizando mais de 2900 no período. Cabe destacar que o INPE possui cooperação com diversas instituições e universidades do exterior, estimulando a produção científica. As áreas do INPE que mais publicaram artigos científicos são as que integram as Ciências Espaciais e Atmosféricas e os Laboratórios Associados.

Gráfico 1: Número de artigos científicos, teses e dissertações de 1970 à 2018.



7.1 Cursos para professores e estudantes do ensino básico

Como extensão às atividades de pesquisa e desenvolvimento, o INPE

oferece regularmente cursos de curta-duração a professores e estudantes do ensino básico. Entre estes cursos estão: Escola de Combustão, Curso de Inverno de Introdução a Tecnologias Espaciais, Curso de Introdução à Astronomia e Astrofísica (CIAA), Mini-Escola de Física, Uso Escolar do Sensoriamento Remoto para Estudo do Meio Ambiente, Sábados de Introdução à Pesquisa para Adolescentes em Ciências Espaciais, Competição CubeDesign, entre outros.

O INPE também participa de exposições e feiras de ciência e tecnologia, divulgando suas atividades na SBPC e em eventos dentro da Semana Nacional de Ciência e Tecnologia, promovendo portas abertas ao público, além de contar com um programa de visitas durante todo o ano.

7.2 Estímulo à formação de uma indústria espacial brasileira

Como resultado de sua política industrial, o INPE capacitou fornecedores de sistemas e subsistemas espaciais para o desenvolvimento e fabricação de satélites. Os projetos de satélites de coleta de dados e de sensoriamento remoto contribuíram para a criação de uma indústria espacial brasileira, formada por mais de 10 empresas, em sua maioria, instaladas no polo tecnológico de São José dos Campos (SP).

Nos últimos 10 anos, o Instituto investiu nessa indústria uma média superior a 60% de seus dispêndios com a produção de satélites. No escopo dos projetos dos satélites CBERS 3 e 4 e Amazonia-1, de um total de R 350 milhões, R\$ 214 milhões foram destinados às empresas nacionais (Figura 2), gerando empregos de profissionais qualificados no País.

Gráfico 2: Dispendido com a indústria espacial nacional e internacional



O Programa Espacial Brasileiro possibilitou também a construção do Laboratório de Integração e Testes (LIT) onde são realizadas atividades de montagem, integração e testes funcionais, ambientais e de desempenho dos satélites desenvolvidos pelo INPE. As instalações do LIT são utilizadas também na prestação de serviços tecnológicos para satélites estrangeiros e a diversos setores da indústria, como a eletrônica, automotiva, telecomunicações, de defesa, entre outras. O LIT vem atendendo uma média de 133 pedidos da indústria ao ano.

7.3 Livre acesso a imagens de satélite e a tecnologias de geoinformação

No início dos anos 2000, o INPE adotou uma política de livre acesso a seus dados, liberando as imagens dos satélites CBERS aos usuários, sendo seguido, anos depois, por outras agências espaciais. A medida seria coerente com a visão de desenvolver softwares de código fonte aberto, a exemplo da TerraLib, biblioteca a partir da qual é desenvolvida uma série de ferramentas com diferentes aplicações, como TerraAmazon, TerraView, TerraMa, TerraHidro, entre outros, também de código fonte aberto.

Mesmo o Spring, sistema de informação geográfica desenvolvido nos anos 1990 pelo INPE, que já era disponibilizado livremente pela Internet, teve seu código fonte recentemente aberto. O Spring é utilizado principalmente para fins acadêmicos (Figura 3) e conta com mais de 250 mil usuários cadastrados em todo o mundo.

Figura 1: Perfil dos usuários do Spring



7.4 Dados abertos ajudam a combater o desmatamento

Desde 2003, os mapas do PRODES passaram a ser divulgados na internet e, no ano seguinte, o INPE lançou o Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (DETER), que fornece alertas de desmatamento e degradação da floresta amazônica em tempo hábil para a fiscalização. Os dados desses dois sistemas são divulgados na plataforma TerraBrasilis (<http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/>), desenvolvida pelo INPE e que traz grande facilidade de acesso, consulta, análise e disseminação dos dados de monitoramentos do INPE.

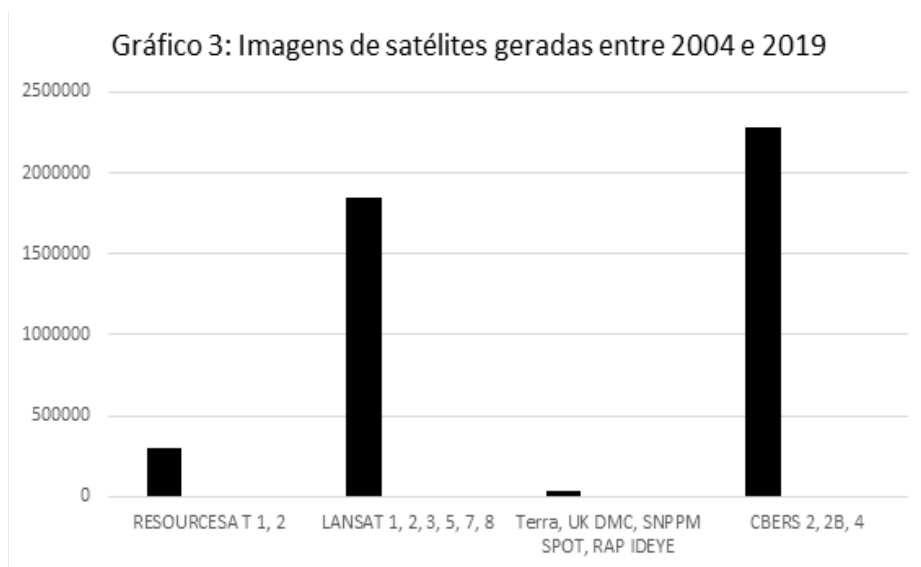
O PRODES e o DETER são fontes primárias de informações para as decisões do Governo Federal no combate ao desmatamento na Amazônia. Os dados do monitoramento de queimadas, que cobrem todo o país, também são fundamentais às políticas ambientais. É consenso na sociedade e entre especialistas da área que os dados do INPE tiveram um papel crucial na redução do desmatamento da Amazônia. Em 2007, reportagem da revista Science afirmava: “*Brazil’s monitoring system is the envy of the world*”.⁵⁵

Além de subsidiar a formulação de políticas e ações de fiscalização ambiental, os dados do PRODES são utilizados na certificação de cadeias produtivas do agronegócio como a Moratória da Soja e na adoção de Termo de Ajustamento de Conduta da Pecuária - TAC da Carne. Também são utilizados nos Relatórios de Inventário Nacional de Emissões de Gases de Efeito Estufa, como parte de acordos no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança

55 “O sistema de monitoramento do Brasil é a inveja do mundo.”

do Clima.

Entre junho de 2004 e setembro de 2019, o INPE gerou quase 4,5 milhões de imagens de satélite solicitadas tanto por usuários do INPE, como usuários externos, demonstrando uma ampla disseminação do conhecimento relacionado ao uso de imagens de sensoriamento remoto no País (Figura 4), promovida pela área de Observação da Terra. As tecnologias são disseminadas desde o final da década de 1960 por meio de seus cursos de pós-graduação, eventos científicos realizados regularmente, e com a disponibilização livre e aberta de seus softwares e imagens pela Internet.



7.5 Previsões meteorológicas trazem ganhos a economia

As previsões do CPTEC agregam informações ambientais, de tempo e clima a agricultores e pecuaristas, empresas geradoras e distribuidoras de energia, de transporte, construção civil, turismo, lazer, entre outros setores. Pesquisa realizada com usuários de produtos e serviços do CPTEC estimou, para o ano de 2009, ganhos de R\$ 232,8 milhões com o uso de dados meteorológicos, valor que ainda pode estar subestimado (TADEU, 2010).

Apesar da necessidade de atualização de sua base computacional de alto desempenho, o supercomputador do CPTEC vem processando operacionalmente diversos modelos de previsão de tempo, clima sazonal e de qualidade do ar, com alta confiabilidade. Diariamente, são processados dois modelos globais de previsão de tempo

para até 15 dias, ambos desenvolvidos pela área de modelagem do CPTEC: o *Brazilian Atmospheric Model*, gerando previsões de tempo para até 11 dias, com resolução de 20 quilômetros; e o modelo global por Ensemble (rodado com 15 membros diferentes ou condições iniciais), com resolução de 100 quilômetros, aproximadamente.

A previsão de tempo regional, para a América do Sul, com resolução de 5 quilômetros, é gerada pelo modelo WRF, para até 3 dias. A previsão ambiental, de poluição atmosférica, é rodada pelo modelo CCATT-BRAMS, com resolução de 20 quilômetros.

As previsões de clima sazonal, divulgadas para até três meses, são geradas por dois modelos globais e um regional. Os dois modelos globais, o atmosférico e uma versão acoplada oceano-atmosfera, geram previsões com resolução de 180 quilômetros. A previsão de clima sazonal, com resolução de 40 quilômetros, é gerada pelo modelo regional ETA. Esse amplo leque de previsões, disponíveis no website do CPTEC, vem permitindo ao INPE oferecer apoio a diferentes áreas de governo, em situações de risco, de seca ou de chuvas intensas, que estão associadas a severos impactos à sociedade.

8. Considerações finais

Em quase 60 anos de história, o INPE adquiriu excelência nas ciências espaciais e atmosféricas mediante a sua inserção em redes internacionais de pesquisas, colaboração com diversas instituições e participação em projetos internacionais. A área produziu significativa produção científica. Ao mesmo tempo, o INPE consolidou competências em estudos ambientais utilizando dados de satélites meteorológicos e de sensoriamento remoto, que ainda abriram caminho para as pesquisas de mudanças climáticas. Além das pesquisas básicas e aplicadas, o Instituto desenvolveu tecnologias para construção de satélites, entre outros artefatos espaciais, em cooperação com outros países, e sempre buscando capacitar a indústria nacional.

Ao longo de sua existência, o INPE promoveu uma série de benefícios sociais, econômicos e ambientais, disponibilizando uma vasta gama de produtos e serviços baseados em conhecimento inovador. Suas áreas de pesquisas fomentaram a formação de comunidades de ensino e pesquisa em suas áreas de atuação. A continuidade e ampliação das atividades espaciais dependem de um decisivo apoio governamental, tal como ocorre em países desenvolvidos. Somente desta forma é possível garantir que a ciência, tecnologia e inovação, produzidas em instituições como o INPE, possam enfrentar e superar os desafios impostos ao país, sejam associados a paradig-

mas tecnológicos, às ameaças de sistemas produtivos predatórios ao meio ambiente e aos diferentes povos, etnias e populações, principalmente aqueles em condições socioeconômicas desfavoráveis. O governo deve apoiar, sobretudo, uma ciência que esteja alinhada ao desenvolvimento ambientalmente sustentável e à promoção do bem-estar de toda população brasileira e mundial.

Referências Bibliográficas

CASTRO, Adler Homero Fonseca de. **Foguetes no Brasil: do foguete Congreve ao VLS**. Disponível em: <[https://www.academia.edu/8352854/Foguetes no Brasil do foguete CONGREVE ao VLS](https://www.academia.edu/8352854/Foguetes_no_Brasil_do_foguete_CONGREVE_ao_VLS)>. Acesso em: 24 set. 2019.

ESCADA, Paulo. **Construção e usos sociais da pesquisa científica e tecnológica: um estudo de caso da Divisão de Processamento de Imagem do INPE**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. doi:10.11606/T.8.2010.tde-18102010-114859. Acesso em: 2019-10-02.

FERNANDES, A. M. **A Construção da Ciência no Brasil e a SBPC**. Brasília: UnB, 1990.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. **Plano Diretor do INPE 2011-2015**. São José dos Campos, 2011. Acesso em: 01/10/2019. Disponível em: http://www.inpe.br/gestao/planejamento/plano-diretor/arquivos/Plano_Diretor_2011-2015.pdf

Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **Plano Diretor do INPE 2016-2019**. São José dos Campos, 2016. Acesso em: 01/10/2019. Disponível em: http://www.inpe.br/gestao/planejamento/plano-diretor/arquivos/Plano_Diretor_2016-2019.pdf

MOTOYAMA, S. (Org.). **Prelúdio para uma História: ciência e tecnologia no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2004.

OLIVEIRA, F. **Caminhos para o Espaço: 30 anos do INPE**. São Paulo: Editora Contexto, 1991.

PEREIRA, G.R. **Ciência e Sociedade: trajetória do INPE de 1961 a 2007**. Ed. Rima, 2009.

TADEU, L et all. **Análise dos indicadores da 1ª pesquisa sobre o perfil dos usuários do Centro de Previsão de Tempo e Estudos Climáticos (CPTEC) do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais**. Cachoeira Paulista: CPTEC, 2010. Acesso em: 02/10/2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/47565248_Analise

dos indicadores da 1 pesquisa sobre o perfil dos usuarios do Centro de Previsao de Tempo e Estudos Climaticos CPTEC do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais INPE Area tematica Infraestrutu.

capítulo VII

A FINEP e o apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico no Brasil⁵⁶

Associação dos Funcionários da FINEP (AFIN-FINEP)

56 **Sérgio Leser.** Engenheiro Eletricista pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ (1991), com mestrado em Engenharia Elétrica pela COPPE/UFRJ (1994). Desde 2001 é Analista da FINEP. É Diretor Administrativo da Associação dos Empregados da FINEP - AFIN. **Ada Cristina Vianna Gonçalves.** Analista Sênior da Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP. Graduada em Ciências Biológicas pela USU/RJ (1985), com mestrado em engenharia de produção com especialização em gestão da inovação (2008) e MBA em políticas públicas em inovação e propriedade intelectual IE/UFRJ-INPI (2006). Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Propriedade Intelectual e Inovação do INPI. É Coordenadora da Rede de Propriedade Intelectual do Rio de Janeiro – REP ICT, parceria com INPI e OMPI desde 2007, Colaborador: **Antônio Cândido Daguer Moreira.** Economista Master da Finep (1985), graduado em economia pela UFF (1974), pós-graduado em economia industrial pelo mestrado do IEI da UFRJ (1982). Ocupou algumas gerências operacionais e de planejamento e foi diretor de desenvolvimento tecnológico no período 2003-2004. Foi professor-pesquisador da FGV/Rio (1978-1985), também exerceu a presidência da Companhia de Limpeza Urbana de Niterói (1974-1978).

Este capítulo traz uma breve retrospectiva da atuação da FINEP, enquanto empresa pública, inserida no atual contexto histórico do país. Defende a importância da sua missão, como atribuição de Estado, destacando a complexidade do ambiente institucional em que está inserida, as competências estabelecidas no desempenho das suas atribuições, e alerta para os prejuízos relevantes que podem decorrer da sua extinção, ou da redistribuição parcial das suas atividades para outros órgãos.

Em um momento de grandes transformações, no qual a busca pela redução e simplificação das estruturas do Estado e otimização de custos se torna uma obsessão, corre-se o risco de desconsiderar todo o legado construído por cada uma das instituições do Estado, interrompendo e desestruturando ações relevantes para a sociedade, e comprometendo a capacidade do país de desenvolver soluções próprias e mais adequadas à realidade nacional, com competitividade no mercado internacional.

A Associação dos Empregados da FINEP, a AFIN espera contribuir para este debate tão relevante, no qual se espera demonstrar a necessidade da manutenção e da coordenação dos esforços já produzidos por cada uma das instituições do Estado Brasileiro, ainda que sob a égide de uma visão liberal de Estado, e da importância da continuidade de cada uma delas para que o país alcance seus objetivos de desenvolvimento socioeconômico e ambiental.

1. O sentido da FINEP para o desenvolvimento brasileiro

A segunda metade do século XX foi marcada por um grande progresso na estruturação dos sistemas de inovação. Junto com a construção dos mecanismos multilaterais de cooperação internacional, o período foi marcado pela construção de políticas nacionais de desenvolvimento econômico, para cujo esforço os investimentos em ciência e

tecnologia tiveram papel central.

Esse movimento teve início nos Estados Unidos, que desde a década de 1950 definiu como ação estratégica para o Estado a necessidade de estabelecer um conjunto de políticas públicas voltadas à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico de longo prazo. Nesse contexto, foram estruturadas ações e arcabouço institucional que permitissem a implementação das políticas e programas voltados à pesquisa e desenvolvimento na academia e no setor privado.

Tais iniciativas foram estruturadas a partir de duas variáveis intrínsecas ao processo de desenvolvimento tecnológico e inovação: o risco e a incerteza. A partir dessa constatação também foram estruturadas as agências setoriais que até hoje são referência para a agenda de inovação de diversos países.

No Brasil, o processo de estruturação do sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação teve início a partir da criação de organizações federais, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e tecnológico - CNPq, em 1951, das universidades federais e estaduais, além da criação de fundações estaduais de apoio a programas e ações voltadas à C,T&I, como a Fapesp-SP. Nesse contexto, foi criada em 1967, a Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP.

Naquela época o Brasil dava impulso ao seu processo de industrialização. Com a economia fortemente estruturada na produção de *commodities*, a agricultura já se configurava como um setor estratégico para o país e importante elemento da balança comercial do país. No entanto, com um novo modelo de desenvolvimento se fazia necessário ampliar o conjunto de insumos para a indústria, criar novas fontes de energia e investir em infraestrutura e projetos de engenharia de grande porte.

Em 1969, em função da necessidade de estruturação de um fundo específico para ciência e tecnologia foi criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, definindo em sua criação que a FINEP exercesse a função de Secretaria Executiva do respectivo fundo. Essa medida fortaleceu o papel institucional da FINEP, mas também permitiu que ao longo de todas essas décadas a agência desenvolvesse uma outra competência fundamental para a implementação das políticas de C,T&I do país. Isso porque o processo de industrialização e a capacidade de investimento em ciência e tecnologia foram fortemente impactadas pelas duas crises do petróleo, em 1973 e 1979, afetando a disponibilidade de energia fóssil e de investimento em todos os países.

Nesse contexto, apesar da crise econômica, a FINEP deu início

a importantes programas de infraestrutura de pesquisa, projetos de engenharia, além de apoiar a estruturação de grupos de pesquisa em diversas unidades da federação e a realização de inventários e mapeamentos territoriais que deram suporte à elaboração de Planos Diretores de governos estaduais e municipais.

Financiou também projetos de implantação de usinas siderúrgicas e hidrelétricas, com destaque para a usina binacional de Itaipu, ainda hoje uma das maiores do mundo em geração de energia, exploração de recursos minerais, além do projeto de engenharia da Ponte Rio-Niterói e a construção dos primeiros aviões Tucano da Embraer.

Mesmo com muitas dificuldades e restrições financeiras enfrentadas pelo país, a FINEP teve grande importância na criação dos centros de pesquisa estaduais, apoiou vários projetos de pesquisa da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), da Coordenação de Programas de Pós-Graduação em Engenharia (Coppe) da Universidade Federal do Rio de Janeiro, do Instituto de Física da USP. Também foi na década de 1970 que foram iniciados programas de desenvolvimento e capacitação nas áreas de agricultura tropical, engenharias, fertilizantes, meteorologia, matemática, produção de vacinas e bens de capital.

Os anos de 1980 foram mais críticos ainda para a continuidade dos programas e investimentos em projetos de pesquisa e desenvolvimento. Com uma economia enfraquecida e inflação alta, o Brasil se deparava com uma restrição de recursos sem precedentes para a agenda de ciência e tecnologia. Foi neste período, em 1985, que se deu a criação do Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT, que passava a ser o responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Ciência e Tecnologia.

Nesse período, uma das alternativas utilizadas pelo governo brasileiro foi buscar recursos junto a organismos internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BIRD) para dar continuidade aos projetos de pesquisa em áreas importantes como o petróleo, a agricultura, a saúde, todas iniciativas de longo prazo. O principal programa estruturado nessa época foi o PADCT - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico, em 1984. Essa e outras iniciativas permitiram a continuidade de importantes projetos para o país, tais como, a conclusão das instalações do prédio do Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA), até hoje instituição de referência internacional para essa área do conhecimento.

As restrições orçamentárias vigentes à época impediram o atendimento de novas prioridades e demandas. Para evitar a interrupção

de atividades da Coppe/UFRJ e da PUC-RJ em áreas estratégicas, o governo tomou a decisão de que essas instituições continuassem recebendo recursos. Outra ação que merece destaque foi a criação do Programa de Mobilização Energética (PME) que tinha a FINEP como principal apoiador e parceiro institucional para o desenvolvimento de novas tecnologias em substituição aos derivados de petróleo.

Com a instalação da Nova República, a reorganização da estrutura produtiva do país e o novo Plano Econômico - o Plano Real em 1994 -, o cenário começou a mudar, e com isso, aumentou a necessidade de investimentos em novas áreas do conhecimento.

A primeira metade da década de 90 foi marcada por um período de novas pesquisas no setor de petróleo. Com o apoio de centros de pesquisa nacionais, e, em especial o CENPES, o Brasil dava continuidade a um período de protagonismo no desenvolvimento de tecnologias para exploração em águas profundas. O apoio da FINEP foi fundamental para esse novo ciclo, apoiando projetos de pesquisa e desenvolvimento e ações voltadas à capacitação científica e tecnológica, contribuindo para o desenvolvimento de estudos e pesquisas que levaram à descoberta de reservas importantes na Bacia de Campos e no Nordeste do Brasil, o que deu novo impulso a essa indústria, fazendo com que o Brasil ganhasse destaque internacional no setor.

O processo de privatização de diversos setores da economia, com destaque para os setores de energia e de telecomunicações, marcou a segunda metade dessa década. Como consequência desse processo, foram criadas Agências Reguladoras desses e de outros setores, com o objetivo de fiscalizar a prestação de serviços públicos praticados pela iniciativa privada. Hoje o país conta com dez agências reguladoras, e é importante destacar que no âmbito desse processo, a legislação que criou as agências também estabeleceu cláusulas voltadas à pesquisa e desenvolvimento (P&D), reforçando a tese de que os padrões de eficiência e de competitividade podem ser obtidos a partir de investimentos em novas tecnologias e projetos de pesquisa em todos os setores.

De forma a atender uma crescente demanda por recursos financeiros para novos investimentos no setor produtivo e para enfrentar novos desafios tecnológicos, a FINEP, em parceria com o Ministério de Ciência e Tecnologia à época (MCT), também participou dos esforços de constituição do novo marco legal de inovação e da criação de novos mecanismos de fomento e apoio financeiro.

Uma ação fundamental realizada no início dos anos 2000 foi a constituição dos chamados Fundos Setoriais, que deu início a um novo

ciclo de investimento para C,T&I com a estruturação de novas fontes de recursos financeiros. Com a economia do país mais "estruturada", os setores econômicos foram importantes parceiros neste processo. O primeiro e um dos mais importantes fundos para C,T&I foi o Fundo do Petróleo, conhecido como CT-PETRO, em 1999.

A partir daí, mais 15 fundos setoriais foram criados e a atuação da Finep se fortaleceu também pelo apoio à configuração dos sistemas estaduais de ciência, tecnologia e inovação dos estados. Além do apoio financeiro e institucional, a FINEP se fortaleceu como Secretaria Executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), passando a ser também um elemento chave na gestão dos recursos dos fundos setoriais e de implementação das ações e principais programas do então Ministério de Ciência e Tecnologia - MCT. A importância do FNDCT como principal fonte de recursos para o financiamento de pesquisas científicas e tecnológicas é corroborada por diversos autores brasileiros e pesquisadores internacionais.

Ao longo dos anos 2000, com um modelo de financiamento mais estruturado, a FINEP também passou a ser a única agência do sistema de C,T&I a operacionalizar a Subvenção Econômica - recursos não reembolsáveis para P&D privado, consolidando a sua condição de ser a única organização do governo a dispor de um conjunto de instrumentos financeiros para inovação, a saber: recursos financeiros reembolsáveis e não-reembolsáveis, investimento em empresas de tecnologia nascentes, subvenção econômica e crédito para empresas de tecnologia de pequeno, médio e grande porte.

Este período foi marcado pelo lançamento de novas políticas industriais e pela identificação de desafios estratégicos e temas prioritários. Assim, recomendava-se concentrar esforços em áreas intensivas em conhecimento como as de semicondutores, softwares, fármacos e medicamentos, nanotecnologia e biotecnologia. Foram lançados programas estruturantes voltados para o fortalecimento de cadeias produtivas como os dos biocombustíveis e de energia, a estruturação de redes dedicadas ao conhecimento, conservação e uso sustentável da biodiversidade. O ambiente institucional de apoio à C,T&I também foi aprimorado pelo lançamento de novos marcos legais, tais como as Leis 10.973/04 (Lei de Inovação Tecnológica) e 11.196/05 (Lei do Bem).

Adicionalmente, a FINEP mobilizou esforços para estimular o ingresso de empresas de base tecnológica no mercado de capitais através do investimento em fundos de capital de risco. Foram lançadas ações como o programa INOVAR e o Venture Fórum, em parceria com o BID - Banco Interamericano e o SEBRAE - Serviço Brasileiro de

Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

Graças aos fundos setoriais, o período vivenciou a ampliação dos recursos aplicados pelo FNDCT e pelo FUNTTEL. Essa condição permitiu o investimento em projetos de maior envergadura em diversas áreas do conhecimento e projetos de infraestrutura de grande importância para o país. Foram financiadas, entre outros:

- A criação de novas infraestruturas de pós-graduação e pesquisa e de novos *campi* nas universidades públicas de ensino superior, fomentando a sua interiorização e a fixação de recursos humanos;
- A instalação de novas incubadoras e parques tecnológicos, por meio do PNI, estimulando o ambiente de geração de empresas, de empregos e de estímulo da Pesquisa e do Desenvolvimento nas empresas;
- A recuperação das competências existentes no país na área da microeletrônica através do PNM - Programa Nacional de Microeletrônica;
- A implantação de novas redes de comunicação de ótica em altas velocidades, integrando instituições de pesquisa e de ensino, estimulando a sua atuação em temas como a telemedicina e o gerenciamento e processamento de dados distribuídos de larga escala;
- O desenvolvimento das tecnologias para o enriquecimento de urânio (de conversão em hexafluoreto de urânio e das ultracentrífugas de alto desempenho), ampliando a capacidade de atender, de forma autônoma, às demandas nacionais de uso da energia nuclear;
- A estruturação do Sistema Brasileiro de TV Digital Terrestre, apoiando o estudo das soluções para garantir um elevado padrão de transmissão dos sinais em alta resolução com sinal aberto, mobilidade e interatividade, com o objetivo de torná-lo um canal para a inclusão digital;
- A criação do SIBRATEC, integrando as principais instituições de pesquisa em uma rede dedicada ao atendimento de demandas setoriais da indústria, ampliando a disponibilidade por serviços de ensaio e calibração acreditados pelo INMETRO, fomentando a extensão tecnológica para a superação de deficiências de produtos e processos industriais e tornando mais ágeis a disponibilização de recursos para o desenvolvimento de projetos conjuntos entre ICTs e empresas.

Os anos a partir de 2010 foram marcados pelo impacto das políticas anticíclicas adotadas a partir do fim da década anterior, como estra-

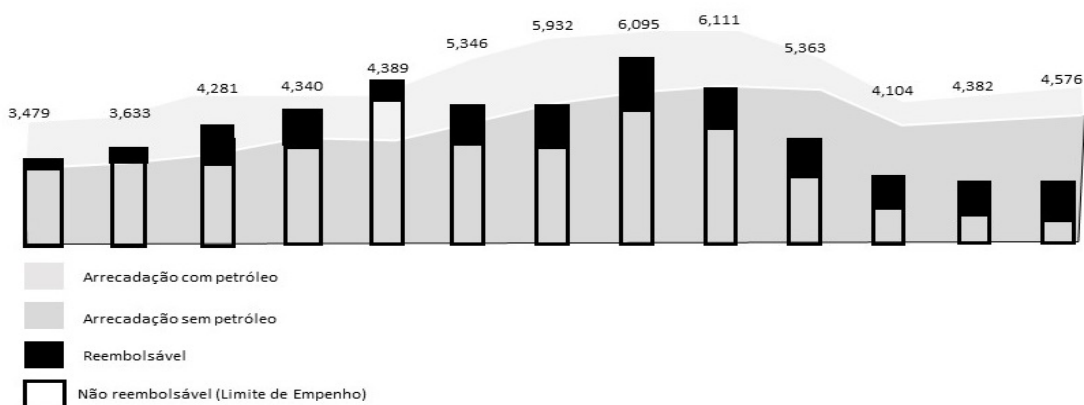
tégia de resposta à crise financeira de 2008. E pela mudança na Lei do Petróleo, que instituiu as regras de partilha para a exploração de petróleo nas áreas do Pré-Sal e criou o Fundo Social (Lei 12.351/2010).

Em 2010, a dotação orçamentária do FNDCT destinada a projetos não-reembolsáveis atinge o seu ápice, influenciada por um compromisso, assumido alguns anos antes, de descontingenciamento integral de seus recursos. O momento é marcado pela reformulação dos seus mecanismos de governança, pela criação do Comitê de Coordenação Executiva e de novos normativos, específicos para a gestão de recursos não reembolsáveis destinados ao apoio à C,T&I.

Entretanto, a partir de 2011, o FNDCT volta a sofrer perdas, considerando o destaque dos recursos oriundos do CT-Petro, cujos recursos são reservados para destinação ao Fundo Social (Lei 12.858/2013). E, a partir de 2014, volta a sofrer mais acentuadamente com o contingenciamento, afetando a regularidade das liberações de recursos nos convênios contratados, comprometendo a execução de inúmeros projetos em andamento e de inúmeras bolsas a eles vinculadas, afetando a contratação de projetos aprovados e o lançamento de novas ações. Assim, o orçamento não-reembolsável, que chegou a R\$ 4.159 bilhões em 2010, cai a R\$ 777 milhões em 2018⁵⁷.

O gráfico abaixo apresenta uma série histórica, permitindo a visualização dos impactos das reduções de orçamento e do contingenciamento sobre o orçamento do FNDCT:

Gráfico 1:



57 O orçamento não-reembolsável diz respeito a recursos orçamentários destinados a projetos de ICTs, à subvenção para empresas, e à equalização das taxas de financiamento de operações de crédito. Os recursos reembolsáveis, por sua vez, são destinados ao financiamento de projetos de empresas, com taxas e prazos adequados à natureza do risco inerente a estas operações.

O período é marcado por alguns pontos de destaque:

- Supercomputador Santos Dumont do SINAPAD/INPE;
- Projeto Andar de Novo - programa classificado pela revista Scientific American;
- Observatório da Torre Alta da Amazônia - programa apoiado em parceria com a Alemanha;
- Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC);
- Acelerador de Partículas Sirius;
- RMB - Reator Multipropósito Brasileiro.

Os números são expressivos: somente nos últimos 15 anos a FINEP apoiou projetos em mais de 90% das universidades federais e estaduais do país, num montante de R\$ 6,5 bilhões; no ambiente de inovação foram apoiados mais de 90 incubadoras e 24 parques tecnológicos, com valores da ordem R\$ 350 milhões.

Mais recentemente, a FINEP apoiou e participou da estruturação de outros projetos de grande importância para o país. Neste sentido, contribuiu significativamente para o enfrentamento de crises como a epidemia de Zika ocorrida no biênio 2015-2016, apoiando pesquisas para conhecer melhor os processos de evolução da doença, desenvolver novas tecnologias de diagnóstico e terapias de tratamento das afecções neurológicas decorrentes da doença, e preparar o país para enfrentar futuros surtos da doença.

2. Impactos do esvaziamento da CT&I e da Finep

A FINEP vem contribuindo, ao longo de seus 52 anos, para construir toda a capacidade de desenvolvimento científico e tecnológico no país.

Além de promover o investimento na infraestrutura de pós-graduação e pesquisa, tanto nas universidades quanto em centros de pesquisa básica e aplicada, a FINEP foi fundamental na implementação de programas estratégicos no país. Esta atuação foi fortalecida pela Constituição, em 1969, do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT. A atuação da FINEP como secretaria executiva do Fundo permitiu que a mesma se consolidasse como principal agente na implementação das políticas nacionais de C,T&I.

Os recursos do FNDCT também foram importantes para viabilizar o investimento de empresas nas atividades de pesquisa e desenvolvimento com maior risco, para cujo suporte as taxas de empréstimo do mercado se tornam proibitivas.

Os estudos recentes demonstram que a atuação do Estado é fundamental para o investimento nestas etapas do desenvolvimento onde a incerteza relacionada ao êxito da P&D e à respectiva viabilidade econômica estão presentes. Não é por outra razão que os países avançados no campo tecnológico recorrem ao orçamento público para fazer frente a esses investimentos, bem como desenvolvem estruturas de Estado com atividades perenes para promover e coordenar ações de fomento necessárias para a promoção de projetos estratégicos.

Negligenciar esta função, que é típica de Estado, é impor à sociedade o distanciamento da fronteira do conhecimento e submeter a nação à dependência tecnológica. Além de aprofundar a vulnerabilidade indesejável para segmentos vitais à soberania nacional, particularmente nos campos da saúde e da defesa, também submete à desvalorização a hora trabalhada pelo brasileiro, assim como o valor dos bens de capital empregados na produção interna. Ou seja, perpetua-se a deterioração das relações de troca internacionais.

A opção pelo desenvolvimento, por meio da promoção de atividades de P&D, principalmente quando situadas na fronteira tecnológica, requer, de uma instituição dedicada ao fomento, profunda e abrangente experiência na gestão do sistema operacional de C&T&I.

Essa gestão não se resume à concessão de recursos financeiros. Vai além. Qualquer tecnologia, para vingar, carece de cuidados complementares tão importantes quanto a própria atividade de execução da P&D. Todo o ambiente técnico, legal, tributário e econômico influencia o resultado que se deseja alcançar. Também é preciso manter competências e capacidades instaladas em infraestrutura de pesquisa. Estas não são constituídas apenas por equipamentos e técnicos especializados que ficam à espera de projetos de pesquisa que requerem testes ou ensaios.

Com base nos investimentos realizados, o país formou uma ampla gama de profissionais capazes de desenvolver soluções para os problemas brasileiros, atuando em temas que não são do interesse da pesquisa mundial. Ou mesmo naqueles espaços de grande relevância para o país, para os quais soluções próprias podem contribuir para a redução da dependência tecnológica de outros países, seja por questões econômicas ou estratégicas, ou então para estabelecer vantagens competitivas nas tecnologias desenvolvidas pelo país.

Entretanto, ao longo dos últimos anos os recursos destinados a esses investimentos vêm sendo recorrentemente contingenciados, a ponto não só de impactar a continuidade das ações em curso, como

também inviabilizar o lançamento de novas ações. A paralização destas ações, agravada com o atual cenário de ajuste fiscal, vão custar ao país um preço incalculável. O desenvolvimento científico e tecnológico do país não pode esperar.

Cada ano perdido é um passo atrás na capacidade de responder aos desafios nacionais, de promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar social. Cada ano perdido é um passo adiante para a dependência econômica, em direção ao subdesenvolvimento.

Em decorrência da sua função e trajetória institucional, a FINEP é reconhecida nacional e internacionalmente pela diversidade de instrumentos e por sua larga experiência na implementação de projetos e programas de CT&I. Há mais de cinquenta anos a FINEP tem se dedicado a construir processos operacionais voltados à realidade das condições nacionais, de sorte a oferecer dinamismo e efetividade aos executores das atividades de P&D. Os modelos de atuação da FINEP e de financiamento público do FNDCT são singulares, e servem de parâmetro para agências de outros países. A FINEP é a única agência de financiamento à C,T&I do País que dispõe de um arcabouço jurídico que permite combinar instrumentos de apoio a todo o ciclo da inovação.

Porém, o atributo maior desta Financiadora, de que nenhum país pode prescindir, é o natural acervo que a operação ao longo dos seus mais de cinquenta anos lhe propiciou: a FINEP detém o conhecimento mais abrangente para reunir competências e programar ações para solucionar assuntos de interesse público e estratégicos de Estado, em conformidade com as diretrizes oriundas da administração de Governo.

Exemplos emblemáticos podem ser observados em todas as decisões históricas desde que foi criada em 1964: Grandes e médias barragens hidroelétricas; o sucesso do agronegócio, notadamente com a fixação do nitrogênio no solo e com a tropicalização da soja; do Tucano, super Tucano, AMX, Legacy 500 e os aparelhos a jato comerciais, AZT para aidéticos aproveitando a quebra de patente; recentemente a vacina contra a ZIKA, o PROALCOOL em toda a sua cadeia produtiva envolvendo pesquisa, inclusive o tratamento do vinhoto; e tantos outros casos cujo alvo era o bem-estar da sociedade brasileira e/ou o progresso técnico visando o fortalecimento da economia brasileira.

É justamente em um cenário como este que reafirmamos: a FINEP exerce um papel fundamental para o funcionamento do sistema de C,T&I. A capacidade de articulação com os seus diversos atores, de coordenar ações que se iniciam com a identificação de temas

estratégicos, estendem-se com a definição dos investimentos prioritários em pesquisas, e que se completam com o fomento à participação das empresas nos mecanismos de transformação destes conhecimentos em novas tecnologias, produtos e processos é que compõe a contribuição da FINEP para a sociedade brasileira. Estas transformações agregam valor, proporcionam resultados sociais e econômicos, incrementam o desenvolvimento econômico e garantem o acesso da população às tecnologias mais adequadas às suas demandas e necessidades.

Entretanto, o histórico de atuação da FINEP, assim como das várias instituições públicas que constituem o sistema de C,T&I e, de forma mais ampla, das instituições que compõe o Estado Brasileiro, e suas contribuições para o país, não parecem ser suficientes para uma tomada de decisão que não concorra para os seus desmontes, colocando em risco todo o investimento de décadas e o legado de conhecimento acumulado.

A continuidade deste movimento trará enormes prejuízos para a sociedade, em dimensão sem precedentes para o país.

capítulo VIII

O papel da FIOCRUZ na perspectiva da ASFOC-SN

Sindicato dos Trabalhadores da Fiocruz (ASFOC-SN)⁵⁸

58 **Carlos Fidelis Ponte**. Diretor da Asfoc-SN (Sindicato dos Trabalhadores da Fiocruz)

Na realidade histórica, o Estado social decerto não foi empecilho ao crescimento econômico. Pelo contrário, acompanhou-o e lhe deu apoio. Foi o Estado social que representou, principalmente (mas não só) na Europa, uma síntese feliz entre democracia política, livre mercado, progresso científico e justiça social. Foi também ele que produziu, entre os cidadãos, condições de saúde melhores que as de qualquer outro sistema. Na realidade atual, depois de (...) anos de hegemonia neoliberal, não há demonstração alguma de que as promessas neoliberais de melhora da saúde e da assistência médica se tenham cumprido. Pelo contrário: o progresso havido nas décadas anteriores foi retardado e cresceram todas as desigualdades (Berlinguer, 1999).

Este capítulo aborda a visão que a Direção Executiva Nacional da Asfoc-SN tem sobre a Fiocruz; sobre o avanço do neoliberalismo no mundo e a crise que atinge o país; as relações entre mercado e Estado; o papel da saúde, da ciência e tecnologia como indutores de um desenvolvimento que se pretende inclusivo e sustentável; e o desenho de país desejado e possível. As posições aqui defendidas podem ser encontradas nos nossos jornais, nas publicações do Sindicato nas redes sociais, nos panfletos e discursos dos dirigentes da Asfoc-SN no Congresso Nacional, nas ruas e praças e nos fóruns e oficinas de que participamos.

1. Patrimônio do povo brasileiro

A Fiocruz é um patrimônio do povo brasileiro. Uma Instituição estratégica de Estado que reúne áreas fundamentais para o enfrentamento da situação sanitária e epidemiológica do país. Um comple-

xo científico e tecnológico com forte componente sinérgico entre os seus diversos campos de atuação. Sinergia encontrada em arranjos produtivos observados em outras partes do mundo como aqueles localizados no Vale do Silício, nos EUA, ou em Shenzhen, na China. Uma Instituição dedicada aos estudos avançados nas áreas de saúde, ciência e tecnologia como elementos propulsores do desenvolvimento socioeconômico.

Engana-se quem pensa que Oswaldo Cruz tinha como objeto de estudo somente as doenças tropicais ou o quadro sanitário do país. De fato, seu projeto certamente incluía tais preocupações. Entretanto, seus objetivos, assim como os da Instituição que ele criou, sempre foram e continuam a ser bem mais largos. Sempre visaram dotar o país de uma estrutura de ciência e tecnologia à altura daquelas encontradas nas mais ricas e avançadas potências mundiais. Dignidade e desenvolvimento humano, autonomia nacional, saúde, educação, ciência e tecnologia são metas perseguidas por um olhar que desde o início buscou (re)descobrir o país.

Oswaldo Cruz inaugura uma nova concepção de ciência no Brasil. Uma concepção acompanhada por uma nova forma de organização e exercício da ciência. Uma ciência inteiramente dedicada ao interesse público e à autonomia nacional. Uma ciência que esquadrinha o território e as condições de vida da população. Um olhar atento e criterioso que alarga as fronteiras do conhecimento, ao mesmo tempo em que descobre e revela os males e os problemas que desafiam o desenvolvimento econômico e social da nação. Uma ciência que se coloca como parte da solução dos problemas, assumindo o seu lugar na linha de frente na conquista de condições dignas de saúde e vida. Uma vida produtiva, capaz de realizar plenamente suas potencialidades e participar dos benefícios do progresso econômico.

As lentes de Manguinhos sempre estiveram a serviço da construção de um projeto de nação que tenha por base o desenvolvimento sustentável e a responsabilidade social. Essa preocupação se expressa, desde muito cedo, nas expedições enviadas às áreas distantes do litoral antes isoladas e na presença da Fiocruz em todas as regiões do país. Um país de dimensões e diversidades continentais, onde a Fiocruz se coloca como uma presença nacional.

A partir dos estudos realizados nesse vasto território, a Instituição procura contribuir para resolução dos problemas regionais, bem como na formulação de políticas públicas que atendam as demandas nacionais nos campos da saúde, da ciência e da tecnologia. A Instituição atua na proposição de políticas públicas, na pesquisa, na produção, no ensino e na assistência. Assim foi desde os seus primeiros

passos. Um modelo de sucesso de organização da ciência que completará 120 anos em maio de 2020.

Ao revelar as mazelas que atingiam grande parte do país, a Instituição deu início a um grande debate sobre a responsabilidade do Estado e das elites dirigentes quanto à origem e a manutenção das péssimas condições em que se encontravam amplas camadas da população brasileira. Um debate que tinha como centro a identidade nacional e a construção de um projeto para a nação. Dotada de ricas coleções científicas e acumulando um acervo inestimável de informações sobre o país, a Instituição sempre procurou antecipar-se às demandas a ela dirigidas, investigando as causas das mazelas nacionais, ao mesmo tempo em que se apresentava como parte da solução do problema por ela descoberto.

Criado em um país agroexportador, com uma indústria tardia e ainda incipiente, o Instituto Soroterápico Federal, instituição de origem da Fiocruz, cedo mostrou sua vocação para se transformar em uma instituição fundamental no esforço de superação da dependência científica e tecnológica que marcava o Brasil no início do século XX. Sintonizado com os progressos ocorridos nos mais avançados centros de pesquisa do mundo, o instituto não ficou atrás daqueles que lhes serviam de exemplo, ganhando em um curto espaço de tempo o reconhecimento internacional como uma das grandes escolas de medicina experimental do mundo. Um centro de reflexão científica, formador de pesquisadores e produtor de insumos e defensivos para a saúde pública.

Atenta aos problemas nacionais, a Instituição rapidamente deu provas inequívocas de seu valor: foi responsável pela eliminação de surtos epidêmicos de varíola, febre amarela e peste bubônica, que atingiam importantes cidades brasileiras; descobriu e desvendou o ciclo de transmissão da Doença de Chagas, flagelo endêmico no interior do país; respondeu pelo saneamento dos portos de nosso vasto litoral e teve participação marcante na mudança da imagem negativa projetada pela capital da República. Com a atenção voltada para a enorme biodiversidade de nossas vastas regiões, enviou expedições científicas aos mais longínquos rincões do nosso território. Combatendo a malária, a febre amarela, a Doença de Chagas e outras enfermidades, atuou no apoio a grandes empreendimentos no interior do país, como as obras contra a seca e a construção de estradas de ferro que tinham por finalidade escoar a produção e integrar regiões remotas aos mercados e circuitos produtivos nacionais e internacionais. Apresentou contribuição decisiva para salvar a pecuária bovina brasileira e sul-americana ao desenvolver a vacina contra a peste da manqueira, mo-

léstia que regularmente dizimava os rebanhos do continente. Desde muito cedo lutou pela criação de uma pasta específica para a Saúde. Na segunda metade do século XX foi responsável pela incorporação e fabricação de vacinas para debelar as epidemias de Varíola, Meningite, Poliomielite, Sarampo, Febre Amarela, entre outras. Isolou o vírus HIV-1, passo importantíssimo para estudar a AIDS e colaborar no combate à epidemia observada na década de 1980. Ainda nos anos 80, a Instituição participou ativamente da afirmação da saúde como um direito constitucional do cidadão e um dever do Estado e da construção do Sistema Único de Saúde. Mais recentemente, teve atuação decisiva no combate à epidemia de Zika e no desvelamento das relações entre a doença e a Microcefalia. Contribuiu, portanto, para a defesa da saúde das populações e para a integração econômica do nosso território.

Integrante do projeto inaugurado por Oswaldo Cruz em 1900, a Fiocruz, Instituição centenária, acumula rica e sólida experiência em todo o território nacional, estendendo também sua área de atuação para a esfera internacional, onde tem atuado em colaboração com governos e organismos internacionais.

Recentemente reforçou os seus laços com a ONU e suas agências e vai integrar a equipe de pesquisadores da base brasileira Comandante Ferraz, na Antártica. Uma Instituição com uma agenda de trabalho amplamente comprometida com as urgentes e pesadas demandas da saúde pública e com o desenvolvimento científico e tecnológico nacional. Ao atuar na fronteira do conhecimento, a Fiocruz traz no seu DNA a marca de uma Instituição dinâmica que não fica acuada ao enfrentar desafios. Uma Instituição com capacidade para ousar, planejar e realizar. Uma Instituição que, ao lembrar a sua história, reafirma que a saúde tem um lugar central e prioritário, nas discussões sobre o presente e o futuro do país. Uma Instituição com credibilidade e reconhecimento nacional e internacional. Uma Instituição que orgulha seus servidores e todos os brasileiros.

2. A força de trabalho da Fiocruz

Os trabalhadores da Fundação Oswaldo Cruz guardam em si forte sentimento de espírito público e comprometimento com a promoção e a defesa da saúde da população brasileira. Por força do conceito de saúde que adotamos, estamos comprometidos também com a construção de um projeto civilizatório para o país. Um projeto soberano e inclusivo que tenha o bem-estar da sociedade como objetivo central e prioritário do desenvolvimento.

A Asfoc-SN, representação sindical dos trabalhadores da Fiocruz,

155

acredita na capacidade do Brasil superar o atual momento de crise. Acreditamos que é possível construir um país mais justo e sintonizado com os valores da civilização e da dignidade humana. Acreditamos na possibilidade de construção de um projeto de desenvolvimento nacional inclusivo.

Um projeto que tenha o bem-estar da sociedade como elemento central e orientador das demais políticas públicas. Um caminho responsável, socialmente justo e ambientalmente sustentável. Um projeto que, contrariando a ideia de Estado mínimo, advogue a existência de um Estado necessário que não fuja às suas atribuições precípuas de defensor da vida, de promotor da paz, da justiça e da cidadania. Um Estado laico garantidor da tolerância religiosa. Um Estado que, ao zelar pelo interesse da maioria da sociedade, não descuide dos direitos das minorias e dos vulneráveis. Um Estado soberano e democrático. Dotado de um serviço público de qualidade e à altura dos seus desafios e de suas atribuições. Um serviço público que, além de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do país, sirva de lastro e garantia ao exercício pleno dos direitos da cidadania.

Acreditamos que o primeiro e principal dever do Estado é a defesa da vida e do bem-estar-social. Acreditamos igualmente que o Estado tem um papel estratégico insubstituível na promoção do desenvolvimento socioeconômico do país. Especialmente nas áreas de saúde, educação, ciência e tecnologia que, juntamente com a indústria, reputamos como fundamentais para a obtenção de oportunidades e condições de vida dignas para todos. Compreendemos que uma articulação eficiente, como prevê o conceito de Complexo Econômico e Industrial da Saúde, entre as políticas de saúde, educação, ciência, tecnologia e industrialização, pode, ao mesmo tempo em que atende demandas sociais extremamente relevantes, alavancar processos de crescimento econômico, reduzir déficits na balança comercial, criar empregos e plataformas de desenvolvimento autônomo e sustentável no Brasil.

3. Uma conjuntura global adversa

A crença na possibilidade de superação do quadro de crise, entretanto, não nos turva a vista. Sabemos das difíceis questões a serem enfrentadas e dos muitos interesses em jogo. Que elementos são necessários mobilizar para garantir a autonomia nacional e a justiça social? Quais as alternativas à integração dependente? Como conciliar inserção externa, crescimento econômico e justiça social? É possível alcançar o bem-estar social sem crescimento econômico? É possível

dinamizar a economia sem causar danos ao meio ambiente ou atacar direitos dos trabalhadores? São indagações que nos cobram respostas alicerçadas em conhecimento e no debate político orientado para o bem público. Sabemos que a competição internacional, ao exigir a redução de custos de produção, tende a transformar as relações de trabalho em relações análogas à escravidão.

Sabemos também que os ganhos de produtividade, proporcionados pelos avanços tecnológicos, estão sendo apropriados pelas elites econômicas e, ao contrário de uma vida melhor para todos, estão gerando desemprego e miséria. Uma situação que constitui mais uma barreira ao desenvolvimento dos países periféricos, na medida em que mina os seus mercados internos e dificulta a superação do quadro de dependência que os caracterizam.

De fato, o avanço neoliberal se dá em escala mundial, ameaçando seriamente direitos sociais e conquistas do Estado de bem-estar. Em seu caminho, crises humanitárias e econômicas, disputas de mercados e choques étnicos e culturais expressos na dramaticidade das guerras e das migrações forçadas de grandes contingentes em busca de segurança e um futuro melhor.

Não ignoramos que o projeto civilizatório encontrou na ideologia do mercado um forte opositor. De fato, ao invés de uma aldeia global ou uma sociedade que cultiva a solidariedade e os laços de pertencimento e igualdade de direitos, estamos nos transformando em uma sociedade moldada como um mercado universal.

Não obstante as muitas crises derivadas do mercado, a onda neoliberal tem alcançado um relativo sucesso na propagação de uma ideologia que valoriza a crença cega na capacidade resolutiva desse mesmo mercado. Um ente considerado onisciente, acima de tudo e de todos, e para o qual se deve conceder liberdade completa de ação. Uma instância definidora do futuro de todos. Acima dos nacionalismos, das religiões e dos valores da civilização, da condição humana, da solidariedade e da democracia. Um mecanismo autônomo e naturalizado que selecionará os fortes e aniquilará os fracos, os doentes, os cansados, os loucos, os incapazes, os revoltados e todos os demais que não se adaptarem, incluindo os fortes que perderem para outros mais fortes. O mercado, na qualidade de organismo autônomo que tudo sabe e tudo controla, vem se transformando em uma forte ameaça aos regimes democráticos, atuando como o fiel da balança que decide quem merece viver ou morrer.

4. A crise no Brasil

No plano interno, a crise econômica e política que atingiu o país tem se caracterizado pela rápida produção de graves retrocessos no que se refere aos direitos sociais, à soberania nacional e à capacidade do país competir no mercado internacional.

Sob o pretexto de combater a corrupção, o grupo que tomou o poder pela via do impedimento da presidenta eleita, colocou em movimento uma agenda condizente com interesses de grandes grupos internacionais. A legislação trabalhista foi duramente atingida e a aposentadoria seriamente comprometida. O pré-sal foi partilhado entre grandes conglomerados internacionais e a Embraer foi igualmente entregue. A matriz de energia elétrica está prestes a passar para as mãos de capital estrangeiro e a Amazônia encontra-se sob risco de internacionalização.

Paralelamente, o processo de industrialização segue estagnado e a economia passa por processos que os economistas chamam de *desnacionalização* da propriedade do capital e *reprimarização* da pauta de exportações. Os juros da dívida pública avançam sobre os recursos governamentais, consumindo quase metade do orçamento nacional, enquanto os investimentos em educação, saúde, ciência, tecnologia, infraestrutura e geração de empregos encontram-se congelados por 20 anos. Observa-se um verdadeiro sequestro do Estado.

No plano internacional, deixamos uma posição de destaque tanto na arbitragem de conflitos como na qualidade de liderança dos países do Terceiro Mundo e de postulantes a um assento no Conselho de Segurança da ONU para assumir uma posição subalterna. Abandonamos uma estratégia contra-hegemônica e de independência, representada pela participação no BRICS, em função de um deslocamento subserviente e isolacionista da política externa em direção aos interesses econômicos e geopolíticos dos EUA.

Fomos varridos por uma onda de intolerância, conservadorismo e violência de grandes proporções. A seletividade da justiça e a manipulação de informações promovida pela mídia não contribuíram para o aprimoramento das discussões sobre o diagnóstico e os rumos a serem seguidos pelo país. O debate ficou preso na esfera de discussão de propostas insanas, a exemplo dos projetos *Escola Sem Partido* e *Future-se*, destinados a destruir o senso crítico e capturar a atenção da opinião pública.

Enquanto isso, a soberania nacional foi colocada à venda e o desemprego e a incerteza silenciosamente tomaram o lugar do otimismo e das conquistas obtidas com a Constituição de 1988 e dos avanços

alcançados pela nossa jovem democracia nos anos seguintes. O setor financeiro assumiu o rentismo como a sua principal fonte de reprodução e afastou-se das propostas desenvolvimentistas de combate à crise, cobrando a redução e o redirecionamento dos gastos públicos reais. Defensores do ajuste recessivo colocaram os investimentos na área social sob ataque, procurando retirar sua centralidade da elaboração e condução das políticas públicas.

Quase um ano de governo e nada a comemorar. O desemprego bate recorde; cresce o número de moradores de rua; a desindustrialização se aprofunda; ciência, tecnologia e educação amargam cortes e contingenciamentos jamais vistos; a saúde agoniza enquanto prosperam as doenças crônico-degenerativas e se verificam surtos epidêmicos de enfermidades transmissíveis, muitas delas até então sob controle. A política ambiental é um verdadeiro atentado à ecologia e o uso largo e indiscriminado de agrotóxicos envenenam cotidianamente nossas mesas, nossos solos e nossos rios e bacias hidrográficas. O PIB em estagnação; o Estado ausente e precarizado; o serviço público sob fogo daqueles que querem negar direitos básicos da cidadania à população. A censura, o apagão estatístico, a violência e a ignorância substituem a inteligência, o debate civilizado e a produção e difusão do conhecimento. A imagem do país no exterior é péssima e nossa soberania encontra-se fortemente ameaçada. Com a Reforma da Previdência já aprovada, damos mais um passo em direção ao abismo social e ao abandono de todos. Rompem-se os laços de solidariedade expressos na Constituição de 1988. Presenciamos um ataque sem precedentes ao Estado de bem-estar, às instituições do Estado democrático de direito e à soberania do país.

Deixamos de cuidar de nós e passamos a nos subordinar aos interesses do rentismo, das grades corporações internacionais e da geopolítica norte-americana. Empresários da fé transformam a religião em negócio e palanque a serviço do que há de pior em nossa sociedade. Apesar do uso das cores nacionais e dos discursos patrióticos inflamados contra a corrupção, estamos entregando o país; assistindo a compra de votos; ao nepotismo; convivendo com mecanismos fraudulentos de manipulação da opinião pública; com esquemas de enriquecimento ilícito; com o empoderamento de milícias e com escândalos de uma justiça seletiva e empregada para fins políticos ilegítimos e totalmente contrários aos interesses do país e da sociedade. Não só os fins passam a justificar os meios, mas os próprios fins se mostram deletérios. Interesses paroquiais mesquinhos corroem as nossas melhores instituições. Naturaliza-se o obscurantismo, a hipocrisia, a demagogia e a mentira. A mediocridade se traveste de falsa

dignidade e espírito público. Assistimos a um verdadeiro circo dos horrores. Uma redução do debate público a um espetáculo bufo de muito mau gosto.

Nestas circunstâncias, a conta recai sobre a ampla maioria da população, beneficiando em contrapartida os interesses dos setores rentistas. Tal afirmação pode ser confirmada na análise da pesquisa Síntese de Indicadores Sociais 2017 – SIS 2017, divulgada pelo IBGE em outubro de 2019. A pesquisa revelou que a pobreza no Brasil cresceu quase 4% – número de atingidos passou de 52,8 milhões em 2016 para 54,8 milhões em 2017. Já a pobreza extrema aumentou 13%, passando a atingir 15,3 milhões. Um quadro de deterioração das condições de vida que, infelizmente, tende a se acelerar.

Cabe, portanto, a todos nós, cidadãos, lutar para reverter esse quadro e exigir que o Estado promova e garanta as condições para o pleno exercício da cidadania. Como servidores públicos, temos o compromisso ético, moral e legal de agir nesse sentido.

5. Mercado e Estado: confronto ou complementariedade?

Do ponto de vista da área da saúde, a integração de mercados trouxe consigo uma série de desafios relativos tanto às formas e velocidades de propagação das doenças, como aos mecanismos de produção do conhecimento, e de promoção e atenção à saúde. Atualmente, além das questões acarretadas pela ampliação das chamadas áreas de risco e pela reaparição e recrudescimento de antigas doenças até então tidas sob controle, a saúde pública se vê frente ao desafio de combater patologias emergentes sobre as quais, muitas vezes, não há ainda conhecimentos suficientes e estruturas organizacionais ágeis e capazes de orientar a formulação de respostas e a implementação de ações de combate mais eficazes.

As péssimas condições de moradia da maioria das habitações populares, o armazenamento de alimentos, o lixo, a presença de esgoto não tratado e o cinturão de miséria que marca grande parte das periferias dos centros urbanos acabaram por transformar as cidades em verdadeiros celeiros de agentes nocivos ao homem. Um sobrevoo sobre os centros urbanos nacionais é o bastante para mostrar o oceano de favelas que cerca a maior parte das cidades brasileiras. São milhões de pessoas vivendo em meio a focos de doenças, em habitações precárias e inseguras, não atendidas por serviços de saneamento, fornecimento de água tratada e outros elementos de infraestrutura considerados básicos.

Ao lado dos riscos à saúde e à dignidade humana, observam-se agressões em larga escala e de efeitos duradouros ao meio ambiente. Aos eventos criminosos protagonizados pela Vale em Mariana e Brumadinho se somam as queimadas na Amazônia e no Pantanal, que levaram a escuridão ao céu de São Paulo; o uso indiscriminado de agrotóxicos e a degradação do litoral nordestino por óleo.

Os resultados do processo de globalização têm demonstrado a necessidade de enquadramento da saúde e do meio ambiente como partes inegociáveis do desenvolvimento. E, também, que estas são áreas de atenção estratégica essencial para o bem-estar das populações, para a segurança dos países e para o bom desempenho da economia. Campos cuja presença do Estado é fundamental e insubstituível. Setores que precisam ficar sob o abrigo e monitoramento do Estado.

A configuração do mercado de vacinas e medicamentos demonstra que também nesse âmbito a integração econômica, possibilitada pelo processo de globalização, ampliou a assimetria entre as nações desenvolvidas e os demais países e trouxe consigo mais problemas do que soluções. Problemas decorrentes, entre outros aspectos, do crescimento acelerado da desindustrialização; da hegemonia do setor financeiro em detrimento dos segmentos produtivos e das políticas sociais. Gargalos resultantes das crescentes dificuldades locais de concorrer em um mercado extremamente desigual; dos aspectos negativos resultantes da flutuação cambial; da especulação e das crises econômicas de caráter local ou global.

O olhar sobre a história da Fiocruz indica que as dimensões que envolvem ciência básica, ciência aplicada e desenvolvimento tecnológico devem atuar de forma integrada e condizente com suas necessidades específicas. Indica também que uma vez destituída do segmento voltado para a produção e para o desenvolvimento tecnológico, a Fiocruz reduziria em muito a sua capacidade de contribuir para a promoção da saúde de vastos contingentes populacionais e, consequentemente, veria rebaixadas as condições de defesa da sua importância para o país. É notória e histórica a incapacidade governamental de se antecipar à eclosão de crises. A ausência de políticas de Estado nos coloca quase sempre alguns passos atrás no atendimento de situações emergenciais. Foi assim com a criação de Manguinhos no Rio de Janeiro e do Butantã em São Paulo para combater a chegada da peste bubônica. Foi assim também com a recuperação da Fiocruz diante da necessidade de resposta à epidemia de meningite que atingiu o país na primeira metade da década de 1970 e que redundou na criação de Bio-Manguinhos. Lembramos também o episódio envolvendo a empresa Sintex do Brasil, que fechou as portas e deixou o país às

voltas com o desabastecimento de soros e vacinas, e a posterior criação do Programa de Autossuficiência em Imunobiológicos (PASNI), em 1985, para atender a uma grave crise de abastecimento e corrigir a total dependência brasileira da agenda de pesquisa e de produção dos grandes laboratórios internacionais produtores de vacinas.

No que toca especificamente aos sistemas de seguridade social e aos sistemas de atenção à saúde, podemos observar que os programas de ajuste econômico impostos pela agenda neoliberal estão estimulando a fragmentação e a privatização desses sistemas, abrindo espaço para planos de saúde e de previdência privada, ambos os setores controlados pelo capital financeiro. Uma circunstância que, de acordo com alguns analistas, pode estar por trás do aumento do número de suicídios entre idosos em países como o Chile e a Coréia do Sul, em que tais medidas foram adotadas. Para seus críticos, o sistema, além de não garantir uma aposentadoria digna para todos, sobrecarrega o trabalhador já que, de acordo com o modelo perseguido, o empregador e o Estado estariam isentos de contribuir para a formação dos fundos de pensão a serem criados. Segundo os opositores, o regime de capitalização tende a só atender aos interesses das Administradoras dos Fundos de Pensão que ficam livres para especular com recursos obtidos compulsoriamente da população. Para eles, a insatisfação e os problemas observados no sistema do Chile podem ser agravados, em países como o Brasil, devido a condicionantes como o desemprego, a informalidade e a precariedade do mercado de trabalho, que muitas vezes impossibilitam a formação de poupança para fins de aposentadoria.

Como já vem ocorrendo em muitas partes do mundo, a redução do alcance do Estado e o corte dos gastos e investimentos públicos, defendidos pelo pensamento dominante, tende a deixar desamparadas grandes contingentes populacionais dos países que, voluntária ou forçosamente, optarem pelas receitas econômicas recessivas propaladas pelos adeptos das políticas de austeridade como medida de combate ao déficit nas contas públicas.

Não há como negar que estamos diante de um processo de concentração de renda que tem avançado sobre os recursos da seguridade social em seu sentido mais amplo. Segundo analistas de renome internacional, a opção pela austeridade tem efeitos catastróficos, que vão muito além dos empregos e da renda perdida nos primeiros anos. Na verdade, segundo eles, as estimativas mais confiáveis apontam para danos de longo prazo suficientemente grandes e bastante sólidos para comprometer fortemente o futuro do país. Para muitos, a adoção de tais políticas atende aos interesses daqueles que lucram

com a rolagem das dívidas públicas e com a aquisição, a baixo custo, de ativos privatizados pelos Estados endividados.

É preciso esclarecer que, na visão da Asfoc-SN, a produção de déficits pode conviver, de modo funcional, com o conjunto da economia. Consideramos que déficits produzidos para fazer girar a economia podem ser sanados pelo retorno das receitas derivadas do aquecimento do mercado. Por outro lado, déficits originários de rolagem de dívidas e destinados, quase que exclusivamente, a remunerar o rentismo em detrimento do setor produtivo podem produzir um ciclo vicioso difícil de controlar e interromper.

Em direção diametralmente oposta ao receituário recessivo, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD na sigla em inglês) propõe reativar a economia global por meio de medidas destinadas a: i) regulamentar e controlar a movimentação do capital; ii) promover maior equilíbrio nas relações internacionais e entre capital e trabalho; iii) promover a concorrência como estratégia de combate à formação de oligopólios e monopólios; iv) aumentar significativamente os recursos financeiros multilaterais e incentivar a capitalização dos bancos de desenvolvimento; v) equalizar a resolução das dívidas públicas; vi) flexibilizar os direitos de propriedade intelectual, principalmente aqueles relacionados à produção científica e tecnológica voltada para a saúde pública; vii) ampliar os gastos e investimentos públicos, notadamente em infraestrutura, meio ambiente e políticas sociais; viii) gerar empregos; ix) aumentar salários conforme o aumento da produtividade; x) proteger as organizações sindicais; xi) recompor as receitas do Estado e x) desconcentrar a renda via combate à sonegação e instituição de sistemas de tributação progressiva sobre a propriedade e os rendimentos.

Nessa mesma perspectiva, analistas têm observado que a associação entre capitalismo rentista e monopolista tende a reduzir o ritmo de inovações no mercado e, conseqüentemente, a frear o dinamismo econômico. Observa-se, ainda, um recuo na cota de crescimento dos ganhos do capital e do trabalho em relação à elevação dos ganhos originários de renda. Um declínio da atividade produtiva frente ao avanço do rentismo. A concentração daí derivada retira recursos do consumo, enfraquecendo a demanda que, por sua vez, desencoraja investimentos, inclusive em pesquisa e desenvolvimento, um ataque ao mercado interno, um jogo em que a imensa maioria perde.

Integrante da Internacional de Serviços Públicos, federação sindical presente em 163 países, a Asfoc-SN considera que a financeirização destrói as economias, minando os setores produtivos e gerando concentração de renda, desemprego e miséria. Considera também

que os países em desenvolvimento se tornaram cada vez mais vulneráveis à crescente volatilidade dos mercados financeiros globais que incluem fluxos consideráveis de capitais especulativos. Na visão abraçada pela Asfoc-SN, a desregulamentação financeira nas economias emergentes tem levado à redução da proporção do reinvestimento, com consequências negativas para o crescimento econômico em longo prazo. Na perspectiva que adotamos, a concentração de renda e a estagnação dos salários estão na raiz dos problemas de desaceleração do comércio internacional. Nesse quadro, o enfraquecimento do multilateralismo aumenta a assimetria entre os países que se veem frente a aceitar acordos bilaterais impositivos. Defendemos, portanto, a agenda proposta pela ONU e o fortalecimento de agências como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização Mundial de Saúde (OMS).

Defendemos também a revisão criteriosa das políticas de austeridade e a implementação de um projeto que pense a dinâmica das relações entre Estado, desenvolvimento econômico e sistemas de proteção social a partir dos impactos das políticas sociais sobre o crescimento econômico, e não somente deste último sobre as primeiras, como tradicionalmente se fez. Ou seja, um direcionamento voltado para a capacidade do conjunto de políticas sociais de promover e facilitar o crescimento, concomitantemente ao desenvolvimento social.

Sabemos que o lucro é a meta final de todo empreendimento econômico. Sabemos que a autorregulamentação do mercado é uma falácia e que a radicalização da liberdade da iniciativa privada é a porta aberta para a entrada da barbárie e suas regras calcadas na força bruta, a exemplo das queimadas criminosas que consomem a Amazônia e do crescimento das milícias.

De fato, deixadas livres de qualquer fiscalização ou constrangimentos legais, as empresas tendem a reduzir seus custos sem preocupação com questões relacionadas à proteção do meio ambiente e à saúde da população. Ultimamente, testemunhamos um forte ataque – principalmente dos setores extrativistas e dos produtores de *commodities* – aos estatutos e instituições de proteção ao meio ambiente. Instituições e ambientalistas têm sido pintados como obstáculos ideológicos ao desenvolvimento. Setores conservadores têm tratado o aquecimento global como uma conspiração ambientalista ligada a posições políticas identificadas com a esquerda. Consideramos que estes argumentos são fortemente marcados por viés ideológico, que desconsidera o conhecimento científico e todas as evidências contrárias às suas atividades.

O governo Bolsonaro ressalta, mesmo que de forma claudicante diante das pressões internacionais, a sua disposição para se retirar do Acordo de Paris de combate às mudanças climáticas. As metas da agenda 2030 encontram-se comprometidas tanto pela não adesão quanto pela conseqüente ausência de investimentos para atingi-las. Áreas indígenas, quilombos e reservas florestais encontram-se ameaçadas. Defende-se a liberação da caça e dos agrotóxicos, ao mesmo tempo em que se ataca uma improvável e inexistente “indústria de multas”. O atual governo não esconde o seu desejo de flexibilizar a legislação de proteção ao meio ambiente e afrouxar as exigências para o licenciamento de empreendimentos como mineradoras, hidroelétricas e madeireiras. A imagem do país no exterior é péssima e a história já demonstrou que tal situação pode se concretizar em graves prejuízos para a economia do país - vale lembrar o esforço de Oswaldo Cruz em sanear a capital da República, cuja imagem comprometia a economia cafeeira. Estamos diante de uma redução drástica do chamado “*softer power*” brasileiro.

Repudiamos a desregulamentação completa das relações trabalhistas e a exploração de recursos naturais. Repudiamos igualmente o modelo econômico baseado quase que exclusivamente na exportação de *commodities*. Um modelo imediatista, dependente e extremamente agressivo e predatório, cuja regra é exaurir o meio ambiente, como é o caso da mineração intensiva. Um modelo arcaico, em grande parte extrativista e totalmente carente de geração de valor agregado. Um modelo concentrador de riqueza, que aniquila biomas, ecossistemas e comunidades tradicionais. Um sistema produtor de pobreza. Um sistema que eterniza a dependência e trava o desenvolvimento científico, tecnológico e industrial do país. Trocamos *commodities* por produtos industrializados. Toneladas de ferro, urânio ou soja em troca de chips e outros produtos. Um modelo que associa extrativismo e rentismo a políticas de privatização. Um modelo que trabalha contra a autonomia tecnológica e a soberania nacional.

O caso da Vale é emblemático. Criada em 1942 por Getúlio Vargas, a empresa integrava, ao lado da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), um plano para alavancar o desenvolvimento industrial do país. Enquanto esteve sob controle do Estado brasileiro, a empresa cresceu (sem acidentes graves) e se tornou exemplo do potencial do poder público enquanto criador e gestor de empresas estratégicas para o conjunto da economia do país. Detentora de um valor incalculável não só pelas imensas riquezas minerais que reuniu (ferro, bauxita, nióbio, alumínio, cobre, carvão, manganês, ouro, urânio, entre outros), bem como pela construção de uma formidável estrutura logística capaz de

operar em mais da metade dos estados brasileiros, a empresa já foi considerada a joia da coroa do Estado brasileiro. Uma estrutura que comportava uma extensa malha ferroviária com milhares de quilômetros, portos, usinas e terminais marítimos. Privatizada a um preço muito abaixo do seu valor, restou ao país vender ferro e outros minerais em estado bruto e se desindustrializar. Para os novos proprietários, lucros estrondosos. Para o país, a transformação das montanhas em crateras e danos econômicos, sociais e ambientais de longa permanência ou irreversíveis. Em uma palavra: a lama. A privatização não gerou eficiência, segurança ou algum retorno benéfico para a sociedade e para o futuro do país.

Gerou, com vimos agora em Brumadinho, sofrimento e riscos para o futuro. Aqueles que adquiriram a empresa a um preço irrisório obtiveram lucros altíssimos. Para o país sobrou perda de vidas e prejuízos incalculáveis. Uma repetição que denuncia a ausência de autonomia do poder público e seus representantes em relação aos grandes grupos econômicos. É preciso, portanto, que a sociedade cobre e participe mais da formulação de políticas públicas e da fiscalização em seu cumprimento. É preciso que o Estado detenha instrumentos legais, materiais e recursos humanos para monitorar, coibir e punir os responsáveis nesses e em outros campos de atividades.

6. O papel do Estado

A noção de Estado mínimo contribui para lançar sombras sobre aspectos importantes para a compreensão do papel e do potencial do Estado. A polarização e a propaganda política têm levado a uma apreciação pobre e deturpada das qualidades, funções e relações que o Estado mantém com a economia, com a estrutura social e com a definição e execução de um projeto para o país.

De fato, é um erro apresentar o Estado como um ente intrinsecamente ineficaz e descolado da teia de interesses que conforma a sua arquitetura e marca a direção e o ritmo de suas ações. Abordar o papel do Estado sob essa orientação corresponde a abrir mão do viés analítico em função de uma aproximação pobre e ideologicamente comprometida. O Estado não deve ser mínimo nem máximo. Nem ausente, nem Leviatã onipresente. Sua eficiência é relativa e não deve ser medida pelo seu tamanho, mas sim pela sua capacidade de atender aos grupos que detêm o seu controle. Em outras palavras: eficiência para quem? A serviço de quê? Do interesse geral? De segmentos específicos?

Do Estado paquidérmico e pantagruélico muito já se falou. En-

tretanto, é preciso dizer também que Estado mínimo não é, absolutamente, sinônimo ou garantia de eficiência. Tampouco se constitui em instrumento seguro para se alcançar o bem-estar social. Não é assim nas grandes potências e, menos ainda, nos países periféricos.

O desmonte continuado - lá se vão 40 anos - das estruturas de bem-estar social construídas no pós-guerra não nos levou a um mundo melhor. Os ganhos de produtividade não alteraram positivamente a distribuição de renda ou trouxeram melhorias para a qualidade de vida de amplas camadas da população mundial. A existência dos sem teto nas ricas cidades norte-americanas; das comunidades dos cinturões de miséria e violência que cercam os grandes centros urbanos do nosso país; o drama dos refugiados da África e de todo o mundo nos levam à percepção triste e contundente de que: com o fim ou enfraquecimento das políticas públicas de valorização do trabalho e de seguridade social, a renda se concentrou e a miséria se espalhou em grande escala.

Nessa direção, a definição do papel do Estado não deve estar associada ao seu tamanho. Ele deve ter o tamanho e a agilidade adequados à resolução do passivo histórico e das exigências do projeto de desenvolvimento adotado pelo país. Um projeto que lutamos para que seja inclusivo e sustentável. Um projeto civilizatório que se oponha à barbárie e ao obscurantismo. Um projeto soberano que não deixe ninguém para trás.

Nessa perspectiva, é preciso recuperar e lançar luz sobre as características, atribuições, arquitetura, alcances e desempenhos esperados do Estado. Para tanto, é importante recuperar e destacar alguns pontos relacionados às suas funções e às expectativas a ele dirigidas. O primeiro ponto a ressaltar é que o Estado não é, como querem ou acreditam alguns, apenas um mero observador ou regulador do mercado. Ele é bem mais do que isso.

O Estado também tem sua mão invisível e no contrato tácito, que o institui, estão presentes a proteção da vida e da dignidade social. É preciso preservar as funções do Estado como defensor da vida; indutor de um desenvolvimento econômico sintonizado com o bem-estar da sociedade; com a proteção ao meio ambiente; e com os interesses nacionais. É preciso um Estado defensor da democracia e promotor da cidadania. É preciso construir um Estado que zele pelo equilíbrio nas relações de poder na sociedade. O fato é que o país necessita, pode e deve equacionar e resolver os gargalos que impedem que o Estado cumpra plena e eficientemente o seu papel. Para tanto é preciso forjar consciência pública e vontade política republicana, solidária e atenta aos interesses nacionais e à defesa da soberania. É preciso

colocar o Estado como parte da solução.

7. Saúde, Ciência, Tecnologia e o país que queremos

De fato, saúde, ciência e tecnologia se revelam como áreas fundamentais para a defesa, e provimento, dos direitos sociais conquistados na Constituição de 1988, e na criação do Sistema Único de Saúde dela decorrente. Servidores e instituições destes setores estão, portanto, particularmente implicados na construção e na defesa da democracia e dos direitos da cidadania em nosso país.

Os servidores da Fiocruz têm se posicionado firmemente a favor da autonomia científica e tecnológica do país, lembrando que os recursos colocados na área não são gastos, mas investimentos imprescindíveis ao progresso social e econômico almejado por aqueles que compreendem a necessidade de construção de um projeto nacional inclusivo e sustentável. Um projeto que tenha como foco o aprimoramento da qualidade de vida para todos. Uma cidadania de fato. Lembrem também que sem investimentos em ciência e tecnologia a competitividade nacional fica duramente comprometida e que, portanto, o congelamento de recursos defendidos pelas políticas de austeridade, além do componente recessivo, abre espaço para o sucateamento da estrutura pública ligada à produção de conhecimento, tecnologia e industrialização, fuga de cérebros, prejudicando fortemente o Sistema Único de Saúde e o setor produtivo nacional.

Para o Sindicato dos Trabalhadores da Fiocruz, saúde não é apenas ausência de doença. É muito mais. É bem-estar físico, mental e social. Um conceito mais amplo que foi adotado também pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, pela Organização Mundial de Saúde, pela 8ª Conferência Nacional de Saúde e pela Fiocruz. Um conceito que ultrapassa o aspecto biológico e inclui dimensões relacionadas à cultura, ao meio ambiente, à política, à história, à religião e à economia. Um conceito dependente de condicionantes sociais e do modelo de desenvolvimento implementado pelo país.

Entendemos que os objetivos prioritários do Estado são a defesa da vida, a proteção ao meio ambiente, a promoção do bem-estar social, a defesa do livre pensamento, da dignidade para todos, da igualdade perante a lei, da justiça e da soberania. Princípios sobre os quais nada deve se sobrepôr. Esses devem ser os objetivos centrais de qualquer projeto de desenvolvimento minimamente decente e aos quais todos os demais, incluindo a política econômi-

ca, devem se subordinar. O Estado e o projeto de desenvolvimento não devem ser meros instrumentos de segmentos econômicos muitas vezes contrários aos interesses da sociedade e do país.

Consideramos que a área da saúde pode e deve participar do esforço do desenvolvimento econômico e da superação de dependência científica e tecnológica do país. Consideramos que o poder de compra do Estado deve ser utilizado para a obtenção do domínio científico e tecnológico via transferência de tecnologias dos produtos que hoje importamos para atender a demanda do SUS. Não faz sentido eternizar a importação de produtos e insumos necessários e estratégicos para o aprimoramento das condições de saúde da população brasileira. É preciso ganhar autonomia e, com isso, reduzir o déficit da balança comercial decorrente das importações e gerar empregos aqui. Lembramos que o SUS não importa somente medicamentos e vacinas, mas também próteses, kits diagnósticos, softwares, equipamentos para diagnóstico por imagens, válvulas cardíacas, entre outros. Defendemos um amplo projeto de incorporação dessas tecnologias simultaneamente à geração de empregos e à ampliação da capacidade tecnológica e científica do país. Precisamos produzir aqui aquilo que forçosamente temos que importar.

Para isso devemos superar o conceito de Estado mínimo e substituí-lo pelo conceito do **Estado Necessário**. Um Estado do tamanho das necessidades do país, do seu passivo histórico e do seu projeto de desenvolvimento. O Estado não deve ser colocado como um problema, mas como parte fundamental da solução. Em tempos de crise, os empresários se protegem e não investem. Ao contrário, reduzem gastos e investimentos, reduzindo salários ou demitindo. Nessa hora somente o Estado tem condições de reverter o ciclo recessivo. Não existe potência mundial sem a mão, muitas vezes invisível, de um Estado forte apoiando o dinamismo econômico. Isto não significa que o Estado deva ser um paquiderme. Ao contrário, deve ser ágil e prestativo. Deve ter um serviço público de qualidade que, na realidade, funcione como garantidor efetivo da cidadania. Não há cidadania de fato sem um serviço público de qualidade.

O SUS e a Seguridade Social estão entre os maiores programas de inclusão e assistência à cidadania do mundo. Conquistas da Constituição de 1988 que consagrou a saúde como um direito do cidadão e um dever do Estado. Uma Constituição que também adotou a Seguridade Social (Saúde, Assistência Social e Previdência) como um pacto solidário para a promoção da dignidade para

todos. Um sistema protegido pela destinação exclusiva de receitas e que sempre esteve sob ataque das forças que buscam abocanhar recursos públicos para fins privados.

Garantir a democracia, as formas de financiamento e os princípios que orientam o SUS são os eixos que precisam ser constantemente atualizados para responder aos desafios do presente e do futuro. Para a Asfoc-SN, esta discussão está inexoravelmente ligada à definição do projeto de país que queremos. Não podemos conviver com o espetáculo dantesco da fome, da miséria, da violência, do desemprego e do abandono. Não podemos conviver com a irresponsabilidade social e ambiental. Não podemos conviver com o envenenamento da população, dos rios e do solo. Não podemos conviver com crimes como os da Vale em Mariana e Brumadinho. Não podemos conviver com a entrega do país e com os ataques à nossa soberania. Ataques promovidos por agentes externos e colocados em marcha por traidores do Brasil e do povo brasileiro. Não podemos conviver com a censura e a desqualificação da ciência e da cultura. Lutamos por um país que proteja a vida e promova a dignidade para todos. Lutamos por um projeto civilizatório inclusivo e plural.

A vida é o bem mais precioso de que dispomos. No entanto, ela é frágil. A sociedade se organiza para obter proteção mútua e para garantir que nossos filhos e netos também possam viver em condições satisfatórias. Defender a vida é uma necessidade, um direito, um valor e um dever. Para alcançar uma vida melhor, serviços públicos são organizados em diversos ramos de atividades. Construimos estradas; escolas; redes de esgoto; hospitais; cuidamos do tratamento e fornecimento de água; da segurança; e de uma infinidade de outras funções. Cada um de nós, sem distinção, sustenta o Estado para que ele promova as condições de uma vida digna e produtiva, sem abandono, sem miséria. Uma vida em que todos nós possamos participar plenamente da sociedade.

A luta por uma vida melhor, mais confortável e protegida tem relações estreitas com o avanço científico e tecnológico alcançado por uma sociedade. Tem também vínculos indissolúveis com o desenvolvimento da cidadania e com a consolidação de direitos sociais relacionados à saúde, educação, moradia, segurança e renda. No mundo atual, pesquisa, tecnologia, industrialização, cidadania e direitos básicos são elementos fundamentais para o bem-estar social.

É notória, em parte dos segmentos formadores de opinião, a separação entre o universo do progresso econômico e a esfera do desenvolvimento social. Entretanto, cabe lembrar que o crescimento econômico, apesar de importante, não se constitui em condição isolada e suficiente para o bem-estar da sociedade como um todo. É preciso que ambas as dimensões estejam em sintonia, atuando de forma sinérgica para o bem comum.

Também é corriqueira em ambientes empresariais a defesa da iniciativa privada como a única capaz de gerar o desenvolvimento científico e tecnológico almejado pelo país. Entretanto, um olhar mais atento indica que no Primeiro Mundo, embora a iniciativa privada se responsabilize por uma grande parcela do financiamento de pesquisa e tecnologia, o desenvolvimento científico e tecnológico não prescinde de forte participação direta ou indireta do Estado. Produção estatal, financiamento, compras, subsídios, legislação, acordos internacionais, protecionismo e pressão em fóruns internacionais são largamente empregados pelas potências mundiais na promoção e na defesa de suas indústrias e de seus parques científicos e tecnológicos. Se esta participação se mostra fundamental nas potências industrializadas, o que dizer de tal necessidade nos países de industrialização tardia? Tanto em um caso como em outro a participação do Estado não pode ser descartada sob pena de expor o esforço local à voracidade da concorrência externa de empresas que, além de extremamente vigorosas, são apoiadas, mesmo que de forma indireta, por seus respectivos governos.

Em nosso caso, as indústrias nacionais ou as estrangeiras aqui instaladas, em geral, não vão muito além de produzir bens patenteados concebidos pelas áreas de pesquisa, desenvolvimento e inovação de grupos estrangeiros. Como boa parte das empresas trabalha com produtos projetados e desenvolvidos fora do país, são incipientes e pouco produtivos os setores de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) na estrutura industrial brasileira. Em consequência, também é reduzida a agregação de valor aqui realizada.

O Brasil conseguiu montar uma boa base de produção de conhecimento científico. Aumentamos consideravelmente o número de mestres e doutores, bem como ampliamos significativamente nossa participação nas publicações acadêmicas internacionais. Entretanto, não fomos capazes de estabelecer vínculos mais sólidos entre as áreas de produção do conhecimento e a indústria. Embora se possam encontrar exceções importantes como a Embrapa, não

há um mercado maduro e preparado para absorver o conhecimento produzido pela pesquisa realizada no país. Nos países de industrialização tardia, como o nosso, verifica-se um verdadeiro fosso entre a produção de conhecimento e a sua transformação em produtos e novos processos produtivos para o mercado.

Isto porque, diante da concorrência externa, dos longos prazos de maturação, dos custos e das incertezas envolvidos na pesquisa e no desenvolvimento de novos produtos, dificilmente o investidor privado irá apostar em uma atividade de elevado risco econômico. De fato, não há como a iniciativa privada arcar sozinha com os riscos de um empreendimento nacional que não passe pelo circuito do licenciamento e o consequente pagamento de *royalties* a detentores de patentes de produtos consagrados.

Nessa perspectiva, a pesquisa científica não encontra no país uma estrutura industrial disposta a investir no desenvolvimento de novos produtos, preferindo a segurança do trabalho com aqueles já consagrados. A instituição científica perde assim uma grande fonte de recursos financeiros e boa parte da retroalimentação possibilitada pelas etapas de desenvolvimento, produção e uso do produto. Produto concebido a partir da pesquisa por ela realizada. Gradativamente, esvazia-se o seu papel social e as suas possibilidades de contribuir para o desenvolvimento tecnológico. Gradualmente, a instituição perde prestígio e a sua razão de existir. Consolida-se então uma total dependência científica e tecnológica e reduz-se drasticamente a competitividade nacional, comprometendo gravemente o futuro do país.

Em um tempo orientado pela crescente articulação da atividade científica com a produção voltada para o mercado e pela forte concorrência entre governos e entre grupos empresariais, a adoção de políticas que articulem o atendimento das demandas sociais ao desenvolvimento científico e tecnológico tem um importante papel a desempenhar.

Um bom exemplo de integração virtuosa entre as esferas até aqui mencionadas pode ser observado no complexo industrial e econômico da saúde. Estamos falando de um setor estratégico que congrega elevado grau de significação social; geração de empregos; dinamismo econômico; conhecimentos de ponta e alta tecnologia com capacidade de repercussão positiva em inúmeros campos de atividades para além da órbita da saúde. Estamos nos referindo também a um imenso mercado representado pelo Sistema Único de Saúde, em que o poder de compra do Estado pode ser mobilizado para ampliar a transferência de tecnologias, incen-

tivar a industrialização nacional e promover outros setores ligados ao fornecimento de matérias-primas e insumos, bem como ao provimento de serviços.

No entanto, assim como ocorre nos demais setores, a falta de investimento estatal e a concorrência com grandes grupos empresariais têm dificultado a alavancagem de processos de industrialização voltados para a produção de insumos e defensivos na área da saúde. Tem inviabilizado também iniciativas importantes destinadas a promover o acesso a medicamentos, vacinas e outros itens cruciais à manutenção e promoção da saúde das populações.

Em um cenário marcado pelas crescentes disparidades nas trocas internacionais e pelas eclosões de crises econômicas e humanitárias, as economias periféricas encontram, cada vez mais, dificuldades para implementar políticas de ciência, tecnologia e industrialização de forma a criar e articular cadeias produtivas adequadas às suas necessidades. Cadeias baseadas em produção de conhecimento e desenvolvimento tecnológico local. Indústrias que ultrapassem a condição de exploração de mão de obra barata, de produtoras irresponsáveis de resíduos tóxicos e de meras montadoras de produtos licenciados e concebidos no exterior.

Na busca por uma ordem mundial reciprocamente responsável e mais equilibrada, algumas questões ganharam relevo. Dentre estas, destaca-se, por certo, o papel do Estado na defesa da soberania nacional, na proteção à vida e na promoção do bem-estar social. A correção de rumos por todos almejada passa pela afirmação da melhoria das condições de vida das populações como diretriz e objetivo final do desenvolvimento. É preciso que desenvolvimento econômico caminhe junto do desenvolvimento humano. O debate sobre projetos nacionais deve incluir necessariamente, e em posição de relevo, as questões referentes à saúde, à seguridade social e à construção de bases para a ciência e tecnologia do país. O país precisa acompanhar a produção de conhecimentos e o desenvolvimento tecnológico verificado nas potências mundiais. É preciso dotar o Brasil de uma estrutura de pesquisa e desenvolvimento equiparada com as nações mais avançadas do mundo. Caso contrário, estamos condenados à dependência.

É preciso reduzir os riscos que envolvem o investimento do setor privado em pesquisa, desenvolvimento, produção e comercialização de produtos passíveis de enfrentar a concorrência já estabelecida. Concorrência, vale frisar, constituída por empresas com mais recursos financeiros, maior *know-how* e protegidas por acordos e legislações internacionais de proteção à propriedade

173

intelectual bem abrangentes.

A ausência de investimento privado nacional em pesquisa, desenvolvimento e inovação, aliada aos argumentos anteriores, impõe a participação do Estado no esforço de superação da dependência científica e tecnológica, principalmente em segmentos situados na fronteira do conhecimento e com grande capacidade de alimentar diversos campos.

Sem a alteração dessas condições é quase impossível contar unicamente com a iniciativa privada para promover a virada pretendida. É preciso contar com a participação ativa e decisiva do Estado. Seja por meio de linhas de créditos, incentivos legais ou investimentos diretos, a participação estatal não pode ser descartada a exemplo do que ocorreu, e ainda ocorre, nas potências econômicas que dominam o mercado mundial. É preciso incentivar parcerias produtivas entre o Estado e a iniciativa privada.

Segmentos como a biotecnologia e demais setores ligados à saúde pública são considerados estratégicos, tanto do ponto de vista social e econômico, como na perspectiva da sustentação de nossa soberania em áreas vitais. Constata-se, portanto, a necessidade de políticas de investimento no setor e a manutenção do poder de compra do Estado como fator de indução ao acesso a tecnologias e a culturas organizacionais de ponta. Condicionar o acesso ao mercado representado pelo SUS à formalização de contratos de transferência de tecnologia tem se revelado uma boa forma de transformar gastos em investimentos, possibilitando a incorporação de conhecimentos e rotas tecnológicas necessárias ao salto qualitativo almejado e requisitado pela área. Por essa via o país teve acesso a tecnologias de ponta na produção de vacinas antes adquiridas no exterior sem o condicionante de transferência de tecnologia.

A conjugação do uso do poder de compra do Estado para obter transferências de tecnologias com a existência de uma base científica sólida permitiu ao país galgar o domínio de novos patamares científico-tecnológicos e instituir uma cultura organizacional pareada aos mais modernos centros produtores de imunizantes do mundo. A estratégia contribuiu de modo decisivo para fortalecer instituições como a Fiocruz e para o esforço de pesquisa e desenvolvimento tecnológico realizado pelo país.

Por outro lado, a formação de oligopólios no setor de vacinas e medicamentos e a orientação para o lucro que naturalmente caracterizam a ótica empresarial, se não monitoradas pelo Esta-

do, tendem a configurar risco para a sociedade, bem como um quadro de dependência tanto de produtos quanto de tecnologia. Acrescenta-se a isso, o fato de a pesquisa realizada pelos grandes laboratórios internacionais focalizar, quase que exclusivamente, as doenças do Primeiro Mundo, negligenciando boa parte das moléstias que atingem as populações mais pobres dos países periféricos.

O interesse social requisita, assim, a presença de produtores públicos que garantam o atendimento das necessidades decorrentes do quadro epidemiológico do país e potencializem o emprego dos recursos estatais, transformando gastos em aquisição de vacinas e medicamentos, em investimentos no desenvolvimento científico e tecnológico.

No âmbito internacional, há longo tempo, é possível verificar o posicionamento da ciência, da tecnologia e dos processos de inovação, articulados à busca de produtos, como elementos estratégicos e cruciais para a proteção das populações, para a defesa das economias nacionais e para a redução da dependência externa.

De fato, a busca por posições de relevo no mercado internacional tem impulsionado alterações radicais nos patamares científicos e tecnológicos. As disputas se intensificam e estão direcionadas ao domínio e à exploração das fronteiras do conhecimento científico e do desenvolvimento tecnológico.

Não acompanhar tal movimentação equivale a permanecer como simples montadores de estrangeiros e a decretar a falência das instituições científicas nacionais que gradualmente perderão o sentido de suas existências. Significa também aceitar a submissão aos interesses dos grandes produtores de ciência e tecnologia internacionais. Estes últimos, firmemente amparados pelo sistema de proteção à propriedade intelectual vinculado à Organização Mundial do Comércio (TRIPS), focados em problemas diferentes dos nossos e, muitas vezes, mais interessados em escoar tecnologias obsoletas ou em vias de rápida superação.

A Fiocruz, Instituição que nasceu da necessidade de evitar a importação repetitiva e emergencial de vacinas e soros, luta, desde sua origem, contra a dependência do conhecimento produzido fora do país, ocupando uma posição estratégica na busca por autonomia na produção e aplicação do conhecimento, articulando essas dimensões à vigilância e promoção da saúde e ao atendimento das demandas sociais. Uma ciência inteiramente dedicada ao interesse público e à autonomia nacional. Uma trajetória de

profissão-de-fé na saúde pública e no desenvolvimento científico e tecnológico como fatores imprescindíveis na construção e atualização do projeto civilizatório por todos desejado.

Como servidores de uma fundação pública situada em um ponto de confluência entre saúde, ciência e tecnologia, temos o dever de lutar pela superação da dependência tecnológica, pela soberania e pelo bem-estar da sociedade brasileira. É isso que nos faz sentir orgulho de ser Fiocruz!

capítulo IX

Exterminando o futuro: degradação ambiental e colapso climático na esteira do desmonte dos órgãos ambientais federais

Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em
Meio Ambiente (ASCEMA NACIONAL)

Associação dos Servidores do IBAMA e do ICMBio (ASIBAMA)⁵⁹

⁵⁹ **André Favaretto Barbosa** é biólogo pela UERJ, mestre em zoologia pelo Museu Nacional/UFRJ, Analista Ambiental do Ibama desde 2007 e foi presidente da Asibama/RJ no biênio 2017-2019. **Bruno Bernardes Teixeira** é engenheiro ambiental pela USP e mestre em engenharia ambiental pela Unicamp, Analista Ambiental do Ibama desde 2013 e presidente da Asibama/RJ no biênio 2019-2021. **Carlos Magno Abreu** é biólogo, mestre em biologia marinha/UFF, Analista Ambiental do IBAMA desde 2003, autor do livro “A história da Operação Boitatá e a serpente de um milhão de dólares: o Brasil na rota do tráfico internacional de animais silvestres” e do blog SomosUnsBossais (<http://somosunsbossais.blogspot.com>). **Cecília Gonçalves Barbosa** é bióloga graduada pela UFF, mestre em Ciência Ambiental pelo PGCA/UFF, Analista Ambiental do Ibama desde 2013 e foi presidente da Asibama/RJ no biênio 2015-2017. **Denis Helena Rivas** é bacharel e licenciado em Geografia pela USP (2004). É Analista Ambiental do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Atualmente é presidente da Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente (ASCEMA Nacional) e mestrando em Geografia Política, Planejamento e Recursos Naturais do Departamento de Geografia da USP. **Elizabeth Eriko Uema** é socióloga, mestre em desenvolvimento sustentável pela UnB e atualmente Secretária Executiva da Ascema Nacional. **Vitor Luis Curvelo Sarno** é graduado e pós-graduado em Economia pela UFBA, Analista Ambiental do Ibama desde 2005 e diretor da Asibama-DF nas gestões 2016-2018 e 2018-2020.

○ Brasil de 2019 vive uma crise socioambiental sem precedentes. O aumento vertiginoso dos desmatamentos e das queimadas é a face mais visível dessa crise que o país atravessa e que, no caso específico da Amazônia, é reflexo da escassez histórica de investimentos do Estado e de políticas de desenvolvimento efetivas e sustentáveis. Essa situação veio se deteriorando gradativamente nos últimos anos, mas foi agravada em 2019 pelo discurso governamental hostil aos órgãos e políticas ambientais, culminando com o cenário desolador que vivenciamos hoje. O que diferencia esta crise das anteriores é o desmonte, por ação ou omissão dos atuais gestores, da política ambiental, por dirigentes que não têm, em geral, experiência e capacitação para ocuparem os cargos de liderança para os quais foram nomeados. Não foram apresentadas, por parte deles, propostas para redirecionar ou aperfeiçoar a política socioambiental, apenas discursos elaborados para destruir tudo que foi construído a duras penas nas últimas quatro ou cinco décadas.

O que está em jogo é a posse e usufruto da terra e dos seus recursos naturais. Não é coincidência que as políticas e órgãos públicos mais atacados sejam aqueles que fiscalizam e regulam o uso desses recursos e garantem territórios para a conservação da natureza e a vida de povos indígenas, agricultores familiares sem-terra, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, bem como a proteção do patrimônio artístico e histórico nacional. Ibama, ICMBio, Funai, Incra, Fundação Palmares são cada vez mais desprestigiados pelo governo, a maioria dos seus cargos ocupados por gestores sem afinidade com a área, seus orçamentos contingenciados e seus servidores atacados.

A conservação do meio ambiente é essencial à sadia qualidade de vida de todas as pessoas, assim como o é para os demais seres vivos que coabitam a Terra. Degradar a natureza significa contaminar as águas, erodir os solos, extinguir a biodiversidade, precarizar a produção de alimentos, esgotar matrizes energéticas, empobrecer os

povos tradicionais e colapsar o clima, inviabilizando a sobrevivência da espécie humana tal como a concebemos.

Desde a chegada dos portugueses ao Brasil em 1500, nosso território tem sido explorado sob a perspectiva da inesgotabilidade dos recursos naturais. Não por acaso, o nome de batismo de nossa pátria faz alusão à primeira atividade extrativista econômica do país: a exploração do pau-brasil (*Paubrasilliana echinata*). Os demais grandes ciclos econômicos que se sucederam (cana-de-açúcar, ouro, café, algodão e borracha) se assemelhavam no uso extensivo de produtos primários e exploração da mão de obra escrava e deixaram heranças e cicatrizes no Brasil contemporâneo.

Ao contrário do que muitos pensam, as primeiras leis que trataram da proteção de recursos naturais no território brasileiro não são novas. Já nos tempos do Brasil colonial, a necessidade de conservação do paraíso além-mar se fez presente no ordenamento jurídico. As Ordenações do Reino publicadas nos séculos XV, XVI e XVII, principal fonte de direito no tempo das grandes descobertas, exaravam princípios relacionados ao meio ambiente, como a tipificação criminal do corte de árvores frutíferas e a proibição da caça de algumas espécies. A Carta Régia de 1542 determinou normas para o corte e uso do pau-brasil que objetivavam o controle comercial dos portugueses, já que a valiosa madeira era alvo constante de pilhagens operadas em especial por corsários franceses. Note-se que a proteção ambiental era motivada principalmente por questões mercantis.

Progressivamente, as normas ambientais se tornaram mais complexas com um grande número de leis, regimentos, alvarás e outros instrumentos, perpassando todas as fases de nossa história, até a República. Hoje, biomas, espécies ameaçadas, recursos naturais, áreas com ativos ecológicos especiais, populações indígenas, conhecimentos tradicionais, patrimônio genético e o direito ao meio ambiente equilibrado para todos os brasileiros recebem tratamento legal específico. A Constituição Federal de 1988 dedicou um capítulo inteiro ao meio ambiente, consolidando a vocação brasileira para conservar o seu vasto patrimônio natural, inclusive pela responsabilidade por sermos um país megadiverso, guardião da maior floresta tropical e das maiores reservas de água doce do mundo.

Um desafio, no entanto, se mantém inalterado desde os tempos coloniais até os dias de hoje: a capacidade do Estado brasileiro em zelar pela aplicação das leis ambientais, considerando as limitações de recursos e pessoal, aliadas a questões geográficas, sociais e culturais do nosso país.

1. O Locus Institucional Moderno da Governança Ambiental Federal

Apesar das várias iniciativas mais ou menos estruturadas desde o Brasil colonial, foi na década de 1960 que o movimento ambientalista começou a ganhar força e abrangência mundial. Assim, passou a influenciar cidadãos, empresas, políticas, disputas judiciais e tratados internacionais. No apogeu da industrialização capitalista e diante dos impactos globais resultantes do modelo de desenvolvimento no pós-guerra, surgiram as primeiras publicações científicas contundentes e movimentos sociais que trouxeram à tona o debate ambiental e previsões catastróficas de exaurimento de recursos, extinções em massa e colapso climático.

Nesse contexto, organizações internacionais como a ONU (Organização das Nações Unidas), a OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e uma série de ONGs cada vez mais influentes alçaram a questão ambiental ao centro das discussões políticas e acordos comerciais multilaterais.

Fazia-se preciso institucionalizar a proteção ambiental no Brasil, transparecendo ao mundo que atingimos marcos civilizatórios modernos e tínhamos condições de salvaguardar nossas florestas tropicais e a rica sociobiodiversidade, apesar da pungente expansão da fronteira agropecuária e da implantação de grandes projetos de infraestrutura.

Em 1973, foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), vinculada ao Governo Federal, que acabou por articular a instituição da lei que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA - Lei Federal 6938/1981) e alguns instrumentos como o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Em 1982 foi criado o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), órgão consultivo e deliberativo do Sisnama, que tem poder regulamentador e estabelece padrões ambientais. Em 1989 foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), que se tornou o principal executor da PNMA na esfera federal.

Destacamos ainda a Conferência Rio-92, que contou com a participação de mais de 170 países, 117 chefes de estado, 9.000 ONGs e 22.000 pessoas ligadas ao terceiro setor, firmando definitivamente o conceito de desenvolvimento sustentável no debate político, econômico e social global e definindo pela primeira vez importantes convenções, tratados e declarações em escala planetária.

Com o meio ambiente na crista da onda mundial, foi criado o Ministério do Meio Ambiente (MMA) em outubro de 1992, com o objetivo de estruturar a política ambiental no Brasil. Gradualmente, o MMA tomou corpo e foram criados outros órgãos e autarquias a ele subordinados, como o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) com a missão de executar nacionalmente a política pública ambiental.

Longe de vivermos no mundo ideal, a construção da governança ambiental pública se deu com muita luta e engajamento da sociedade civil, terceiro setor, servidores públicos, pressões internacionais, entidades sindicais e associativas e alguns poucos políticos verdadeiramente sensíveis ao tema. Apesar dos avanços, cumpre destacar que os órgãos ambientais federais, com exceção de alguns períodos, historicamente padeceram com problemas estruturantes que envolvem falta de recursos e de concursos públicos, gestão precária e interferência política nas áreas técnicas, em especial a partir da nomeação de apadrinhados políticos sem perfil para cargos de chefia, que geralmente trabalham com uma lógica pautada na troca de favores locais, muitas vezes divergentes das decisões tecnicamente fundamentadas.

Nos primeiros meses da gestão Jair Bolsonaro (PSL), atravessamos retrocessos sem precedentes na governança ambiental pública, estimulados pela visão retrógrada do governo e dos setores mais próximos que o apoiam, que ainda antagonizam o desenvolvimento e a conservação do meio ambiente, como se um fosse possível caminhar saudavelmente sem o outro.

2. O Papel do IBAMA na Execução das Políticas Públicas Ambientais

O Ibama foi criado em 1989 a partir da fusão de quatro entidades brasileiras que atuavam no fomento de atividades econômicas relacionadas ao uso de recursos ambientais: Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), Superintendência da Borracha (Sudhevea), Superintendência da Pesca (Sudepe) e Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF). Em 2002, após a criação da Carreira de Especialista em Meio Ambiente (CEMA), instituída pela Lei Federal 10.410/02, os servidores já lotados no Ibama e MMA foram enquadrados na nova Carreira. O primeiro concurso público para o Ibama foi realizado neste mesmo ano, por meio do qual cerca de 1.000 Analistas Ambientais foram integrados ao quadro da autarquia e distribuídos pelas centenas de locais de trabalho pelos mais diversos

rincões do Brasil, entre superintendências, escritórios regionais e unidades de conservação, que à época ainda se encontravam sob a tutela do Ibama. Em 2005, 2008 e 2013 outros concursos foram realizados e novos Analistas (nível superior) e Técnicos (nível médio) Ambientais e Administrativos foram incorporados ao crescente quadro de servidores.

Em 2003, os desmatamentos e as queimadas na Amazônia Legal, que já vinham aumentando ininterruptamente desde 1997, atingiram a impressionante área de 25.000 km², a maior desde os 29.000 km² desmatados em 1995.

Em virtude dos níveis alarmantes de desmatamentos, a partir de 2003, o MMA e o Ibama instituíram e implementaram o Plano Amazônia Sustentável (PAS), o PPCDAm (Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal) e o PNAPA (Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental). Esta última como mais uma ferramenta institucional criada para organizar o combate aos mais diversos crimes ambientais, através da qual, em um grande encontro anual, todos os chefes e diversos servidores que atuam na fiscalização se reúnem para pensar e organizar quais as prioridades para o ano seguinte, com foco na dissuasão e tendo como base os crimes ocorridos no ano corrente.

Juntos, PPCDAm e PNAPA, organizaram e institucionalizaram o combate aos mais diversos crimes ambientais, tendo como reflexo imediato, já em 2005, uma substancial redução nas áreas desmatadas na Amazônia, que diminuíram para 19.000 km². Esses dois planos mantiveram os índices de desmatamentos em queda até 2012, onde a área desmatada teve uma redução de mais de 80%, atingindo seu menor valor até hoje (4.600 km²). Entre 2013 e 2015, os desmatamentos flutuaram entre 5.000 km² e 6.200 km². Já no período de 2016 a 2018, o patamar se elevou para 7.000 a 8.000 km². Os dados oficiais de 2019 ainda não foram divulgados, mas, pelos valores do PRODES (monitoramento por satélites do desmatamento por corte raso na Amazônia Legal), estima-se um aumento de pelo menos 50% em relação à área desmatada em 2018.

Importante ressaltar que, embora capitaneado pelo Ibama, para a efetivação dos planos citados, diversos outros entes da União atuaram em campo, ombro a ombro, com os servidores ambientais federais, tais como os da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Força Nacional, Forças Armadas e Ministério Público Federal, dentre outros, além de diversos outros policiais e servidores dos órgãos ambientais estaduais.

Outra ferramenta institucional de extrema importância no combate aos crimes ambientais, foi a criação, em 2014, do Grupo Especializado em Fiscalização (GEF), considerada a tropa de elite do Ibama, na qual Analistas Ambientais treinados ao extremo, atuam em qualquer alvo no país, com ações táticas acopladas a ações de inteligência, tendo como foco grandes crimes ambientais previamente identificados, tais como garimpos em terras indígenas ou roubo de madeira em unidades de conservação federal. Tal grupo atua de forma precisa nos mais inóspitos ambientes, com capacidade de destruição legal de qualquer maquinário utilizado na execução do crime ambiental. Desde a sua criação, o GEF tem sido elemento fundamental no combate e especialmente na dissuasão preventiva aos crimes ambientais, exatamente por torná-los atividades pouco rentáveis, devido à descapitalização dos infratores em função do alto custo do maquinário utilizado para a perpetração de garimpos e desmatamentos ilegais. Até o final de 2018, o GEF acumulava dezenas de ações com a destruição de diversos equipamentos utilizados para o cometimento dos mais diversos crimes ambientais. Em 2019, até agosto, o GEF não havia sido acionado nenhuma vez.

Embora diversos avanços tenham sido alcançados desde o primeiro concurso em 2002, o quadro atual da fiscalização ambiental federal está longe do ideal. Desde 2010, houve uma redução de 45% no efetivo engajado na fiscalização e dos que ainda atuam, cerca de 25% já podem se aposentar.

Embora os índices de desmatamento da Amazônia estejam em franca expansão e as pressões internacionais contra tais aumentos venham se intensificando, em 2019 as operações de combate aos crimes ambientais, assim como as multas e os acionamentos do GEF, foram substancialmente reduzidos. Em contraposição, os ataques ao Ibama, vindos diretamente do governo federal e do próprio Ministro do Meio Ambiente, não param de se avolumar, numa situação que beira a irracionalidade e tangencia a convivência criminosas.

Em outra frente, o Ibama tem atuação decisiva na promoção do desenvolvimento sustentável, ao conduzir os processos de licenciamento ambiental de grandes obras de infraestrutura no país. Hidrelétricas, rodovias, ferrovias, portos, usinas nucleares e atividades marítimas de exploração e produção de petróleo e gás estão entre os empreendimentos avaliados pelos servidores do Ibama. A partir da análise dos projetos e da avaliação dos impactos ambientais, discute-se a viabilidade ambiental do empreendimento e são propostas medidas de mitigação, monitoramento, controle e compensação desses impactos, buscando compatibilizar os

projetos de desenvolvimento aos ativos socioambientais regionais. Os servidores dedicados ao licenciamento ambiental no Ibama encontram-se hoje sobrecarregados dado o aumento do número de processos de licenciamento e a estagnação do crescimento da força de trabalho. Outrossim, encontra-se em discussão no Congresso Nacional um Projeto de Lei Geral para o Licenciamento Ambiental. Com a discussão polarizada entre ambientalistas *versus* ruralistas e setores da infraestrutura, algumas propostas não garantem a proteção do meio ambiente e das populações tradicionais, colocando em cheque o licenciamento como principal instrumento público de promoção do desenvolvimento sustentável.

3. Da costela do IBAMA nasce o ICMBIO: fragmentação da gestão ambiental ou fortalecimento das unidades de conservação?

A partir de uma subdivisão do Ibama, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) nasce em 2007 por meio de uma Medida Provisória (MP) editada pelo presidente Lula (PT), na gestão da Ministra do MMA Marina Silva (PT à época, hoje Rede). As MPs passam a vigorar com força de lei imediatamente após sua publicação, sem necessidade de aprovação prévia do Congresso Nacional, e são justificadas para os casos em que o papel legislador do chefe do executivo se faz em caráter de extrema urgência ou relevância. Nunca houve urgência para criar um instituto dedicado à gestão das unidades de conservação e das espécies ameaçadas de extinção. Essas atribuições já estavam equacionadas dentro da estrutura do Ibama.

A sociedade brasileira, mesmo a mais alta cúpula de gestores da área ambiental federal, foi surpreendida com a criação de mais uma autarquia de forma açodada e sem qualquer planejamento ou debate prévio. À época, a equipe técnica do licenciamento do Ibama acabara de sugerir o indeferimento de uma licença ambiental para as hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, no Rio Madeira em Rondônia, por falta de viabilidade ambiental do projeto, fato que irritou profundamente o governo federal. Logo depois, Marina Silva afirmou que anunciaria um “pacote para destruir o licenciamento” e o presidente Lula editou a MP que criou o ICMBio.

As entidades representativas dos servidores do Ibama à época articularam a maior greve da história do Ibama até então, tendo como único ponto de reivindicação o retorno da gestão ambiental integrada sob o “guarda-chuva” do Ibama. Após um longo embate da categoria com o governo e do amplo apoio recebido pela sociedade

civil, amarguramos a derrota de ter o ICMBio finalmente consolidado, estruturado em uma nova sede independente, com servidores destacados (alguns à revelia), apesar da escassez de recursos, da disputa por patrimônio e de um esforço hercúleo para estruturação de um novo órgão com a capilaridade do ICMBio. Digno de nota, a licença ambiental para as hidrelétricas do Rio Madeira foi emitida pelo presidente substituto do Ibama, Bazileu Alves Margarido Neto, sem respaldo da equipe técnica do órgão, durante a greve de 2007.

Passado o trauma inicial e contando com empenho dos servidores e com os novos concursos públicos realizados para o ICMBio nos anos de 2008 e 2014, a autarquia cresceu, tomou vida própria e modernizou seus instrumentos de gestão, cumprindo com cada vez mais qualidade a sua missão institucional: “Proteger o Patrimônio Natural e Promover o Desenvolvimento Socioambiental” no Brasil.

Hoje, o ICMBio é responsável pela gestão de 334 unidades de conservação e 14 centros de pesquisa e conservação de espécies no território brasileiro, totalizando 173 milhões de hectares (9,1% do território continental e 24,4% do território marinho do país). São Parques Nacionais queridos pela população brasileira como o Iguazu, Tijuca, Fernando de Noronha, além de áreas de uso sustentável, como as Reservas Extrativistas com mais de 57 mil famílias beneficiárias cadastradas e estimativa de, pelo menos, outras 20 mil em reservas extrativistas recém-criadas. Cerca de 80 mil famílias residem em Áreas de Proteção Ambiental costeiras. A gestão dessas unidades federais envolve a promoção da participação da sociedade em sua administração, estruturação para o turismo, pesquisa científica, educação ambiental e conservação, atividades de fiscalização, prevenção e combate a incêndios, participação em processos de licenciamento ambiental e no uso sustentável da biodiversidade.

Para desenvolver essa missão, o ICMBio conta com apenas 1.593 servidores, aproximadamente um para cada 100 mil hectares de área protegida. A título de comparação, o Serviço de parques norte-americano tem 1 servidor para cada 2 mil hectares (50 vezes mais do que o Brasil). O orçamento do ICMBio é de cerca de 330 milhões de reais por ano, representando cerca de 2 reais por hectare por ano, ou 0,009% do orçamento da União.

Apesar dessa situação, ao longo de seus 12 anos o ICMBio trabalha consistentemente para enfrentar esse enorme desafio, compensando as condições precárias com aumento da eficiência e muitas parcerias. Há informatização de quase todos os processos, para transparência e agilidade. Foi criada a Acadebio, um centro de formação para capacitação de servidores do ICMBio e de outros órgãos ambientais,

187

assim como de muitos parceiros, e foram firmadas inúmeras parcerias locais, nacionais e internacionais que viabilizaram enormes avanços na gestão de nossas áreas protegidas e espécies ameaçadas.

A visitação nas unidades de conservação (UC) cresceu quase 300% entre 2007 e 2018 (de 3,1 milhões para 12,4 milhões de visitantes), gerando renda para a sociedade local, regional, e ainda incrementando o orçamento da União. O estudo “Contribuições do Turismo em Unidades de Conservação para a Economia Brasileira” mostrou que cada real investido em UC gera benefícios econômicos sete vezes maior para o país.

Nesses 12 anos, foram publicados mais de 100 planos de manejo, criando os instrumentos para gestão das unidades de conservação. Da mesma forma, mais de 160 conselhos gestores foram implantados, garantindo a participação da sociedade na gestão, como determina a legislação federal.

Em parceria com a comunidade científica nacional, mais de 12 mil espécies de fauna foram avaliadas, resultando na publicação da lista de espécies da fauna ameaçadas de extinção. Foram elaborados planos de ação para a conservação de 781 espécies da fauna ameaçadas de extinção, que representam 67% do total. O Brasil é o país que tem mais espécies ameaçadas contempladas em planos de ação, sendo reconhecido internacionalmente por isso.

Em suma, o ICMBio é um órgão jovem cujo coletivo dos servidores ambientais federais conseguiu colaborar para a consolidação de uma autarquia moderna e com processos participativos. Assim, foi possível otimizar pautas de trabalho e capacitar os trabalhadores, o que trouxe eficiência no cumprimento de sua missão institucional. A falta de recursos e de pessoas sempre foi limitante, mas não impediu o andamento de muitas agendas prioritárias para o país.

4. A Eleição de Bolsonaro, o Ministro do MMA condenado por improbidade e a construção da subjetividade antiambiental: retrocessos inaceitáveis para uma pauta urgente

Em 2012, o então deputado federal Jair Bolsonaro foi abordado por uma equipe da fiscalização do Ibama enquanto pescava na Estação Ecológica (Esec) Tamoios, em Angra dos Reis/RJ, onde a prática de pesca, assim como qualquer outra atividade humana, é proibida. Irritado, Bolsonaro deu “carteirada” e chegou a telefonar para o então Ministro da Pesca, que o orientou que deixasse a área. Multado pelo Ibama, Bolsonaro iniciou uma cruzada revanchista: pediu à Justiça

Federal uma autorização especial para pescar na Esec Tamoios e elaborou um projeto de lei que retirava o porte de armas dos servidores que atuam na fiscalização do Ibama, ao mesmo tempo em que defendia a liberação de armas para o resto da população. Fato é que, em seus 27 anos enquanto parlamentar e durante toda a campanha eleitoral para a Presidência da República em 2018, Bolsonaro deixou claro seu desprezo pelo meio ambiente, pelo Ibama, ICMBio, povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais.

Já em campanha à presidência, Bolsonaro circulou vídeos com a promessa de “acabar com a indústria de multas do Ibama e ICMBio”, como que culpando o remédio pela doença. Afirmou que “não demarcaria nenhum milímetro a mais de terras indígenas” e tratou povos quilombolas de forma covardemente preconceituosa, com termos tão chulos que não reproduziremos por aqui. Ameaçou retirar o Brasil do Acordo do Clima de Paris. Outra promessa de campanha era acabar com o próprio MMA, sublocando as autarquias vinculadas no Ministério da Agricultura, representante dos interesses do agronegócio, um dos principais tensores do desmatamento e da grilagem de terras públicas.

Eleito, Bolsonaro recuou da decisão de acabar com o MMA por influência de setores produtivos que viram riscos de naufrágio de negócios com a sinalização da insustentabilidade brasileira nos mercados globais. No entanto, nomeou para chefiar o MMA o advogado Ricardo Salles (Partido Novo), com a missão de implodir o ministério por dentro, mas passando um verniz de sustentabilidade para manter as aparências.

Ricardo Salles, fundador do Movimento Endireita Brasil, ex-diretor jurídico da Sociedade Rural Brasileira e parceiro da União Democrática Ruralista (UDR), foi Secretário de Meio Ambiente de Geraldo Alckmin em São Paulo, de onde saiu com uma condenação em primeira instância por crime de improbidade administrativa por ter alterado o plano de manejo de uma Área de Proteção Ambiental (APA) para favorecer a federação das indústrias do Estado de SP. Candidato a deputado federal pelo Partido Novo em 2018, divulgou um panfleto tosco onde se colocava “contra a esquerda e o MST” e “contra o roubo de trator, gados, insumos”, ilustrando o “roubo” com uma apreensão dos equipamentos por equipe da fiscalização do Ibama. Seu número eleitoral era propositalmente o mesmo que o calibre padrão de munições de fuzis utilizados pelas forças armadas americanas de 1906 até a Guerra do Vietnam. Não por acaso, a campanha de Salles declarada em R\$1.567.339,90, foi financiada majoritariamente por empresários do ramo do agronegócio, armas e munições.

Derrotado nas urnas para o legislativo, Salles recebeu como prêmio de consolação o cargo máximo da área ambiental no executivo. Logo em suas primeiras declarações como ministro causou aversão aos ambientalistas, quando duvidou da interferência humana nas mudanças climáticas, afirmou desconhecer a Amazônia e Chico Mendes e taxou como “ideológica” a atuação dos órgãos ambientais, em sua maior parte ocupados por servidores “melancias” (verdes por fora e vermelhos por dentro, em alusão aos partidos de esquerda).

Já em exercício, a dupla Bolsonaro/Salles encampou uma agenda acelerada de desmonte dos órgãos públicos ambientais. Passou a Agência Nacional de Águas (ANA) e a Secretaria de Recursos Hídricos (SRH) do MMA para o Ministério do Desenvolvimento Regional e o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). No MMA, extinguiu a Secretaria de Mudança do Clima e Florestas e deixou vago o cargo de Secretário de Biodiversidade. No Ibama, Salles exonerou de uma só vez 21 dos 27 superintendentes estaduais (autoridade máxima das superintendências estaduais), a maioria desses cargos vagos até hoje, outros reocupados por militares sem qualquer qualificação na área ambiental. No ICMBio, o presidente nomeado por Salles, um ambientalista experiente, pediu exoneração após 4 meses no cargo motivado por uma série de medidas desrespeitosas do ministro em relação aos servidores de carreira. Então, Salles rifou os cargos de presidência, todas as diretorias e várias unidades de conservação para militares sem nenhuma trajetória na área. Algumas Unidades de Conservação foram ocupadas por empresários ou ruralistas que são contra a própria existência dessas unidades e representam o *lobby* da flexibilização das regras, recategorização ou até sua extinção.

Salles impôs a “lei da mordaca”, proibindo qualquer manifestação pública de servidores e até das assessorias de comunicação do Ibama e ICMBio. Concentrou em si a autoridade para falar sobre qualquer pauta ambiental, ameaçando de punição quem o fizesse em paralelo. Aliás, ameaças e punições ilegais abundam sob sua gestão, como quando determinou publicamente a abertura de processos administrativos disciplinares para servidores que não foram a evento com ruralistas para o qual sequer foram convidados, demissões injustas, transferências de servidores à revelia para unidades em outros estados, proibição de viagens para participação em eventos importantes no exterior e uma série de ataques difamatórios pelas redes sociais, chamando, por exemplo, os servidores do ICMBio de “bichos-grilo chuchu beleza” que “já tá provado que não funciona”. Salles afirmou que inverteria a prioridade do MMA, pois no Brasil

“o maior problema está nas cidades, e não no campo”. Com isso, adotou a prática do *greenwashing*, desviando a atenção pública para problemas óbvios como os lixões e o saneamento básico nas cidades e relaxando as ações de monitoramento e fiscalização no campo, abrindo as porteiras para os garimpeiros, grileiros, madeireiros, caçadores e outros criminosos agirem livremente.

O discurso e as atitudes de Bolsonaro e Salles pioraram ainda mais na medida em que 2019 avançou. Anunciaram planos para liberar a mineração em terras indígenas, desautorizaram a destruição, pelas equipes de fiscalização do Ibama, de equipamentos usados em atividades criminosas em áreas remotas, paralisaram as doações bilionárias do Fundo Amazônia aplicadas em projetos de conservação e desenvolvimento sustentável e criaram mais uma instância recursal de conciliação ambiental, com poder para perdoar multas ambientais.

Adotando uma política geral de austeridade econômica, Bolsonaro cortou 24% do orçamento do Ibama, praticamente inviabilizando o funcionamento do órgão. Até 38% desse corte incidiu no PrevFogo, setor de prevenção e combate aos incêndios florestais. O corte no orçamento para lidar com as mudanças climáticas é da ordem de 95% e afetou os programas de monitoramento, fiscalização e combate ao desmatamento e às queimadas.

Salles também paralisou o GEF, a tropa de elite da fiscalização do Ibama. Mostrando extrema empatia com criminosos ambientais, passou a divulgar antecipadamente no site do Ibama onde seriam feitas as operações de fiscalização. Visitou infratores “prejudicados” pela fiscalização, quase que pedindo desculpas oficiais pelos transtornos causados aos “cidadãos de bem”, e recebeu mineradores ilegais em Brasília que exigiam a punição dos servidores do Ibama que destruíram seus equipamentos apreendidos em terras indígenas remotas.

Aprofundando os ataques, Bolsonaro anunciou planos para reduzir a área de 67 Unidades de Conservação para não atrapalhar a abertura de estradas e implantação de outros empreendimentos impactantes ao meio ambiente. Com especial ódio em relação a Esec Tamoios em Angra dos Reis, onde foi multado, Bolsonaro insiste na recategorização da unidade para a implantação de uma “nova Cancún brasileira”, ignorando a proximidade de uma usina nuclear em funcionamento e a sensibilidade ambiental da área, critérios determinantes para a criação da unidade. Aliás, logo após a eleição de Bolsonaro à presidência, o servidor que lhe aplicou a multa por atividade de pesca na Esec foi exonerado de seu cargo de chefia em Brasília.

Em maio de 2019, todos os ex-ministros do MMA desde a redemocratização do país promoveram um encontro inédito e publicaram uma carta denunciando o “desmonte da governança socioambiental” brasileira. Como era de se esperar, a dupla Bolsonaro/Salles ignorou.

Em junho, após metade do ano empenhados em paralisar os esforços de monitoramento, prevenção e fiscalização, o desmatamento explode. O número de alertas de desmatamento em julho foi de 278% maior que o verificado no mesmo mês de 2018. No acumulado do ano, o aumento de alertas batiam os 50%. Insatisfeito com a repercussão negativa que veio a reboque da divulgação dos dados do desmatamento, Bolsonaro culpou o mensageiro: chamou de “mau brasileiro” e exonerou o diretor do Inpe, Dr. Ricardo Galvão, respeitado cientista à frente de uma base de dados gerada por satélites e utilizada com sucesso desde a década de 1980 em parcerias com as instituições mais renomadas do planeta.

Em agosto, Noruega segue a decisão anterior da Alemanha e paralisa as doações do Fundo Amazônia, em função do desprezo de Salles e Bolsonaro pelos importantes recursos internacionais doados a fundo perdido, em meio a uma recessão econômica no Brasil. Sessenta por cento dos recursos bilionários do Fundo foram destinados para aparelhar órgãos públicos federais, estaduais e municipais para as ações de monitoramento e combate ao desmatamento e incêndios florestais, bem como fomento de atividades socioeconômicas sustentáveis.

Em agosto de 2019 as fumaças das queimadas descontroladas da Amazônia chegam até São Paulo, e transformam o dia em noite na maior metrópole do país. Bolsonaro culpou as ONGs pelas queimadas, mas a apuração dos fatos mostrou que na verdade essas ações foram articuladas por apoiadores de Bolsonaro, que combinaram o “dia do fogo” para incendiar a Amazônia em demonstração de apoio às flexibilizações das normas ambientais encampadas pelo presidente.

Fato é que o discurso antiambiental do governo encoraja e estimula as atividades lesivas ao meio ambiente, ao mesmo tempo que reforça a reação criminosa contra as operações de fiscalização do Ibama e ICMBio, inclusive com eventos de extrema violência e depredação patrimonial como a queima de um caminhão-tanque a serviço do Ibama utilizado para reabastecimento de helicópteros.

Dados analisados inclusive pela Nasa, a agência espacial dos EUA, argumentam que o aumento das queimadas está associado ao aumento anterior do desmatamento. Bolsonaro e Salles afirmam que não há recursos para enfrentar o problema, após terem paralisado as

doações do Fundo Amazônia. No auge da crise das queimadas, com repercussão internacional negativa e posicionando o Brasil no papel de vilão ambiental global, Bolsonaro reage com irritação descabida e nega o apoio financeiro do G7 após desentendimento infantil com o presidente da França.

Em resposta ao caos ambiental instaurado no país, a reação do mercado ganha vulto e marcas importantes decidem boicotar os produtos brasileiros em protesto contra a destruição da Amazônia. A pressão do povo nas ruas em protestos por várias cidades no Brasil e no mundo e a atuação do Ministério Público Federal sugerindo ajustes na política conduzida por Ricardo Salles parecem inócuas para forçar uma guinada na relação do governo com o meio ambiente.

Os servidores ambientais federais, seja por meio da sua entidade nacional, a Ascema, seja em documentos oficiais do Ibama e ICMBio, que viraram verdadeiros abaixo-assinados com mais de 1.000 assinaturas, protestam contra esse desmonte e apresentam propostas concretas para solução da crise socioambiental que estamos vivendo. Nenhuma dessas propostas, no entanto, pode ser viabilizada com a presença do atual Ministro do Meio Ambiente no cargo. Sua exoneração e a nomeação de alguém com afinidade com a área e que efetivamente defenda a PNMA e suas instituições, bem como a liberação de recursos orçamentários e financeiros para o MMA e vinculadas, seriam os primeiros passos para iniciar a resolução dessa crise.

Face o exposto, em se tratando da forma como o atual governo vem gerindo a questão ambiental e o tratamento dispensado aos servidores públicos federais responsáveis por executar a Política Nacional do Meio Ambiente, embora prioritariamente utilizada no ambiente ficcional, a expressão “realidade distópica” adquire um significado que se encaixa perfeitamente aos atuais tempos em que vivemos, infelizmente estando em total sintonia com a sua primeira utilização, datada de 1868: “É, provavelmente, demasiado elogioso chamá-los utópicos; deveriam em vez disso ser chamados distópicos ou cacotópicos. O que é comumente chamado utopia é demasiado bom para ser praticável; mas o que eles parecem defender é demasiado mau para ser praticável.”.

Como determina nossa Carta Magna, pela preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, aqui criamos nossas raízes e aqui ficaremos, que saiam os néscios e os ineptos que, seja pelo flagelo do fogo ou pela vã tentativa de impedir que cumpramos nossa missão constitucional, querem nossa total destruição.

E não nos esqueçamos que nosso país foi criado sob a égide do trabalho escravo, da morte de indígenas e da usurpação de nossos bens ambientais, em especial o pau-brasil, magnífica árvore nativa e endêmica, tida como recurso natural, e que deu nome à nossa nação. Desse modo, não apenas o nosso sangue e dos nossos antepassados nos habitam, em nossas veias também corre seiva. Seiva e sangue nos definem. Força e resiliência nos definem. Nossos biomas preservados, os povos da floresta, do campo e das águas nos definem. Unidos pelo infortúnio, juntos resistiremos a mais essa grotesca tempestade. Mais do que nunca, faz-se necessário o fortalecimento das entidades representativas e a luta de todo o povo brasileiro em defesa do seu principal patrimônio: a vida.

capítulo X

Por um Indigenismo pluriétnico, democrático e republicano: contra o genocídio, etnocídio e esbulho territorial em tempos de desmonte do Estado

Indigenistas Associados (INA)⁶⁰

⁶⁰ **Nikolas Mendes**, indigenista especializado, servidor da FUNAI desde 2010, trabalha na Coordenação-Geral de Promoção da Cidadania com o acompanhamento das políticas de educação escolar indígena e promoção dos processos educativos comunitários. Graduado em Ciências Sociais pela UFMG, mestre em governança e desenvolvimento pela ENAP.

O presente capítulo tem por objetivo explicitar o papel da Fundação Nacional do Índio no âmbito da estrutura do Estado brasileiro, tendo por ambiente institucional os pilares expressos na Carta Constitucional de 1988. Esta, mais como horizonte normativo sobre a vida em sociedade e o papel proativo do Estado no planejamento e na consecução de tais ideias, que um retrato fidedigno à época da constituinte ou da atualidade, infelizmente. Isso não quer dizer que os aspectos que ordenam a vida em sociedade e disciplina a atuação estatal estejam inadequados. Ao invés, a robustez e ousadia nela implicadas propiciaram solo fértil para a institucionalidade estatal democrática e republicana que estava em construção até pelo menos 2015. Neste período foi possível ver uma trajetória ímpar do país, tanto quando comparado aos países centrais, desenvolvidos e democráticos, quanto com o próprio passado do país.

Mas, se isso é verdade quando pensamos o Brasil no último período democrático, o que se pode afirmar quando recortamos essa afirmativa do ponto de vista étnico, mais precisamente, dos pouco mais de 300 povos indígenas atualmente reconhecidos no país? A institucionalidade democrática que se procurou forjar sob a égide de um Estado republicano, com o poder disperso entre três entes, e com políticas públicas criadas deliberadamente para combater às formas de desigualdade gritantes, que ainda hoje marcam a composição social brasileira, teve o mesmo impacto em relação à população indígena no Brasil, quando comparada ao restante da população nacional?

Ao longo deste artigo tentar-se-á responder a essas questões, realçando o papel prescritivo da autarquia federal responsável pela coordenação da política indigenista do Estado brasileiro, claro, contrastando-o à práxis institucional. Esta, cambiante entre as práticas salvacionistas e/ou personalistas próprias à atuação da organização ao longo de sua história já secular, e de omissão institucional, decorrente de diversos fatores, como a complexificação do papel institucional presumido, mas não efetivado. Dessa forma, ficando esvaída

de orçamento e atribuições fáticas, mesmo que parte considerável de seu corpo burocrático se perca em meio a pilhas de processos intermináveis ou entre diversas ações emergenciais distintas umas das outras, sem orientações mínimas e muitas vezes sem procedimentos claros para atuação.

1. Notas sobre Desenvolvimento e Políticas Sociais

As interfaces da política social com o tema do desenvolvimento nacional são variadas e há já extensa literatura sobre o tema, inclusive em âmbito nacional. O histórico de construção da institucionalidade das políticas sociais é importante para compreendermos os limites e potencialidades de cada uma de suas áreas, bem como as necessidades de reforma, tendo em vista os objetivos políticos em dado momento no tempo.

Assumindo os preceitos promulgados pela Constituição Federal de 1988, bem como a centralidade da agenda social em seu escopo, o entendimento do que possa constituir-se como desenvolvimento contrasta-se com nossa tradição modernizante e conservadora, que se desdobra de certa forma até a atualidade. Para tanto, neste tópico apresentam-se os argumentos de Delgado e Theodoro (2005), a fim de iluminar a discussão seguinte, sobre a política indigenista.

Conforme os autores, afirma-se que, no Brasil, certo ideal de desenvolvimento, concebido como progresso, está calcado em pressupostos evolucionistas a respeito da economia, da sociedade e das formas de organização social de tipo estatal. A conjugação dos três elementos é dada pela direcionalidade do projeto político, que visa no futuro uma mudança estrutural, por meio do aumento da produtividade, expansão de mercados e conseqüente crescimento econômico. A opção brasileira de desenvolvimento via a transformação da dimensão social por que passaria o país como decorrência do processo de crescimento econômico – como no período do chamado “milagre econômico brasileiro”, entre as décadas de 1960 e 1970. Essa opção entendia que os processos distributivos de riquezas seriam conseqüentes em relação ao aumento de produtividade das forças do trabalho e do uso intensivo dos recursos existentes, inclusive os ociosos. Portanto, o desenvolvimento brasileiro ao longo do século XX privilegiou a dimensão técnica e econômica, sendo seletista na modernização de setores considerados estratégicos – p. ex.: no âmbito estatal formando as ilhas de excelência burocrática. Desnecessário dizer que a organização federal indigenista nunca foi sequer considerada. Escolha que fundamentou a caracterização

conservadora do desenvolvimento, já que os critérios de seleção de como e o que modernizar conseguiram manter os padrões de desigualdade social e pobreza ao longo do tempo, mesmo com o país vivenciando um longo período de crescimento econômico e alteração na composição e dimensão da estrutura produtiva e demográfica brasileira.

Como ressaltado por Esping Andersen (1991), a transformação no sentido de garantir um estado de bem-estar para os cidadãos não ocorre como decorrência direta do processo de industrialização e crescimento econômico, até o ponto de propiciar ao Estado um excedente fiscal a ser aplicado em gasto social. Antes, o advento deste tipo de Estado é fruto do exposto acima em consonância com crises engendradas no âmago do próprio processo modernizador, com apoio e expressão em coalizões políticas e movimentos sociais os mais diversos, que pela luta conseguem pressionar e estabelecer políticas públicas específicas que instituem mecanismos de transferência e distribuição de parte da riqueza entre os cidadãos, com claro propósito de conceder patamares mínimos de vida e arrefecer os conflitos existentes. Trajetória historicamente determinada em seu conteúdo e nos arranjos institucionais vigentes, variando de acordo com cada experiência nacional de inserção no cenário global.

Porém, há problemas graves no plano social ao se levar adiante o ideal conservador brasileiro, pois ele se mostra excludente e eugênista. Isso porque ainda perdura no imaginário nacional que a sociedade brasileira será compatível com um país desenvolvido quando esta for racialmente eurocêntrica, masculina e urbana. Imaginário com ressonância no âmbito de nossa burocracia e dentro do sistema político, por isso, com efetividade para levar a cabo políticas públicas que perpetuem o *status quo* de desigualdade por naturalizar problemas sociais historicamente construídos - chegando ao absurdo, nos últimos meses, do executivo federal desafiar constantemente os mecanismos de controle interno e externo, inclusive a fronteira entre os poderes da república, devido à arbitrariedade de seus atos e desconsideração de toda uma institucionalidade erigida nas últimas três décadas.

A transformação estrutural visada no projeto de modernização brasileiro se sustenta, ao longo do tempo, em função do reconhecimento de que a situação social e econômica, bem como de organização do Estado, estavam distantes do que se verificava nos países industrializados. Mesmo após o rápido processo de transformação vivido pelo Brasil entre os anos 1930 e 1980, persistia e ainda hoje é parte da tônica a existência de setores em condição de sub-

sistência ou no mercado informal. Assim, é pela construção teórica do processo de desenvolvimento brasileiro em termos dicotômicos que se ilumina o cerne do problema de nossa tradição conservadora modernizante de transformação do país rumo a uma condição de prosperidade econômica e justiça social. Isso porque, ao enfatizar que era preciso mudar a situação atual - entendida como problemática - a escolha foi negar aquilo do Brasil entendido como diferente do moderno, do industrializado, do urbano, a saber: o tradicional, o artesanal, o rural, o feminino. Desse modo, não só se escolheu um caminho que não abalava a hierarquia social existente, mas que tipo de pessoas e em que condições deveriam ter acesso aos bens e serviços ofertados pelo Estado. Nos termos de Santos (1987), no Brasil, o sistema de proteção social, além de fragmentado e não coerente, é responsável pela cidadania regulada a que dispõe seus indivíduos. Em suma, uma visão evolucionista do processo histórico - Delgado e Theodoro (2005) a denominam de forma eufêmica de "etapista" -, calcada na dicotomia desenvolvido x subdesenvolvido, em que aquele termo é valorado positivamente e concebido como destino do último.

No entanto, os autores chamam a atenção para os problemas apresentados por esta visão do desenvolvimento, difundida no pensamento social brasileiro moderno, e enfatizam que a informalidade e a subsistência não devem ser vistas de forma negativa caso se queira construir uma teoria sobre o desenvolvimento brasileiro. Antes, tais termos devem ser considerados formas distintas de economia e precisam estar incluídos na agenda de políticas públicas, com atenção às suas diferenças. Inclusive porque tais formas de economia são um contraponto histórico ao processo de modernização conservadora que ocorreu no Brasil desde fins do XIX. Destarte, uma teoria do desenvolvimento deve levar em consideração a igualdade e a justiça social caso queira trilhar outros caminhos na direção da diminuição da desigualdade e da pobreza.

Delgado e Theodoro afirmam que um processo de desenvolvimento fundado no paradigma da igualdade teria que operar com a seguinte situação: promover crescimento econômico a partir da entrada da força de trabalho que se encontra fora dos mercados estruturados e da abrangência das políticas públicas (2005, p. 415). Para tanto, propõem fazer uso de outros conceitos que os presentes na literatura sobre desenvolvimento brasileiro que revisam. Escolhem a literatura de cunho liberal como fonte.

De John Rawls, trabalhou os conceitos de bens primários - garantia de condições dignas de vida dos indivíduos - e de bens pú-

blicos – garantia de igualdade de condições para participação na vida social. Ambos ocorrem no âmbito da esfera pública através de transferências de bens para garantir um patamar mínimo de vida a todos, e de distribuição, visando combater desigualdades de acesso a bens primários por meio de políticas públicas, devido à estrutura excludente do sistema produtivo. Já em Amartya Sen, em sua teoria do desenvolvimento humano, a elaboração do conceito de *entitlements* possui proximidade com os conceitos de bens primários e bens públicos, pois aquele é o responsável pela dotação de capacidades semelhantes aos indivíduos a fim de equilibrar as desigualdades existentes, que de outro modo tendem a se perpetuar. Enquanto isso, da teoria da igualdade de Bobbio, parte-se do princípio de “tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais”. Deste derivou o conceito de bem público, que se refere à capacidade do Estado de, por meio da lei, garantir condições justas de distribuição da riqueza produzida, tendo em vista os critérios de igualdade de oportunidade e de resultados nas relações econômicas, sociais e políticas.

Por conseguinte, esses conceitos permitem Delgado e Theodoro (2005) iluminarem alguns caminhos para se pensar uma teoria do desenvolvimento com justiça e igualdade. Isso porque eles se referem a dotações políticas que, enquanto tais, são construções sociais arbitradas, competindo ao Estado agir por meio da intervenção direta ou por sua regulação. As formas de cristalização e manutenção de tais dotações são feitas por mecanismos que propiciam a distribuição de: renda imputada, renda direta e titularidades fundiárias da reforma agrária. A primeira diz respeito basicamente às políticas de educação e saúde públicas; a segunda se refere aos benefícios não-contributivos da Seguridade Social; enquanto a última é consequência de políticas de reforma agrária, fomento e assistência técnica rural. O conjunto dos bens propiciados pelas formas de dotação política acima descritas garantem as condições de renda social em benefício dos mais pobres (p. 417). Contudo, salientam os limites de interferência das políticas sociais e políticas setoriais produtivas e trabalhistas, caso sigam cursos independentes, sem aproveitamento das potencialidades de alteração do *status quo*, em vez de manejadas de forma integrada e sob o paradigma da igualdade.

Frente a essa constatação, os autores afirmam que as políticas sociais atuam de forma indireta na geração de um produto potencial, decorrente do casamento de ações que visam: reduzir as desigualdades sociais; alterar os modelos produtivos vigentes em favor da inserção dos setores informais e de subsistência; e a alocação de todos os recursos disponíveis, com precedência da força de traba-

lho ociosa. Produto potencial porque é o resultado da inclusão dos fatores acima expressos num momento futuro, em que a economia opera à plena capacidade em uma perspectiva de crescimento sustentado. Portanto, concebido como cenário esperado após o período de transição do país rumo ao desenvolvimento.

Situação ainda distante da realidade brasileira, pois se a política social cumpre papel importante no acesso a bens públicos e transferências que garantem um mínimo de renda aos indivíduos para usufruírem dos bens primários necessários a uma vida digna, ainda que tais políticas normalmente incorram em processos de reprodução de desigualdades quando destinadas de forma irrefletida aos povos indígenas, obsta o caminho do sistema tributário que financia o gasto social, devido a seu caráter fortemente regressivo. Assim, a diminuição dos indicadores de pobreza e de redução das desigualdades sociais perdem potência na medida em que os principais beneficiários da política social são importantes financiadores desta.

Contexto ainda mais dramático quando se filtra pelo recorte étnico da população brasileira, pois tais indicadores funcionam melhor trabalhando com tendências centrais. Eles acabam por invisibilizar as margens do universo, onde normalmente se encontram distribuídos os casos (no caso representantes de povos) indígenas. Destino ingrato, pois sua manifestação gráfica ainda é passível de processos de enquadramento para controle dos casos dispersos. Vocabulário impessoal e neutro, mas que ao ser levado em consideração nas tomadas de decisão de políticas públicas, tendem a embasar deliberações ou que invisibilizam os povos indígenas ou os controla metodologicamente ao ponto de os tornarem outliers ou os curvarem, ainda que graficamente, às médias amostrais.

Adendo metodológico feito, o exercício realizado por Delgado e Theodoro (2005) de pensarem uma teoria do desenvolvimento sob o paradigma da igualdade ofereceu alguns caminhos para entendimento do papel da política social para além da proteção e promoção sociais, concebendo o processo de educação formal como, por exemplo, fator promotor de aumento de produtividade, (re)inserção ou aperfeiçoamento no mercado de trabalho, ou de reconhecimento e valorização dos povos e territórios indígenas como agentes políticos e econômicos estratégicos e relevantes para se pensar um processo nacional de desenvolvimento sustentado no paradigma da igualdade, como expresso nos termos liberais acima explicitados.

2. Conexões com a Política Indigenista

No tópico anterior destacou-se o pressuposto evolucionista das noções de desenvolvimento que prevaleceram e orientaram o projeto modernizador brasileiro. Neste tópico o objetivo será realizar o contraponto indigenista com a discussão precedente, ou seja, como a construção e consolidação das políticas sociais no Brasil, na sua interface com os projetos de desenvolvimento levados a cabo a partir da década de 1930, estruturaram e/ou influenciaram na política indigenista levada a cabo pelo Estado nacional. Para tanto, é preciso entender a condição legal do indígena e de suas formas de organização sociopolíticas.

A figura da incapacidade da pessoa indígena estabelecida no Código Civil de 1916, corroborada pela atribuição tutelar dada à organização indigenista federal no trato dos indígenas, forjaram a arquitetura institucional sobre a qual a política indigenista ocorreria. Em suma, processo genocida e etnocida de confinamento de populações inteiras para disponibilidade de áreas para expansão das frentes capitalistas de exploração econômica, cujo testemunho mais dramático e contumaz talvez seja o longo Relatório Figueiredo.⁶¹ Portanto, a mudança estrutural necessária para se atingir o desenvolvimento, naquilo que compete aos povos indígenas, estava: a) no aumento da produtividade (sedentarização para esbulho territorial e o ensino forçado de um ofício), b) expansão dos mercados (pela inserção forçada e progressiva das populações indígenas no mercado de trabalho e de consumo), conseqüentemente resultando em crescimento econômico. Crescimento que pode ser entendido como contraparte indigenista para a produção do excedente necessário ao processo de acumulação de capital.

Se, conforme Esping Andersen (1991), a construção de Estados de bem-estar não é consequência direta do aumento da taxa de acumulação de capital de dado país, antes, dependendo dos processos históricos de consolidação do sistema produtivo industrial e de urbanização da maior parte do contingente populacional, que cria massas desterritorializadas e sem o sistema de proteção comunitário próprio à vida rural pretérita, torna-se fundamental entender as condições expressas no parágrafo anterior. O surgimento do SPI e criação da Funai ocorrem em contextos de expansão das fronteiras de colonização, quando do contato massivo, genocida e etnocida com tais populações.

Nas primeiras décadas do século XX a expansão ainda borde-

61 Acesso em 02/10/2019: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/dados-da-atuacao/grupos-de-trabalho/violacao-dos-direitos-dos-povos-indigenas-e-registro-militar/docs-1/relatorio-figueiredo/relatorio-figueiredo.pdf>.

java o sudeste, projetando-se para o interior da região sul, por um lado, e sobre a parte sul do cerrado brasileiro, por outro. Ou durante o advento da Funai, quando as fronteiras já penetravam o coração do planalto central e a porção meridional e oriental da Amazônia. Advento, ressalte-se, subterfúgio para diminuir a pressão política interna e externa que assolava a então política indigenista, devido aos graves casos denunciados de corrupção, esbulho dos territórios e do patrimônio indígena, atrelados a práticas difundidas e cotidianas de violações de direitos individuais e coletivos indígenas, como agressões físicas, psicológicas, muitas vezes levando à morte. Isso em nome da disciplinarização dos corpos à época considerados vadios ou insolentes, incompatíveis com o processo de tornar-se branco então em prática.

Logo, pode-se dizer que o contexto de criação da organização estatal indigenista, bem como a mudança que ocorreu na década de 1960, tinha nos conflitos entre as frentes de colonização e os povos indígenas, a sua tônica. Se no início do século a questão indígena girava em torno da necessidade ou não de se manterem vivos os povos indígenas encontrados, na segunda metade do século, a questão girava em torno do que fazer com as consequências não premeditadas da atuação indigenista, que simbolicamente havia se resolvido com o estigma rondoniano, mas cuja prática, no meio século de atuação republicana do aparato indigenista, muito havia contribuído para desnudar a narrativa construída em torno da integração harmônica e gradual, que inclusive viria a pautar o Estatuto do Índio, publicado na década seguinte.

Em certa medida, o desenrolar da questão indígena nacional, conforme explicitado no parágrafo anterior, apresenta vários pontos de contato com as ideias sobre desenvolvimento que balizaram o processo de modernização brasileira ao longo do século XX. A partir da dicotomia estabelecida entre o que é o desenvolvimento e o que, pela negativa, glosa sua antípoda, o subdesenvolvimento, erigiu-se todo um arcabouço teórico e diversos casos exemplares foram apresentados sobre os motivos pelos quais o caminho histórico traçado pelos países desenvolvidos seria inviável ao Brasil. Isso porque tínhamos (e estamos voltando a ter!) um contingente expressivo fora do mercado formal, com baixo nível educacional - em que se enquadram majoritariamente os indígenas - além de um histórico de institucionalização do estado basicamente autoritário e de viés conservador em relação ao seu papel na garantia de níveis mínimos de existência de sua população.

Conforme ressaltado no tópico anterior, portanto, o artesanal, o

rural e a subsistência/informalidade dos sistemas de produção e troca de bens são marginalizados ou mesmo desconsiderados, uma vez que são identificados como imagens do subdesenvolvimento para fins de implementação de políticas públicas específicas. E estando os povos indígenas em sua maioria predicados por tais condições, concebidas como subdesenvolvidas, entender por que a questão indígena ganha os dramáticos contornos acima comentados torna-se menos estarrecedor.

Delgado e Theodoro (2005) afirmam que um processo de desenvolvimento estabelecido no paradigma da igualdade e da justiça social deve promover o crescimento econômico a partir da entrada da força de trabalho que se encontra fora dos mercados estruturados. Tal proposição não deixa de ser pertinente, mas quando se atenta para o histórico de atuação do Estado brasileiro na regulação e alocação das forças produtivas indígenas (as disponíveis nos territórios e a mão de obra), o Estado – diretamente ou por meio da terceirização do trabalho de colonização das áreas então fora do mercado – quase sempre resvalou em processos de esbulho dos meios de produção (cursos hídricos, subsolo, fauna, flora, conhecimento associado ao manejo da paisagem) e da força de trabalho indígena empregada no processo de produção de riqueza para o sistema capitalista. Isso porque no caso dos povos indígenas, ao menos em tese, àqueles cujos territórios tradicionais estejam garantidos e políticas públicas específicas consigam efetivar seus direitos individuais e coletivos, a questão não é exatamente sobre a inserção deles nos mercados de trabalho formal. Até porque a relação secularmente intentada pelo Estado brasileiro em relação aos povos indígenas foi pautada pelo interesse de sedentarização destes para expropriação de seus territórios e aumento da disponibilidade de mão de obra barata, quando não escravizada. Ao contrário do exposto acima, o ponto é: quando e como o Estado brasileiro reconhecerá os povos indígenas como agentes políticos e econômicos centrais para qualquer ideia de desenvolvimento nacional que se queira construir, ainda mais quando se pensa na centralidade da agenda climática no cenário global e a importância de se bem posicionar perante as principais potências mundiais.

Como contraponto, entende-se que uma alternativa à política indigenista brasileira está na necessidade de se incluir os modos produtivos, e mais, o que atualmente se consideram as formas de bem viver indígenas, perspectiva holística e não linear, que respeita e pressupõe a diferença ao invés de enquadrá-la como esquema pretérito ou inacabado de transformação. Se há a necessidade de

uma transformação estrutural, esta está na possibilidade de se ofertar condições mínimas de vida, condições que podem variar quanto a sua predicação, mas não em relação à necessidade de contemplar tais mínimos, uma vez deliberados nos fóruns de participação, institucionalizados ou não.

Tendo em vista o cenário até aqui apresentado, coadunado pelo processo de recrudescimento do regime político brasileiro, com cerceamento de liberdades individuais e coletivas, além da intensificação das ofensivas aos territórios e aos direitos dos povos indígenas, que começou a ganhar corpo o processo de organização do movimento indígena e indigenista, entre os anos 1970 e 1980. Período em que os povos indígenas passam a se organizar na luta pelos seus direitos frente os ataques do Estado nacional e de suas elites conservadoras (basicamente do agronegócio, da construção civil e da mineração). Do mesmo modo, as organizações apoiadoras do movimento indígena começam a surgir a partir do final deste período, quando a pauta ambiental ganha força no cenário internacional, corroboradas pelo aumento da circulação de pesquisas científicas destacando a importância das práticas e conhecimentos tradicionais associados ao manejo das paisagens sulamericanas. Reação fundamental para garantir um capítulo sobre os direitos fundamentais dos povos indígenas ao final do título da Ordem Social.

O ambiente institucional inaugurado com a promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe inovações em diversos aspectos da vida social, não sendo diferente em relação à política indigenista. Isso porque foi esta carta constitucional a responsável por atribuir plenos direitos à pessoa indígena, inclusive atribuindo ao Ministério Público Federal o papel de zelar pelo seu cumprimento. O reconhecimento do estatuto pleno das identidades e culturas indígenas não só estabelece a igualdade dos direitos civis e políticos, como reconhece as diferenças socioculturais existentes, positivando-as como manifestações próprias à diversidade brasileira. E, claro, responsabilizando o Estado pela atuação primordial no reconhecimento e na regularização dos territórios indígenas, condição precípua para a plena realização dos direitos constitucionais vigentes.

Contudo, não é suficiente ater a análise aos aspectos prescritivos da atuação indigenista após a promulgação da atual carta constitucional. Entender o alcance da institucionalidade erigida a partir do ambiente institucional inaugurado em fins da década de 1980 depende da análise da arquitetura desenhada e operada na efetivação dos direitos individuais e coletivos indígenas. E para tanto, verificar a implementação das políticas públicas voltadas para os povos in-

dígenas, especialmente das áreas responsáveis pela realização dos direitos considerados fundamentais, o que no caso indígena, além daqueles direitos enumerados no início da Constituição, encontram na regularização dos territórios tradicionais sua pedra basilar.

E nesse sentido, a principal política pública indigenista possui graves problemas em sua implementação. Apesar de normativas sofisticadas para realização das fases procedimentais de regularização, há forte ingerência histórica por parte do alto escalão do executivo, bem como do legislativo e do judiciário. Em relação a este poder republicano, com entendimentos nas instâncias mais baixas, ainda extremamente conservadoras, o que apenas aumenta consideravelmente o tempo de tramitação dos processos de reparação histórica de esbulho dos povos indígenas em relação aos seus territórios, possibilitados pelo procedimento administrativo de regularização fundiária no âmbito da Funai.

Portanto, apesar da existência de normativas democráticas e compatíveis em larga medida com os direitos coletivos indígenas, tanto as interferências vindas de pontos mais conservadores sobre-representados no cerne do sistema político, quanto a baixa capacidade atual da diretoria responsável pela pauta no interior da Funai - fruto de deliberado processo de assédio institucional e desmonte das capacidades analíticas e técnicas - são decisivas para a explicação da baixa eficácia e eficiência dessa política desde há pelo menos 7 anos.

Do mesmo modo, as duas políticas sociais, a saber: educação e saúde, em conjunto com a regularização fundiária, estruturam o núcleo duro das reivindicações políticas indígenas, há mais de 40 anos. Inclusive, válido ressaltar, que foi majoritariamente pelo processo de territorialização das políticas sociais aqui citadas que a maior parte das demandas territoriais indígenas, especialmente fora da Amazônia, mas com relevância também aí, ganharam força.

Válido salientar que, assim como a política de regularização fundiária, as políticas sociais, e aqui não somente saúde e educação, também possuem indicadores sistematicamente piores que as médias nacionais, ainda que estas também não sejam boas. O que nos leva a concluir que o pertencimento étnico, assim como raça e classe, são fatores que se interseccionam no processo de reprodução de desigualdades no acesso às políticas públicas.

Aqui se chega a outro ponto de inflexão da política indigenista, que nas últimas duas décadas percebeu a proeminência da pauta ambiental, conduzida nos últimos anos basicamente pela agenda cli-

mática. E na tentativa de institucionalização dessa pauta, a construção da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) seu ponto maior, apesar da fraca capacidade institucional de tirar do papel a política na efetivação dos direitos socioambientais indígenas. O que redundou na fragilidade dos instrumentos criados para que os povos indígenas consigam manter a posse plena e o usufruto exclusivo dos recursos disponíveis. E, arrisca-se dizer, que para além da baixa capacidade de gestão da Funai em operacionalizar as políticas públicas - mapeando as organizações públicas, privadas e da sociedade civil parceiras, tanto quanto as fontes de financiamento das políticas que coordena ou acompanha em subsídio a algum ministério - uma forma de integrar a pauta ambiental ao núcleo das pautas indígenas está na sua capacidade de assimilar as políticas sociais como parte essencial da agenda ambiental.

Apenas a título de exemplo, um dos principais problemas ambientais nas aldeias de praticamente todo o país está na inadequação dos equipamentos públicos de educação e saúde existentes do ponto de vista sanitário. Portanto, se o problema da disponibilidade e acessibilidade à água potável é um dos grandes problemas ambientais mundiais, a realidade não é diferente nas terras indígenas. E parcela considerável deste problema se encontra na incapacidade do Estado brasileiro em cumprir com obrigações basilares de *state building*.

Em suma, o presente capítulo pretendeu iluminar alguns pontos do debate brasileiro sobre desenvolvimento entendendo-o como indissociável da dimensão socioambiental da vida, pois não há processo de desenvolvimento nacional se este não o for para os seus cidadãos. E sabendo que a complexidade nos processos de políticas públicas voltadas para os povos indígenas são normalmente maiores que para a média nacional, dadas as especificidades ambientais, socioculturais e demográficas, nada mais propício do que o fomento e o incentivo direto às inovações no campo indigenista, uma vez que encontradas as soluções para seus problemas, dados os desafios para a efetivação de direitos, não restará dúvida quanto à capacidade democrática instalada na atuação do estado.

Referências Bibliográficas

ARRETCHE, Marta. *Conclusões*. In: Arretche, Marta (org.) **Trajetórias das Desigualdades**. São Paulo. Unesp, CEM, 2015.

ESPING-ANDERSEN, G. **As Três Economias do Welfare State**. Lua 209

Nova n. 24. 1991, p. 85-115.

SANTOS, W.G. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1987, 2ª edição, capítulo IV.

THEODORO, Mário e Delgado, Guilherme. *Desenvolvimento e Política Social*. In Jaccoud, L. **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

capítulo XI

Os servidores da Cultura e a construção de uma dimensão ampla para o setor cultural

Associação dos Servidores do Ministério da Cultura
(ASMINC)⁶²

⁶² Esse texto foi elaborado de forma colaborativa pelos servidores da Cultura, a partir de um trabalho Coordenado e Editado pelo Presidente da Associação de Servidores do Ministério da Cultura, **Sergio de Andrade Pinto**. Servidor do Extinto Ministério da Cultura desde

A proposta negociada através da Mesa Setorial de Negociação da Cultura, transformada na Lei N^o 11.233, em 2004, instituiu o “Plano Especial de Cargos da Cultura e Gratificação Específica de Atividade Cultural”. A Lei faz parte das discussões de fortalecimento do setor Cultura, e das suas políticas, e é resultante do envolvimento direto dos servidores federais das fundações e autarquias vinculadas ao Ministério da Cultura, bem como daqueles que trabalham na administração direta, estabelecendo a perspectiva e o aprimoramento técnico dos servidores voltados às especificidades da área. E devemos considerar que a sua viabilização, até o momento, tem sido fruto dos esforços e da mobilização dos servidores da área, resultado de diversos processos de greve, inclusive um longo movimento que resultou na “greve de cem dias” da Cultura.

Mesmo estando além do ideal, tanto em nível de estrutura salarial como em relação a uma melhor definição de especificidade e atribuições legais para os cargos, o quadro de servidores conta com um grupo especializado de profissionais e especialistas das diversas formas de expressões artísticas, da defesa, preservação, e disseminação dos valores da memória da sociedade brasileira. O quadro de servidores da Cultura da Administração direta e indireta (Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional - IPHAN, Instituto Brasileiro de Museus - IBRAM, Fundação Nacional das Artes - FUNARTE, Fundação Biblioteca Nacional - FBN e Fundação Cultural Palmares - FCP) conta com profissionais altamente qualificados como museólogos, arqueólogos, arquitetos, arquivistas, bibliotecários, economistas, designers, produtores culturais, arqueólogos, historiadores, para citar alguns. A estes se somam os funcionários da Fundação Casa de Rui Barbosa - FCRB, e os especialistas da Agência Nacional do Cinema - ANCINE, com carreiras específicas para a pesquisa e o audiovisual. Estes servidores vêm sendo responsáveis por alavancar discussões no setor que elevaram o seu patamar, do mero crescimento econômico para um efetivo desenvolvimento inclusivo, baseado no reconhecimento da diversidade

de de valores da composição social das comunidades que compõem o nosso país.

Devemos reconhecer que, no âmbito público, foi este setor que nas últimas décadas passou por uma significativa metamorfose nas ações voltadas para o acesso e a inclusão. A abertura do Ministério da Cultura a diversos movimentos sociais e culturais, e o reconhecimento destes e da cultura popular, como atores essenciais e indispensáveis na formulação, monitoramento e avaliação das políticas, programas, projetos e ações, engendrou novas formas de relacionamento do campo com o Estado, tensionando e provocando transformações significativas no cenário predominante de atendimento das elites, com suas demandas pela cultura erudita de origem eurocêntrica e por produtos da indústria cultural ocidental, para se aproximar de uma construção mais ampla e inclusiva. Uma cultura que possa espelhar um país mais parecido consigo mesmo; que conheça e reconheça a relevância crucial e basilar das culturas afro-brasileiras, dos povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais, das mulheres e da diversidade de gênero, das pessoas com deficiência, das diversas expressões culturais populares, dentre outros.

Nesse sentido, cumpre destacar a importância fundamental dos processos institucionais de construção do Plano Nacional de Cultura (PNC), do Sistema Nacional de Cultura (SNC), da Política Nacional de Cultura Viva (PNCV), da Política Nacional de Museus (PNM), do Plano Nacional de Livro e Leitura, da Política Nacional do Cinema, dentre outros, que contribuíram de forma participativa e assertiva para a reorganização do setor.

As políticas públicas de cultura vinham valorizando a reflexão sobre cidadania, as identidades de nosso povo, em sua diversidade cultural, debate indispensável ao desenvolvimento e a uma efetiva democratização do país.

Neste diapasão, foram fundamentais as discussões que as políticas como o SNC e o PNC trouxeram. É fundamental que todos os esforços no sentido de fomentar as discussões visando organizar, implantar, monitorar, avaliar e articular uma proposta de política pública de Estado, organizada e integrada para o setor de cultura nos 5.570 municípios e 27 unidades da federação. O suporte estruturado para o setor, com autonomia e liberdade de atuação no Governo Federal, é fundamental para que os demais entes da federação implantem e fortaleçam o setor com uma organização que, ao mesmo tempo em que fomente a arte e a diversidade das expressões, consiga garantir transparência e espírito público na gestão dos recursos públicos.

Nas suas diversas formas de expressão, o campo artístico e cultural se transformou em um espaço de construção efetiva de cidadania e fortalecimento econômico sustentável. O investimento em museus, patrimônios arquitetônicos e imateriais, educação musical, em dança, teatro e audiovisual elevaram os patamares de valorização do cidadão e das formas mais diversas de identificação nacional. As práticas artísticas e culturais podem aproximar pessoas e instituições, propiciam o fortalecimento dos vínculos sociais e avocam a necessária reflexão para o desenvolvimento do país. Por isso, a cultura tem assumido no mundo contemporâneo um papel central no desenvolvimento, deixando de ser tratada como uma forma de política suplementar e secundária.

Acontece que a continuidade dos principais programas e políticas desenvolvidos no âmbito da Cultura depende de uma gestão dedicada e uma atenção específica por parte do Governo Federal, com recursos orçamentários e capital humano à altura. E esta atenção ficou muito prejudicada com a extinção do Ministério da Cultura. A junção da pasta da Cultura com outras políticas que diferem essencialmente na forma de implantação, princípios, modelos e atuação, tem impedido a continuidade de uma proposta efetivamente cidadã, voltada para processos mais humanos nas suas relações políticas e sociais. Isso faz com que a Cultura passe a concorrer com as demais agendas da pasta de desenvolvimento social e esportes, deslocando recursos e atenção das ações em todos os quesitos, pois quando se colocam sob a mesma esfera de gestão, se tornam concorrentes ao invés de complementares. É necessário reafirmar o lugar e o papel das políticas culturais para o desenvolvimento do Brasil; para sua soberania nacional; para o pensamento crítico e inventivo dos brasileiros; para o desenvolvimento social e econômico; bem como para o exercício pleno da democracia. O órgão deixou de ter uma atuação política e organizacional independente, tendo sido enfraquecido pelas constantes reformas e mudanças administrativas promovidas pelo Ministério da Cidadania, que tem esvaziado suas pautas, ações, recursos e até mesmo servidores.

Desafios tais como a democratização dos mecanismos de financiamento, a definição clara das atribuições dos entes federados, a consolidação do Sistema Nacional de Cultura, e a avaliação da primeira versão do Plano Nacional de Cultura (que vence em 2020) para a construção da sua segunda versão (2021-2031), têm sido abandonados. Não há qualquer perspectiva de repactuação institucional da política do setor, e a reformulação interna do Conselho Nacional de Política Cultural - CNPC, por exemplo, está longe de

poder ser considerado um processo democrático. Os instrumentos que permitiriam uma repactuação efetivamente democrática, como o processo da Conferência Nacional de Cultura - CNC, e o Sistema Nacional de Indicadores Culturais - SNIC, se converteram em uma ficção que não fazem parte dos métodos de formulação política dos atuais governantes. O SNIC, apesar de até estar desenvolvido em um sistema organizado com conceitos robustos e concretos, não chega a ser utilizado como fonte de indicadores eficientes e claros para a definição de uma política pública.

Os estudos e pesquisas do setor mostram que se deve considerar a adoção de políticas pactuadas e amplamente dialogadas para tratar do seu tamanho e importância. As empresas associadas ao setor cultural, por exemplo, correspondem a aproximadamente 8,3% do total da indústria, comércio e serviços (IBGE, 2013). Isso significa cerca de 200 mil empresas e 1 milhão de empregos diretos e indiretos; com R\$ 10,5 bilhões em impostos diretos (IBGE, 2013).

Por outro lado, no âmbito público, 51,8% dos investimentos são realizados por Municípios; 26,8% pelos Estados e 21,4% Governo Federal (IPEA, 2019), demonstrando uma significativa atuação da política cultural em ações de interesse social e coletivo. Somente com o mecanismo de incentivo fiscal a projetos privados, desde a criação da Lei de Incentivo à Cultura (Lei 8.313/97 - Lei Rouanet), foram realizadas mais de 53 mil projetos. Isso resulta em um investimento total de cerca de R\$ 17 bilhões (SEC/SALIC - 2109). De acordo com estudo feito pela Fundação Getúlio Vargas em 2018, cada R\$ 1 de renúncia fiscal concedido pela Lei de Incentivo à Cultura, produz-se R\$ 1,59 de retorno para a economia brasileira (FGV, 2018).

A contemporaneidade aponta para o sentido de que as cadeias produtivas culturais são fundamentais, pois respondem por cerca de 7% do PIB do planeta, e por 2,64% do PIB no Brasil. Este setor obteve o crescimento acumulado de 70%, nos últimos 10 anos, quase o dobro dos 36,4% do PIB brasileiro. Em 10 anos, houve aumento de 90% no número de empregos criativos formais *versus* 56% do mercado de trabalho nacional (FIRJAN, 2016).

Mesmo com tudo isso, até o momento o Ministério da Cidadania não tem sido capaz de articular as políticas das diversas pastas, nem mesmo aprovar qualquer proposta de trabalho que priorize o espaço social e o cidadão. O setor cultural passa por um processo de desestabilização e desconstrução que fragilizam sua estrutura e potencial. Os cortes orçamentários se avolumam e inviabilizam a implementação de ações para o setor cultural. Lembramos que o artigo 216-A, que institui o Sistema Nacional de Cultura, determina, em seu parágrafo 217

primeiro, inciso XII, que haja uma *“ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a Cultura”*, e não sua redução.

Os processos de controle e censuras vêm se intensificando nos órgãos voltados para a Cultura, onde a criatividade e a diversidade são tratadas como ideologias contrárias ao grupo governante. Editais são cancelados, servidores exonerados de seus cargos. Quaisquer valores não compreendidos por aqueles no comando das entidades do setor cultural são tratados com improbidade e truculência, desconsiderando o trabalho empreendido em anos anteriores e o avanço promovido pelas ações, programas e projetos para o campo Cultural. Diferenças não são compreendidas por aqueles que comandam as entidades do setor cultural.

Todo o esforço que o país fizer em termos de desenvolvimento econômico será sem efeito para o conjunto da população se não forem considerados os aspectos culturais do desenvolvimento. O mundo contemporâneo caminha para pensar a Cultura como estratégica para o desenvolvimento das nações, não podemos caminhar num sentido diferente. Por mais que se tenha que replanejar os investimentos no país, a Cultura precisa ser colocada em um patamar superior de valorização, posto que o investimento não realizado hoje no setor terá um alto custo para o país posteriormente. Diversos estudos têm apontado a Cultura como determinante social da saúde; chave para a educação; e fator de promoção de segurança pública. Pensando num país melhor, o momento exige um posicionamento direto e concreto pela recondução do Ministério da Cultura à condição de pasta estratégica para o desenvolvimento do país.

Como parte integrante da política neocolonial (disfarçada de “liberal”), a lógica de ceder os equipamentos públicos de Cultura para a iniciativa privada tem avançado como proposta de “solução mágica” para o setor. A discussão sobre modelos de gestão mais adequados não deveria ser confundida com o desfazimento dos instrumentos da salvaguarda, memória e organização do patrimônio Cultural do país, impelindo ao mercado o controle de ações que são essenciais ao desenvolvimento do país, nas dimensões simbólica, econômica e cidadã.

No setor de museus, por exemplo, observa-se uma dinâmica que tem se transformado a partir da criação da Política Nacional de Museus (PNM), em 2003, e da criação do Ibram, em 2009. O campo ganhou estabilidade e maior relevância no conjunto das políticas públicas, consolidando legislação, normatizações, programas, projetos e ações e realizando debates cruciais, tanto no campo nacional quanto internacional. Entretanto, desde 2018 o setor vem sofrendo constante ameaça de uma reformulação privatista-entreguista no modelo de

gestão dos museus públicos.

Responsabilizam-se as gestões institucionais por danos e problemas que têm raiz num modelo de gestão estatal, em que o poder executivo deixa à míngua as instituições e políticas públicas e em seguida as culpabiliza pelo insucesso e desestruturação com que são obrigadas a conviver. O principal problema de financiamento e gestão nas instituições públicas culturais no Brasil, em especial as museais, não é um problema gerencial, mas sobretudo de projeto de sociedade e de modelo de Estado. E é disso que tratavam as MPs nº 850 e 851, que discutiam a transformação do IBRAM em uma Agência, ou mesmo a sua extinção.

Apesar de enfrentar contingenciamento de verbas, quadro de pessoal incompleto, com cerca de 25% dos servidores em ponto de se aposentarem, o Ibram tem sido capaz de elaborar e implementar políticas e ações importantes para o desenvolvimento do campo museal. Para melhoria deste cenário, garantia de maior segurança e modernização para o patrimônio público que abriga, estuda e divulga, o Ibram necessita não de um novo modelo de gestão, mas sim da garantia de maiores investimentos públicos, que permitam a realização de concursos públicos, e a continuidade e aprimoramento dos programas, projetos e ações já desenvolvidos, com a ampliação de seu escopo de atuação para todo o território nacional.

Ao considerar a dimensão política, diante do cenário de incertezas e instabilidade em que vivemos, o conteúdo das propostas encaminhadas nas citadas medidas provisórias demonstrava uma tentativa anunciada e implementada em outros setores do serviço público, de transformação do caráter do Estado, na perspectiva de uma administração mercadológica, ideologicamente referenciada nas teorias do Estado Mínimo e no controle social a partir do mercado.

O exemplo da tentativa de extinção do Ibram mostra uma visão que vem se estruturando a partir do atual projeto vigente no Brasil, que tem num intencional desmonte do aparelho público suas desculpas para políticas de privatização, de desarticulação dos mecanismos de controle estatal sobre as políticas públicas. Essa proposta de Estado visa interesses particulares e setoriais da nossa complexa sociedade e que, no caso do setor cultural, coloca em risco a soberania nacional, o direito à memória e à nossa identidade.

O fato é que nunca se investiu o necessário montante de verbas no orçamento das áreas da Cultura, o que tem promovido um desmonte histórico nos aparelhos públicos, representando uma clara visão de sociedade que tem como projeto o Estado Mínimo e a ado-

ção de um modelo de mercado para a organização social, política e econômica desse setor.

Mais lamentável é não se vislumbrar um espaço de diálogo dos gestores escolhidos para comandarem o setor com os interlocutores da sociedade e servidores que possa viabilizar uma proposta mais sensata para a Cultura. Apesar desses dirigentes avaliarem que a pasta da Secretaria Especial de Cultura não estaria avançando a contento, vislumbram uma acomodação desta no Ministério da Educação, o que certamente não resolverá a necessidade de autonomia e atuação independente do setor, e possivelmente ampliará a confusão administrativa em curso.

Espera-se o reconhecimento de um setor que trata da multipolaridade e diversidade de composição social, étnica e cultural de nosso país. E que as conquistas institucionais alcançadas possam ser retomadas, a fim de que a atuação do governo possa buscar o desenvolvimento integral do país.

capítulo XII

IBGE: mais de 80 anos contribuindo para o desenvolvimento econômico e para as políticas públicas no Brasil

Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Fundações Públicas
Federais de Geografia e Estatística (ASSIBGE-SN)⁶³

⁶³ **Clician Oliveira**, Economista, servidora do IBGE. **Dione Oliveira**, Economista, servidora do IBGE. **Fernando Damasco**, Geógrafo, servidor do IBGE. **Paulo Jannuzzi**, Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence) do IBGE.

○ Brasil seria mais desigual, faminto, pobre, desmatado e menos desenvolvido do que é hoje se não fossem as Estatísticas Públicas e estudos geocientíficos produzidos pelo IBGE.⁶⁴ Parte das conquistas republicanas de universalização da educação básica, do acesso à água, redução da pobreza, promoção do desenvolvimento regional, ampliação da cobertura do emprego formal e da previdência no Brasil deve-se à visibilidade estatística de problemas coletivos e às pesquisas científicas sobre a organização e ordenamento do nosso vasto território.

Assim, a efetividade das políticas socioeconômicas depende de uma série extensa e complexa de fatores, dentre as quais as informações estatísticas e geocientíficas, que cumprem papel instrumental relevante em todas as fases de identificação de demandas sociais à implementação das estratégias da administração pública (Howlett *et al*, 2013; Stiglitz *et al* 2016). Essas políticas, que traduzem a atuação do Estado, se estruturam como sistemas articulados de programas em várias áreas, operados por agentes em diferentes níveis federativos, em contextos com desiguais capacidades de gestão e de perfil socioeconômico de públicos-alvo.

A história recente do Brasil demonstra que as capacidades estatísticas e geocientíficas estão inter-relacionadas com as capacidades dos Estados, na medida em que se reconhece o interesse público dessas informações.⁶⁵ Ou seja, as informações

64 Além do IBGE, o Sistema Estatístico Nacional é composto por inúmeras outras instituições e órgãos subnacionais de planejamento, sob coordenação do instituto oficial de estatística. BRASIL. Lei N° 6.183, de 11 de dezembro de 1974. Dispõe sobre os Sistemas Estatístico e Cartográfico Nacionais, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6183.htm.

65 <https://www.statisticsauthority.gov.uk/archive/national-statistician/ns-reports--reviews--and-guidance/national-statistician-s-guidance/identifying-official-statistics.pdf>

<https://www.statisticsauthority.gov.uk/wp-content/uploads/2016/06/National-Statisticians-Guidance-Management-Information-and-Official-Statistics.pdf>

para serem consideradas oficiais devem assegurar o conhecimento da realidade e o exercício da cidadania. Assim, devem ser um bem público e de domínio público para a sociedade de um modo geral - sendo, portanto, parâmetro para avaliação e tomada de decisões para cidadãos, usuários, mercados, técnicos e gestores - e gerar debates controversos de grande interesse da opinião pública. As informações oficiais de interesse público devem também primar pela pontualidade, eficiência, profissionalismo, independência institucional, cumprimento de normas internacionais, rigor e adequação metodológica.

A tomada de decisões nos setores público e privado melhora em precisão e confiabilidade com base nessas informações. Para que a ação do Estado cumpra seus objetivos específicos, faz-se necessário produzir diagnósticos detalhados, pesquisas de avaliação de processos, de resultados de programas e externalidades negativas, combinando metodologias e formatos plurais de participação da sociedade. Além disso, os dados estatísticos podem expor as deficiências das políticas e dar lugar a exigências de mudança (Dargent et al, 2018, pg.14). Isso fortalece processos democráticos aumentando a capacidade do controle social sobre a administração pública e evita desvios de propósitos politicamente acordados.

Em que pese a relevância dessas informações para o país, o IBGE e outros centros produtores de informação e conhecimento têm vivenciado um ambiente de forte deslegitimação institucional e de contenção de recursos nos últimos anos, em particular, desde o início do governo Bolsonaro/Guedes. Este texto procura sistematizar subsídios para promoção de um debate mais amplo e plural sobre os **riscos de um apagão estatístico no país** - pela **descontinuidade** de séries históricas de longa data e pela **interferência** política na agenda técnica de trabalho, planejamento e conteúdo temático de pesquisas - com consequências gravosas na agenda de Políticas Públicas e Desenvolvimento do Brasil no século XXI.

1. O Dimensionamento de Demandas para Políticas Públicas

Estatísticas públicas embasam o dimensionamento de questões socioeconômicas latentes na sociedade que, vocalizadas adequadamente, podem entrar na agenda prioritária de governo e na disputa pela alocação de recursos orçamentários. Indicadores, de um lado, instrumentalizam as demandas da sociedade civil organizada - como partidos políticos, sindicatos, associações patronais, associações comunitárias, movimentos populares e imprensa - e, de outro, oferecem aos pesquisadores e gestores uma representação

estruturada passível de ser avaliada comparativamente com outras demandas concorrentes. A fome, a pobreza, o baixo desempenho escolar, os problemas no acesso a serviços de saúde, a drogadição, a violência, o crescimento econômico, a distribuição de renda, o desemprego, a inflação e várias outras iniquidades compõem o debate na opinião pública, proposição de políticas e programas, a orientação do investimento público e privado em infraestrutura urbana e serviços e a possibilidade de controle social dos programas governamentais de um país.

Assim, as estatísticas públicas no Brasil têm sido fundamentais na formulação de políticas governamentais nos seus três níveis, ao permitirem a elaboração de diagnósticos socioeconômicos com abrangência temática, detalhe territorial e comparabilidade histórica (Jannuzzi, 2017). O fortalecimento da capacidade estatística de um Estado compreende uma estratégia importante e necessária para utilizar com eficiência os recursos públicos, monitorar as ações da burocracia e manter políticas eficazes. Além disso, a produção de estatísticas confiáveis também permite ao governo avaliar a economia e tomar decisões justificáveis, fomentando determinados setores ou verificando o impacto das medidas adotadas (Dargent *et al*, 2018, pg.10).

O conhecimento da realidade socioeconômica é o ponto de partida para a ação pública. Este conhecimento se constitui pela análise do passado e do presente da sociedade, assim como se consideram comparações com outras sociedades. Uma parcela imensa de informações, conforme mencionado, é fornecida por levantamentos estatísticos de variáveis selecionadas em cada área. Há, de modo geral, dois grandes temas de política pública: o econômico e o social. Obviamente, estão inter-relacionados e possuem grandes interseções. Porém, adota-se no presente texto essa sistematização para melhor adequação didática. O G do IBGE, mais do que instrumento de georreferenciamento de dados estatísticos, integra áreas de conhecimento e realiza discussões teórico-analíticas que possuem o território em si como outro objeto.

2. Contribuições para políticas econômicas

Em sua evolução histórica, o capitalismo não abriu mão de sua associação com o Estado. Além da função clássica da contenção social, também cumpriu a função de emissão e controle da moeda e cobrança de impostos. Autores da escola da economia política clássica pautaram, além do tema da origem da riqueza, sua distribuição. Durante a revolução

industrial na Grã-Bretanha, várias questões se firmaram como agenda de pesquisa da ciência econômica nascente e como agenda política, buscando influenciar a ação pública, questionando a distribuição desigual do produto social resultante das forças de mercado. Por isso, a força de trabalho passa também a constituir um espaço particular de gestão pelo Estado (Brunhoff, 1977), regulando-se diretamente a jornada, salários, condições de trabalho, etc, especialmente pelo reconhecimento da assimetria de poder nas negociações do contrato de trabalho entre trabalhador e capital.

Contudo, somente no século XX, após a crise dos anos 20, o keynesianismo propõe, como âmbito de análise, a macroeconomia e abre-se nova agenda de pesquisa e o desenvolvimento de métodos de mensuração de agregados econômicos. Deste modo, o crescimento econômico e a geração de emprego se impuseram como prioridade na agenda política, levada a cabo pela ação pública. A partir de então, compõe a atividade do Estado a elaboração e aprimoramento constante de um conjunto de estatísticas, atualmente denominado Sistema de Contas Nacionais (SCN), que permite a avaliação empírica do nível de renda, sua distribuição pela ótica da demanda (consumo, gastos do governo, investimentos e comércio exterior), da produção (agricultura, indústria e serviços) e da renda (lucro, salários e renda), a fim de reduzir as incertezas e encorajar investimentos produtivos e a alocação dos recursos públicos.

O SCN compõe o programa de trabalho do IBGE e inclui o cálculo do Produto Interno Bruto (PIB), da Matriz de Insumo-Produto, de indicadores de síntese e de variáveis-chaves para os objetivos da política macroeconômica e para análises comparativas, cuja evolução afeta o cotidiano da vida de toda a população brasileira. A metodologia do SCN segue a recomendação internacional *System of national accounts 2008* (SNA 2008)⁶⁶ e o sistema possui dois elementos fundamentais na sua construção: *atividades* (conjuntos de agentes do processo de produção) e *produtos* (conjunto de bens e serviços). Esses elementos correspondem, em primeiro lugar, às Contas Econômicas Integradas (CEI), que compreendem os eventos essenciais da vida econômica - produção, consumo, acumulação e riqueza -, fornecendo uma representação desse conjunto de fenômenos e das suas inter-relações. Em segundo, as Tabelas de Recursos e Usos (TRU), cujo principal objetivo é a análise dos fluxos de bens e serviços, dos aspectos básicos do processo de produção (estrutura de insumos e estrutura de produção de produtos por

66 Metodologia disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98142.pdf>.

atividade) e da geração da renda.

Esse conjunto de estatísticas é estimado a partir de um sistema de pesquisas domiciliares, por empresas, amostrais ou cadastrais. Dentre essas pesquisas por empresa, podemos citar Pesquisas Anuais do Comércio, Serviços, Indústria e Indústria da Construção (PAC, PAS, PIA e PAIC), as pesquisas do setor agrícola e pecuário (PAM e PPM), além das informações provenientes do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE), que se baseiam nos registros administrativos Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) e o Censo Agropecuário. Essas estatísticas, além de integrarem o SCN, permitem a análise do dinamismo do mercado e o grau de diversificação da estrutura produtiva do país, especialmente quando associadas a informações fornecidas pela Pesquisa de Inovação (PINTEC), que descreve e avalia as políticas tecnológicas e de produção de conhecimento científico e as trajetórias das tecnologias desenvolvidas em território brasileiro.

Além disso, o Sistema é produzido nas versões trimestral, anual e também com recorte para estados e municípios. Em sua versão trimestral, o Sistema de Contas faz uso de outro conjunto de informações, essas de caráter conjuntural, elementos fundamentais para o monitoramento e elaboração da política econômica de curto prazo, tais como o Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA), as Pesquisas Mensais da Indústria, Comércio e Serviços (PIM, PMC e PMS), o Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA) e a taxa de desocupação (PNAD-C), entre outras.⁶⁷

Ressalte-se, por fim, que as análises dos ciclos econômicos de curto prazo têm balizado a gestão da política econômica nacional. Considerando-se a adoção do tripé macroeconômico nas últimas décadas para orientação das tomadas de decisões sobre políticas monetária e fiscal (meta de inflação, superávit fiscal, taxa de câmbio), as informações conjunturais produzidas pelo IBGE, especialmente o índice de preços, o crescimento do produto e a taxa de desocupação são centrais para fazer escolhas justificáveis e manter a credibilidade de determinadas políticas, tais como as políticas monetária, fiscal, de ciência e tecnologia, industrial, etc. Ao se constituir um sistema harmonizado, as informações econômicas, produzidas pelo IBGE, auxiliam o Estado no cumprimento de seus objetivos dentro de um projeto de desenvolvimento nacional, fornecendo potentes instrumentos para elaboração de diferentes diagnósticos, monitoramento de ações e resultados de programas por meio de

⁶⁷ Metodologia disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=conceitos-e-metodos>

indicadores, investigação de potenciais impactos, valendo-se de uma combinação plural de metodologias.

3. Os Censos Demográficos e sua importância para a ação pública nos três níveis de governo

Tendo em vista os conflitos sociais decorrentes das transformações econômicas concentradoras de riqueza e de poder não sustentáveis ambientalmente, a ciência econômica moderna permanece se reatualizando quando são reascendidas teses neomalthusianas (baseadas nas formulações de Thomas Malthus), segundo as quais há *“disparidade entre a oferta e demanda de alimentos, em um cenário de contínuo crescimento populacional. A perspectiva de fome e miséria colocaria, assim, a sociedade em grande risco, exigindo políticas de controle demográfico.”* (Dargent et al, 2018, pg.9). De tal forma que as questões político-sociais, associadas ao dinamismo demográfico apocalíptico, se reposicionam continuamente dentro do desenvolvimento do capitalismo e das correlações de forças dos interesses que compõem as sociedades, buscando interpretar as atuais questões socioambientais e formular ações públicas a elas relacionadas.

Nesse contexto, contabilizar o tamanho da população cumpre uma função normativa no sistema político de cada país, como a quantificação da demanda de bens e serviços públicos e privados. Pela comparação dos dados levantados em distintas oportunidades e localidades, como observado por Oliveira (2003), os Censos Demográficos - a principal pesquisa demográfica - refletem a ‘cara’ da sociedade, a agenda de perguntas de seu tempo e do governo no momento de sua realização, além de projetar o sonho de cada nação no futuro imediato, ao explicitar novas demandas de políticas e a assertividade das ações estatais realizadas até então. Assim, o primeiro Censo brasileiro, realizado em 1872, levantou apenas 14 quesitos de informação, entre características demográficas, religião, profissão e condição civil (livre ou escravo).⁶⁸ Em 2010, o Censo dispôs de mais de 90 quesitos no questionário, ampliando consideravelmente a caracterização socioeconômica da população, dos domicílios e entorno da moradia.⁶⁹

68 O país conta com informações levantadas há quase 150 anos, se for considerada a realização do primeiro Censo Demográfico em 1872, ao final do Império, quase 20 anos depois do início de seu planejamento, tendo em vista as resistências da elite latifundiária e escravocrata da época.

69 Para citar um campo específico de políticas - trabalho e formação -, foi fundamental dispor nas últimas décadas de dados municipais sobre existência de trabalho infantil - e do tipo de ocupação exercida pelas crianças -, estrutura ocupacional (para fins de identificação de

Além da abrangência temática, a cobertura nacional e a ampla capacidade de desagregação geográfica e por grupo sociodemográfico tornam o Censo uma fonte de grande utilidade para o planejamento público, nas três esferas de governo, adequados aos seus tamanhos, aos volumes de recursos e aos objetivos políticos dos diferentes níveis. Os Censos têm, dessa forma, contribuído inequivocamente para desvelar a pobreza e outras desigualdades sociais no território nacional, nos municípios e seus bairros. Podem, ainda, serem estimadas demandas sociais universais a serem atendidas nas áreas da saúde, educação e emprego, assim como o tamanho do público-alvo específico de alguns programas sociais focalizados. Além disso, os dados censitários possibilitam delimitar, em uma escala inframunicipal, as áreas não atendidas por serviços públicos, os bolsões de miséria, os pontos ou manchas urbanas que requerem programas de ação pública. Também é possível computar indicadores sociais para segmentos populacionais específicos por raça/cor ou ciclo geracional (crianças, jovens, adultos e idosos).⁷⁰

O Censo brasileiro é, em termos internacionais, um dos mais detalhados e baratos (Silva, 2019). Não se trata de um “*capricho jaboticabino*”, mas sim uma decorrência das lacunas e deficiências dos sistemas municipais de informação e cadastros públicos. Os Censos constituem fonte quase que exclusiva de informação para planejamento e formulação de políticas em âmbitos regional e local, uma vez que os cadastros e registros administrativos públicos na esfera municipal apresentam problemas de atualização, harmonização conceitual e tecnológica e confiabilidade, não têm cobertura espacial ou populacional abrangente ou ainda não dispõem de referenciamento geográfico. Em alguns países mais ricos, de população de algumas dezenas de milhões, em que a cobertura dos registros de nascimentos, casamentos, mobilidade residencial e óbitos é universal, os levantamentos censitários vêm sendo abandonados. Esse não é certamente o caso do Brasil de 2020.

Para além dessas finalidades, os Censos permanecem como fonte fundamental para contabilizar o tamanho da população brasileira e

base sindical e necessidades de qualificação profissional), perfil setorial das atividades econômicas (para projetos de desenvolvimento local e regional) e caracterização das relações de trabalho (para dimensionamento da informalidade em nível local).

70 Essa granularidade territorial do Censo Demográfico pode explicar, em alguma medida, a reconhecida focalização do programa Bolsa Família junto à população mais pobre (Campello; Falcão, 2014). Aplicativos de consulta às estatísticas de pobreza e vulnerabilidade social, com desagregação em áreas de ponderação, foram disponibilizados para que equipes municipais do Cadastro Único de Programas Sociais e da Assistência Social pudessem chegar aos públicos-alvo das políticas de desenvolvimento social, no campo e nas periferias das maiores cidades (Jannuzzi et al., 2014).

seu perfil em termos de sexo, idade, raça/cor e religião. Não menos importante é o fato de que os levantamentos censitários cumprem função normativa importante no sistema político - na definição de vagas de representação legislativa - e no sistema tributário - na repartição dos recursos arrecadados em impostos pelo setor público (Hakkert, 1996).

4. A Contribuição na Avaliação da Capacidade de Gestão de Políticas Públicas

As dimensões continentais e a estrutura federativa do Brasil implicam no desenho de políticas que atendam às demandas sociais, porém adequados à estrutura de gestão existente. Propostas meritórias com formulações consistentes podem ser inviabilizadas pela baixa capacidade de gestão de agentes encarregados de algum ponto de sua operacionalização em municípios, estados ou departamentos de um determinado Ministério. Enfim, além de um bom diagnóstico socioeconômico, o sucesso de um programa depende da disponibilidade de informações acerca da capacidade de gestão e dos agentes públicos envolvidos, nos diferentes contextos de atuação. Indicadores de estrutura de gestão e de oferta de serviços referem-se, principalmente, à caracterização dos recursos humanos (dimensionamento, formação, valores, etc.), dos equipamentos sociais usados (adequação física, acessibilidade, cobertura territorial, etc.) e dos recursos orçamentários (suficiência, regularidade de desembolso, etc.).

Essas são as principais contribuições das edições anuais da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic, desde 1999, e da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais - Estadiv, desde 2012. Esses levantamentos, realizados em todas as prefeituras e estados do país, permitem, por meio de indicadores, retratar o grau de participação e controle popular da ação pública e caracterizar o estágio de desenvolvimento institucional das atividades de planejamento e das capacidades de gestão. A pesquisa tem sido usada por Ministérios para levantar, em suplementos específicos anuais, aspectos da gestão municipal necessários ao embasamento de programas e políticas federais, como no caso da cultura, esportes, assistência social, segurança alimentar, inclusão produtiva, direitos humanos, assim como a execução da política de assistência social e a agenda ambiental em nível subnacional. Vale mencionar também que a estratégia de formação técnica de agentes locais de inclusão produtiva - formulada em 2014 para implementação a partir de 2015 - valeu-se fortemente do levantamento da Munic 2014, sobre

as iniciativas municipais e estaduais nesse campo setorial de política, como revela o material desenvolvido pelo Cegov (2016).

O monitoramento e avaliação de políticas e programas sociais – outra atividade crucial para efetividade dos mesmos – têm sido viabilizados, sobretudo, com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, seus suplementos temáticos específicos e, mais recentemente, com a PNAD-Contínua. Desde que foi criada, em 1967, com o objetivo de captar informações para acompanhamento da conjuntura do mercado de trabalho, a PNAD vem expandindo seu escopo investigativo e sua representatividade no território nacional (IBGE, 2015). Várias temáticas de interesse da agenda das políticas públicas foram investigadas ao longo das edições anuais da pesquisa, tais como trabalho infantil, situação do menor, ensino supletivo, acesso a serviços de saúde, acesso a programas sociais, vitimização, segurança alimentar e, mais recentemente, acesso às tecnologias da informação e comunicação, inclusão produtiva e cuidados da primeira infância. Sua amostra foi aumentando de modo a cobrir a totalidade do território brasileiro e permitir a computação de estatísticas e indicadores sociais com razoável precisão.⁷¹

Os indicadores sociais produzidos com a pesquisa têm sido fundamentais para atualizar os retratos dos Censos Demográficos na proposição de novas políticas e programas públicos nos Ministérios. Se essas pesquisas têm limitações no acompanhamento de programas específicos, é fato que permitem avaliações bastante robustas de efeitos integrados de conjuntos de políticas sociais, em diferentes contextos regionais, públicos e escalas geográficas. A PNAD tem sido imprescindível nas avaliações anuais do Plano Plurianual dos governos federal e estaduais (Brasil, 2010), na produção de relatórios de acompanhamento das agendas de compromissos internacionais ou de desenvolvimento, como os Relatórios de Acompanhamento dos Objetivos do Milênio (IPEA, 2014) e mais recentemente dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).⁷²

71 As informações disponíveis anualmente sobre inserção ocupacional, perfil educacional, condições de moradia e características demográficas subsidiaram um volume incontável de estudos acadêmicos (Oliveira; Simões, 2005).

72 Para citar usos instrumentais mais recentes em políticas públicas (Jannuzzi 2019), vale destacar o papel da PNAD na legitimação da agenda de combate à fome nos anos 2000, por meio das ações do Fome Zero, Bolsa Família e Plano Brasil Sem Miséria (Brasil, 2016). O suplemento sobre insegurança alimentar de 2004 mostrou que, embora a desnutrição infantil estivesse em patamares bastante baixos – como revelado pela Pesquisa de Orçamento Familiar de 2002/03 –, a situação potencial e efetiva de restrição alimentar acometia quase um quinto das famílias brasileiras. Os suplementos de acesso a programas sociais em 2004, 2006 e 2014 permitiram avaliar a cobertura do programa Bolsa Família, mostrar sua adequada focalização e desmistificar falsas assertivas acerca do nível da fecundidade e da partici-

5. Geografia Pública para a construção da cidadania

A história do IBGE está intimamente relacionada à construção do conhecimento geográfico do e sobre o país, isto é, um olhar comprometido com a interpretação do território brasileiro, nos seus quadros mais diversos de estruturação da paisagem e de configuração dos espaços de estruturação da vida nas áreas rurais e urbanas que compõem o país.

Esta necessidade, advinda do interesse geopolítico de integração nacional da ditadura varguista, conformou uma escola de geografias do Estado, que se materializou em três grandes eixos. O primeiro deles é caracterizado pelo conjunto de conhecimentos em torno da geodésia e das formas de representação do espaço, extremamente ligadas ao controle do território brasileiro e à capacidade de gestão. O segundo eixo, relacionado ao levantamento sistemático dos recursos naturais, acompanhando o movimento de diversificação das atividades produtivas e ao discurso da sustentabilidade. O terceiro está mais relacionado à produção de estudos, análises, cadastros e sistematizações sobre o território brasileiro, seja para viabilizar e dar corpo espacial às estatísticas, seja para sustentar o planejamento territorial nacional.

Seja como for, essa estrutura tripartite conformou o conjunto que se convencionou chamar, após a década de 1980, de produção geocientífica do IBGE. A partir da década de 2000, no entanto, a diversificação das estatísticas e a inserção das tecnologias de georreferenciamento, GPS e as imagens de satélite, obtidas mais rapidamente, revolucionaram a produção dessas informações, integrando-as mais profundamente com as demais áreas da instituição. Essa mudança paradigmática abriu caminho para uma renovação de métodos e conceitos na produção geocientífica, consolidando um novo momento que pode ser definido por:

- **Georreferenciamento das informações estatísticas e dos registros administrativos**, de modo que todo dado passe a ter um ponto específico no espaço, viabilizando uma série de estudos e análises de caráter territorial, capazes de sustentar o desenvolvimento de políticas públicas territorializadas;
- **Desenvolvimento de estudos geográficos em diferentes**

pação econômica das famílias mais pobres, como revela a coletânea organizada por Neri e Campello (2013). Os indicadores de pobreza monetária computados pelas edições anuais da pesquisa também foram fundamentais no monitoramento – e corroboração – do Bolsa Família, como argumentado por Rocha (2012), e permitiram constatar a efetividade da estratégia de combate à fome e pobreza extrema no período.

escalas, sobre os espaços urbanos e rurais, as articulações entre os territórios, a hierarquia entre as cidades, os arranjos espaciais da população, as classificações do território, identificação de tipos territoriais e áreas habitadas por povos e comunidades tradicionais e grupos populacionais específicos, dados esses que dirigem e orientam a definição de políticas públicas em diferentes escalas de governo e organização da sociedade;

- **Estudos ambientais em diferentes níveis de articulação das disciplinas geocientíficas** (geologia, geomorfologia, pedologia, hidrologia, etc.), de modo a subsidiar o planejamento de políticas públicas relacionadas à mitigação da degradação ambiental, à prevenção de desastres ambientais e ao alcance de metas e objetivos globais de sustentabilidade;
- **A consolidação de um Sistema Cartográfico Nacional**, oferecendo ao país um conjunto de bases cartográficas oficiais, em diferentes escalas, confiáveis e comprometidas com parâmetros internacionais de qualidade, que possam servir de referência para o planejamento de diversas ações no território brasileiro, desde grandes operações de logística, deslocamentos e até a tomada de decisão em relação à distribuição de equipamentos e empreendimentos públicos e privados.

Tais eixos de produção do conhecimento geocientífico, entretanto, precisam necessariamente estar comprometidos com a construção de uma Geografia Pública, isto é, que sejam patrimônio de toda a sociedade e cujo conhecimento, mais que ferramenta exclusiva para a gestão do Estado, seja cada vez mais apropriado como instrumento de emancipação social para o exercício da cidadania de todos os residentes no Brasil, entendendo que *“é impossível imaginar uma cidadania plena que prescindia do componente territorial. (...) A sociedade civil é, também, território e não pode se definir fora dele”* (Santos, 2007, p. 151).

6. Considerações Finais: austeridade fiscal, voluntarismo e o risco de apagão estatístico

Pelas características de seu sistema estatístico e a natureza estruturante de seu sistema de proteção social, o Brasil é, sem dúvida, um caso em que a produção ampliada e regular de indicadores sociais tem cumprido papel fundamental para formulação e legitimação de políticas públicas. Se não houvesse censos demográficos, realizados de forma regular há 80 anos, se não tivessem sido criadas, há 50 anos, a PNAD e, há quase 20 anos, a Munic, os avanços sociais observados no país certamente seriam menores. As políticas públicas não teriam

a cobertura e impacto social que muitos estudos têm demonstrado. (Simões; Alkmim, 2017).

Nesse sentido, dado esse “histórico de serviços”, são preocupantes os rumores de que o questionário do Censo 2020 teria que ser significativamente reduzido para se adequar às contingências orçamentárias do presente. Se é necessário garantir maior eficácia, efetividade e economicidade na aplicação dos recursos públicos, não parece que excluir quesitos de informação tão relevantes pode ajudar, em médio e longo prazo, nesse objetivo. A economia de recursos no curto prazo vai significar dez anos de estimação mais imprecisa de públicos-alvo de políticas, implicando sobre ou sub dimensionamentos dos investimentos públicos e privados em equipamentos de saúde, creches, transporte urbano, para citar alguns dos setores mais afetados pela perda de capacidade de planejamento e avaliação. Eficiência e efetividade seriam certamente comprometidas, justamente no momento em que as políticas públicas começam a superar problemas básicos de implementação. Vale lembrar um episódio recente bastante semelhante: a retirada de quesitos que investigavam mais profundamente o uso de agrotóxicos no Censo Agropecuário de 2017, o que limita bastante a possibilidade de regulação estatal e desenho de intervenções públicas em saúde para mitigar as consequências abusivas desses produtos.

Argumenta-se que os cortes no orçamento federal para o Censo poderiam, em tese, ser compensados pela disponibilidade de Registros Administrativos. No entanto, dados do Cadastro Único de Programas Sociais, o censo escolar do Inep e dados do Sistema Único da Saúde, por exemplo, referem-se a acesso a serviços e não propriamente à demanda social captada nos domicílios no vasto território brasileiro, onde alguns dos serviços públicos apresentam problemas de cobertura e regularidade de oferta.

Informação de boa qualidade, para propósitos tão abrangentes como os demandados para as políticas públicas no Brasil, tem um custo elevado de produção. Afinal, nos censos demográficos, são mais de 150 mil pessoas mobilizadas, percorrendo as ruas, vielas e zona rural em todos os mais de 5,5 mil municípios do país, com treinamento detalhado do pessoal recrutado durante os três ou quatro meses previstos de coleta de dados. É uma experiência muito diferente de países menores, menos populosos ou de nível educacional elevado, onde as entrevistas podem ser realizadas pelos professores da rede pública ou os questionários preenchidos pela Internet.

O cenário de austeridade fiscal dos próximos 20 anos representa grande risco para a realização do Censo Demográfico 2020, assim

como todas as demais pesquisas do IBGE, configurando o que se tem chamado de apagão estatístico. A ameaça à capacidade de produção estatística do Instituto se dá por três vias: i) pela restrição orçamentária, ii) pela redução drástica do quadro de pessoal efetivo do órgão e iii) pelas intervenções na produção técnica pelo governo e pelo parlamento.

A primeira ameaça não é novidade para a Instituição, dado o adiamento recorrente de pesquisas, inclusive a suspensão da Contagem de População 2015. Entretanto, a Emenda Constitucional 95, que impõe um apagão orçamentário no gasto federal, amplifica o risco de apagão das pesquisas do IBGE a patamares nunca antes vistos e de consequências irrecuperáveis para as estatísticas do país.

A segunda ameaça representa grande risco, por apontar perda da memória institucional e do conhecimento acumulado pela Instituição, tão importantes para a garantia dos princípios fundamentais das estatísticas e das boas práticas. A construção de uma burocracia estável foi fundamental para a consolidação da capacidade estatística do IBGE (Dargent et al, 2018). O apagão de pessoal técnico, pela não realização de concurso e adequação de sua carreira funcional, é outro fator a potencializar o apagão estatístico. Atualmente, 57% da força de trabalho do IBGE é constituída de trabalhadores temporários.

A terceira ameaça se refere à intervenção governamental, através da direção do IBGE, fragilizando seu perfil de instituição de Estado, tal como tem ocorrido na questão do Censo Demográfico 2020, em que a direção indicada pelo governo Bolsonaro alterou aspectos fundamentais do planejamento que já estava sendo desenvolvido desde 2015, inclusive o questionário e seu escopo temático, bem como o formato da coleta. Outro exemplo do caráter intervencionista do momento atual se reflete em duas leis, uma aprovada e outra em tramitação no Congresso Nacional. A primeira obrigou o IBGE a coletar o autismo no censo;⁷³ a segunda⁷⁴ pretende alterar o conceito de ocupação adotado para os levantamentos estatísticos oficiais. Independente do mérito dessas leis, é grave a definição de temas e metodologias sem a avaliação e o diálogo com o corpo técnico do IBGE. Trata-se de um ataque à autonomia do Instituto, um verdadeiro apagão técnico.

Nenhum Estado, por menor que seja sua ambição civilizatória, pode prescindir das estatísticas, das informações sobre o “estado do

73 <https://www.camara.leg.br/noticias/562740-sancionada-lei-que-inclui-dados-sobre-autismo-no-censo-2020/>

74 <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1539833>

Estado”. O pacto progressista e amplo - vocalizado pela Constituição Federal de 1988 - e a promoção dos objetivos civilizatórios da Agenda 2030, requer instituições públicas com competência técnica, recursos orçamentários e independência político-institucional à altura dos desafios a enfrentar.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SAGI: informação e conhecimento para as políticas de desenvolvimento social**. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2016.

BRUNHOFF, S. **Estado e Capital: uma análise da política econômica**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1985.

CAMPELLO, T.; FALCÃO, T. Fim da miséria é só o começo. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Org.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2014. p.793-822.

DARGENT, E.; LOTTA, G.; MEJÍA-GUERRA, J. A.; MONCADA, G. A quem importa saber?: A economia política da capacidade estatística na América Latina. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2018. 121p. Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/quem-importa-saber-economia-politica-da-capacidade-estatistica-na-america-latina>. Acesso em: set. 2019.

HAKKERT, R. **Fontes de dados demográficos**. Belo Horizonte: Abep, 1996.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública, seus ciclos e subsistemas**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2013.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD: um registro histórico 1967-2015**. Rio de Janeiro, 2015.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: 5º Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília, 2014.

JANNUZZI, P. M. *et al.* Construindo mapas de pobreza, serviços públicos e de oportunidades para o Plano Brasil Sem Miséria. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, n. 19, p. 78-87, 2014.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. 6. ed. rev. e ampl. Campinas: Alínea, 2017.

JANNUZZI, P. M. Estatísticas e Políticas Públicas orientadas por evidências no Brasil: o caso das políticas de desenvolvimento social

nos anos 2000. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 64, n. 1, p. 37-54, jan./jun. 2019.

MAGNI, Ana Carla. **Flexibilização e precarização nos serviços públicos: o caso do IBGE**. 2016. 1 recurso online (395 p.). Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/320950>>. Acesso em: 31 ago. 2018.

NERI, M.; CAMPELLO, T. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

OLIVEIRA, J. S. **“Brasil mostra a tua cara”**: imagens da população brasileira nos censos demográficos de 1872 a 2000. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas, 2003 (Textos para discussão).

OLIVEIRA, L. A. P.; SIMÕES, C. C. S. O IBGE e as pesquisas populacionais. *Revista Brasileira de Estudos da População*, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 291-302, jul./dez. 2005.

ROCHA, S. **Transferências de renda no Brasil: o fim da pobreza?** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SANTOS, M. O espaço do cidadão. 7ª ed. São Paulo: Edusp, 2007.

SENRA, N. et al. **O desafio de retratar o país: entrevistas com os presidentes do IBGE no período de 1985 a 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

SIMÕES, A.; ALKMIM, A. C.; SANTOS, C. Passado, presente e futuro da produção e análise dos Indicadores Sociais no IBGE. In: SIMÕES, A.; ALKMIM, A. C. **Indicadores sociais: passado, presente e futuro**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. p.17-27.

STIGLITZ, J. E.; SEN, A.; FITOUSSI, J. P. **Mis-measuring our lives: why GDP doesn't add up**. New York: New Press, 2014.

SILVA, P.L.N. **Censo 2020: o Resgate!** Brasília: Câmara dos Deputados, Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, sessão “Restrições ao censo 2020 e seus impactos nas políticas públicas da pessoa idosa”, 29 mai. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zcWrD8yjjDo>.

capítulo XIII

Empresas Públicas: mitos e fatos

Comitê Nacional em Defesa das Empresas Públicas⁷⁵

⁷⁵ **Maria Rita Serrano**, mestre em Administração de Regionalidades e Organizações, pela USCS. Autora dos livros: O desenvolvimento socioeconômico de Rio Grande da Serra (2007) e Caixa, banco dos brasileiros (2018). Coautora do livro Se é Público é Para todos (2018). Conselheira de administração da Caixa eleita pelos empregados. Coordenadora do Comitê Nacional em Defesa das Empresas Públicas. Conselheira na Feneae.

A evolução da economia mundial demonstrou que a concorrência jamais seria perfeita, que haveria grandes assimetrias e hierarquias de informações e posições entre empresas e consumidores, que monopólios e oligopólios dominariam os mercados e que o equilíbrio geral propalado pelas teorias dominantes não seria a situação normal.

A economia capitalista teria uma dinâmica cíclica, com períodos de expansão alternados com crises. Marx, Keynes e Schumpeter explicaram de diversas maneiras os movimentos cíclicos da economia, exigindo a ação governamental para compensar as imperfeições no funcionamento dos mercados (Pestana, 2019).

Essas polêmicas não são meramente teóricas e contaminaram a dinâmica política na evolução do papel do Estado e no jogo de disputa pelo poder. No nascedouro do capitalismo, o papel do Estado era mínimo. Não havia sequer sistemas públicos de educação, saúde e previdência. E a intervenção econômica dos governos se limitava a assegurar a liberdade de mercados e a estabilidade das moedas.

Uma das características das transformações do campo teórico na era neoliberal foi a centralidade da polarização entre estatal/privado. A crítica ao “estatismo”, paralelamente à apologia do mercado, dos espaços privados, da “sociedade civil”, teve como principal efeito – além da desvalorização do primeiro em favor dos segundos – o deslocamento de outro elemento da polarização: o público.

Esse deslocamento trouxe vantagens fundamentais para o novo modelo hegemônico e seu discurso teórico, promovendo uma polarização cujos termos, por si mesmos, já favorecem a exaltação do polo em que se funda o discurso neoliberal, pela desqualificação do Estado, pela promoção da centralidade do mercado, para o que é fundamental fazer desaparecer a esfera pública.

Politicamente, o primado do público representou a expansão dos

poderes de intervenção do Estado, sua capacidade de regulação do mercado, como contraponto ao movimento histórico que viu surgir a classe burguesa e as relações mercantis a que ela abriu caminho. Para Hegel, as épocas de decadência histórica seriam aquelas em que se manifestasse a supremacia do direito privado – como na idade imperial romana, que se movimentava entre o despotismo público e a liberdade da propriedade privada; na idade feudal, em que as relações políticas eram de caráter contratual, com a inexistência do Estado. As épocas de progresso seriam aquelas em que o direito público se vingaria do privado, como a Idade Moderna, que presenciava o surgimento do Estado territorial e burocrático mais ou menos weberiano (Sader, 2018).

1. Estatais pelo Mundo

As empresas estatais foram sendo criadas no Estado Capitalista contemporâneo, em diversas áreas de atuação e formas jurídicas. A atual configuração do Estado capitalista posiciona-se no centro das estratégias de acumulação simultânea de recursos de poder político-econômico, cumprindo as chamadas “funções Keynes-shumpeterianas”, referentes aos cuidados com a estabilidade global do sistema (“funções keynesianas” como a garantia de estabilidade geral do ambiente macroeconômico) e com as políticas de geração de complexidade econômica, de criação de novos ciclos de acumulação (“funções shumpeterianas” de garantia de incentivo a novos ciclos de inovação tecnológica e acumulação). Tais funções Keynes-shumpeterianas agem nas duas pontas do sistema econômico, tornando-o vivo em condições de operabilidade e propulsionando-o rumo a novas fases (Octaviani & Nohara, 2019).

Entre essas duas extremidades, entretanto, há diversas outras infraestruturas econômicas criadas e operadas diretamente pelos Estados nacionais, que dizem respeito às definições concretas de seus “estilos nacionais de capitalismo”. Por isso, os distintos Estados capitalistas – sempre em competição entre si por melhores posições no sistema econômico mundial – mobilizam enormes quantias de capital, quer como “Receita Pública”, “Dívida Pública” ou “gasto público” (Octaviani & Nohara, 2019).

Um exemplo dessa realidade mundial é a presença forte e ativa do setor de empresas públicas. Sua atuação em vários setores cumpre papel estratégico para os respectivos governos nacionais. Das dez maiores empresas do mundo, tendo-se como referência o valor total do ativo detido, segundo a revista Forbes, em 2018, 60%

são empresas estatais, pertencentes a países como China, Estados Unidos e Japão (Forbes, 2018):

- i. **ICBC** – China; banco comercial e industrial; com ativos na ordem de US\$ 4,2 trilhões;
- ii. **China Construction Bank** – China; banco comercial: com ativos na ordem de US\$ 3,6 trilhões;
- iii. **China Agricultural Bank** – China; banco agrícola; com ativos na ordem de US\$ 3,4 trilhões;
- iv. **Fannie Mae** – Estados Unidos; atuante no mercado de hipotecas; com ativos na ordem de US\$ 3,3 trilhões;
- v. **Bank of China** – China; banco comercial; com ativos na ordem de US\$ 3,2 trilhões;
- vi. **Japan Post Holdings** – Japão; conglomerado com atuação em setores como transportes, postal, banco comercial e seguros; com ativos na ordem de US\$ 2, 5 trilhões.

Tais conglomerados estatais superam, ainda segundo os dados da Forbes para ativos detidos em 2018, gigantes de tecnologia da informação, da indústria farmacêutica ou da indústria do entretenimento: **Apple**, com ativos na ordem de US\$ 367,5 bilhões; **Facebook**, com ativos na ordem de US\$ 88,9 bilhões; **Amazon**, com ativos na ordem de US\$ 126,4 bilhões; Microsoft, com ativos na ordem de US\$ 245,5 bilhões; Bayer, com ativos de US\$ 92,7 bilhões; e **Wall Disney**, com ativos de US\$ 97,9 bilhões.

Os Estados capitalistas contemporâneos produziram também empresas estatais multinacionais, que operam estratégias econômicas em defesa de suas economias para além de suas fronteiras. A United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD, em relatório de 2017, identificou aproximadamente 1.500 “Estatais Multinacionais” com mais de 86 mil filiais ao redor do mundo, sendo a Europa detentora de um terço do total.

Segundo a agência, as Estatais Multinacionais foram criadas por seus Estados soberanos com objetivos específicos, como implementar escolhas estratégicas de desenvolvimento, lidar com políticas públicas econômicas para além da perspectiva microeconômica ou de curto prazo, controlar recursos estratégicos ou adotar medidas de segurança nacional. As estatais devem implementar objetivos nacionais e coletivos, que as estruturas empresariais privadas, individuais, centradas no auto interesse e operando a partir da micro racionalidade não têm pretensões ou condições de satisfazer em tempo, escala ou direção hábil (Octaviani & Nohara, 2019).

De acordo com o critério utilizado pela UNCTAD para identificar

empresas estatais, estão as maiores Estatais Multinacionais (não financeiras) do mundo, as seguintes empresas: **Volkswagen** (Alemanha, indústria automobilística, ativos de US\$ 431 bilhões, participação estatal de 20%); **EDF** (França, indústria de infraestrutura, ativos de US\$ 296 bilhões, participação estatal de 84%); **Japan Tobacco** (Japão, indústria de Tabaco, ativos de US\$ 40 bilhões, participação estatal de 33%); **Airbus** (França, indústria aérea, ativos de US\$ 117 bilhões, participação estatal de 11%); **CNOOC** (China, indústria de Petróleo, ativos de US\$ 179 bilhões, participação estatal de 100%); **Renault** (França, indústria automobilística, ativos de US\$ 107 bilhões, participação estatal de 15%); StatOil (Noruega, indústria do Petróleo, ativos de US\$ 104 bilhões, participação estatal de 67%) e **Peugeot Citroen** (França, indústria automobilística, ativos de US\$ 47 bilhões, participação estatal de 13%).

Alguns exemplos interessantes de países com grande número de estatais são os Estados Unidos e a China. O país tido mais liberal do mundo tem, nada mais, nada menos, que 7000 estatais, que atuam em setores como: crédito, hipotecas, prisional, seguro, habitação, infraestrutura, energia, entre outros. Algumas como a **Fannie Mae** (com ativos de US\$ 3,3 trilhões) e **Freddie Mac** (com ativos de US\$ 2 trilhões), estão entre as maiores forças econômicas do mundo (Octaviani & Nohara, 2019).

A China, país com a economia mais dinâmica do mundo nas últimas décadas, é também o Estado que possui a maior quantidade de empresas estatais: aproximadamente 150 mil, sendo 55000 (33%) diretamente subordinadas ao Governo Central. As estatais estão distribuídas entre os mais diversos setores da economia, do turismo à infraestrutura, do setor bancário à biotecnologia. Em 2017, a lista “Fortune Global 500” incluiu 48 estatais chinesas no mesmo ano. O lucro total obtido com as estatais do governo central chinês chegou a US\$ 217, 5 bilhões.

2. Reestatizações

Desde 2000, ao menos 884 serviços foram reestatizados no mundo. A conta é do TNI (Transnational Institute), centro de estudos em democracia e sustentabilidade sediado na Holanda. As reestatizações aconteceram com destaque em países centrais do capitalismo, como EUA e Alemanha. Isso ocorreu porque as empresas privadas priorizavam o lucro e os serviços estavam caros e ruins, segundo o TNI. Este Instituto levantou dados entre 2000 e 2017. Foram registrados casos de serviços públicos essenciais que vão desde o forneci-

mento de água e energia, coleta de lixo até programas habitacionais e funerárias.

3. Empresas Públicas no Brasil

A história das empresas públicas no Brasil começa em 1663, ainda no Brasil Colônia, com a fundação da empresa de Correios do Brasil e em seguida, em 1694, com a criação da CMB – Casa da Moeda do Brasil. No período do Império foram criados dois bancos: o Banco do Brasil em 1808 e a Caixa Econômica Federal em 1861.

Nos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, considerados estadistas do desenvolvimento brasileiro, empresas como a Petrobrás (1953), Eletrobrás (1961), siderúrgica CSN (1941), BNDE (1952) e o IRB - Resseguro (1939) criaram um ecossistema cuja missão era viabilizar o processo de produção econômica nacional.

A ditadura militar, por sua vez, caracterizou-se como um período de regressão social e das liberdades, mas as estatais continuaram a ser utilizadas no processo de modernização conservadora da economia, construindo a infraestrutura básica para os processos de industrialização e urbanização.

No final da década de 80, o texto da nova constituição de 1988 definiu o provimento de uma série de bens e serviços como propriedade e competência da União e, em alguns casos, de estados e municípios. Dentre eles, podem ser mencionadas as jazidas e demais recursos minerais; potenciais de energia elétrica; tratamento e distribuição de água e coleta de esgoto; gestão dos recursos hídricos; infraestrutura aeroportuária; serviços e instalações nucleares; serviços de transporte; e serviços postais.

Durante os primeiros governos eleitos depois da ditadura militar, com destaque para Fernando Henrique, o que se viu foi um processo de privatização e extinção de empresas estatais. Mas ao contrário da expectativa do governo, as desestatizações mostraram-se incapazes de solver a crise fiscal – entre 1995 e 2003, a dívida líquida do setor público passou de 28% para 52% do Produto Interno Bruto (PIB); tampouco aumentaram a eficiência e a qualidade dos serviços prestados – vide política de privatização do setor elétrico que levou o país à “Crise do Apagão” em 2001 (Dieese, 2018).

Em 2002, contudo, foi eleito o Presidente Lula, cujo programa econômico foi distinto daquele implementado desde o início dos anos 1990, sobretudo no que tange à relação entre setor público e sociedade. A partir de então, dentre outras medidas adotadas no

campo da regulação, houve reorientação do papel das empresas estatais, o que ensejou o seu fortalecimento e mesmo a criação de novas empresas. Estas passaram a liderar os principais projetos estruturantes do país, inclusive por meio de parcerias com a iniciativa privada.

No período recente, em meio à crise econômica e suas repercussões sobre as contas públicas do país, as empresas estatais voltaram ao centro do debate político, em um contexto permeado por investigações da prática de corrupção envolvendo quadros de direção dessas e de grandes empresas do setor privado.

O governo de Jair Bolsonaro, que tomou posse em janeiro de 2019, tem ampliado a lista de ativos privatizáveis e acentuado o discurso ideológico em defesa das privatizações. Este programa retoma uma série de conceitos hegemônicos na década de 1990, dentre os quais a desestatização e desregulamentação das relações econômicas e sociais. Em geral, utiliza-se, como justificativa para a adoção de tais medidas, duas ordens de argumentação.

A primeira assenta-se na ideia de que a iniciativa privada, orientada pela busca de lucros, seria mais eficiente na realização de suas atividades e, portanto, daria maior contribuição ao desenvolvimento do país por meio da prestação de serviços ou da produção de bens de melhor qualidade e a preços mais baixos. A segunda ordem de argumentação baseia-se na ideia de que, frente a problemas fiscais, o processo de desestatização permitiria, ao mesmo tempo, enfrentar os crescentes desequilíbrios nas contas públicas e realizar novos e maiores investimentos em infraestrutura. A rigor, esse não é um debate novo, como tampouco deverão ser os frustrantes resultados deles advindos.

4. Investimentos das Estatais Brasileiras.

Ate dezembro de 2018, havia na esfera federal 138 empresas estatais com concentração nos seguintes setores: Petróleo, Centrais Elétricas e Bancos. Das 138 estatais, 47 sob controle direto da União e 91 sob controle indireto (Economia, 2019).

No mesmo período foram contabilizadas em torno de 339 empresas estatais estaduais, que atuam, entre outros, no setor financeiro, saneamento básico, transportes, infraestrutura, habitação, assistência técnica e extensão agropecuária, tecnologia da informação, abastecimento e desenvolvimento estadual (Octaviani & Nohara, 2019).

Em 2018, apenas as estatais federais somavam cerca de R\$ 655 bilhões em patrimônio, com ativos totais de 4.716 bilhões. Essas em-

presas realizaram investimentos expressivos em 2018, que somaram R\$ 84,8 bilhões, de um total de 1080,6 bilhões de investimento no país (tabela 1).

TABELA 1 - Investimentos realizados por Empresas Estatais Federais e o investimento total no Brasil (em R\$ bilhões)

Ano	Investimento realizado pelas estatais federais	Investimento Brasil (FBCF - IBGE)	Investimentos Estatais/Investimento Brasil
2012	98	997,5	9,8%
2013	113,5	1.114,9	10,2%
2014	95,6	1.148,5	8,3%
2015	80,2	1.069,4	7,5%
2016	56,4	973,3	5,8%
2017	50,4	981,8	5,1%
2018	84,8	1.080,6	7,8%

Fonte: SEST-Ministério do Planejamento; Contas Nacionais-IBGE. Elaboração: Dieese/Fenae.

Além da importante participação no total de investimentos, as estatais federais brasileiras empregavam 496.142 trabalhadores próprios, em 2018, número que vem caindo devido aos sucessivos incentivos à demissão realizados pelas empresas no último período.

Banco do Brasil, Caixa Econômica, BNDES, Eletrobrás e Petrobrás - que representam mais de 96% dos ativos totais e mais de 93% do patrimônio líquido das estatais federais - mantiveram a tendência de alta no lucro e fecharam 2018 com R\$ 71,8 bilhões de ganho. Esse valor representa um aumento de 147% em relação a 2017, quando a rentabilidade foi de R\$ 28,3 bilhões.

Entre essas empresas, o maior crescimento verificado foi no Grupo Petrobras, que saiu de um lucro de R\$ 377 milhões em 2017 para um lucro de R\$ 27 bilhões em 2018 (aumento de 6.981,7%). Os dados constam no 9º Boletim das Estatais, divulgado pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, do Ministério da Economia (Economia, 2019).

Outro aspecto que aumentou desde 2016 foi o total de dividendos e de juros sobre capital próprio pagos (JCP) pelas empresas de controle direto da União. No consolidado das empresas como Petrobrás, Eletrobrás, Banco do Brasil, Caixa e BNDES, os valores passaram de R\$ 3,7 bilhões em 2016 para R\$ 11,6 bilhões no fim do

ano passado.

O valor de dividendos distribuídos pelas estatais exclusivamente para a União também foi bastante expressivo, correspondendo a R\$ 299 bilhões, no período compreendido entre 2002 e 2018, com média de R\$ 18 bilhões por ano, conforme exposto na Tabela 2.

TABELA 2 - Dividendos das Empresas Estatais Federais pagos à União - 2002-2018 (em milhões de R\$ Valores de Dez/18 IPCA)

	Acumulado 2002/2018	Média/ano
Banco do Brasil	45.919	2.701
BNB	2.701	159
BNDES	112.045	6.591
Caixa	54.279	3.193
Correios	7.246	426
Eletrobrás	14.003	824
IRB	2.543	150
Petrobras	48.564	2.857
Demais	12.003	706

Fonte: Tesouro Nacional.

Elaboração: Dieese - Rede Bancários/SS Fenae.

5. Considerações Finais

Ao pretender abrir mão do controle público de setores estratégicos, o Brasil atua em descompasso com o processo de reestatização pelo qual passam os países mais desenvolvidos. De acordo com estudos da OCDE, pode-se afirmar que o Brasil está na contramão do mundo.

Muitos setores de atividade econômica, devido a suas características intrínsecas, necessitam de investimentos vultosos e de longo prazo de maturação, que podem se estender por décadas, tais como as estradas e as ferrovias. Em muitos casos, embora possam não ser de interesse para a exploração privada, são fundamentais ao desenvolvimento econômico e social de um país e, por esta razão, a sociedade decide arcar com os custos de sua realização.

Há, por sua vez, algumas atividades que proveem serviços essenciais à vida - como captação, tratamento e distribuição de água e geração, transmissão e distribuição de energia elétrica - e que, sob

pena de colocarem em risco a economia do país e a própria sobrevivência da população, não podem ser tratados como uma mercadoria qualquer.

Na maioria dos países, procura-se assegurar, como questão estratégica e de segurança nacional, o provimento de tais serviços na quantidade e qualidade necessárias e a preços acessíveis, tanto para consumo da população, quanto dos diversos setores de atividade econômica. Ademais, os problemas no atendimento à população associados à ineficiência da gestão privada desses serviços têm sido a principal justificativa para o processo em curso de reestatização generalizada nos países em que foram privatizados.

Para assegurar a oferta e preços adequados, é preciso considerar que alguns setores têm estrutura de mercado muito concentrada: quando não são monopólios naturais, são segmentos de poucos participantes com expressivo poder de mercado (oligopólios), principalmente devido às barreiras à entrada de novos competidores. Essa é uma razão adicional para que o Estado tenha participação significativa nesses mercados, por meio de empresas que possam assegurar um nível de concorrência adequado (oferta e preço), possibilitando a implantação de diretrizes governamentais relacionadas a metas ambientais, escolhas tecnológicas, desenvolvimento regional, patamares mínimos de investimento, expansão da oferta e preços módicos.

A atuação e os investimentos estatais também podem ser fatores de estabilização econômica, do nível de emprego e da renda, à medida que, por não obedecerem apenas à lógica de mercado, asseguram um mínimo de expansão da demanda agregada, atuando como instrumento de políticas anticíclicas. Foi o que se viu no Brasil durante a crise financeira internacional de 2008, quando os bancos públicos, por meio da expansão do crédito e da redução dos juros, exerceram importante papel anticíclico. Ademais, bens escassos e que são insumos essenciais para o conjunto da estrutura produtiva, em especial petróleo, gás e seus derivados, são estratégicos para o desenvolvimento econômico e social, e os poucos países que detêm grandes reservas e competência para explorá-las procuram protegê-las e utilizá-las da melhor maneira possível. Não à toa, a disputa pelo controle das jazidas deste e de outros bens minerais está na origem de boa parte dos conflitos bélicos nas últimas décadas (Dieese, 2018).

Por todos estes fatores, em nome do interesse e da soberania nacionais, diversos países têm adotado medidas de “restrição” ao investimento estrangeiro em setores estratégicos, principalmente àqueles na forma de fusões e aquisições. Caso emblemático é a China, que,

por meio de suas grandes empresas estatais, tem adotado uma política agressiva de investimentos em nível mundial.

Importante lembrar, ainda, que as empresas estatais diferem das empresas privadas na medida em que, por sua natureza, deveriam tomar decisões orientadas pelo interesse coletivo e não apenas por critérios econômico-financeiros. É possível gerir empresas estatais de forma eficiente, sob a perspectiva do interesse público. A análise das experiências de países desenvolvidos mostra a viabilidade de diferentes tipos de gestão no setor público, com controle social, que possibilitam reduzir acentuadamente problemas relacionados à corrupção e à apropriação indevida por interesses privados.

Recentemente, a revista *Veja/FSB*, realizou pesquisa com a população para avaliar o apoio às privatizações, e novamente, como já havia constatado institutos como o Datafolha e o Vox Populi em anos anteriores, o resultado mostrou que a maioria é contra a venda das estatais, com destaque para o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e a Petrobrás, cujas taxas de rejeição à venda situam-se na casa dos 60% (Veja, 2019).

Todos esses indicadores e reflexões nos levam a crer que por traz da narrativa das privatizações está a submissão do país às multinacionais e aos governos centrais, e em consequência, a perda da soberania nacional está em jogo, o que exige uma tomada de atitude da sociedade organizada.

Referências Bibliográficas

Bawerk, B. . (1985). **Coleção os Economistas**. São Paulo: Editora Abril.

Development, U. N. (2017). World Investment Report . Genebra: United Nations Publication. Dieese. (janeiro de 2018). **Empresas Estatais e Desenvolvimento**. *Nota Técnica Dieese 189*.

Economia, M. d. (2019). **Boletim das empresas estatais federais**. Brasília: Ministério da Economia.

Forbes. (2018). **The World's Biggest Public Companies**. *Forbes*. Fonte: www.forbes.com/global2000/list/#header;assetssortreverse:true

Friedman. (1985). **Coleção os Economistas**. São Paulo: Abril. Hegel. (1984). *Os Pensadores*. São Paulo: Abril.

Institute, T. (2018). Fonte: <https://www.tni.org/en>

Keynes. (1983). **Coleção os Economistas**. São Paulo: Abril.

Marx, K. (1996). **Coleção os Economistas**. São Paulo: Abril.

Octaviani, A., & Nohara, I. P. (2019). **Estatais**. São Paulo: Revista dos Tribunais.

OECD. (2018). **Ownership and Governance os state-owned enterprises: a compendium of national practices**. *OECD*.

Pestana, M. (2019). **Desenvolvimento Economico e intervenção estatal**. Fonte: <https://www.otempo.com.br/politica/marcus-pestana/desenvolvimento-economico-e-intervencao-estatal-parte-i-1.2214741>

Sader, E. (2018). **As esferas pública, estatal, privada e mercantil do liberalismo**. Em E. Sader, *Se é Público é para Todos*. Rio de Janeiro: LPP.

Serrano, M. R. (2018). **Caixa, Banco dos Brasileiros**. Brasília: Coleção Fenaé.

Shumpeter. (1996). **Os Economistas**. São Paulo: Abril.

Veja, r. (24 de agosto de 2019). **Privatização de bancos públicos enfrenta maior resistencia**. *Revista Veja*. Fonte: <https://veja.abril.com.br/economia/privatizacao-de-bancos-publicos-e-a-que-enfrenta-maior-resistencia/>

Walras. (1983). **Os Economistas**. São Paulo: Abril.

Capítulo Especial

A soberania econômica e o desmonte do Estado no Brasil.

Gilberto Bercovici¹

¹ Professor Titular de Direito Econômico e Economia Política da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie e do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Nove de Julho - UNINOVE

A soberania econômica é relativa. Como o sistema capitalista mundial é um sistema hierarquizado, cada país percebe a soberania econômica a seu modo. Na potência hegemônica, por exemplo, o debate sobre soberania econômica é quase inexistente. Já para os países periféricos, em que se compreende o subdesenvolvimento como um fenômeno de dominação, como uma realidade histórico-estrutural, simultânea, e não como uma etapa prévia, ao desenvolvimento, a questão da soberania econômica é fundamental, pois diz respeito à autonomia das decisões de política econômica e à percepção de suas limitações e constrangimentos internos e externos. A crise financeira internacional de setembro de 2008 demonstrou, inclusive, que a crise econômica é sentida nacionalmente, portanto, as soluções buscadas, em boa parte, são também soluções nacionais.

Segundo Celso Furtado, os fins do desenvolvimento devem ser fixados pela própria sociedade nacional, como faz o texto constitucional de 1988. No entanto, a vontade política para orientar e favorecer as transformações econômicas e sociais é indispensável para impulsionar e conduzir o processo de desenvolvimento endógeno. Um dos objetivos deste processo é a homogeneização social, com a garantia da apropriação do excedente econômico pela maior parte da população. O desenvolvimento endógeno exige também a internalização dos centros de decisão econômica, a dinamização e a integração do mercado interno, com grande ênfase para o desenvolvimento tecnológico.²

A soberania econômica nacional, prevista formalmente no artigo 170, I da Constituição de 1988, pretende viabilizar a participação da sociedade brasileira, em condições de igualdade, no mercado internacional, como parte do objetivo maior de garantir o desenvolvimento nacional (artigo 3º, II do texto constitucional), buscando a superação

2 Celso FURTADO, *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, 5ª ed., Rio de Janeiro, Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009, pp. 213-216 e Celso FURTADO, *Brasil: A Construção Interrompida*, 2ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992, pp. 11, 28, 32-35 e 85.

do subdesenvolvimento.³ O mercado interno, por sua vez, foi integrado ao patrimônio nacional (artigo 219 da Constituição), como um corolário da soberania econômica nacional. O significado deste dispositivo é justamente a endogeneização do desenvolvimento tecnológico e a internalização dos centros de decisão econômicos, seguindo o programa de superação do subdesenvolvimento proposto por Celso Furtado e pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) e incorporados no texto constitucional de 1988.

Afinal, desde as concepções da CEPAL, entende-se o Estado, através do planejamento, como o principal promotor do desenvolvimento. Para desempenhar a função de condutor do desenvolvimento, o Estado deve ter autonomia frente aos grupos sociais, ampliar suas funções e readequar seus órgãos e estrutura. O papel estatal de coordenação dá a consciência da dimensão política da superação do subdesenvolvimento, dimensão esta explicitada pelos objetivos nacionais e prioridades sociais enfatizados pelo próprio Estado. As reformas estruturais são o aspecto essencial da política econômica dos países subdesenvolvidos, condição prévia e necessária da política de desenvolvimento. Coordenando as decisões pelo planejamento, o Estado deve atuar de forma muito ampla e intensa para modificar as estruturas socioeconômicas, bem como distribuir e descentralizar a renda, integrando, social e politicamente, a totalidade da população.

Se o governo, em qualquer dos seus níveis (federal, estadual ou municipal), resolver desapropriar a propriedade de algum particular para realizar um empreendimento público qualquer, como uma estrada ou uma obra viária, o cidadão que sofre a desapropriação tem uma série de direitos e garantias. Afinal, no Estado de Direito o ordenamento jurídico tutela o proprietário privado no seu enfrentamento contra o Poder Público com garantias e exigências que devem ser cumpridas inexoravelmente em um processo de desapropriação. A própria indenização ao desapropriado é uma dessas garantias, expressa desde as primeiras declarações de direitos das revoluções liberais dos séculos XVII (Inglaterra) e XVIII (Estados Unidos e França).

Não há, no entanto, nenhuma garantia ou proteção jurídica aos cidadãos quando o governo decide transferir ao setor privado determinados bens da coletividade, como uma empresa estatal, a prestação de um serviço público ou a exploração de um bem público. Pelo contrário, a privatização é considerada uma opção absolutamente livre e legítima para os governos adotarem, sem qualquer tipo de contestação. A expropriação dos bens privados, por sua vez, é consi-

3 Gilberto BERCOVICI, "Os Princípios Estruturantes e o Papel do Estado" in José Celso CARDOSO Jr. (org.), *A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada: Recuperação Histórica e Desafios Atuais das Políticas Públicas nas Áreas Econômica e Social*, Brasília, IPEA, 2009, vol. 1, pp. 272-279.

derada quase um tabu. A grande mídia exalta os privatizadores e condena veementemente aqueles que ousam estatizar, nacionalizar ou recuperar bens públicos transferidos inadequadamente aos privados. Para aqueles, o paraíso da boa governança e o aplauso do “mercado”. Para estes, o inferno do populismo (ou bolivarianismo, a depender do caso) e da reprovação unânime dos meios de comunicação de massa.

O que ninguém diz é que ao privatizar uma empresa estatal ou qualquer parcela do patrimônio público, o governo está expropriando a população de bens públicos que são de sua titularidade. Simples assim. Na privatização, o governo age do mesmo modo que na expropriação. Da mesma forma que desapropria uma propriedade privada, na privatização o governo aliena a propriedade pública. O problema é que o proprietário privado pode contestar e tem garantias, o povo não.

Todo processo de privatização é uma expropriação de bens que deveriam integrar permanentemente o patrimônio público de todos os cidadãos, decidida por uma autoridade política que exerce o poder temporariamente. No processo de privatização, o governo não vende o que é dele (governo). Na privatização, o governo vende o que pertence a todos nós. E sem nos consultar sobre isso.

Podemos ilustrar a situação com o exemplo utilizado pelo jurista italiano Ugo Mattei:⁴ **autorizar que um governo venda livremente os bens de todos para fazer frente às suas necessidades contingentes e conjunturais de política econômica é tão irresponsável quanto consentir, no plano familiar, que o zelador venda os bens de maior valor da casa, como a prataria, o carro ou os eletrodomésticos, para suprir suas necessidades particulares, como viajar nas férias ou pagar uma dívida particular.**

O governo é um administrador fiduciário, ou seja, atua apenas sob mandato. Não pode dispor dos bens públicos a seu bel-prazer. O governo não é proprietário das empresas estatais, ele é apenas seu gestor. O governo deve ser o servidor do povo soberano, não o contrário.

Os bens públicos não são facilmente recuperáveis. Os investimentos de imensas quantias, aplicadas de forma planejada a longo prazo, o sacrifício de milhões de brasileiros não pode ser dissipado sem mais, nem menos, para cobrir um déficit conjuntural nas contas públicas gerado pela má gestão e incompetência eventual dos governantes.

O Brasil necessita de uma infraestrutura complexa, capaz de articular as várias regiões do país. A prestação dos serviços públicos de energia e comunicações precisa ser acompanhada de preços básicos, os mais uniformizados possíveis, e instalações interligadas, para que

4 Ugo MATTEI, *Beni Comuni: Un Manifesto*, 3ª ed., Roma/Bari, Laterza, 2011, pp. V-VII.

não se excluem regiões e setores inteiros e importantes da possibilidade de participar do mercado interno e do mercado internacional. Além das filiais das empresas multinacionais, o Brasil era dotado de empresas estatais globais pelo seu tamanho, capacidade técnica, financeira e organizacional para operar tanto no país como no exterior e dotadas de um sistema de planejamento estratégico, responsáveis por grande parte da infraestrutura e do desenvolvimento tecnológico do país: a Companhia Vale do Rio Doce, a Petrobrás, a Eletrobrás e o Sistema Telebrás (em conjunto com a Embratel).

Ao invés de dotar estas empresas de maior capacidade operacional e reforçar o controle público e a transparência sobre seus recursos, o Governo Fernando Henrique Cardoso optou por desmontá-las, cortar seus investimentos e desestruturar suas finanças, a fim de justificar a privatização da maior parte delas. A privatização das empresas estatais significou a desestruturação dos sistemas energético e de comunicações integrados, que eram fundamentais para a manutenção de um mercado interno de dimensões continentais, como o brasileiro, e uma inserção internacional competitiva, não subordinada. A fragmentação das empresas estatais de infraestrutura substituiu, na maior parte dos casos, o monopólio estatal pelo monopólio ou oligopólio privado, além de romper com o planejamento estratégico integrado da rede de serviços básicos e com um sistema interligado de tarifas cruzadas.⁵

No Brasil, por exemplo, a política brasileira de exploração dos recursos minerais e energéticos foi desestruturada nos anos 1990, com o processo de privatização, cuja principal polêmica se deu em torno da venda da Companhia Vale do Rio Doce, em 1997. Com a decisão de privatizar a Companhia Vale do Rio Doce, o Governo Fernando Henrique Cardoso ignorou o papel que a empresa tinha no desenvolvimento regional do país. A Companhia Vale do Rio Doce tinha capacidade autônoma de atrair investimentos e parcerias, além de ser internacionalmente competitiva. A sua política não era exclusivamente voltada à mineração e exportação, mas também articulava espacialmente as várias áreas abrangidas por sua atuação, sendo, na expressão de Maria da Conceição Tavares, um “vetor de dinamização econômica e integração produtiva nacional”. O argumento principal utilizado para justificar a privatização, o da necessidade de obtenção de recursos para diminuir a dívida interna do país, não possui veracidade alguma. O Estado brasileiro perdeu parte de sua capacidade autônoma de decisão sobre a política econômica, uma empresa essencial para o

5 Maria da Conceição TAVARES, *Destruição Não Criadora: Memórias de um Mandato Popular contra a Recessão, o Desemprego e a Globalização Subordinada*, Rio de Janeiro, Record, 1999, pp. 125-126, 128-134 e 136-138 e Aloysio BIONDI, *O Brasil Privatizado: Um Balanço do Desmonte do Estado*, São Paulo, Editora da Fundação Perseu Abramo, 1999, pp. 19-29.

planejamento do desenvolvimento nacional e seu grande instrumento de atuação no setor mineral, além de divulgar as informações estratégicas sobre os recursos minerais do subsolo para os competidores estrangeiros da Companhia Vale do Rio Doce que se habilitaram para participar do leilão de privatização. Com a privatização, as empresas multinacionais ficaram sozinhas na pesquisa e exploração mineral no Brasil.⁶

A privatização trouxe consigo a criação de órgãos reguladores “independentes”, que substituiriam a incapacidade estatal de regular eficientemente os vários setores econômicos. A garantia da concorrência e da defesa dos direitos dos consumidores (não da população em geral, bem entendido) seriam os grandes objetivos perseguidos, tanto na regulação das atividades econômicas propriamente ditas, como na regulação dos serviços públicos. Propõe-se como solução a substituição do Estado Democrático de Direito, à mercê das indesejáveis “influências políticas”, por uma estrutura tecnocrática e oligárquica, sem legitimidade popular ou qualquer outra forma mais incisiva de controle político e democrático de seus atos. Estes órgãos se legitimariam pela sua “neutralidade técnica”, o que consagraria sua independência em relação ao Estado, mas não ao mercado. O Estado parece, assim, ter renunciado à sua soberania em matéria econômica.⁷

A adoção das políticas ortodoxas de ajuste fiscal e a implementação das medidas de redução do papel do Estado na economia e de atração de investimentos estrangeiros fez com que se tornasse necessário garantir determinadas medidas de política econômica mesmo contra as maiorias políticas, gerando um processo de reformas constitucionais em vários países, cujo objetivo foi “constitucionalizar a globalização econômica”. Com a garantia dos investimentos constitucionalizada e a retórica sobre “segurança jurídica”, “regras claras”, “respeito aos contratos”, “Estado de direito” (ou “*rule of law*”) sendo utilizada contra qualquer atuação estatal que contrarie os interesses econômicos dominantes, instituiu-se um fenômeno que denominei “blindagem da constituição financeira”, ou seja, a preponderância das regras vinculadas ao ajuste fiscal e à manutenção da política monetária ortodoxa que privilegia os interesses econômicos privados sobre a ordem constitucional econômica e as políticas distributivas e desenvolvimentistas.⁸

6 João César de Freitas PINHEIRO, *Companhia Vale do Rio Doce: O Engasgo dos Neoliberais*, Belo Horizonte, Centro de Documentação e Informação, 1996, pp. 19, 42, 86-88 e 111-131 e Maria da Conceição TAVARES, *Destrução Não Criadora cit.*, pp. 147-150.

7 Michela MANETTI, *Poteri Neutrali e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 18-32, 98-104, 108-126 e 151-156.

8 Gilberto BERCOVICI & Luís Fernando MASSONETTO, “A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica”, *Boletim de*

A Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que instituiu o “Novo Regime Fiscal” e suspendeu a Constituição de 1988 por vinte anos, se insere neste fenômeno, que ocorre em um contexto de estado de exceção econômico permanente. Nele, utilizam-se medidas emergenciais a todo o momento para salvar os mercados, caracterizando uma subordinação do Estado ao mercado, com a exigência constante de adaptação do direito interno às necessidades do capital financeiro, o qual busca reduzir a deliberação democrática ao mínimo necessário, como se esta fosse uma mera formalidade.

A partir dos anos 1980 e 1990, com a crise da dívida externa, o neoliberalismo e a crise de financiamento do Estado, a política industrial autônoma ou soberana teve que ser abandonada para que os países latino-americanos fossem admitidos na nova ordem mundial da globalização neoliberal, com a adesão ao chamado “Consenso de Washington” (privatização, desregulação de mercados, liberalização do fluxo de bens e capitais). A América Latina reverteu, então, sua estratégia de desenvolvimento, regredindo da industrialização por substituição de importações para a exportação de produtos primários, aproveitando-se de uma elevação dos preços internacionais daqueles produtos agrícolas ou minerais. Com preços internacionais favoráveis, os países latino-americanos aceleraram seu processo de crescimento baseado na primarização ou reprimarização das exportações.

Os regimes ditos pós-neoliberais na América Latina a partir dos anos 2000, no entanto, continuaram dirigindo sua política econômica para a extração de recursos naturais e consagraram a exportação de produtos primários (*commodities*) como estratégia de desenvolvimento nacional, instaurando uma política que hoje vem sendo denominada de “*Novo Extrativismo*” (“*New Extractivism*”). O “novo extrativismo” é uma política que combina ativismo estatal a uma estratégia de crescimento fundada na exploração de recursos naturais com o objetivo de ampliar a inclusão social. Para tanto, estes governos entenderam que os recursos naturais seriam uma verdadeira benção, gerando rendas facilmente tributáveis que poderiam ser utilizadas para financiar as políticas sociais. A extração de recursos foi compreendida como uma mera questão da capacidade do Estado regular as operações de mineração ou exploração petrolífera ou o agronegócio para conseguir acordos melhores com as agências financiadoras internacionais e tentar aplicar às empresas regras de controle em relação aos seus impactos sociais e ambientais.

Ciências Econômicas, vol. XLIX, 2006, pp. 69-77; Gilberto BERCOVICI, *Soberania e Constituição: Para Uma Crítica do Constitucionalismo*, São Paulo, Quartier Latin, 2008, pp. 327-344 e David SCHNEIDERMAN, *Constitutionalizing Economic Globalization: Investment Rules and Democracy's Promise*, Cambridge/New York, Cambridge University Press, 2008, pp. 3-17, 25-108, 208-213 e 223-237.

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.⁹

Na sua ânsia de agradar os mercados, os governos brasileiros instaurados a partir de 2016 buscaram, além de uma política excessivamente rigorosa de garantia do pagamento do serviço da dívida pública em detrimento de todo e qualquer gasto público, implantar uma política de desnacionalização extremamente rápida e agressiva do que restou em poder do Estado. Desde a retirada da Petrobrás como operadora única do pré-sal (Lei nº 13.365, de 29 de novembro de 2016), os ativos da empresa estatal vêm sendo vendidos sem licitação, como determina a legislação brasileira (Plano Nacional de Desestatização - Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997 e o artigo 29 da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016). A Petrobrás não precisa vender ativos para reduzir seu nível de endividamento. Ao contrário, na medida em que vende ativos ela reduz sua capacidade de pagamento da dívida no médio prazo e desestrutura sua cadeia produtiva, em prejuízo à geração futura de caixa, além de assumir riscos empresariais desnecessários. O plano de negócios atual da Petrobrás tem viés de curtíssimo prazo e ignora a essência de uma empresa integrada de energia que usa a verticalização em cadeia para equilibrar suas receitas, compensando a inevitável variação do preço do petróleo, de seus derivados e da energia elétrica, característica essencial para minimizar os riscos empresariais. Na medida em que a Petrobrás seja fatiada, o agente privado tende a buscar o lucro máximo por negócio, majorando os custos ao consumidor, o que restringe o crescimento do mercado interno.

Não bastasse a ausência de licitação, a venda de ativos da Petrobrás vem ocorrendo a preços bem abaixo dos preços de mercado, como é notório exemplo a venda do campo de Carcará para a empresa estatal norueguesa Statoil por cerca de US\$ 2,5 bilhões, quando valeria cerca de dez vezes mais.

Este tipo de “venda” pode ser equiparada ao crime de recepta-

⁹ Sobre o “novo extrativismo”, vide, por todos, Henry VELTMEYER & James PETRAS (orgs.), *The New Extractivism: A Post-Neoliberal Development Model or Imperialism of the Twenty-First Century?* London/New York, Zed Books, 2014 e James PETRAS & Henry VELTMEYER (orgs.), *Extractive Imperialism in the Americas: Capitalism's New Frontier*, Chicago, Haymarket Books, 2015.

ção. Um bem público foi subtraído do patrimônio público de forma ilegal, sem licitação, e vendido a preço vil, por um preço que é vinte por cento do valor de mercado. A empresa compradora obviamente sabe que está adquirindo um ativo valiosíssimo por vinte por cento do preço e sem concorrência pública. Ou seja, não há nenhum terceiro de boa-fé envolvido neste tipo de negócio. Neste tipo de situação, a obrigação do Estado brasileiro e dos órgãos de defesa do patrimônio público é anular a transação, recuperar o bem sem indenização e buscar a responsabilização de quem promoveu o negócio.

Estamos vivenciando, ainda, uma política de substituição do monopólio estatal por monopólios privados, o que é absolutamente vedado pela Constituição, em seus artigos 170 e 173, §4º. É exemplar o que ocorre na infraestrutura de gasodutos. Atividade tipicamente monopolista, as redes de gasoduto do Sudeste e do Nordeste, incorporam um enorme investimento histórico da Petrobrás, estão integradas à empresa pela própria natureza do serviço que prestam. Da mesma forma, as refinarias, monopólio constitucional e legal da União, após uma intervenção totalmente inconstitucional do órgão de defesa da concorrência, serão transferidas para a constituição de monopólios privados.

O problema central é o fato de que a soberania do Estado brasileiro, como soberania de um Estado periférico, é uma “soberania bloqueada”, ou seja, enfrenta severas restrições externas e internas que a impedem de se manifestar em toda sua plenitude. Deste modo, a constante pressão das forças políticas populares é fundamental para que o Estado possa atuar no sentido de levar a soberania popular às suas últimas consequências e superar a barreira do subdesenvolvimento.

A superação do subdesenvolvimento significa a construção de um Estado nacional verdadeiramente autônomo, o que implica na remoção de obstáculos internos, enfrentando as classes economicamente dominantes, e externos, rompendo com a situação de dependência. O desenvolvimento não é mero crescimento econômico, pois envolve transformações estruturais profundas. Se não ocorrem tais transformações, não é desenvolvimento, mas mera modernização conservadora, que apenas assimila o progresso técnico, mantendo as estruturas de dominação social e econômica e perpetuando o subdesenvolvimento. É necessário, portanto, uma política deliberada de desenvolvimento, na qual a tarefa do Estado, nas palavras de Caio Prado Jr., é “*libertar as forças anticolonialistas já presentes no interior da atual estrutura econômica do país*”. A superação do subdesenvolvimento tem que ser um projeto político mobilizador.¹⁰

10 Caio PRADO Jr., *Diretrizes para uma Política Econômica Brasileira*, mimeo, São Paulo, Tese de Cátedra (Faculdade de Direito da USP), 1954, pp. 166-167 e 227-240; Celso FURTADO, *Teo-*

A renacionalização dos setores estratégicos para a superação do subdesenvolvimento, como petróleo, energia, água e recursos minerais é um desafio histórico que se faz necessário se quisermos aproveitar esta que, talvez, seja a última chance de termos condições efetivas e concretas para superar o subdesenvolvimento. **A renacionalização é a reafirmação da soberania econômica, o que, em uma democracia verdadeira, é sinônimo de soberania popular.** Soberania econômica e soberania popular não significam apenas que o poder emana do povo, mas também que este povo tem direito à terra, tem direito aos frutos do seu trabalho e tem direito ao excedente produzido pela exploração dos recursos naturais, que são públicos, portanto, de sua titularidade, bem como o direito de decidir por si mesmo sobre o seu presente e sobre o seu futuro.

ria e Política do Desenvolvimento Econômico, 10ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2000, pp. 102-104, 265, 281 e 283-290; Celso FURTADO, *Brasil: A Construção Interrompida cit.*, pp. 39-48, 57 e 74-75 e João SICSÚ, “A Construção de uma Estratégia de Desenvolvimento” in João SICSÚ & Armando CASTELAR (orgs.), *Sociedade e Economia: Estratégias de Crescimento e Desenvolvimento*, Brasília, IPEA, 2009, pp. 22-24.

posfácio

Da vulnerabilidade institucional à institucionalização das vulnerabilidades

*Tatiana Sandim*⁷⁶

⁷⁶ Doutora em administração pública e governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Atualmente é gerente de pesquisas na Codeplan - Governo do Distrito Federal e pesquisadora vinculada ao Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (Ceapg-FGV). Tem experiência como consultora e pesquisadora em as áreas de monitoramento e avaliação e políticas sociais.

Nos primeiros anos da década de 1990 tiveram lugar alguns acontecimentos relevantes para os argumentos deste texto. O primeiro deles foi o tão mencionado processo de redemocratização que demandou, por um lado, que brasileiras e brasileiros (re) aprendessem o que é, para que serve, quais são as obrigações de um Estado Democrático e quais direitos este deveria garantir. Por outro lado, esse processo também abrigou o surgimento dos municípios como entes federativos, com autonomia e uma série de novas responsabilidades sem que, necessariamente, crescessem em igual proporção as suas capacidades de idealização, execução, gestão e acompanhamento do novo leque de direitos que deveriam ser garantidos por políticas públicas alinhadas, pelo menos em tese, com as necessidades e anseios de sua população. Novas bases para as relações sociais foram estabelecidas, a ampliação do leque de direitos sociais trouxe consigo novas obrigações e, com eles, a demanda por novos arranjos de funcionamento do Estado.

No Governo Federal, um movimento de transformação também foi posto em marcha como estratégia para apoiar os entes subnacionais no exercício desse novo papel e responsabilidades a ele associadas. Um vigoroso processo de (re)estruturação voltado para a regulamentação de direitos, para a ampliação da capacidade de ação e para o aprimoramento da Administração Pública avançou em direção à criação de um Estado um pouco mais robusto e responsivo às demandas sociais. Todo esse processo não se fez sem muitos questionamentos, dissensos e resistências. Até recentemente, entretanto, era possível afirmar de que havia um caminho sendo percorrido em direção a esse Estado mais responsivo, inclusivo, soberano, sustentável e ... democrático.

Outro acontecimento dessa mesma época foi a incorporação da abordagem da *vulnerabilidade* ao debate sobre as políticas públicas, sobretudo voltadas para a redução da pobreza. Alavancada por organismos internacionais como o Banco Mundial e a Cepal, a vulne-

rabilidade foi vista como abordagem capaz de trazer um avanço na compreensão de fenômenos sociais ao favorecer um diagnóstico mais sensível e composto de variadas dimensões da vida social e das pessoas. Isso permitiria uma expressão mais clara das necessidades, lidas como demandas endereçadas ao Estado. A aplicação dessa abordagem às intervenções e à própria atuação do Estado, por sua vez, nos oferece a possibilidade de identificar quais são as vulnerabilidades da oferta organizada sob a forma de políticas públicas. Com isso, seria possível identificar e combater as vulnerabilidades específicas dessas intervenções, independente da área de atuação a que se destina.

Essa vulnerabilidade focada na análise das intervenções, programas ou políticas é chamada de **vulnerabilidade institucional** e coloca em perspectiva as premissas, os objetivos, recursos e o próprio foco dos programas em face de seus desenhos e dos problemas públicos que pretende resolver. Objetivamente, podem ser focalizados aspectos tais como:

- Compromisso com o enfrentamento do problema;
- Tradução do compromisso em ação por meio da criação e implantação de ações continuadas e efetivas;
- Coalisão interinstitucional e intersetorial com o estabelecimento de parcerias entre atores governamentais e não-governamentais e a construção de agendas mútuas com distribuição de papéis e responsabilidades entre os atores envolvidos;
- Planejamento e gestão das ações com definição de objetivos, público das ações, metas, estratégias e critérios de avaliação e, ainda, focalização nas principais causas do problema com coordenação das ações;
- Fortalecimento da gestão: treinamento e desenvolvimento das servidoras e servidores envolvidas nas ações; uso eficiente das estruturas tanto novas como pré-existentes; capacidade de inovar e lidar com o caráter dinâmico do problema;
- Garantia de financiamento adequado e estável para os programas;
- Monitoramento e avaliação das ações;
- Definição das ações em sintonia com as aspirações sociais: criação de mecanismos de escuta das demandas do público das ações e de intervenções permeáveis às solicitações desse público.

Analisar o *processo de institucionalização* do Estado brasileiro nos últimos 30 anos utilizando a abordagem da vulnerabilidade institucional permite compreender que os resultados alcançados – ainda que parciais, questionáveis ou insuficientes – derivam de esforços delibe-

rados para a redução das tais vulnerabilidades institucionais, associados às estratégias de intervenção desenvolvidas para lidar diretamente com as múltiplas vulnerabilidades sociais e pessoais da população brasileira. Nesse escopo se inserem ações, tais como:

- A regulamentação destinada a instituir direitos e formas de garanti-los, bem como a criação de instituições para abrigar novos temas inseridos na agenda pública;
- A criação de políticas, programas, sistemas de políticas públicas, como o Sistema Único de Saúde, de Assistência Social e, mais recentemente, de Segurança Pública, entre outros;
- Implementação de políticas como Minha Casa, Minha Vida; Sisu e ProUni, com forte vínculo com a iniciativa privada;
- Planejamentos plurianuais federal, estaduais e municipais com o crescente amadurecimento na proposição de ações e de mecanismos de monitoramento e avaliação;
- A realização de concursos públicos, a criação e a profissionalização de novas carreiras e os investimentos na formação de servidores;
- A criação de mecanismos de transferência de recursos diretamente para os municípios, de forma ininterrupta e organizada, como com o Fundeb e as transferências fundo a fundo na Saúde e Assistência Social, entre outras;
- A valorização do monitoramento e avaliação de ações e a criação de equipes responsáveis pela agenda, como a Secretaria de Avaliação e Gestão de Avaliação no extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e;
- A criação de Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas, cumprindo a premissa de tornar a ação estatal mais permeável aos anseios e necessidades da população das cidades e, ainda, mais transparentes para este mesmo público.

Ainda que seja possível elaborar uma série de questionamentos acerca destes e outros avanços alcançados nesse período recente, é possível que também exista certo consenso acerca da ideia de que estava sendo percorrido um caminho por meio do qual seria possível, mais dia menos dia, alcançar resultados mais satisfatórios. E é nesse ponto que reside outra vantagem no uso dessa abordagem: ela pressupõe a inexistência de um ponto de chegada, uma vez que a vulnerabilidade é inerente a qualquer ação humana, pelo simples fato de que é impossível eliminar todos os riscos e incertezas associados a ela. Dessa forma, o que se exige é um esforço contínuo, consistente e perene de aperfeiçoamento das políticas públicas, das instituições e das institucionalidades a elas associadas, no sentido de prever, mitigar ou

neutralizar as vulnerabilidades – institucional e social – existentes. Isso já aumentaria a probabilidade de alcançar melhores resultados nas distintas áreas, ao longo do tempo.

É nesse contexto de complexidade intrínseca e dinâmica das políticas públicas que vem se contrapor a proposta governamental de 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.

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

Tudo somado, claro está que os aportes trazidos por este livro demonstram cabalmente a relevância das organizações públicas e carreiras de Estado para qualquer projeto de desenvolvimento que ainda se almeje ao Brasil neste século XXI. Desmontar tais capacidades em nome de um fundamentalismo liberal vai, ao mesmo tempo, destruir o potencial transformador que a sociedade brasileira construiu por meio do Estado ao longo de mais de cem anos de República, como

comprometer as chances de emancipação e desenvolvimento social de sua população – sobretudo a mais vulnerável – justamente num contexto econômico (nacional e internacional) marcado por enorme complexificação, frente ao qual soluções aparentemente rápidas e fáceis se mostram, de saída, fadadas ao fracasso.

Esta publicação é assinada pelas seguintes entidades



ARCA Desenvolvimento



ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA
DE ECONOMISTAS PELA
DEMOCRACIA



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



ANDEPS
Associação Nacional do Conselho de Desenvolvimento de Políticas Sociais



ASCEMA
NACIONAL



ASCT
ASSOCIAÇÃO NACIONAL
DOS SERVIDORES DO MCTI



AsMinC
Associação dos Servidores
do Ministério da Cultura



Comitê Nacional
em Defesa das
Empresas Públicas
Defender as empresas
públicas é defender o Brasil



UNACON Sindical

SindPFA

**Observatório
da Democracia**

Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público
Frente Parlamentar Mista do Serviço Público

Na atual quadra de desenvolvimento nacional, o Brasil encontra-se diante de escolhas irreconciliáveis. Ou se submete aos processos de moralização arcaica dos costumes, valores antidemocráticos e criminalização da política e dos 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 livro é fruto de um esforço coletivo de Associações e Sindicatos de servidores públicos federais, vinculados profissional e afetivamente a organizações do Estado brasileiro sob ataque dos mais variados tipos e intensidades pelo Governo Bolsonaro/Guedes.

Mesmo sob ataque - ou bullying institucional explícito -, servidores de profundo espírito e compromisso público, engajados estrutural ou circunstancialmente em suas respectivas Associações e Sindicatos, não fugiram à criticidade e responsabilidade do momento histórico e se juntaram para resistir e lutar.

A esses valorosos servidores e servidoras do Estado brasileiro, devemos todo o nosso apreço, respeito e agradecimentos, pois são o nosso principal esteio em defesa do futuro do Brasil.



ARCA Desenvolvimento

**Articulação de Carreiras Públicas para o
Desenvolvimento Sustentável**