



# Rumo ao Estado Necessário:

Críticas à proposta de governo para a reforma administrativa e alternativas para um Brasil republicano, democrático e desenvolvido.

(Organizadores)

Rudinei Marques & José Celso Cardoso Jr.





# Rumo ao Estado Necessário:

Críticas à proposta de governo para a reforma administrativa e alternativas para um Brasil republicano, democrático e desenvolvido.

(Organizadores)

Rudinei Marques & José Celso Cardoso Jr.

Expediente

**Realização:**

*Fórum Nacional Permanente de Carreiras  
Típicas de Estado (Fonacate) (Fevereiro, 2021)*

*As opiniões aqui emitidas são de  
responsabilidade dos autores e colaboradores.*

**Diagramação:**

*Diego Feitosa*

**Realização:**



**Apoio:**



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Rumo ao Estado necessário [livro eletrônico]: críticas à proposta de governo para a reforma administrativa e alternativas para um Brasil republicano, democrático e desenvolvido / organizadores Rudinei Marques & José Celso Cardoso

Jr. -- 1. ed. -- Brasília: FONACATE, 2021.

PDF

Bibliografia

ISBN 978-65-89771-00-5

1. Administração pública - Brasil 2. Democracia 3. Direito administrativo - Brasil 4. Reforma administrativa - Brasil 5. Servidores públicos - Brasil I. Marques, Rudinei. II. Cardoso Junior, José Celso.

21-58919

CDU-35:08(81)

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil: Reforma administrativa: Serviço público: Direito administrativo 35.08(81)

Maria Alice Ferreira - Bibliotecária - CRB-8/7964



# SUMÁRIO

<b>Apresentação</b> .....	8
<b>Introdução</b> .....	10
<b>Parte I: Críticas à Reforma Administrativa do Governo Federal</b>	
• <b>Capítulo 1</b> - Exame Crítico da PEC 32/2020: dever constitucional de proteção da segurança jurídica .....	15
• <b>Capítulo 2</b> - O Impacto da Reforma Administrativa para os atuais Servidores Públicos ....	26
• <b>Capítulo 3</b> - Liberdade de Expressão dos Servidores Públicos: nota técnica n. 1556 da CGU e assédio institucional.....	49
• <b>Capítulo 4</b> - Assédio Institucional no Setor Público e o Processo de Desconstrução da Democracia e do Republicanismo no Brasil .....	62
<b>Parte II: A Realidade sobre o Funcionalismo Público no Brasil</b>	
• <b>Capítulo 5</b> - O Brasil no Mundo: emprego público, escolarização, remunerações e desempenho estatal em perspectiva internacional comparada.....	89
• <b>Capítulo 6</b> - O Funcionalismo Público na Federação: novas evidências sobre ocupação, escolarização, remuneração e atuação da burocracia pública brasileira .....	123
• <b>Capítulo 7</b> - A Verdade sobre os Números do Emprego Público e o Diferencial de Remunerações frente ao Setor Privado no Brasil.....	155
• <b>Capítulo 8</b> - Qualificando o Debate sobre os Diferenciais de Remuneração entre Setores Público e Privado no Brasil .....	165
• <b>Capítulo 9</b> - A Terceirização no Serviço Público Brasileiro: instrumento de privatização do Estado .....	181

### Parte III: Funções Indelegáveis de Estado

- **Capítulo 10** - *Misallocation* (Má Alocação de Recursos)? O debate sobre produtividade e os caminhos para o crescimento econômico no Brasil..... 201
- **Capítulo 11** - Aperfeiçoamento das Normas Fiscais Brasileiras..... 229
- **Capítulo 12** - A Função Controle e a Burocracia Profissionalizada no Contexto Reformista..... 235
- **Capítulo 13** - Essencialidade do Planejamento Público e Capacidade Governativa no Brasil: aporias e utopias para um mundo pós-pandêmico..... 250

### Parte IV: Princípios e Diretrizes para uma Reforma Republicana e Democrática do Estado

- **Capítulo 14** - O Ciclo Laboral no Setor Público Brasileiro ..... 272
- **Capítulo 15** - A Regulamentação do Direito de Negociação Coletiva e de Greve no Setor Público..... 292
- **Capítulo 16** - Gestão e Avaliação de Desempenho no Setor Público Brasileiro: aspectos críticos e discussão sobre as práticas correntes. .... 320
- **Capítulo 17** - Gestão de Pessoas e Avaliação de Desempenho no Setor Público Brasileiro: crítica à proposta fiscal-gerencialista da reforma administrativa e diretrizes para um modelo de Estado orientado à reflexividade, inovação e efetividade. .... 343
- Notas Biográficas** ..... 377





# APRESENTAÇÃO

Rudinei Marques

Doutor em Filosofia  
Presidente do FONACATE

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

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

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

terra firme, vale dizer, por estarmos vivos e podermos respirar.

Nesse contexto de terra devastada – pela doença, pela regressão produtiva e pelo retorno ao mapa da fome –, não é difícil perceber a inversão de prioridades na (des)ordem política nacional. A insanidade do governo Bolsonaro fez do Brasil o pior país do mundo na gestão da pandemia. Logo, é evidente que soluções na área da saúde pública e para os problemas econômico-sociais deveriam estar em primeiro plano, como medidas de prevenção da contaminação e ações efetivas para vacinação universal, no primeiro caso, e um projeto consistente de retomada do desenvolvimento econômico, no segundo, com sustentação da renda da população na emergência, reativação do investimento público e uma reforma tributária progressiva e distributiva.

Mas é um erro esperar razoabilidade da demência. Então a reforma administrativa aparece como panaceia dos problemas da nação. É claro que sempre há o que melhorar: desburocratização de serviços públicos; uso de tecnologias digitais; incremento na produtividade, eficiência e cooperação; avaliação da satisfação dos usuários; gestão de desempenho e controle social, apenas para exemplificar. Nada disso, porém, consta da PEC 32/2020, que além de trazer insegurança jurídica, ao introduzir conceitos vagos e indeterminados, e de violar cláusulas pétreas relativas à separação dos poderes, se resume à fragmentação e à precarização de



vínculos, ao aumento da ingerência política e à entrega de vastas áreas do serviço público à iniciativa privada.

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

Estudos da CEPAL mostram que o ultrali-

beralismo sem peias e a pandemia desencadeiam um cenário prolongado de estagnação econômica, de aumento da pobreza e de desproteção social. No Brasil, o novo coronavírus e o governo Bolsonaro deixarão um rastro de destruição sem precedentes. E o fortalecimento e a qualificação do serviço público serão condições indispensáveis para que o país retome sua caminhada civilizatória, para que nossa gente volte a olhar para o céu e, quem sabe, até mesmo, a sorrir.

Boa leitura!

# INTRODUÇÃO

José Celso Cardoso Jr.

Presidente da Afipea-Sindical e Coordenador de Estudos do Fonacate para os Cadernos da Reforma Administrativa

Desde 2015, com o aprofundamento das políticas de austeridade fiscal, mas sobretudo desde a destituição de Dilma Rousseff da Presidência da República em 2016, e mais ainda, desde o início do governo Bolsonaro em 2019, o Brasil vem passando por transformações sem precedentes em sua história recente. Neste ano de 2021, atenções novamente se voltam para temas da reforma administrativa.

No discurso oficial, a melhoria do ambiente de negócios e o ajuste fiscal resgatariam a confiança e o investimento privado, recolocando a economia brasileira na rota da eficiência, da produtividade e do crescimento, algo que ainda não foi conseguido nem com a reforma trabalhista de 2017, nem com a previdenciária de 2019, as quais já carregavam os mesmos falsos argumentos.

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

Por esta razão, para mitigar parte desses problemas e preencher o vazio reflexivo sobre tema tão caro e complexo a estudiosos,

servidores e usuários do Estado e da Administração Pública, em que uma reforma mal feita trará consequências severas sobre as formas de organização e funcionamento das políticas públicas e sobre as próprias condições de vida e de reprodução social da maior parte da população brasileira, é que o Fonacate reuniu aqui neste livro, os 17 primeiros Cadernos da Reforma Administrativa produzidos ao longo de 2020, com intuito de qualificar o debate junto ao governo, parlamento, mídia, academia etc.

Os capítulos partem da constatação de que a dimensão fiscal que vem orientando todo o conjunto de propostas e discursos governamentais sobre o tema (vide PEC 186, 187, 188 e PEC 32) é claramente insuficiente, diria mesmo, contraproducente, para uma compreensão e solução adequadas acerca dos problemas que de fato estão presentes da administração pública federal brasileira. Desta maneira, os assuntos aqui reunidos percorrem alguns dos principais aspectos que deveriam compor o centro de qualquer reforma que de fato se pretenda voltada à racionalização da estrutura estatal e à melhoria do desempenho institucional agregado do setor público brasileiro, medido este não apenas pelo critério rápido e fácil da eficiência do gasto público, mas principalmente pelos critérios da eficácia e efetividade da ação pública. Afinal de contas, ao Estado importa ser agente capaz e ativo no enfrentamento e resolução dos grandes problemas nacionais, tendo sempre como destino final a melhoria das condições de vida da população e a projeção do Brasil como nação livre, pujante, soberana, sustentável, igualitária, democrática, justa etc.

Diante disso, as nossas três premissas fundamentais são as seguintes:

### 1. Servidores Públicos são parte da solução.

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

### 2. Reforma Administrativa é parte de um conjunto mais amplo de temas que remetem à configuração histórica e institucional do Estado brasileiro.

Por isso não pode ser um tema tratado de forma estática nem estanque, ou seja, desconectado do *formato e funcionamento do Estado* como um todo (os três poderes da República, seus regimes políticos, sua relação com a economia e com a sociedade etc.), nem tampouco do *modelo e projeto de desenvolvimento nacional* que se deseja ao país (soberano, republicano, democrático, inclusivo, igualitário e sustentável dos pontos de vista produtivo, ambiental e humano). Em outras palavras: tratar a questão do funcionalismo público sem entendê-la como questão de Estado, e pior, sem conexão alguma com um projeto de desenvolvimento econômico, social, ambiental etc. é a melhor maneira de não resolver os problemas da administração pública.

### 3. Comparações Internacionais não informam adequadamente as necessidades especificamente nacionais.

Compara-

ções internacionais servem para relativizar e qualificar determinadas questões históricas, institucionais ou legais, bem como grandes números ou indicadores frente a medidas estatísticas tradicionais (médias, medianas e modas; variância, desvio padrão e medidas mais sofisticadas de comparação, correlação, causalidade etc.). Mas devido às difíceis questões metodológicas envolvidas, qualquer comparação sobre qualquer assunto precisa ser tomada com máxima prudência. Usos em geral descontextualizados levam a conclusões erradas e mais atrapalham que ajudam na elucidação de qualquer problema complexo e dinâmico. Neste sentido, comparações internacionais de qualquer tipo dificilmente servem para definir ações concretas de um governo ou de uma política pública, ainda que possam ajudar a entender melhor a natureza e o comportamento de determinado problema.

Infelizmente, em linha oposta às premissas acima, a postura discursiva dos altos escalões do governo federal e o pacote de propostas legislativas em curso atualmente no Brasil possuem em comum a mesma sanha *reducionista* de remunerações e pessoal, *persecutória* contra organizações e servidores não alinhados ao mesmo ideário e *criminalizadora* da própria atuação governamental e de parte dos seus servidores (cf., por exemplo, a LRF/2000, a EC 95/2016, as PEC 186, 187 e 188 de 2019, que conformam o chamado Plano Mais Brasil, e agora a PEC 32/2020, que foi apelidada de PEC da reforma administrativa).

Em essência, portanto, tais propostas carecem de compreensão sistêmica sobre os condicionantes e determinantes do desempenho estatal no campo das políticas públicas.<sup>1</sup> As referidas PEC visam promover, na realidade, um abrangente, profundo e ve-

<sup>1</sup> Para não dizer que não há preocupação alguma com o Estado, suas organizações, funções e servidores, veja-se que tanto na reforma da previdência como nas PECs 186, 187, 188, de 2019, e agora na PEC 32 de 2020, é conferido tratamento diferencial e privilegiado somente ao núcleo militar-policial-judicial-repressivo do Estado. E assim vai-se consolidando um *estado de exceção permanente* no país, como forma de viabilizar – pelo uso aberto da força física e das várias formas de violência institucional e simbólica – o projeto liberal-fundamentalista do mercado e dos valores

loz ajuste fiscal, tomado apenas pelo lado das despesas públicas, calando-se sobre as imensas iniquidades e regressividade da estrutura tributária pelo lado da arrecadação.

Linhas gerais, portanto, essa perna de reforma fiscal objetiva: i) maior flexibilidade quantitativa por meio da expansão das possibilidades de contratação e demissão; ii) maior flexibilização remuneratória e redução das despesas globais com o funcionalismo; iii) maior competição interpessoal e concorrência intra/inter organizacional; iv) nova regulamentação da demissão por insuficiência de desempenho; v) obstaculização das formas de organização, financiamento e atuação sindical no setor público; vi) deslocamento para o âmbito privado, através da implementação do *princípio da subsidiariedade*, do grosso das funções e políticas públicas em campos rentáveis para a acumulação de capital, dentre outros aspectos problemáticos tratados ao longo do livro.

Travestida de reforma administrativa, trata-se na verdade de mais uma peça no arco de medidas de ajuste fiscal permanente e privatizações que estão em curso no país desde 2015, exacerbado pelo dogmatismo das regras fiscais (regra de ouro e superávit primário), reforçado pela EC 95/2016 (teto de gastos), e agora levado ao paroxismo desde 2019 pelas reformas do governo Bolsonaro/Guedes. Mas a suposta razão fiscal para tamanhas mudanças constitucionais é uma grande falácia. Ou seja, uma lógica de superávit fiscal primário permanente, cuja contrapartida é justamente o enrijecimento – e até mesmo a esterilização – do gasto real como instrumento de políticas econômica e social ativas. Perde-se com isso a própria essência das finanças públicas como objeto e fenômeno de natureza intrinsecamente econômica, ao invés de meramente contábil.

Vista da perspectiva econômica, as finanças públicas são algo muito mais amplo e

complexo, sendo muito mais importante observar a composição e interrelações dos gastos públicos (e da própria dívida pública) com as tendências dinâmicas de realização ao longo do tempo, pelo sistema econômico e social, do que os meros saldos contábeis anuais que na verdade pouco ou nada nos dizem sobre a maturidade do arranjo institucional macroeconômico do país em questão, e tampouco sobre o significado do gasto ou do déficit público em si. Como exemplo, basta dizer que poucos economistas sérios advogariam em prol de um equilíbrio fiscal (vale dizer: equilíbrio ou superávit primário) de natureza contábil em momentos de calamidade pública como o causado em 2020 (e ainda persistentes em 2021) pela pandemia do *novo coronavírus* sobre a saúde pública de grande parte dos países e populações do mundo.

Do ponto de vista da lógica jurídica, não faz sentido constitucionalizar algo que representará uma espécie de petrificação das finanças públicas brasileiras, uma verdadeira normalização da exceção, a instalar, essa sim, uma situação futura de emergência fiscal permanente, na medida em que os critérios contábeis auto impostos de aferição e cumprimento das atuais regras fiscais brasileiras são inexecutáveis na prática e inadequadas teoricamente. Será algo como a lei de conversibilidade do peso argentino ao dólar, instituída em 1991 pelo governo ultraliberal e posteriormente abandonada em 2001 em função do colapso econômico que ela ajudou a produzir. Ou seja, algo dessa natureza pode, sem exagero, colocar o Brasil numa rota de colapso econômico, social e político do país como nação.

A constitucionalização das normas citadas reforçará, de um lado, bloqueios e limites superiores ao gasto fiscal primário de natureza real, justamente o gasto que é responsável pelo custeio de todas as despesas correntes,

tanto as intermediárias/administrativas, como as finalísticas destinadas à implementação efetiva das políticas públicas federais em todas as áreas de atuação governamental. De outro lado, os mesmos regramentos reforçarão a flexibilização (sem limite superior) e a blindagem (inclusive para fins criminais) do gasto público financeiro, cujos principais beneficiários são as instituições financeiras (bancos, corretoras, seguradoras), fundos de investimento e agentes econômicos de grande porte, sancionando-se, assim, um mecanismo social e economicamente perverso de hiper concentração dos fluxos de renda e estoques de riqueza.

É fato que no período mais recente houve recomposição de pessoal e de salários na administração pública, mas também é fato que esses movimentos foram incorporados à estrutura de gastos do Estado brasileiro, uma vez que acompanhados de aumentos na arrecadação de impostos e no PIB no mesmo período. Deste modo, as despesas com pessoal, em âmbito federal, jamais suplantaram os limites da LRF, mantendo-se o tempo todo bem abaixo da receita corrente líquida. Torna-se cristalina a falácia do discurso hegemônico que busca justificar as reformas em função de um (inexistente) excesso de gastos com pessoal no setor público brasileiro.

Portanto, a principal implicação das considerações feitas até aqui é reconhecer que a proposta de reforma administrativa em pauta simplesmente não resolverá nenhum dos problemas reais do setor público brasileiro, mas criará ou fará piorar vários outros. A sua visão é intrinsecamente negativista acerca do peso e papel que o Estado deve ocupar e desempenhar nas economias e sociedades contemporâneas. Por isso, deverá produzir resultados opostos aos desejados, com enormes e negativas repercussões sobre a capacidade de crescimento, geração de empregos e distribuição de renda e riqueza numa sociedade, tal qual a brasileira, já marcada estruturalmente por imensas hete-

rogeneidades, desigualdades e necessidades de várias ordens.

Problemas existem e não são poucos, estando localizados, na verdade, em traços históricos arraigados de *burocratismo* e de *autoritarismo*, tanto nas formas internas de organização e funcionamento da máquina pública, como nas relações pouco republicanas, pouco democráticas e bastante seletivas do Estado com agentes privilegiados do mercado e, sobretudo, com parcelas imensas da população, ainda hoje alijadas da cidadania plena e dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, em várias de suas dimensões.

Ao invés de trabalhar para elevar e homogeneizar o padrão de vida da população residente no país, o governo Bolsonaro/Guedes age para nivelar por baixo o padrão histórico brasileiro de condições e relações de trabalho, lançando também os trabalhadores do setor público ao patamar e práticas milenares da sociedade escravocrata nacional.

Mas ocorre que o aumento de produtividade e a melhoria de desempenho institucional agregado do setor público será resultado, na verdade, de um trabalho longo e custoso, mas necessário, de profissionalização da burocracia pública ao longo do tempo. Não há, portanto, choque de gestão ou reforma liberal – menos ainda esta, de natureza autoritária, fiscalista e privatista – que supe-rem ou substituam o acima indicado.

Para tanto, contamos com a leitura atenta e crítica de todos e todas, bem como com toda ajuda possível na divulgação e na defesa dessas ideias para uma reforma administrativa de natureza republicana e democrática, voltada ao fortalecimento de um modelo de desenvolvimento nacional sustentável, inclusivo, soberano, que tenha no fortalecimento das funções sociais de Estado e na valorização e profissionalização dos servidores públicos um de seus eixos principais.

Boa leitura!

## Parte I

# Críticas à Reforma Administrativa do Governo Federal

**Capítulo 1. Exame crítico da PEC 32/2020: dever constitucional de proteção da segurança jurídica.**

*Autor: Fonacate – Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado*

**Capítulo 2. O Impacto da Reforma Administrativa para os atuais Servidores Públicos.**

*Autores: Larissa Benevides; Bruno Fischgold*

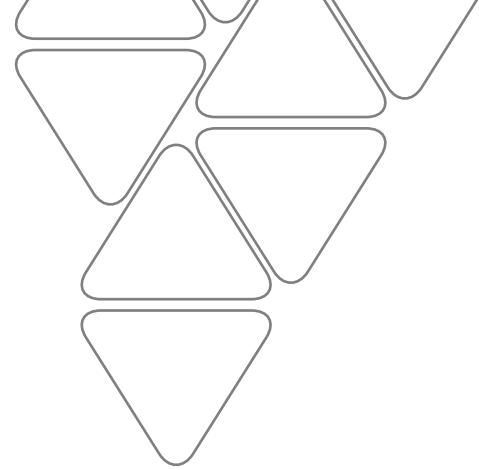
**Capítulo 3. Liberdade de Expressão dos Servidores Públicos: nota técnica n. 1556 da CGU e assédio institucional.**

*Autores: Cláudio Pereira de Souza Neto; Fernando Luís Coelho Antunes; José Celso Cardoso Jr.*

**Capítulo 4. Assédio Institucional no Setor Público e o Processo de Desconstrução da Democracia e do Republicanismo no Brasil.**

*Autores: Frederico A. Barbosa da Silva; José Celso Cardoso Jr.*

# 1 Exame Crítico da PEC 32/2020: Dever Constitucional de Proteção da Segurança Jurídica



Fonacate<sup>1</sup>

## 1. Premissas fundamentais

A transformação administrativa, na era digital, se quiser representar aperfeiçoamento efetivo da prestação de serviços públicos, só faz sentido se guardar estrita consonância com a filosofia normativa que demonstra apreço à confiança legítima, à dignidade dos servidores públicos e à estabilidade das instituições estatais.

Entretanto, será negativa se intensificar a insegurança jurídica, ou se desconsiderar que os servidores públicos - milhões de brasileiras e brasileiros - merecem pleno respeito, ainda mais perante os inúmeros benefícios essenciais que proporcionam, a despeito da injusta generalização crítica.

Logo, não se trata de temática a ser versada com precariedade de diagnóstico (por exemplo, ao supor que o problema central radicaria na estabilidade do servidor efetivo, presente ou futuro), nem com abordagens voluntaristas que assumem o risco de abolir as cláusulas pétreas, tampouco com o despropósito de converter o servidor público em inimigo.

O enfoque sistêmico adequado para a reforma administrativa há de ser impessoal, civilizado, dialógico e republicano, no intuito de tecer consensos que não incorram

no equívoco de reduzir o servidor público à mera fonte de despesas.

Nesse prisma, recomendam-se grandes pautas de convergência, a saber: (i) a digitalização maciça, (ii) a desburocratização racional dos serviços públicos e (iii) a gestão sistêmica de desempenho, endereçada à capacitação permanente e ao aprimoramento de habilidades insubstituíveis do servidor público, jamais canceláveis pela automação.

Desse modo, para ilustrar, a digitalização da prestação de serviços públicos pode ter como ponto de partida (i) a discussão sobre o projeto de lei 3443/2019 (governo digital), ora em tramitação no Congresso Nacional, (ii) o incremento tecnológico do teletrabalho, com os devidos cuidados laborais e (iii) a utilização ética da inteligência artificial pela administração pública, sob supervisão humana. Constituem pautas transversais que servem à construção pactuada de programas benéficos de autêntica modernização da gestão pública, sem colocar em risco os direitos adquiridos e as garantias fundamentais da sociedade.

Ao mesmo tempo, convém frisar: a preocupação fiscal com a economicidade não autoriza a tratar desumanamente os servidores públicos, vendo-os como causas de desequilíbrio fiscal e ignorando o debate prioritário sobre as fontes justas e redistributivas de fi-

1 Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado

nanciamento estatal, em áreas críticas para a cidadania.

Impõe-se, pois, assumir a premissa central de que a reforma administrativa tem que estar, desde logo, amparada em regras precisas e equânimes, passando pelo crivo de avaliação prévia de impactos e pelo enriquecedor diálogo, de ordem a preservar a efetividade, a eficiência e eficácia das atividades inerentemente estatais.

Sem dúvida, a segurança jurídica é um vetor primordial para a transformação conseqüente da prestação de serviços públicos. Nessa ótica, imprescindível preservar garantias da sociedade (entre as quais a estabilidade do art. 41, da CF) e assegurar a proteção especial para as carreiras típicas de Estado (CF, art. 247), no escopo de promover a qualificação estrutural e funcional da administração pública brasileira.

Em outras palavras, o prudente é fazer com que a reforma administrativa, de natureza constitucional e/ou infraconstitucional, reforce a confiança de longo prazo (entre os agentes públicos e a sociedade), donde segue o papel crucial de formulação sistêmica (não fatiada) das propostas, com o cuidado de não tender a abolir cláusulas pétreas da Constituição (CF, art. 60), tais como a separação dos poderes e os direitos e as garantias individuais.

À luz dessas premissas, observa-se que a Proposta de Emenda à Constituição 32/2020, apresenta senões importantes que solicitam imediata retificação, cumprindo destacar a nota da insegurança jurídica que emerge da maior parte dos dispositivos, requerendo a pronta correção de rumo.

Sublinhe-se, como fio condutor da análise, que toda mudança normativa, especialmente de envergadura constitucional, precisa respeitar a dignidade dos servidores públicos, a confiança legítima e o primado dos interesses gerais, assumindo o pressuposto da existência de atividades estatais indelegáveis, que demandam, por natureza, peculiar

(não privilegiada) regência publicista. Com efeito, desconsiderar ou suprimir as diferenças técnicas entre os regimes (público e privado) enseja desequilíbrio institucional e nenhuma vantagem prática para a melhoria do serviço público.

Certamente, o fatiamento de formulações reformistas não é a melhor técnica. Em contraste, a busca de diálogo aberto e franco, sem confronto depreciativo ou beligerância polarizante, é o caminho para a valorização do Estado-Administração, com a preservação irrenunciável dos princípios constitucionais.

Constitui essa a tônica do exame crítico da PEC 32, voltada a contribuir, mediante sugestão de alternativas, para o aperfeiçoamento pactuado da gestão pública brasileira, em moldes constitucionalmente seguros.

## **2. Proposta de Emenda à Constituição 32/2020: focos de elevada insegurança jurídica.**

A PEC 32/2020, que dispõe sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa, na denominada Reforma Administrativa, indiscutivelmente abre oportunidade, em vários dispositivos, para a instabilização da Administração Pública, em todos os Poderes, com efeito colateral de severa perplexidade para os agentes públicos e o conjunto da sociedade. É o que se evidencia a seguir.

### **2.1. A PEC 32/2020, nos moldes em que está redigida, aumenta enormemente a insegurança jurídica, em face da introdução de princípios e conceitos demasiadamente vagos e indeterminados, descurando da concatenação interna entre vínculos de investidura.**

O art. 37, “caput”, da CF, nos termos da PEC 32, é alterado para prescrever que a Administração Pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, Estados, DF e Municípios, passe a observar, entre novos e



antigos princípios, o princípio quase metafísico da unidade. Entretanto, pouco ou nada colabora para a imprescindível arquitetura integrada, coesa e unitária da gestão pública brasileira, haja vista a multiplicidade fragmentária e desconexa dos vínculos para a investidura do agente público, a saber: (a) a investidura em emprego público; (b) a investidura em cargo com vínculo por prazo indeterminado (com vínculo de experiência, como etapa do concurso público, sem estabilidade); (c) a investidura em cargo típico de Estado (com vínculo de experiência, igualmente etapa do concurso público e com estabilidade); (d) o vínculo por prazo determinado (para atender à necessidade temporária e sazonal ou, com o risco de afronta ao regime de licitações, para atender às atividades ou procedimentos sob demanda) e (e) a investidura com vínculo de cargo de liderança e assessoramento, em substituição gradativa dos atuais cargos em comissão, com a problemática alusão ao exercício de atribuições estratégicas e técnicas, em virtual sobreposição às atribuições dos cargos típicos de Estado.

Vale dizer, ao acrescentar o princípio da unidade (vago e indeterminado em demasia), a PEC, quicá inconscientemente, parece admitir a tácita necessidade de contrapartida principiológica para a confusa arquitetura das carreiras.

Ao mesmo tempo, além da impessoalidade, acrescenta o princípio da imparcialidade (o que não deixa de ser uma redundância, somada a outras, pois há dispositivo que reprisa o que já consta, há tempo, no texto constitucional), enfatizando a coordenação e a inovação como princípios, embora sejam inerências da boa governança.

Como se observa, no atinente à principiológica encampada pela PEC, a rigor, não existe nenhum progresso substancial em matéria de segurança jurídica e, ao revés, resulta mais obscura e nebulosa a redação do art. 37, promovendo a reescrita imotivada da regência principiológica das relações admi-

nistrativas.

## ***2.2. A PEC 32/2020 desencadeia pronunciada insegurança jurídica para os parceiros públicos e privados, uma vez que submete o arcabouço jurídico inteiro das pessoas jurídicas de direito público à suscetibilidade de radical alteração por simples decreto autônomo do Chefe do Executivo, em rota de colisão com a cláusula pétrea da separação de poderes (CF, art.60) e o princípio da reserva de lei.***

Ponto muitíssimo preocupante, em matéria de segurança jurídica, é a modificação pretendida pela PEC 32, no tocante ao art. 84, VI, da CF (combinado com o desejo de revogar o inciso XI do art. 48, da CF). Trata-se de uma aposta em ato administrativo autônomo (decreto) que ultrapassa os limites intransponíveis da Constituição e atinge, de maneira frontal, o núcleo das cláusulas pétreas, cumprindo recordar que nenhuma Emenda pode tender a abolir a separação de poderes (CF, art.60).

Ora, a criação e a extinção de pessoas jurídicas de direito público (CF, art. 37, XIX) e o estabelecimento de atribuições de cargos efetivos configuram matéria indisponível de lei (reserva de lei). Dito de outra forma, o Parlamento, ainda que quisesse (o que não é razoável presumir), não poderia jamais abdicar de seu poder-dever originário de legislar sobre determinadas matérias, sob pena de malferir a cláusula constitucional intangível da separação dos poderes.

Com efeito, a PEC, em descompasso com a vedação categórica da Carta de 1988, postula competência privativa do Chefe do Executivo para dispor, mediante decreto, sobre extinção, transformação e fusão de entidades da administração pública autárquica e fundacional. Significa dizer que, se aprovada tal fórmula, hipotético Presidente da República que não apreciasse, por exemplo, o comportamento de dada autarquia reguladora (como a ANVISA, a ANEEL ou a Anatel),

poderia simplesmente extingui-la mediante decreto autônomo, um ato administrativo infralegal, em que pese a autonomia das pessoas jurídicas de direito público, criadas por lei específica (CF, art. 37, XIX).

Isto é, a PEC anda desproporcionalmente na contramão do que fez a Emenda Constitucional 32/2001, ao introduzir parcimoniosamente a figura do decreto autônomo (art. 84, VI, da CF), de forma cautelosa e comedida. Aqui não: se o Chefe do Executivo não aceitasse, por exemplo, a independência do Banco Central (autarquia) e de sua política monetária, teria o condão devastador de suprimir essa entidade de direito público, com o potencial alarmante de produzir gigantesca crise de confiança regulatória e o incremento estratosférico do risco-país. Em qualquer cenário imaginável, introduz-se mecanismo, por assim dizer, imperial. A insegurança jurídica daí resultante não pode ser considerada aceitável, pois amplifica o perigo de quebra das regras do jogo. Não importa especular sobre quem exercita o mandato presidencial. O ponto é que se trata de proposta que tenta esvaziar a competência privativa do Poder Legislativo de criar, por lei específica, e de extinguir, igualmente por lei específica, as pessoas jurídicas de direito público, bem como fixar as atribuições de cargos efetivos.

Se o objetivo foi o de acelerar a privatização, o meio utilizado (inconstitucional) não poderia ser mais oneroso e inoportuno, pois redundaria em prováveis conflitos desgastantes entre os Poderes, solicitando a intervenção derradeira do Poder Judiciário.

Cumulativamente, a PEC pleiteia que, pelo atalho do decreto autônomo, seja admitida a alteração e a reorganização de cargos públicos efetivos do Poder Executivo e suas atribuições. Novamente, vulnera a garantia da reserva da lei e, nessa medida, afeta nuclearmente a cláusula pétrea da separação de poderes.

Com efeito, alterar atribuições de cargos

públicos efetivos, por meio de decreto autônomo, mesmo sem implicar a supressão da estrutura da carreira ou a alteração da remuneração, provoca ofensa nuclear do princípio da legalidade.

Como se não bastasse, a PEC, ao tratar da delegação de poderes pelo Presidente da República, na versão do parágrafo 1º, do art. 84, prevê a delegação do Presidente ao Procurador-Geral da República, dando a impressão de que este último integraria a Administração Pública, desconhecendo a independência e a autonomia funcional do Ministério Público.

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

### ***2.3. A PEC 32/2020 suscita pronunciada insegurança jurídica, notadamente para os ocupantes - atuais e futuros - de cargos efetivos e típicos de Estado, como advogados públicos, auditores, policiais, controladores, entre outros.***

A propósito da investidura, trata a PEC do cargo com vínculo por prazo indeterminado (CF, art. 37, II-A da Proposta), cuja investidura ocorreria mediante aprovação em concurso público com várias etapas (provas ou provas e títulos, cumprimento satisfatório de, no mínimo, um ano de vínculo de experiência e classificação final entre os mais bem avaliados).

Nada obstante, a proposição surge desacompanhada dos respectivos projetos de regulamentação, disseminando fundadas dúvidas (a) sobre os critérios de avaliação no período de vínculo de experiência, não faltando rumores de que haveria cogitação de quantitativo compulsório de desligamen-

to, bem como estímulo à disputa fratricida pela vaga e (b) sobre os procedimentos e os responsáveis pela avaliação, havendo justo receio de que seria levada a cabo, por exemplo, pelos ocupantes de cargos de liderança (de indicação político-partidária, sem vínculo institucional permanente). Trata-se, portanto, de proposição que, a título de reforma, convida para verdadeiro salto no escuro, ao suprimir o direito à estabilidade para esses cargos, sem rede de proteção para os bons agentes públicos que desempenham atribuições inerentemente estatais (no vínculo institucional, não contratual de emprego público, nem político).

Prevê, na sequência, a investidura em cargos típicos de Estado (PEC, art. 37-B). Aqui a névoa afigura-se, se isso fosse possível, ainda mais espessa. Não se sabe exatamente o que os autores da PEC almejam com a nova figura (à primeira vista, de caráter restritivo, mantendo o direito à estabilidade, mas observados novos requisitos). Remetem singelamente à definição futura em lei complementar, sem a suficiente clarificação adicional. Ou seja, em plena pandemia, num ambiente de discussão congressual rarefeita, postula iniciar debate tão relevante, que envolve aspectos nevrálgicos do presente e do futuro do Estado brasileiro, em todos os Poderes, enquanto a pauta tributária, destinada a corrigir disfunções gravíssimas, parece muito mais urgente.

Equívoco de “timing” à parte, nos moldes do art. 37, II-B, da PEC, a investidura em cargo típico de Estado (cujas garantias, previstas pelo art. 247, da CF, seguem pendentes de regulamentação, desde 1998!) exige concurso público de provas ou provas e títulos, além do cumprimento, com desempenho satisfatório, do período de, no mínimo, dois anos em vínculo de experiência - etapa obrigatória do próprio concurso, na dicção do art. 39-A, nos termos da PEC, sem qualquer vestígio de esclarecimento normativo quanto aos critérios e parâmetros adotados, no tocante à classificação dentro do quantitativo

previsto no edital, ao final do aludido período do vínculo de experiência. Novamente, a PEC não oferece a cogente clarificação elucidativa sobre as vantagens da fórmula apresentada, em cotejo com o estágio probatório.

Mas não é só isso. Em outros aspectos, em relação ao regime essencial dos cargos típicos de Estado, reina a mais completa indefinição (a) sobre quais seriam propriamente os cargos típicos de Estado; (b) sobre a natureza institucional diferenciada (não contratual) do vínculo em tela, com os reflexos em matéria de direitos, deveres e garantias (aí inserida a estabilidade qualificada); (c) sobre quem procederia a avaliação de desempenho (seriam os cargos políticos de liderança?); (d) sobre as garantias especiais do art. 247, da CF e, finalmente, (e) sobre os parâmetros da avaliação que, certamente, não podem ser norteados pela ameaça permanente de perseguição discriminatória.

No redesenho da PEC, tais cargos resultam com estabilidade francamente debilitada, de acordo com a nova redação proposta do art. 41 (inclusive ao admitir a perda de cargo típico de Estado em decisão proferida por órgão judicial colegiado, sem esperar o trânsito em julgado). Mais uma vez, não se avança na explicitação da estabilidade qualificada que se impõe, com as garantias especiais correspondentes. No entanto, a PEC cogita disciplinar a avaliação de desempenho por meio de simples lei ordinária, não mais lei complementar. Trata-se de outra mudança temerária, inclusive para Estados e Municípios, ao lidar com ocupantes, atuais e futuros, de cargos estratégicos e essenciais do Estado-Administração.

Amplia-se, aliás, de maneira desmesurada, a perplexidade, quando a PEC, simultaneamente, atribui funções estratégicas e técnicas aos cargos de liderança ou assessoramento (na redação do art. 37, V), os quais sucederiam gradativamente os cargos em comissão. Ora, as atribuições estratégicas e técnicas (não de mero assessoramento), con-

figuram atividades típicas de Estado, logo não deveriam ser vistas como delegáveis às investidas transitórias de livre nomeação e exoneração. É que atribuições tipicamente estratégicas de Estado (por exemplo, relacionadas ao controle punitivo da segurança pública) ou técnicas (por exemplo, relativas à fiscalização tributária ou ao exercício geral de atividades-fim de polícia administrativa) são rigorosamente indelegáveis.

De outra parte, a classificação final (outra alteração injustificada e plena de interrogações) entre os mais avaliados ao final do período do vínculo de experiência é desacompanhada das linhas mestras, que permitiriam o sopesamento quanto à oportunidade e à conveniência. Quer dizer, a PEC 32, em pontos sensíveis, prescreve mudanças normativas evadas de indefinições basilares, ocasionando desnecessária imprevisibilidade e perturbadora incerteza jurídica.

Ao que tudo indica, a PEC 32/2020 não passou pelo crivo de rigorosa análise prévia de impactos, de ordem a comprovar a preponderância dos benefícios líquidos. Insofismavelmente, gera, em alta escala, insegurança jurídica para todos, propiciando, em relação aos eixos capitais, mais ruído e tensão do que propriamente avanço promissor para a modernização da gestão pública.

Acrescente-se, de passagem, a inexplicável omissão da PEC no atinente ao enfrentamento de um dos maiores males da administração pública brasileira, que é o excesso desproporcional de cargos de exposição política, falha estrutural e cronificada, que torna difícil ver bem sucedidas as políticas públicas de longa maturação, concretizadoras de objetivos permanentes da República que transcendem os mandatos.

A insegurança jurídica, que emana da PEC 32/2020, é agravada, desde o nascedouro, pelo erro de diagnóstico: supõe que o problema central esteja na estabilidade do servidor público, não percebendo que (a) existe a possibilidade, em relação às atividades-

-meio, de adotar o regime de emprego público, mesmo em pessoas jurídicas de direito público (como reconheceu o STF) e (b) a avaliação precípua de desempenho tem que começar pela alta gestão, mediante fixação motivada (Lei 9.784/99, art. 50) e objetiva de metas e prioridades. Naturalmente, um diagnóstico mais acurado teria evitado parcela expressiva dos sobressaltos trazidos pela proposta.

Note-se, ademais, que a insegurança jurídica não se limita aos servidores públicos ativos (cerca de 11 milhões de brasileiras e brasileiros), pois alcança todos aqueles que pretendem tecer relações produtivas e idôneas com o Estado-Administração, à vista da mutilação latente do vínculo institucional, com o risco de aumentar a ingerência volátil da política efêmera, que diminui a previsibilidade e confiabilidade do ambiente regulatório.

Em vez de defender a consensual avaliação de desempenho (passível de construir, nos termos do vigente art. 41 da CF), a proposta opta por modificações fatiadas que, à primeira vista, pouco ou nada acrescentam ao incremento sistemático da qualidade do serviço público. E protela a erradicação do sistema de espólio dos cargos políticos. Não aponta percentuais nem critérios de recrutamento de tais cargos, sequer a avaliação da performance dos agentes transitórios.

Assim, os cargos de liderança e assessoramento permanecem figuras enigmáticas, sem a pertinente justificativa quanto às vantagens evolutivas em comparação com os atuais cargos em comissão. Destinados às atribuições estratégicas e técnicas, como visto, tendem a entrar em rota de colisão com as atribuições dos cargos típicos de Estado.

Numa procrastinação recorrente, a disciplina dos cargos de liderança e assessoramento é transferida para uma regulamentação incerta, em lei complementar federal, que versaria sobre normas gerais (art. 39 da Proposta). Enquanto isso, a nova figura,

envolta em névoa, provoca o fundado receio de invasão competencial em matérias que demandam blindagem técnica, em homenagem ao primado inegociável do interesse público.

#### ***2.4. A PEC 32/2020 provoca insegurança jurídica para os atuais servidores.***

A PEC 32/2020 suscita alta insegurança jurídica, em termos intertemporais, e os seus efeitos não se limitam ao futuro. À diferença do que muitos imaginam, não está endereçada somente aos servidores de amanhã. Perturba, em vários dispositivos, os atuais servidores que exercem atividades estatais de notável importância para o país, em todos os Poderes.

Para ilustrar, os aludidos dispositivos que tratam da avaliação periódica de desempenho (art. 41, III, nos termos da redação formulada), incidiriam imediatamente em relação aos presentes servidores estáveis, submetendo-os ao procedimento disciplinado por lei ordinária (não mais por lei complementar, como requer o vigente art. 41). Expõem-se, desse modo, os bons servidores públicos aos riscos da flexibilização excessiva, sem as concomitantes garantias previstas no art. 247, da CF.

O quadro é perturbador: algumas vozes estridentes aproveitam a ocasião para tentar atingir juízes e membros do Ministério Público, não diretamente alcançados pela PEC. Também se ouvem manifestações infelizes que pretendem quebrar a estabilidade, por exemplo, de auditores, visando a substituí-los por robôs, esquecendo o caráter ineliminável da supervisão humana (vide, na linha apropriada, a Resolução 332/2020, do CNJ).

Nesse contexto, a redação da PEC 32 não se empenhou, como se impunha, de inibir que a reforma se prestasse aos arautos do descarte em massa dos agentes públicos. Não se trata aqui de negar a relevância do debate sobre a regulamentação de dispositivos da Carta. O que não se afigura coerente

é a PEC deixar de zelar, explicitamente, pelo bom servidor público, abrindo mão de fixar, no texto da Constituição, por exemplo, parâmetros impessoais para a avaliação de desempenho, quando se conhece o caldo de perversa demonização. Em outras palavras, a disciplina normativa formulada, ao ser deliberadamente vaga, deixou de promover recomendações sistemicamente tranquilizadoras e acauteladoras, indispensáveis à criação de clima anímico propício à melhoria permanente.

De fato, a lacuna de critérios objetivos, acerca da avaliação de desempenho, é alarmante para os servidores estáveis (atuais e futuros), provocando compreensível inquietação, uma vez que a regulamentação, por lei ordinária, corre o risco de debilitar, ainda mais, o vínculo institucional.

Cria-se, pois, uma atmosfera de temor e ameaça, quando o correto seria apostar na convergência salutar de propósitos para uma transição administrativa pacífica, guiada pela capacitação dos servidores públicos e pela manutenção das escolas de governo, cuja previsão constitucional restou, inexplicavelmente, subtraída pela PEC.

Em suma, não se pode candidamente afirmar que a PEC 32/2020 estaria dirigida apenas aos futuros servidores públicos. Atinge em cheio os atuais servidores ativos (em que pese a regra de transição do art. 2º, da PEC) e posterga as reformas urgentes e consensuais, como a digitalização maciça, a desburocratização racional e a gestão pública sistêmica, alicerçada em evidências e na capacitação para o integrado trabalho estatal em rede.

#### ***2.5. A PEC 32/2020 acarreta insegurança jurídica para todos os Poderes.***

A PEC 32 estipula que atos do chefe de cada Poder (aí afirmando a lenda de que não incidiria em outros Poderes) disporão sobre critérios mínimos de acesso aos cargos de liderança e assessoramento e a respeito de sua exoneração. Eis uma ilustração emble-

mática de dispositivo (ao falar só de critérios mínimos) que coloca em perigo as atribuições essenciais do conjunto de Poderes, que pressupõem independência e autonomia, traços que não se confundem com atividades governativas, funcionalmente distintas. De mais a mais, pode afetar indiretamente as atividades judiciais e do Ministério Público, cuja autonomia e independência são conquistas intangíveis da Constituição de 1988.

De fato, a PEC 32/2020 suscita universal insegurança jurídica para a organização administrativa, em todos os Poderes.

Por outra parte, acena para uma cooperação que pode embaralhar indevidamente as esferas do público e do privado. Para ilustrar, cria o art. 37-A para admitir instrumentos de cooperação com órgãos e entidades, públicos e privados, tendo como objetivo a execução de serviços públicos, o compartilhamento de estrutura física e recursos humanos de particulares, com ou sem contrapartida financeira. Embora ressalve expressamente as atividades privativas de cargos típicos de Estado (parágrafo 4º), nada diligencia para esclarecer diretrizes e contornos da referida cooperação. Parece pretender ir além das organizações sociais e das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, hoje previstas na legislação infraconstitucional. Remete, sem explicação plausível, à nova lei federal as normas gerais sobre os instrumentos de cooperação.

É insólito deparar com propostas tão indefinidas e nebulosas, em momento delicado no qual o país carece de firmeza para combater as disfunções enraizadas na cultura de patrimonialismo e clientelismo, que confunde o público e o privado.

Segundo a melhor técnica, qualquer mudança normativa (sobretudo de estatura constitucional) tem que comprovar benefícios, diretos e colaterais, não abrindo flancos para posteriores desvirtuamentos.

## ***2.6. A PEC 32/2020 causa especial insegurança jurídica para os membros de carreiras típicas de Estado, ainda que acene com a manutenção da estabilidade.***

A PEC 32 acarreta notável insegurança jurídica para os ocupantes, atuais e futuros, das carreiras típicas de Estado, cuja disciplina é preterida para lei complementar futura, aos sabores conjunturais da política. Aqui resta nítido o equívoco do fatiamento da reforma que interdita o simultâneo debate sobre a regulamentação.

Sem dúvida, a blindagem das carreiras típicas de Estado merece estar amparada em institutos como o da estabilidade qualificada, em virtude das garantias especiais, previstas no art. 247, da CF. Sobre esse ponto fulcral, nenhuma iniciativa acompanha a PEC! Resultado: insegurança jurídica em elevado grau.

Outra fonte de sério desconforto: na mesma esfera de atribuições estatais indelegáveis, a PEC pretende que coexistam os servidores típicos de Estado, e os que não o seriam, como se o vínculo institucional (distinto do vínculo contratual de emprego público, afeiçoado às atividades-meio, adotável no regime jurídico das pessoas de direito público - vide ADIN 5.615, julgada pelo STF, em 2020) pudesse variar de acordo com as preferências decisionistas.

Em modelo coerente de gestão pública, o regime institucional das pessoas jurídicas de direito público deve ser uno, não importando o designativo de regime jurídico único. Traduzindo: para funções-meio, aconselhável o emprego público (sem a estabilidade do art. 41), porém para o exercício de atribuições finalísticas, o mais adequado é manter o unificado regime institucional (com a estabilidade do art. 41, exceto para os ocupantes dos cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração).

Adicional ingrediente para o acirramento da insegurança jurídica: se é certo que

os cargos típicos de Estado serão definidos, conforme a PEC, por meio de lei complementar, a avaliação de desempenho poderá ser disciplinada por meio de avaliação ordinária (a teor da proposta de alteração redacional do art. 41, III, da CF), em incongruência flagrante. E, para tornar mais tenso o panorama, não se estabelecem, desde já, as garantias mínimas.

A PEC (pela modificação dos arts. 37 e 39, da CF), almeja que a investidura ocorra em cargo típico de Estado (via concurso público, cumprimento, no mínimo, de dois anos em vínculo de experiência com desempenho satisfatório), sem elucidar sobre o vínculo de experiência e a avaliação nas fases subsequentes. Ou seja, quiçá no afã de suprimir o regime jurídico único e de restringir dramaticamente a estabilidade, optou pela incerteza radical, adiando a definição da estabilidade qualificada das carreiras típicas de Estado, com os consectários, entre os quais o da não submissão à perda do cargo por enxugamento de despesas com pessoal, no rito previsto pelo art. 169, CF.

Tampouco parece suficiente vedar - como fez a PEC - a redução de jornada e de remuneração apenas para os cargos típicos de Estado, pois (i) manteve a espada da perda do cargo para a hipótese de corte de despesas com pessoal, sem levar em conta atividades essenciais ao funcionamento do próprio Estado, e (ii) liberou, de modo contrário à exegese dominante do STF, a redução de jornada e a quebra da irreduzibilidade remuneratória para todos os ocupantes de cargos não enquadráveis como típicos de Estado, ainda que estáveis.

Em consequência, provocou erosão da segurança jurídica também para os atuais servidores estáveis, a despeito da mencionada regra de transição do art. 2º, da PEC, e à diferença do anunciado quanto ao alcance prospectivo das mudanças. Quer dizer, ainda quando promete a manutenção do regime jurídico específico para os investidos em cargo efetivo até a entrada em vigor do novo

regime, a PEC fomenta apreensão injustificada para milhões de servidores públicos brasileiros.

## ***2.7. A PEC 32/2020 desperdiçou valiosa oportunidade de fortalecer o controle de qualidade prestacional dos serviços públicos e a gestão sistêmica de performance, com base em evidências e no pleno respeito aos direitos fundamentais dos avaliados.***

Já se registrou criticamente a indefinição completa da PEC no concernente às balizas da gestão sistêmica de desempenho dos ocupantes de cargos típicos de Estado. Mas não é só: a proposta de reforma administrativa desperdiça a oportunidade de promover inovação altamente produtiva: a avaliação continuada dos serviços públicos, como determina a Lei 13.460/2017, art. 23, assunto retomado no projeto sobre o governo digital.

Em virtude da avaliação concreta de políticas públicas, torna-se factível identificar os gargalos da gestão pública, coletar dados imprescindíveis sobre áreas deficitárias e detectar, com ampla defesa e contraditório, a responsabilidade pelos danos prestacionais, omissivos ou comissivos. Frequentes vezes, a prestação do serviço público não anda bem, em função de vícios originais de priorização (não de implementação), em decorrência da ausência de planejamento.

Ora, o fomento do controle social de qualidade do serviço público é uma medida reformista consensual. Simultaneamente, a gestão sistêmica de desempenho (sem ânsia punitivista e realizada técnica e independentemente) poderia evitar a tentação de caça às bruxas, propiciando uma transformação administrativa de benefícios duradouros. Afinal, para os problemas sistêmicos de gestão, apenas as soluções sistêmicas realmente funcionam. Tal filosofia sistêmica não transparece em vários momentos da PEC em exame.

## **2.8. A PEC 32/2020 causa insegurança jurídica, inclusive ao modificar a disciplina sobre as empresas públicas e as sociedades de economia mista.**

A PEC 32 postula modificar, com a imprecisão reiterada, o art. 173, da CF (que versa sobre estatais e sociedades de economia mista), estatuinto a vedação de reservas de mercado que beneficiem agentes econômicos privados, empresas públicas ou sociedades de economia mista ou que impeçam a adoção de novos modelos favoráveis à livre concorrência, exceto nas hipóteses expressamente previstas na Constituição.

Sucedo que nada explica sobre o que seriam os referidos novos modelos. Indefinições graves desse tipo ilustram bem o estilo pouco cuidadoso da PEC. A par disso, sobejam mecanismos constitucionais (art. 170) e infraconstitucionais para a salvaguarda da livre concorrência.

## **3. Conclusões: alternativas para a transformação administrativa dialogada e respeitadora da segurança jurídica.**

Tudo considerado, a PEC 32/2020, em vez de contribuir ao debate sereno sobre o aprimoramento da gestão pública brasileira, acentua o ambiente de desconfiança e de perplexidade dos servidores públicos, prejudicando a continuidade das políticas públicas de longo prazo, que dependem de continuidade intertemporal, previsibilidade, estabilidade institucional e segurança jurídica.

Operando sob o signo da imprecisão, a PEC malbaratou preciosas energias que deveriam estar focadas na construção de consensos e convergências, rumo ao aperfeiçoamento significativo da administração pública brasileira. Bem por isso, todos dispositivos que acarretam insegurança jurídica solicitam a retificação congressual.

Recomenda-se, alternativamente, nesse quadro, as seguintes providências:

(a) **apresentação explícita e precisa de critérios e parâmetros objetivos para a avaliação confiável, justa e impessoal do desempenho de servidores públicos**, de molde a protegê-los contra arbitrariedades de todo tipo.

(b) **realização, com acurácia, do correto diagnóstico sistêmico, com base em evidências, pois se mostra imprudente apostar numa abrupta reforma que parte do pressuposto errôneo de que o mal radicaria na estabilidade**, quando o acertado é resguardar a coerência do vínculo institucional (com a blindagem mandatária) para todos aqueles que, por força de atribuições estatais indelegáveis, não devem estar expostos ao regime contratual ou a outras modalidades instáveis de investidura.

(c) **envio de projeto dialogado de regulamentação das garantias especiais do art. 247 da CF.**

(d) **assimilação de que os cargos de liderança, se imperfeitamente concebidos, tendem a gerar vulnerabilidade e captura por grupos especiais de interesse**, convido evitar que se destinem às funções técnicas e estratégicas, reservadas aos ocupantes de cargos efetivos.

(e) **reconhecimento inequívoco de que o maior perigo, na reinante cultura patrimonialista, consiste na gestão demasiado permeável à presença massiva de cargos políticos de livre nomeação e exoneração.**

(f) **esclarecimento cabal de que a utilização das novas tecnologias, no âmbito da gestão pública, jamais poderá servir para descartar massivamente os servidores**, eis que a automação não suprime a supervisão humana, motivo pelo qual os agentes públicos devem ser vistos como insubstituíveis pelas máquinas.

(g) **clarificação normativa quanto à indelegabilidade de determinadas funções estatais**, até para criar um ambiente institucional confiável para investidores produtivos



de longo prazo.

(h) **respeito pleno à cláusula pétrea da separação dos poderes** (CF, art. 60), que se opõe à deslegalização invasiva, como sucedeu na equivocada ideia da PEC de postular que um ato administrativo autônomo pudesse extinguir pessoas jurídicas de direito público ou redefinir atribuições de cargos efetivos (reserva de lei).

(i) **formatação democrática de consensos, numa postura de diálogo respeitoso à dignidade dos servidores públicos**, evitando propostas fatiadas que impedem a visão de conjunto.

(j) **incremento da gestão sistêmica de desempenho**, assim como das pautas modernizantes que podem unir o país, tais como a digitalização maciça, a desburocratização racional e a capacitação permanente dos agentes públicos, no aperfeiçoamento das habilidades compatíveis à prestação de ser-

viços públicos de qualidade, na era digital.

(k) **robustecimento da confiança recíproca na relação com milhões de brasileiros que atuam como servidores públicos**, e exercitam papéis decisivos na concretização dos direitos fundamentais.

Em última análise, pelos argumentos expostos, resulta cristalino que a PEC 32/2020 merece grandes retificações, afastando-a da linha errônea da insegurança jurídica.

Qualquer reforma administrativa, constitucionalmente adequada, tem que observar o mandamento de encontrar as prioritárias zonas de convergência, na senda de serviços públicos prestados com independência, urbanidade, altivez e verdadeiro espírito republicano.

## 2 O Impacto da Reforma Administrativa para os atuais Servidores Públicos

Larissa Benevides<sup>1</sup>

Bruno Fischgold<sup>2</sup>

### 1. Introdução

No dia 03 setembro de 2020, o Poder Executivo Federal, na pessoa do Secretário-Geral da Presidência, Jorge Oliveira, entregou ao Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Federal Rodrigo Maia, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 32, que altera disposições da Constituição sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa.

A Reforma Administrativa foi apresentada com o destaque de não atingir os servidores públicos investidos em cargo efetivo até a data de entrada em vigor do regime jurídico de que trata o proposto artigo 39-A (que, ao longo do presente trabalho, serão também chamados de atuais servidores). Essa garantia foi mencionada na Exposição de Motivos n. 47 (EM n. 00047/ME), assinada pelo Ministro de Estado da Economia Paulo Guedes, nos termos seguintes: “Direitos e prerrogativas estruturais dos atuais servidores que compõem os quadros da administração pública não serão afetados”.

Mas o que seriam esses direitos e prerrogativas estruturais dos atuais servidores públicos que não serão afetados? A expressão é ampla e não protege de forma incontestada

observância de direitos já conquistados pela categoria. A EM n. 00047/ME ainda enuncia que “em função de situações legalmente constituídas, a proposta prevê **regras de transição transparentes**, bem como a substituição gradual das atuais funções de confiança e dos cargos em comissão pelos cargos de liderança e assessoramento”.

Ora, é certo que a transparência enunciada na proposta de nova redação do *caput* do artigo 37 da Constituição trazida pela PEC 32/2020, como princípio norteador da nova Administração Pública, não marca as regras de transição a que serão submetidos os servidores públicos em exercício. Diversos aspectos são deixados para regulamentação por meio de lei complementar ou mesmo lei ordinária, quando não forem objeto de Decreto do Presidente da República, em atenção às alterações propostas no artigo 84 do texto constitucional. Entre eles, citam-se a regulamentação das avaliações de desempenho, a progressão e a promoção funcionais, a alteração e reorganização de atribuições de cargos públicos efetivos.

Ou seja, é indiscutível que o atual servidor público não está à margem da Reforma Administrativa. A PEC n. 32/2020 o atinge de forma substancial e muitas vezes não tão transparente, como vem sendo veiculado. Se há regras de transição que estão expressas no texto proposto, que tratam de um regi-

<sup>1</sup> Larissa Benevides Gadelha Campos é sócia do escritório Fischgold Benevides Advogados, pós-graduada em Direito Processual Civil pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) e graduada em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail: larissa@fischgoldbenevides.com.br.

<sup>2</sup> Bruno Fischgold é sócio do escritório Fischgold Benevides Advogados, mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB) e autor do livro *Direito Administrativo e Democracia – A Inconstitucionalidade do Princípio da Supremacia do Interesse Público*. E-mail: bruno@fischgoldbenevides.com.br.

me jurídico específico que será aplicado ao servidor público investido até a data de entrada em vigor do novo regime jurídico de que trata o artigo 39-A, outras tantas, embora colocadas como se aplicáveis apenas aos novos agentes públicos, atingem de forma substancial aqueles já em atividade.

É para justamente elucidar esses pontos e dar a efetiva publicidade que merecem que se propõe este estudo. É preciso que se deixe às claras todas as alterações que serão impostas aos servidores públicos, de sorte que o papel de vilão não seja assumido, uma vez mais, pela parte mais fraca da relação de trabalho existente entre o Poder Público e seus servidores.

## 2. A regra de transição que está clara: os artigos 2º e 6º da PEC n. 32/2020.

O artigo 2º da PEC n. 32/2020 traz 5 (cinco) pontos que deverão ser observados para os servidores públicos investidos até a data de entrada em vigor do regime jurídico de que trata o sugerido artigo 39-A, explicitados em seus incisos e parágrafos:

Art. 2º Ao servidor público investido em cargo efetivo até a data de entrada em vigor do regime jurídico de que trata o art. 39-A da Constituição é garantido regime jurídico específico, assegurados:

I - a estabilidade, após três anos de efetivo exercício e aprovação em estágio probatório;

II - a não aplicação do disposto no art. 37, **caput**, inciso XXIII, alíneas “a” a “j”, da Constituição na hipótese de haver lei específica vigente em 1º de setembro de 2020 que tenha concedido os benefícios ali referidos, exceto se houver alteração ou revogação da referida lei; e

III - os demais direitos previstos na Constituição.

§ 1º A avaliação de desempenho do

servidor por comissão instituída para essa finalidade é obrigatória e constitui condição para a aquisição da estabilidade.

§ 2º O servidor a que se refere o **caput**, após adquirir a estabilidade, só perderá o cargo nas hipóteses previstas no art. 41, § 1º, incisos I a III, e no art. 169, § 4º, da Constituição.

Inicialmente, imperioso pontuar que o *caput* do dispositivo fala em regime jurídico específico, no qual serão assegurados a estabilidade; os benefícios contidos no inciso XXIII do artigo 37, aos quais os novos servidores não terão direito; a avaliação de desempenho para aquisição de estabilidade, realizada por comissão instituída para essa finalidade; e a perda de estabilidade em hipóteses mais restritas, aplicáveis aos servidores ocupantes de cargos típicos de Estado.

Ou seja, se é um regime jurídico específico, ele tem regras próprias diversas das hoje existentes e previstas, prioritariamente, na Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Há, portanto, mudanças em relação ao regime jurídico atual, o que significa que a Reforma Administrativa é, sim, extensível aos atuais servidores públicos.

A linha de corte para delimitar a quem é aplicável esse regime jurídico específico é a edição de lei complementar, nos termos do artigo 39-A da Constituição, na redação dada pela PEC n. 32/2020. Em tese, ela trará novo regime jurídico de pessoal com 5 (cinco) formas de vínculo: de experiência, por prazo determinado, por prazo indeterminado, típico de Estado e de liderança e assessoramento.

Haverá, então, 3 (três) grupos distintos: aqueles regidos pela Lei n. 8.112/1990, no caso de servidores federais, ou regidos por legislações específicas de cada ente federativo (aposentados e pensionistas na data de edição da PEC n. 32/2020); aqueles em efetivo exercício até a edição de nova lei complementar, submetidos a regime jurídi-

co específico, que contempla regras da sistemática anterior e da Reforma Administrativa; e aqueles que ocuparão uma das novas formas de vínculo previstas no artigo 39-A e observarão integralmente a nova lei complementar, legislação correlata e normativos editados em caráter suplementar pelos entes federativos.

O primeiro aspecto do regime jurídico específico aplicável aos atuais servidores públicos é a garantia de estabilidade, conquistada após 3 (três) anos de efetivo exercício e aprovação em estágio probatório, consoante contido no inciso I do *caput* do artigo 2º.

O dispositivo observa a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (STF) de que a estabilidade e o estágio probatório, apesar de distintos, contam com o mesmo prazo de 3 (três) anos<sup>3</sup>. A estabilidade, segundo Hely Lopes Meirelles, é a “garantia constitucional de permanência no serviço público outorgada ao servidor que, nomeado para cargo de provimento efetivo, em virtude de concurso público, tenha transposto o estágio probatório de três anos (...).

O estágio probatório, por sua vez, é “período de exercício do servidor durante o qual é observado e apurada pela Administração a conveniência ou não de sua permanência no serviço público, mediante verificação dos requisitos estabelecidos em lei (...)”<sup>4</sup>. Segundo a Lei n. 8.112/1990, no estágio probatório, serão avaliadas assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade.

Os servidores investidos até a edição do re-

gime jurídico previsto no artigo 39-A apenas perderão a estabilidade nas hipóteses do artigo 41, § 1º, incisos I a III, e no artigo 169, § 4º, da Constituição, como previsto no § 2º do artigo 2º da PEC n. 32/2020. As hipóteses do novo artigo 41 são: (i) decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado; (ii) mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; (iii) mediante avaliação periódica de desempenho, na forma da lei, assegurada a ampla defesa.

**Há aí uma importante alteração da Reforma Administrativa que será aplicada de forma imediata aos atuais servidores.** A redação vigente do artigo 41, §1º, da Constituição, prevê que a perda de cargo pelo servidor estável ocorrerá em virtude de sentença judicial transitada em julgado; mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

Ou seja, a flexibilização na forma de perda de cargo que será observada para os novos servidores será igualmente imposta àqueles que já estão em atividade: além da decisão transitada em julgado, a decisão proferida por órgão judicial colegiado é causa de exoneração, e a avaliação periódica de desempenho passa a depender da edição de lei ordinária e não mais de lei complementar<sup>5</sup>. Em razão de o quórum de aprovação da lei ordinária ser menor do que de uma lei complementar, provavelmente será mais

---

3 DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. SERVIDOR PÚBLICO. ESTABILIDADE E ESTÁGIO PROBATÓRIO. PRAZO COMUM DE TRÊS ANOS. PRECEDENTES. 1. O Supremo Tribunal Federal assentou entendimento no sentido de que “a Emenda Constitucional 19/1998, que alterou o art. 41 da Constituição Federal, elevou para três anos o prazo para a aquisição da estabilidade no serviço público e, por interpretação lógica, o prazo do estágio probatório” (STA 269, Rel. Min. Gilmar Mendes). Precedentes. 2. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF, Primeira Turma, AI 744.121 AgR, Relator Ministro ROBERTO BARROSO, julgado em 09.06.2015 e publicado em 30.06.2015)

4 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 33ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 445-446.

5 A possibilidade de perda de cargo por servidor estável em razão de insuficiência de desempenho existe desde a edição da Emenda Constitucional (EC) n. 19, de 04 de junho de 1998. Contudo, a lei complementar que deveria

fácil regulamentar a avaliação para perda de cargo do servidor público; e a decisão de tribunal de segunda instância, ainda sujeita a recurso, poderá ensejar a demissão do servidor público.

Uma quarta hipótese de perda de cargo fica mantida: se a redução de pelo menos 20% (vinte por cento) das despesas com cargos em comissão e funções de confiança e a exoneração dos servidores não estáveis não forem suficientes para manter a despesa com pessoal ativo e inativo do ente federativo dentro dos limites impostos pela Lei Complementar (LC) n. 101, de 04 de maio de 2000<sup>6</sup>, “o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal”, como previsto no atual artigo 169, §4º, da Constituição.

Além das disposições acerca da estabilidade e da perda de cargo, o inciso II do artigo

2º da PEC n. 32/2020 garante o pagamento das parcelas contidas nas alíneas “a” a “j” do inciso XXIII do artigo 37 aos servidores em exercício, desde que exista lei específica vigente em 1º de setembro de 2020 que tenha concedido os benefícios ali referidos, exceto se houver alteração ou revogação da referida lei.

Desse modo, férias em período superior a 30 (trinta) dias; adicionais de tempo de serviço; parcelas indenizatórias com efeitos retroativos; licença-prêmio, licença-assiduidade ou outra licença decorrente de tempo de serviço; remuneração estável caso haja redução de jornada, aposentadoria compulsória como modalidade de punição; adicional ou indenização por substituição; progressão ou promoção baseada em tempo de serviço; parcelas indenizatórias sem previsão de requisitos e valores em lei, incorporação de remuneração de cargo em comissão, função de confiança ou cargo de liderança e assessoramento devem ser garantidos aos atuais servidores.

---

trazer os parâmetros da avaliação de desempenho não foi publicada desde então. Lei complementar depende da aprovação da maioria absoluta dos parlamentares de uma casa legislativa (artigo 69 da Constituição), ao passo que a lei ordinária depende da concordância da maioria dos presentes, que deve corresponder à maioria absoluta dos membros de uma casa legislativa (artigo 47 da Constituição).

6 Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento)(...)

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

- I - na esfera federal:
  - a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;
  - b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
  - c) 40,9% (quarenta e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional no 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;
  - d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;
- II - na esfera estadual:
  - a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
  - b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
  - c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
  - d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;
- III - na esfera municipal:
  - a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
  - b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

Contudo, é preciso que exista lei vigente que embase esses benefícios, que poderão ser revistos caso esse normativo seja alterado ou revogado. **Ou seja, a manutenção dessas prerrogativas é momentânea e pode ser revista a qualquer tempo. Mais uma vez, os atuais servidores não serão necessariamente resguardados.** Na hipótese de redução de jornada, ela é vedada, em qualquer hipótese, para os cargos típicos de Estado, consoante contido no § 20 do artigo 37 proposto pela PEC n. 32/2020.

No caso específico das parcelas indenizatórias previstas no artigo 37, inciso XXIII, da Constituição, na redação dada pela PEC n. 32/2020, se inexistir lei que as embase, o artigo 6º garante seu pagamento por 2 (dois) anos a contar da entrada em vigor da Reforma Administrativa. Há, ao menos, uma transição mais suave quanto a esse direito caso a verba indenizatória tenha por fundamento ato infralegal.

O inciso III do artigo 2º da PEC n. 32/2020 ainda garante aos atuais servidores “os demais direitos previstos na Constituição”, que compreendem não apenas os hoje existentes, como aqueles que serão alterados caso aprovada a Reforma Administrativa. Em outras palavras, há espaço aqui para que novas alterações supostamente aplicáveis apenas aos futuros agentes públicos sejam observadas também em relação aos hoje em atividade.

Finalmente, o §1º do dispositivo em análise determina que a avaliação de desempenho para aquisição de estabilidade será feita por comissão instituída para essa finalidade.

Essa prerrogativa está prevista na atual redação do §4º do artigo 41 da Constituição, que será revogado caso aprovada a redação do artigo 10 da PEC n. 32/2020<sup>7</sup>. Para os novos servidores ocupantes de cargos típicos de Estado, a concessão ou o indeferimento da estabilidade decorrerá de aprovação em avaliação de desempenho feita por comissão não constituída especificamente para esse fim ou até por simples decisão da chefia imediata. Não será necessária uma decisão colegiada de aprovação ou desaprovação, o que pode facilitar arbitrariedades.

Em síntese, a regra de transição que está realmente clara é aquela que estipula um regime jurídico específico para os servidores públicos investidos até a data de entrada em vigor do novo regime e que garantirá a aquisição de estabilidade após 3 (três) anos de efetivo exercício e aprovação em estágio probatório e em avaliação de desempenho feita por comissão designada por esse fim.

Contudo, as hipóteses de perda de cargo se igualam às dos futuros servidores estáveis (ocupantes de cargos típicos de Estado): por decisão judicial transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; em decorrência de avaliação periódica de desempenho, na forma da lei; ou ainda mediante o corte de pessoal previsto no §4º do artigo 169 da Constituição.

Além disso, as vantagens contidas no inciso XXIII do artigo 37 da Constituição serão observadas enquanto perdurar lei que as normatize, o que poderá ser revisto a qual-

---

7 Art. 10. Ficam revogados os seguintes dispositivos da Constituição:

I - do **caput** do art. 37:

a) o inciso IX; e

b) as alíneas “a”, “b” e “c” do inciso XVI;

II - do art. 39:

a) os incisos I, II e III do § 10; e

b) o § 20 e o § 50;

III - o § 40 do art. 41;

IV - o § 30 do art. 42;

V - o inciso XI do **caput** do art. 48; e VI - o parágrafo único do art. 84.

quer tempo. Vislumbra-se, portanto, discussões futuras acerca da irredutibilidade salarial.

Percebe-se, pela simples análise da norma de transição aplicável aos atuais servidores, que a Reforma Administrativa efetivamente os atingirá, ao contrário do que tem sido massivamente veiculado. E outras alterações podem ser ainda encontradas em diversos outros dispositivos, como será tratado a seguir.

### 3. Substituição de funções de confiança e de cargos em comissão: o artigo 4º da PEC n. 32/2020

Passa-se à análise do artigo 4º da PEC n. 32/2020 em razão de o artigo 3º tratar exclusivamente de empregados públicos<sup>8</sup> e afastar, como igualmente feito no artigo 2º, inciso II, a aplicação, a esse grupo, das restrições insertas no artigo 37, inciso XXXIII, da Constituição.

O artigo 4º disciplina a transição entre as funções de confiança e os cargos em comissão para os cargos de liderança e assessoramento. O dispositivo prevê:

Art. 4º As funções de confiança, os cargos em comissão e as gratificações de caráter não permanente existentes na data de entrada em vigor desta Emenda à Constituição serão gradualmente substituídos pelos cargos de liderança e assessoramento a que se refere o art. 37, caput, inciso V, da Constituição, nos termos de ato do Chefe de cada Poder.

Parágrafo único. Ficam mantidas as regras para a ocupação e concessão dos cargos em comissão, das fun-

ções de confiança e das gratificações a que se refere o caput, conforme ato do Chefe de cada Poder, até a efetiva substituição pelos cargos de liderança e assessoramento.

A substituição de funções de confiança e cargos em comissão por cargos de liderança e assessoramento é tema bastante controvertido. Segundo a EM n. 00047/ME, o cargo de liderança e assessoramento “corresponderá não apenas aos atuais cargos em comissão e funções de confiança, mas também a outras posições **que justifiquem a criação de um posto de trabalho específico com atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas**” (grifos aditados). A nova forma de vínculo está prevista no inciso V do artigo 37 proposto pela PEC n. 32/2020: “os cargos de liderança e assessoramento serão destinados às atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas”.

A redação atual do inciso V do artigo 37 da Constituição, dada pela EC n. 19/1998, prevê que “as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.”

Segundo Hely Lopes Meirelles<sup>9</sup>:

Em face da EC 19, as funções de confiança, que só podem ser exercidas por servidores ocupantes de cargo efetivo, destinam-se, obrigatoriamente, apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento (CF, art. 37, V), que são de natureza permanente. Tal comando independe de

8 Art. 3º Não se aplica ao empregado da administração pública direta ou de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista contratado antes da entrada em vigor desta Emenda à Constituição o disposto no art. 37, caput, inciso XXIII, alíneas “a” a “j”, da Constituição na hipótese de haver lei específica vigente em 1º de setembro de 2020 que tenha concedido os benefícios ali referidos, exceto se houver alteração ou revogação da referida lei.

9 Idem, p. 419-421.

lei, uma vez que o exame desse art. 37, V, revela que para as funções de confiança ele é de eficácia plena, ao reverso do que ocorre em relação aos cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, como ali está dito. Essas funções, por serem de confiança, a exemplo dos cargos em comissão, são de livre nomeação e exoneração. (...)

2.3.7 - Cargo em comissão – é o que só admite provimento em caráter provisório. São declarados em lei de livre nomeação (sem concurso público) e exoneração (art. 37, II) destinando-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento (CF, art. 37, V). Todavia, pela EC 19, o preenchimento de uma parcela de cargos em comissão dar-se-á unicamente por servidores de carreira, nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei (art. 37, V). (...) A instituição de tais cargos é permanente, mas seu desempenho é sempre precário, pois quem os exerce não adquire direito à continuidade na função, mesmo porque o exerce por confiança do superior hierárquico, daí a livre nomeação e exoneração.

Pelo exposto, as funções de confiança e os cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, destinam-se ao desempenho de atribuições de direção, chefia e assessoramento. As funções de confiança são ocupadas exclusivamente por servidores detentores de cargos efetivos e os cargos em comissão, parte por servidores efetivos e parte por cidadãos brasileiros que preen-

cham os requisitos estabelecidos em lei.

O Decreto n. 5.497, de 21 de julho de 2005, ainda em vigor, estabelece que 50% (cinquenta por cento) do total de cargos de Direção de Assessoramento Superior (DAS), níveis 1, 2, 3 e 4, e 60% (sessenta por cento) dos cargos DAS, níveis 5 e 6, serão ocupados por servidores de carreira. São servidores de carreira, nos termos do artigo 2º do normativo, o militar das Forças Armadas e do Distrito Federal, agregado ou inativo, e

os ativos ou inativos, oriundos de órgão ou entidade de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas empresas públicas e sociedades de economia mista, ocupante de cargo ou emprego permanente no qual ingressou mediante concurso público ou, se em data anterior a 5 de outubro de 1988, mediante forma de provimento permitida pelo ordenamento da época de ingresso

De acordo com o Portal da Transparência<sup>10</sup>, há 1.023.493 (um milhão, vinte e três mil, novecentos e quarenta e três) servidores ativos, entre civis e militares. Os cargos e funções comissionadas totalizam 98.352 (noventa e oito mil, trezentos e cinquenta e dois), dos quais 91.666 (noventa e um mil, seiscentos e sessenta e seis) são ocupados por servidores e empregados efetivos da Administração Pública – 93,2% (noventa e três vírgula dois por cento) – e 6.686 (seis mil, seiscentos e oitenta e seis) são ocupados por pessoas sem outro vínculo público – equivalente a 6,8% (seis vírgula oito por cento)<sup>11</sup>.

Com a substituição das funções de confiança e cargos em comissão por cargos de liderança e assessoramento, os cargos de livre nomeação e exoneração poderão ser ocu-

10 <http://www.portaltransparencia.gov.br/servidores>.

11 Dados atualizados até agosto/2020 pelo Banco Central do Brasil (BACEN - Servidores), até julho/2020 pelos Comandos Militares – Servidores e até agosto de 2020 pelo Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) – Servidores.



pados por qualquer cidadão, independentemente de já ser servidor público ou não, para o desempenho de funções estratégicas, gerenciais ou técnicas, e não apenas de direção, chefia e assessoramento. Ou seja, os quase 100.000 (cem mil) funções e cargos comissionados hoje existentes poderão ser preenchidos com base em critérios meramente políticos, sem qualquer ingerência dos mecanismos de controle.

Esse número ainda poderá ser muito maior, visto que o escopo das atribuições será ampliado: serão abrangidas funções estratégicas, gerenciais ou técnicas que justifiquem a criação de um posto de trabalho específico.

As funções estratégicas poderão confundir-se com as competências de cargos de provimento efetivo, principalmente daqueles que podem ser considerados como típicos de Estado. A título exemplificativo, o Diplomata, nos termos do artigo 2º da Lei n. 11.440, de 29 de dezembro de 2006, está incumbido de “atividades de natureza diplomática e consular, em seus aspectos específicos de representação, negociação, informação e proteção de interesses brasileiros no campo internacional”.

Ao Delegado da Polícia Federal, cabe “instaurar e presidir procedimentos policiais de investigação, orientar e comandar a execução de investigações relacionadas com a prevenção e repressão de ilícitos penais, participar do planejamento de operações de segurança e investigações, supervisionar e executar missões de caráter sigiloso (...)”.<sup>12</sup>

O Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, entre outras competências inerentes à Secretaria da Receita Federal do Brasil, deve constituir, mediante lançamento, o crédito tributário e de contribuições; elaborar e proferir decisões ou delas participar em pro-

cesso administrativo-fiscal, executar procedimentos de fiscalização, como previsto no artigo 6º da Lei n. 10.593, de 06 de dezembro de 2020.

Todas essas funções são estratégicas ao Estado brasileiro, eis que voltadas para o estabelecimento de relações com outras nações, para a manutenção da segurança pública e para a garantia de arrecadação tributária. São essenciais, portanto, para o funcionamento da máquina pública. Os novos cargos de liderança e assessoramento poderão absorvê-las, de modo que serão exercidas por nomeados com vínculo provisório que atenderão aos interesses daqueles que os nomearam. Ao mesmo tempo, efetivos e comissionados poderão desempenhar as mesmas atribuições, o que certamente trará ineficiência à atividade estatal.

No caso de funções gerenciais, o termo é demasiado genérico e poderá compreender uma gama infinita de papéis. Inclusive, o Tribunal de Contas da União (TCU), quando da análise de denúncia contra irregularidades no Edital ESAF n. 48/2013, referente a concurso público para provimento de vagas do cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), determinou a anulação do certame pela inexistência de critérios objetivos para identificar, mensurar e comparar os diferentes tipos de experiência gerencial exigíveis para o exercício do cargo. Na prova de títulos, a essa experiência eram atribuídos pontos a critério da banca examinadora, sem que existissem indicativos objetivos para fazê-lo.

No Acórdão n. 3010/2019, Plenário, o Ministro Relator Raimundo Carreiro deixou claro que:

13. A terceira falha do edital, que destoa do interesse público, é a in-

---

12 Informações disponibilizadas no sítio eletrônico da Polícia Federal: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/concursos/caracteristicas-dos-cargos/carreira-policia/requisitos-e-atribuicoes-dos-cargos-da-carreira-policia-federal#:~:text=ATRIBUI%C3%87%C3%95ES%3A%20instaurar%20e%20presidir%20procedimentos,miss%C3%B5es%20de%20car%C3%A1ter%20sigiloso%2C%20participar>

capacidade do termo “experiência gerencial” – da forma genérica como lançado no edital – para identificar, de forma objetiva, quais seriam as vivências profissionais realmente úteis e adequadas aos complexos requisitos de capacidade gerencial e de assessoramento superior desejáveis ao cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

14. Existe um larguíssimo gradiente de complexidade entre os diferentes cargos e funções que podem ser denominados como “Diretor, Superintendente, Coordenador, Chefe, Gerente, Supervisor, etc.”, que foram os exemplos citados pela Esaf ao esclarecer a esse Tribunal que tipo de cargo/função seria reconhecido como de natureza “gerencial” na atividade privada. (...)

Que funções gerenciais serão essas? É preciso que sejam especificadas, como bem delineou a Corte de Contas no caso do concurso dos EPPGG`s. Mais uma vez, atribuições de servidores públicos, submetidos a procedimentos de seleção por meio de exames de provas e títulos, poderão ser coloca-

das nas mãos de comissionados.

Em terceiro lugar, aos cargos de liderança e assessoramento caberão ainda atribuições gerenciais. Quando do julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.041.210/SP<sup>13</sup>, o STF declarou inconstitucionais dispositivos da Lei Municipal n. 7.430, de 17 de dezembro de 2015, de Guarulhos/SP, que criavam 1.941 (mil, novecentos e quarenta e um) cargos de assessoramento na Administração do Município.

Em síntese, a Corte Suprema, em regime de repercussão geral, consignou que a criação de cargos em comissão somente se justificaria para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais. Isso porque, consoante trecho do voto do Ministro Relator Dias Toffoli, o desempenho de atividades de natureza técnica e burocrática “não exige vínculo especial de confiança que justifique o regime de livre nomeação e exoneração”.

O Ministro reforçou importantes considerações levantadas pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) sobre a necessidade de funções técnicas serem desempenhadas por servidores efetivos e não comissionados, que não se submetem à prévia

---

13 Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema.

1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição.

2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria.

3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário.

4. Fixada a seguinte tese: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir. (STF, Plenário, RE 1.041.210 RG/SP, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, DJE de 22.05.2019)

aprovação em concurso público:

Feitas essas considerações, passo à análise do caso concreto e verifico que o Tribunal de origem declarou a inconstitucionalidade da criação de cargos em comissão pela Lei nº 7.430/15 do Município de Guarulhos (art. 5º e Anexos I e II), ao fundamento de que as atribuições de tais cargos não correspondem a atividades de chefia, direção ou assessoramento, não sendo legítimo o provimento em comissão nesses casos.

O Relator manifestou-se nos seguintes termos:

“(...) [A] criação de cargos em comissão com **atribuições de natureza burocrática, ordinária, técnica, operacional e profissional, que não revelam plexos de assessoramento, chefia e direção, não pode subsistir, cuidando-se de funções que devem ser exercidas por servidores investidos em cargos de provimento efetivo, mediante prévia e regular aprovação e nomeação em concurso público.**

Vale dizer, o provimento de cargo em comissão, sem prévio concurso público, é medida que somente tem lugar em funções de direção, chefia e assessoramento que demandem especial relação de confiança entre governante e respectivos subordinados, o que não se amolda aos incisos constantes do indigitado diploma legal, eis que atinentes a funções técnicas, burocráticas ou profissionais e, portanto, típicas de cargos públicos efetivos exigência que se amolda ao princípio da legalidade, desdobrado no da reserva legal.

Tais funções já se disse, não substanciam assessoramento, chefia ou direção, demonstrando artificialidade e abusividade nas respectivas

criações.

Não basta, pois, inserir a expressão assessor, da qual não se extrai a real dimensão dos cargos, sendo imperiosa **a previsão das atribuições de cada qual deles que, conforme observado no parágrafo anterior, se coadunam com funções meramente técnicas que autorizam o provimento através de prévia aprovação em concurso público, cuja dispensa é medida excepcional, somente admissível em situações [onde] exista vínculo de confiança com a autoridade nomeante (...).**”

De fato, examinando as atribuições dos cargos questionados previstas no art. 5º da Lei municipal nº 7.430/15 e em seus anexos, cujos documentos acompanham a inicial, **observa-se que a eles foram conferidas atividades de natureza técnica e burocrática que não exigem vínculo especial de confiança que justifique o regime de livre nomeação e exoneração.** (grifos aditados)

Fica claro que as atribuições de natureza técnica não podem ser exercidas por servidores com vínculo precário, de livre nomeação e exoneração. Essas funções são pertinentes a servidores de carreira, cuja seleção depende do aferimento de formação específica para o desempenho desse mister por meio de processos seletivos que envolvam a realização de provas e, se necessário, o exame de títulos.

A ampliação das funções dos comissionados para abranger o desempenho de atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas – e não apenas de direção, chefia e assessoramento – certamente impactará os atuais servidores públicos. Isso porque, além de não mais existir a necessidade de nomeação de servidores efetivos para o desempenho de parte desses cargos precários, diversos dos papéis dos atuais servidores serão des-

locados para esse grupo.

Ainda que o §18 do artigo 37 preveja que “ato do Chefe de cada Poder disporá sobre os critérios mínimos de acesso aos cargos de liderança e assessoramento a que se refere o inciso V do caput e sobre a sua exoneração”, não necessariamente isso trará maior seriedade ou segurança ao procedimento de escolha.

Afinal, o atual Decreto n. 9.727, de 15 de março de 2019, que dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE), expressamente dispensa sua observância mediante justificativa do titular do órgão em que alocado o comissionado:

Art. 9º Os critérios de que tratam os art. 3º, art. 4º e art. 5º poderão ser dispensados, justificadamente, pelo Ministro de Estado titular do órgão em que estiver alocado o DAS ou a FCPE ou do órgão ao qual se vincula a entidade em que o DAS ou a FCPE se encontra alocado, de forma a demonstrar a conveniência de dispensá-los em razão de peculiaridades do cargo ou do número limitado de postulantes para a vaga.

Parágrafo único. A competência de que trata o **caput** é indelegável.

Ou seja, ainda que haja critérios, eles podem não ser vinculantes.

A PEC n. 32/2020 mantém em vigor essas regras atuais até a efetiva substituição pelos cargos de liderança e assessoramento, como contido no parágrafo único do artigo 4º: “Ficam mantidas as regras para a ocupação e concessão dos cargos em comissão, das funções de confiança e das gratificações a que se refere o caput, conforme ato do Chefe de cada Poder, até a efetiva substituição pelos cargos de liderança e assessoramento”.

Ainda assim, não há garantias para os ser-

vidores atuais. Nomeados para cargos em comissão ou funções de confiança poderão ser substituídos a partir da aprovação da PEC n. 32/2020, caso ela assim permaneça, por qualquer cidadão brasileiro para o desempenho das ditas funções estratégicas, gerenciais e técnicas.

Nesse cenário, diversos serão os escolhidos pelo governo de ocasião para desenvolver funções precípuas de Estado, sem que haja padrões de continuidade, qualidade ou controle.

#### 4. Possibilidade de acumulação de cargos: artigo 5º da PEC n. 32/2020

Para os futuros servidores públicos, as hipóteses de acumulação de cargos hoje existentes serão alteradas. Segundo a redação proposta para os incisos XVI, XVI-A e XVI-B do artigo 37 da Constituição, os ocupantes de cargos típicos de Estado não poderão realizar qualquer outra atividade remunerada, seja pública ou privada, ressalvado o exercício da docência ou de atividade própria de profissional da saúde, com profissão regulamentada, quando houver compatibilidade de horários.

Essa restrição, contudo, poderá ser afastada por lei municipal em municípios com até 100.000 (cem mil) eleitores, como previsto no §19 do artigo 37 da PEC n. 32/2020.

Para os servidores não ocupantes de cargos típicos de Estado, permite-se a acumulação remunerada de cargos públicos, desde que não haja incompatibilidade de horários ou conflito de interesse. Destaca-se que não há limite no texto constitucional ao número de vínculos públicos, o que poderá existir quando for editada norma que estabeleça a duração máxima da jornada de trabalho para fins de acumulação de atividades remuneradas, nos termos do artigo 39, inciso VII, da Constituição.

Para os atuais servidores públicos, o artigo 5º da PEC n. 32/2020 prevê:

Art. 5º Poderão manter os vínculos existentes na data de entrada em vigor desta Emenda à Constituição, se houver compatibilidade de horário e observado o disposto no art. 37, **caput**, inciso XI, da Constituição, os servidores e os empregados públicos que acumulem:

I - dois cargos ou empregos públicos de professor;

II - um cargo de professor com um cargo técnico ou científico; ou

III - dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

O mencionado artigo 37, *caput*, inciso XI, da Constituição não é objeto de alteração pela PEC n. 32/2020 e trata do teto remuneratório no serviço público<sup>14</sup>. Nesse sentido, obedecido o limite remuneratório previsto no texto constitucional, o atual servidor público poderá manter a acumulação de cargos de acordo com as regras hoje vigentes.

Contudo, eventuais novas acumulações formalizadas após a aprovação da PEC n. 32/2020, caso mantido o texto atual, deverão observar as regras propostas, quais sejam:

Art. 37 (...)

XVI - é vedada a realização de qualquer outra atividade remunerada, inclusive a acumulação de cargos públicos, para os servidores ocupantes de cargos típicos de Estado, mesmo durante o período do vínculo de

experiência;

XVI-A - não se aplica a limitação do inciso XVI ao exercício da docência ou de atividade própria de profissional da saúde, com profissão regulamentada, por ocupante de cargo típico de Estado, quando houver compatibilidade de horários, observado, em qualquer caso, o disposto no art. 39, *caput*, inciso VII;

XVI-B - é autorizada a acumulação remunerada de cargos públicos para servidores não ocupantes de cargos típicos de Estado, quando houver compatibilidade de horários e não houver conflito de interesse, observado, em qualquer caso, o disposto no art. 39, *caput*, inciso VII;

O atual servidor que venha a ser enquadrado como ocupante de cargo típico de Estado não poderá desempenhar qualquer outra atividade remunerada, seja pública ou privada, com exceção de docência ou atividade própria de profissional de saúde. O atual servidor público que não seja enquadrado como ocupante de cargo típico de Estado terá maior flexibilidade: poderá desempenhar quantos cargos públicos forem possíveis mediante compatibilização dos horários, desde que não haja conflito de interesses. Pode-se argumentar, inclusive, que poderá desempenhar atividades privadas, pois o dispositivo não restringe a atuação privada.

A Lei n. 12.813, de 16 de maio de 2013, define o conflito de interesse como “a situação gerada pelo confronto entre interesses pú-

14 Art. 37 (...).

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

blicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública”.

Vale ainda pontuar que o §10 do artigo 37<sup>15</sup> foi adequado às alterações perpetradas nas formas de acumulação de cargos, mas manteve a vedação de percepção de aposentadoria pelo servidor público, pelos policiais e bombeiros militares e pelos integrantes das Forças Armadas juntamente com remuneração de cargo ou emprego público, ressalvadas os cargos acumuláveis, os cargos eletivos, os cargos em comissão e os cargos de liderança e assessoramento.

Em síntese, nesse cenário, pelo menos para os não ocupantes de cargos típicos de Estado – cargos com vínculo por prazo indeterminado – há uma vantagem: outras atividades públicas remuneradas poderão ser desempenhadas além das atualmente previstas de professor, profissional de saúde e de natureza técnica e científica. E não haverá limite de cargos ocupados: é preciso apenas que haja compatibilidade de horários e inexista conflito de interesses.

## 5. Do não pagamento de parcelas em afastamentos e licenças: artigo 7º da PEC n. 32/2020

O artigo 7º do texto da Reforma Administrativa posterga a aplicação do §16 do artigo 37 para a data de entrada em vigor da lei mencionada no §17 do mesmo dispositivo (*Não serão aplicadas as disposições do § 16 do art. 37 da Constituição antes da entrada em vigor da lei a que se refere o § 17 do mes-*

*mo artigo*).

O mencionado §16, por sua vez, afasta o pagamento de parcelas remuneratórias durante afastamentos e licenças do servidor, sejam ou não de efetivo exercício:

Art. 37 (...)

Os afastamentos e as licenças do servidor não poderão ser considerados para fins de percepção de remuneração de cargo em comissão ou de liderança e assessoramento, função de confiança, gratificação de exercício, bônus, honorários, parcelas indenizatórias ou qualquer parcela que não tenha caráter permanente.

Atualmente, as licenças dos servidores públicos federais estão previstas no artigo 81 da Lei n. 8.112/1990: por motivo de doença em pessoa da família; por motivo de afastamento do cônjuge ou companheiro; para o serviço militar; para atividade política; para capacitação; para tratar de interesses particulares; para desempenho de mandato classista.

São remuneradas as licenças: por motivo de doença na família se perdurar por até 60 (sessenta) dias, consecutivos ou não, a cada período de 12 (doze) meses (artigo 83, §2º); para serviço militar (em condições específicas, como contido no artigo 85); para atividade política, entre o registro da candidatura e o décimo dia seguinte ao da eleição, pelo período de até 3 (três) meses (artigo 86); para capacitação, por até 3 (três) meses (artigo 87).

Os afastamentos compreendem, nos ter-

---

15 **Redação hoje vigente:** § 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

**Nova redação proposta:** § 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e art. 142 com a remuneração de cargo ou emprego público, ressalvados os cargos acumuláveis na forma prevista nos incisos XVI-A e XVI-B do caput, os cargos eletivos, os cargos em comissão e os cargos de liderança e assessoramento.

Foi retirada a menção à função pública, visto que o artigo 39-A trata apenas de vínculos, mas foi mantida a expressão cargos em comissão, embora esteja prevista sua substituição pelos cargos de liderança e assessoramento.

mos do artigo 102 da Lei n. 8.112/1990: férias (mantida a remuneração); exercício de cargo em comissão ou equivalente ou de cargo ou função de governo ou administração por nomeação do Presidente da República (será paga a remuneração do cargo assumido, por cedente ou cessionário); participação em programa de treinamento regularmente instituído ou em programa de pós-graduação *stricto sensu* no País (mantida a remuneração); desempenho de mandato eletivo (remuneração do cargo assumido ou do cargo originário, sendo permitida a acumulação se houver compatibilidade de horários); composição de júri e outros serviços obrigatórios por lei (mantida a remuneração); deslocamento para nova sede (mantida a remuneração); participação em competição desportiva nacional ou convocação para integrar representação desportiva nacional (mantida a remuneração)<sup>16</sup>; serviço em organismo internacional de que o Brasil participe ou com o qual coopere (sem remuneração).

Vale também mencionar que a licença à gestante, à adotante e à paternidade; para o tratamento de saúde, por até 24 (vinte e quatro) meses e por motivo de acidente ou doença profissional são consideradas afastamentos remunerados (artigo 102, inciso VIII, da Lei n. 8.112/1990).

Em todas as hipóteses de licenças e afastamentos em que mantida a remuneração do cargo efetivo, de acordo com a redação do §16 do artigo 37 proposta pela PEC n. 32/2020, não será paga contraprestação pelo exercício de cargo em comissão, de liderança e

assessoramento ou de função de confiança; gratificação de exercício, bônus, honorários, parcelas indenizatórias ou qualquer parcela que não tenha caráter permanente.

Ressalva é feita pelo §17 em relação ao afastamento por incapacidade temporária para o trabalho; às cessões ou requisições; e ao afastamento de pessoal a serviço do Governo brasileiro no exterior sujeito a situações adversas no país onde desenvolva as suas atividades. Apenas nessas hipóteses o pagamento das parcelas mencionadas será mantido.

Essa restrição impactará os servidores atuais, pois em diversos afastamentos e licenças o pagamento de algumas parcelas é garantido. A título exemplificativo, o pagamento de honorários advocatícios para Advogados da União apenas não é feito para licenciados para tratar de interesses particulares; para acompanhar cônjuge ou companheiro; para atividade política; para afastados para exercer mandato eletivo; e para os cedidos ou requisitados para entidade ou órgão estranho à administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, como previsto no artigo 31, §3º, da Lei n. 13.327, de 29 de julho de 2016.

No caso de licença por doença por motivo de família ou afastamento para participação em programa de pós-graduação *stricto sensu* no País, a verba deve ser mantida, mas será retirada caso aprovado o texto ora sob análise da PEC n. 32/2020.

Logo, indubitável que também nesse ponto os atuais servidores serão atingidos.

---

16 Lei n. 9.615, de 24 de março de 1998. Art. 84. Será considerado como efetivo exercício, para todos os efeitos legais, o período em que o atleta servidor público civil ou militar, da Administração Pública direta, indireta, autárquica ou fundacional, estiver convocado para integrar representação nacional em treinamento ou competição desportiva no País ou no exterior.

§ 1º O período de convocação será definido pela entidade nacional de administração da respectiva modalidade desportiva, cabendo a esta ou aos Comitês Olímpico ou Paraolímpico Brasileiros fazer a devida comunicação e solicitar ao Ministério do Esporte a competente liberação do afastamento do atleta, árbitro e assistente, cabendo ao referido Ministério comunicar a ocorrência ao órgão de origem do servidor ou militar

2º O disposto neste artigo aplica-se, também, aos profissionais especializados e dirigentes, quando indispensáveis à composição da delegação.

## 6. Dos efeitos da criação de 5 (cinco) formas de vínculo para os atuais servidores públicos

O artigo 39-A proposto pela PEC n. 32/2020 prevê, para o regime jurídico de pessoal da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, 5 (cinco) vínculos, alguns novos e outros compatíveis com os atualmente existentes. São eles: período de experiência, como etapa do concurso público; vínculo por prazo determinado; cargo com vínculo por prazo indeterminado, cargo típico de Estado e cargo de liderança e assessoramento.

O período de experiência é o período anterior à investidura no cargo de prazo indeterminado e no cargo típico de Estado. Constitui fase em que o aprovado em concurso de provas ou de provas e títulos será testado pelos períodos mínimos de 1 (um) ou 2 (dois) anos (incisos II-A, alínea “b”; e II-B, alínea “b”) para, a depender do seu desempenho, ser definitivamente investido em cargo público. Nesse interstício, o servidor “em teste” (que sequer poderia ser chamado de servidor público) exercerá as mesmas atribuições daquele já investido no novo regime de pessoal e dos atuais servidores públicos, em exercício quando da aprovação da PEC n. 32/2020.

Certamente problemas existirão entre esses diferentes grupos. Um Delegado de Polícia Federal, por exemplo, com anos de atuação terá as mesmas atribuições daquele em experiência, que poderão ser desempenhadas de forma totalmente diversa, principalmente ao se considerar que o segundo terá de comprovar desempenho satisfatório para conseguir ser definitivamente investido no cargo. Eventuais interesses de superiores hierárquicos terão de ser atendidos para que o desempenho satisfatório – cuja forma de avaliação não foi prevista e virá disciplinada em ato legal – seja atestado.

Como subsistirão formas de atuação com objetivos distintos dentro do mesmo cargo? Eventuais violações à isonomia, à imparcialidade e à moralidade administrativa poderão ser verificadas.

Além disso, haverá um superdimensionamento da força de trabalho: como apenas os melhores serão efetivados, serão testados os aprovados no certame público em número maior do que os efetivamente necessários para desempenho das funções públicas. Além do evidente desperdício de recurso público ocasionado por essa medida, difícil pensar na melhor forma de distribuição de tarefas dentro de uma equipe de trabalho. Como fazê-lo se vários de seus integrantes futuramente poderão ser desligados?

É fácil perceber os obstáculos à rotina diária de trabalho que essa nova forma de vínculo introduzirá no ambiente laboral cotidiano e que, certamente, impactarão os atuais servidores. O risco de descontinuidade do serviço público é evidente.

A segunda forma de vínculo prevista é por prazo determinado, semelhante à hoje existente para atender necessidade temporária de excepcional interesse público. O artigo 2º da Lei n. 8.745, de 09 de dezembro de 1993, traz os casos em que a temporalidade e a excepcionalidade podem ser identificadas: entre elas estão a assistência a situações de calamidade pública e de emergência em saúde pública, a admissão de professor substituto, o combate a emergências ambientais, por exemplo.

Frente à controvérsia se esse rol seria taxativo ou não, o STF, quando do julgamento do Recurso Extraordinário n. 658.026 pela sistemática da repercussão geral<sup>17</sup>, definiu os requisitos constitucionais de excepcionalidade e transitoriedade para a contratação temporária, consoante voto do Ministro Relator Dias Tofolli:

---

17 Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em face de trecho da Constituição do Estado de Minas Gerais que repete texto da Constituição Federal. Recurso proces-



Feitas essas considerações, há que se compreender o sentido do comando “necessidade temporária” inscrito no texto. Essa cláusula constitucional excepcionadora e autorizativa destina-se aos casos em que, comprovadamente, há necessidade temporária de pessoal, desde que a situação esteja previamente estabelecida na lei.

Assim sendo, não há como se admitir possa a lei abranger serviços permanentes de incumbência do Estado, tampouco aqueles de natureza previsível, para os quais a Administração Pública deva criar e preencher, de forma planejada, os cargos públicos suficientes ao adequado e eficiente atendimento às exigências públicas, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade e ineficiência administrativa, sem prejuízo de, havendo omissão abusiva com o preenchimento dos requisitos subjetivos, configurar a conduta a prática de im-

probidade administrativa.

Percebe-se que, como delineado pela Suprema Corte, a hipótese de contratação temporária é exceção frente à contratação via concurso público, cujo objetivo é garantir procedimento igualitário e resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, dentre eles, da impessoalidade, da igualdade e da eficiência.

O alargamento das hipóteses de contratação temporária pela PEC n. 32/2020 contraria esse entendimento. Permitir-se-á a contratação por prazo determinado nos casos de necessidade temporária decorrente de calamidade, de emergência, de paralisação de atividades essenciais ou de acúmulo transitório de serviço; de atividades, projetos ou necessidades de caráter temporário ou sazonal, com indicação expressa da duração dos contratos; e de atividades ou procedimentos sob demanda.

Se na redação atual do dispositivo constitucional diversas contratações foram levadas

---

sado pela Corte Suprema, que dele conheceu. Contratação temporária por tempo determinado para atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público. Previsão em lei municipal de atividades ordinárias e regulares. Definição dos conteúdos jurídicos do art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal. Descumprimento dos requisitos constitucionais. Recurso provido. Declarada a inconstitucionalidade da norma municipal. Modulação dos efeitos.

1. O assunto corresponde ao Tema nº 612 da Gestão por Temas da Repercussão Geral do portal do STF na internet e trata, “à luz dos incisos II e IX do art. 37 da Constituição Federal, [d]a constitucionalidade de lei municipal que dispõe sobre as hipóteses de contratação temporária de servidores públicos”.

2. Prevalência da regra da obrigatoriedade do concurso público (art. 37, inciso II, CF). As regras que restringem o cumprimento desse dispositivo estão previstas na Constituição Federal e devem ser interpretadas restritivamente.

3. O conteúdo jurídico do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal pode ser resumido, ratificando-se, dessa forma, o entendimento da Corte Suprema de que, para que se considere válida a contratação temporária, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração.

4. É inconstitucional a lei municipal em comento, eis que a norma não respeitou a Constituição Federal. A imposição constitucional da obrigatoriedade do concurso público é peremptória e tem como objetivo resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, dentre eles, os da impessoalidade, da igualdade e da eficiência. Deve-se, como em outras hipóteses de reconhecimento da existência do vício da inconstitucionalidade, proceder à correção da norma, a fim de atender ao que dispõe a Constituição Federal.

5. Há que se garantir a instituição do que os franceses denominam de *la culture de gestion*, a cultura de gestão (terminologia atualmente ampliada para ‘cultura de gestão estratégica’) que consiste na interiorização de um vetor do progresso, com uma apreensão clara do que é normal, ordinário, e na concepção de que os atos de administração devem ter a pretensão de ampliar as potencialidades administrativas, visando à eficácia e à transformação positiva.

6. Dá-se provimento ao recurso extraordinário para o fim de julgar procedente a ação e declarar a inconstitucionalidade do art. 192, inciso III, da Lei nº 509/1999 do Município de Bertópolis/MG, aplicando-se à espécie o efeito *ex nunc*, a fim de garantir o cumprimento do princípio da segurança jurídica e o atendimento do excepcional interesse social. (STF, Tribunal Pleno, RE n. 658026/MG, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 30.10.2014)

à apreciação do Judiciário para verificação de adequação aos requisitos de excepcionalidade e transitoriedade<sup>18</sup>, com as hipóteses mais abertas trazidas pela PEC n. 32/2020, a discussão será ainda mais acirrada. Diversas atividades pertinentes a cargos efetivos poderão ser enquadradas como sob demanda ou por acúmulo transitório de serviço, principalmente ao considerar-se que o número de servidores públicos ativos é cada vez menor.

Esse cenário certamente trará problemas para os atuais servidores públicos, como já acontece hoje em dia, que terão suas funções divididas com temporários, contratados via procedimento precário, muitas vezes sem qualquer formação para o bom desempenho da função. A alteração proposta sequer faz menção à excepcionalidade hoje contida no texto constitucional, o que leva a crer que a adoção dessa forma de vínculo será rotineira.

Quanto aos cargos de liderança e assessoramento, em razão da supressão da obrigatoriedade de que parte deles seja preenchida por servidores efetivos, como já comentado anteriormente, a repercussão para os atuais servidores será indiscutível, principalmente porque poderão exercer atividades estratégicas, gerenciais e técnicas, que certamente coincidirão com aquelas desempenhadas pelos agentes públicos em exercício.

Ponto de destaque é a divisão que passa a ser feita entre o cargo com vínculo por prazo determinado e o cargo típico de Estado. Segundo o §1º do artigo 39-A da PEC n. 32/2020, lei complementar federal estabelecerá os critérios para a definição dos cargos típicos de Estado. Algumas diferenciações, contudo, já estão bem evidenciadas na proposta de emenda constitucional e seguem sintetizadas no quadro ao lado:

	<b>Prazo indeterminado</b>	<b>Típico de Estado</b>
<b>Vínculo de experiência</b>	Mínimo de 1 (um) ano	Mínimo de 2 (dois) anos
<b>Acumulação de cargos</b>	Compatibilidade horários e interesses	Existentes quando da edição da PEC ou docência e atividade de profissional de saúde
<b>Redução de jornada com redução de remuneração</b>	Permitida	Vedada
<b>Utilização de instrumentos de cooperação</b>	Permitida	Vedada
<b>Estabilidade</b>	Inexistente	Cumprida a experiência, após 1 (um) ano, com desempenho satisfatório
<b>Transformação de cargos</b>	Cargos vagos, mantida a natureza do vínculo	Cargos vagos, mantida a natureza do vínculo e dentro de uma mesma Carreira
<b>Alteração/ Reorganização cargos</b>	Sem alteração de estrutura de Carreira, de remuneração, de requisitos de ingresso e de natureza de vínculo	Vedada
<b>Perda de Cargo</b>	Lei trará critérios	Decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado; processo administrativo, avaliação periódica de desempenho, e lei ainda poderá trazer garantias especiais.

18 <https://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/mp-contesta-concurso-para-contratacao-de-peritos-criminais-temporarios-no-ms/>  
<https://revistagloborural.globo.com/Noticias/noticia/2017/08/fiscais-agropecuarios-contestam-contratacao-de-temporarios.html>

Segundo a EM n. 00047/ME, o cargo típico de Estado “com garantias, prerrogativas e deveres diferenciados, será restrito aos servidores que tenham como atribuição o desempenho de atividades que são próprias do Estado, sensíveis, estratégicas e que representam, em grande parte, o poder extroverso do Estado”. O cargo com vínculo por prazo indeterminado volta-se para “para o desempenho de atividades contínuas, que não sejam típicas de Estado, abrangendo atividades técnicas, administrativas ou especializadas e que envolvem maior contingente de pessoas.

A par dessas primeiras tentativas de definição, não se pode afirmar com certeza quais serão os cargos apontados como típicos, cujas atividades são próprias de Estado, sensíveis, estratégicas e que representam, **em parte**, o poder extroverso do Estado.

O poder extroverso, na definição de Renato Alessi trazida por Celso Antônio Bandeira de Melo<sup>19</sup>, é o que permite ao Poder Público editar atos unilaterais que vão além da esfera jurídica do sujeito emitente e interferem na esfera jurídica de outras pessoas, constituindo obrigações. É dele que decorre a imperatividade dos atos administrativos que impõe obrigações ao particular independentemente de sua concordância. Além dos atos imperativos, há atos que conferem direitos solicitados pelos administrativos e os meramente enunciativos.<sup>20</sup>

As atribuições dos cargos típicos de Estado são as próprias, as estratégicas, as sensíveis, as quais, em parte, impõe obrigações a terceiros. Já as de cargos com vínculo por prazo determinado são contínuas que não sejam típicas de Estado, administrativas ou especializadas. Ora, o fato de a função ser estratégica não exclui que seja especializada ou administrativa. Além disso, se não

são todas que derivam do poder extroverso do Estado, podem ou não impor obrigações: o que igualmente não é um critério delimitador.

Imperioso pontuar ainda que atividades estratégicas dos cargos típicos e as técnicas dos cargos com vínculo por prazo indeterminado são também atribuíveis aos ocupantes de cargos de liderança e assessoramento, o que mostra a possibilidade de se outorgar o papel de efetivos àqueles com vínculo precário, de livre nomeação e exoneração.

A atual redação do artigo 247 da Constituição prevê que leis estabelecerão “critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado”. Ao se falar em atividades exclusivas do Estado, remete-se àquelas não delegáveis ao particular. Entretanto, ainda que essa disposição conste do texto constitucional desde a EC n. 19/1998, lei com esse objeto até não foi editada. O debate, portanto, não é de hoje.

## 7. Da interferência dos novos poderes do Presidente da República sobre os servidores públicos em exercício

Dos temas mais comentados da Reforma Administrativa está a nova gama de prerrogativas do Presidente da República decorrente das alterações nos artigos 48, 84 e 88 da Constituição.

O artigo 48 traz a possibilidade de o Congresso Nacional, com sanção do Presidente da República, dispor sobre as matérias de competência da União. No inciso X, está prevista a criação, a transformação e a extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o artigo 84, inciso VI, alínea “b”, da Constituição. Esse dispo-

19 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26<sup>a</sup>. ed., rev e atual. Editora Malheiros, 2009, pag. 413.

20 DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2005, pag. 193.

sitivo, por sua vez, confere ao Presidente da República a competência privativa de dispor, mediante decreto, sobre a extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos. Dessa forma, pode o Congresso Nacional criar, transformar ou extinguir cargos, empregos e funções públicas, ressalvada a prerrogativa de o Presidente extingui-los, quando vagos, via decreto.

A alteração proposta pela PEC n. 32/2020 no inciso X do artigo 48 visa a adequar a redação do inciso às novas competências atribuídas ao Chefe de Poder Executivo Federal pela Reforma Administrativa: pode o Congresso Nacional criar, transformar e extinguir cargos, empregos e funções públicas, desde que observe o artigo 84, inciso VI, alíneas “b”, “e” e “f”.

Na nova redação do artigo 84, inciso VI, é atribuído ao Presidente da República dispor, mediante decreto, quando não implicar aumento de despesa, sobre:

(i) a organização da administração federal (foi retirada a restrição à criação ou extinção de órgãos públicos); que poderá ser delegada aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União;

(ii) a extinção de cargos públicos efetivos vagos e de cargos de Ministro de Estado, de cargos em comissão, de cargos de liderança e assessoramento, de funções de confiança e de gratificações de caráter não permanente, ocupados ou vagos;

(iii) criação, fusão, transformação ou extinção de Ministérios e de órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República;

(iv) extinção, transformação e fusão de entidades da administração pública autárquica e fundacional;

(v) transformação de cargos públicos efetivos vagos, cargos de Ministro de Estado,

cargos em comissão e cargos de liderança e assessoramento, funções de confiança e gratificações de caráter não permanente vagos ou ocupados, se mantida a natureza dos vínculos; e na hipótese de cargos típicos de Estado, desde que dentro da mesma Carreira;

(vi) alteração e reorganização de cargos públicos efetivos do Poder Executivo federal e suas atribuições, se não envolver alteração ou supressão da estrutura da carreira ou alteração da remuneração, dos requisitos de ingresso no cargo ou da natureza do vínculo, o que não se aplica a cargos típicos de Estado.

O inciso XXV do mesmo artigo 84 passará a contemplar apenas a hipótese de provimento de cargos públicos federais, já que a extinção foi incluída nas hipóteses do inciso VI do mesmo artigo, competência que poderá ser delegada aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União.

O artigo 88 atual prevê que lei disporá sobre criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública. Com a atribuição dessa prerrogativa também ao Presidente da República pela PEC n. 32/2020, o dispositivo remete ao artigo 61, §1º, alínea “e”<sup>21</sup>, que permanece inalterado, e à nova redação do artigo 84, inciso VI.

Entre todos esses pontos, questionáveis por inúmeras razões, a alteração que terá maior repercussão para os atuais servidores é a possibilidade de transformação de cargos vagos, ainda que mantida a natureza do vínculo ou restrita aos limites da mesma Carreira, como garantido para os cargos típicos de Estado, por mero decreto presidencial.

Poderá haver um esvaziamento de Carreiras, tornando-as inoperantes e dificultando a atuação daqueles que nela permanecerem. Ou ainda poderão ser criados cargos novos

---

21 Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara

com outra denominação e mesmas funções, favorecendo tratamentos não isonômicos, como o estabelecimento de remunerações em patamares diversos. Ou será viável que toda uma Carreira tenha suas competências alteradas, contrariando as atribuições há muito desempenhadas. Isso tudo poderá ocorrer de forma repentina, sem o devido debate legislativo que alterações dessa envergadura exigem, o que trará inquestionável insegurança jurídica, seja para os novos, seja para os servidores já em exercício.

É dos pontos que ensejam maior debate na nova Reforma Administrativa: atribuição de tamanho poder ao Chefe do Poder Executivo Federal, de “reorganizar” a administração pública de acordo com seus interesses, desvencilhando-se de um sistema de controle por parte dos outros Poderes.

## **8. Dos dispositivos constitucionais revogados: artigo 10 da PEC n. 32/2020**

O último artigo da PEC n. 32/2020 expressamente revoga o inciso IX e as alíneas “a”, “b” e “c” do inciso XVI, ambos do artigo 37; os incisos I, II e III do § 1º, os §§2º e 5º do artigo 39; o § 4º do artigo 41; o § 3º do artigo 42; o inciso XI do artigo 48 e o parágrafo único do artigo 84. Apenas as revogações do § 4º do artigo 41 e do § 3º do artigo 42 não impactam os atuais servidores públicos civis.

O inciso IX do artigo 37 previa a edição de lei para disciplinar os casos de contratação por prazo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público. Com a previsão de contratação por vínculo de prazo determinado nas hipóteses previstas no §2º do artigo 39-A, bem mais amplas que as atuais, será reduzido o ingresso no serviço público por concurso e

ampliada a precarização do trabalho.

As alíneas “a”, “b” e “c” do inciso XVI do artigo 37 trazem as atuais hipóteses de acumulação de cargos públicos, que serão bastante alteradas no regime jurídico específico mencionado no artigo 2º da PEC n. 32/2020 e já tratado no presente trabalho.

Os incisos I, II e III do § 1º do artigo 39 contém os critérios para a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório, quais sejam, a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos componentes de cada carreira; os requisitos para a investidura e as peculiaridades dos cargos. O § 5º do mesmo dispositivo, por sua vez, prevê que os entes federativos poderão estabelecer relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos.

De acordo com o artigo 39 proposto pela PEC n. 32/2020, a política remuneratória e de benefícios será objeto de lei complementar federal, que trará os critérios para a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório. Mediante a inexistência de condicionantes específicas no texto constitucional para a fixação dos padrões de remuneração, será mais fácil estipular diferenciações entre as remunerações dos diversos vínculos do regime jurídico do servidor público, o que trará insegurança inclusive para os atuais servidores públicos, que poderão ter suas remunerações alteradas com base nesses novos critérios.

Ainda no artigo 39, a revogação do §2º levará a desnecessidade de manutenção de escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, o que muito prejudicará atuais e futuros servidores públicos, que contarão com me-

---

dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

nos oportunidades de capacitação para um melhor desempenho de seu mister.

A revogação do inciso XI do artigo 48 retira da competência do Congresso Nacional a possibilidade de dispor sobre a criação, transformação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, papel que passará a ser exercido pelo Presidente da República mediante decreto, desde que não haja aumento de despesa. Provavelmente seja esta a mudança mais problemática da Reforma, porquanto atinge estruturalmente o funcionamento do Estado brasileiro e o equilíbrio entre os Poderes da República.

A revogação do parágrafo único do artigo 84, por sua vez, fará com que apenas o provimento de cargos, a organização da administração pública; a concessão de indulto ou comutação de penas, pelo Presidente da República, sejam delegados aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União. Atualmente, permite-se também a extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos, e a extinção de cargos públicos federais.

Alterações tão significativas na estrutura da Administração Pública poderão alterar a lotação, dada a possibilidade de extinção de órgãos públicos unicamente pelo Presidente da República, bem como o próprio cargo ocupado, já que também apenas ao Chefe do Executivo será facultada a extinção de cargos públicos federais. Servidores capacitados durante anos poderão ser, repentinamente, colocados à margem da atividade estatal.

## **9. Da conclusão: síntese das mudanças para os atuais servidores públicos**

Esmiuçadas cada uma das alterações que trarão impactos aos servidores públicos em exercício até a edição da lei prevista no artigo 39-A proposto pela PEC n. 32/2020, vale, de forma sintética, aqui elencá-las. São elas:

(i) equiparação das hipóteses de perda de cargo às dos futuros servidores ocupan-

tes de cargos típicos de Estado – por decisão judicial transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; em decorrência de avaliação periódica de desempenho, na forma da lei; ou ainda mediante o corte de pessoal previsto no §4º do artigo 169 da Constituição;

(ii) manutenção das vantagens contidas no inciso XXIII do artigo 37 da Constituição enquanto perdurar lei que as normatize, ou, no caso de parcelas indenizatórias, por até 2 (dois) anos, caso fundamentadas em ato infralegal;

(iii) substituição das funções de confiança e cargos em comissão por cargos de liderança e assessoramento, que poderão ser ocupados por qualquer cidadão, independentemente de já ser servidor público ou não, para o desempenho de funções estratégicas, gerenciais ou técnicas, e não apenas de direção, chefia e assessoramento, que podem facilmente se confundir com as desempenhadas pelos atuais servidores públicos;

(iv) preservação das acumulações de cargos públicos existentes quando da edição da PEC n. 32/2020, mas submissão às novas regras para as futuras. O ocupante de cargo típico de Estado não poderá desempenhar qualquer outra atividade remunerada, seja pública ou privada, com exceção de docência ou atividade própria de profissional de saúde; os demais poderão desempenhar quantos cargos públicos forem possíveis mediante compatibilização dos horários, desde que não haja conflito de interesses;

(v) não pagamento de remuneração de cargo em comissão ou de liderança e assessoramento, função de confiança, gratificação de exercício, bônus, honorários, parcelas indenizatórias ou qualquer parcela que não tenha caráter permanente durante afastamentos, ainda que considerados como de efetivo exercício e com manutenção de remuneração;

(vi) extinção dos critérios para a fixação

dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório, quais sejam, a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos componentes de cada carreira; os requisitos para a investidura e as peculiaridades dos cargos;

(vii) afastamento da necessidade de manutenção de escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos;

(vi) imposição do trabalho conjunto de servidores submetidos a diferentes vínculos com a Administração Pública e, consequentemente, munidos de diferentes garantias;

(vii) a possibilidade de livre transformação de cargos por decreto presencial.

Inquestionável, portanto, que a afirmação de que “Direitos e prerrogativas estruturais dos atuais servidores que compõem os quadros da administração pública não serão afetados”, contida na EM n. 00047/ME, deve ser interpretada com inúmeras ressalvas. Assim como os documentos que embasaram a PEC n. 32/2020 não foram disponibilizados para conhecimento público ou mesmo dos parlamentares, que, *a priori*, terão de apreciá-la sem sequer conhecer dados e estudos que a fundamentaram<sup>22</sup>, também o desrespeito aos servidores públicos hoje em exercício é camuflado ao longo do texto.

O que salta aos olhos é a busca pela precarização do serviço público brasileiro, mediante a confusão entre Governo e Estado. Expressão disso é a tentativa de transferir parte significativa das funções hoje exercidas por grupo selecionado em procedimento impessoal, extremamente concorrido e

voltado para aferição de boas preparação e formação para pessoal precariamente contratado, não focado no atingimento de metas ou na melhoria do serviço prestado. O interesse público será sufocado pelos interesses das chefias imediatas, a impessoalidade será substituída pela pessoalidade, a objetividade pela subjetividade. Essas são consequências absolutamente naturais do fortalecimento do poder político do enfraquecimento das prerrogativas dos servidores, nos moldes propostos pela Reforma Administrativa.

Aliás, com o discurso de que é preciso aprimorar o desempenho dos servidores públicos, o Poder Executivo ignora que a cada ano a qualificação desses trabalhadores só aumenta. Com base em dados levantados pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), a partir da série Enap Estudos, de 2002 a 2014<sup>23</sup>, o número de servidores com nível superior ou pós-graduação lato-sensu aumentou de 54,1% (cinquenta e quatro vírgula um por cento) para 70,6% (setenta vírgula seis por cento) do total. Em termos de mestrado, o aumento foi de 4% (quatro por cento) e doutorado, 8% (oito por cento). Houve uma diminuição dos servidores com qualificação equivalente ou inferior ao nível fundamental.

Isso se justifica pelos inúmeros incentivos atualmente dados a esses servidores: além da conhecida e necessária estabilidade, que confere autonomia à atuação, a estruturação em carreira com diversas classes, níveis e padrões a serem conquistados, a previsão de progressões funcionais, o pagamento de gratificações por qualificação estimula o in-

---

22 Na tentativa de ter acesso a todas as informações sobre a elaboração do texto da Reforma Administrativa, parlamentares buscaram o STF para impedir que a PEC n. 32/2020 tramite sem que a informação seja devidamente prestada: <https://istoe.com.br/frente-parlamentar-aciona-stf-para-suspender-reforma-administrativa/>

23 O levantamento de dados foi feito em 2015 e importante considerar que a informação referente ao nível de escolaridade dos servidores federais é limitada, devido ao fato de que esses servidores somente são solicitados a informar sua escolaridade ao ingressarem no serviço público ou quando assumem um novo cargo. Dessa forma, muitos servidores podem completar novos cursos e aumentar sua qualificação ao longo do tempo de serviço sem, no entanto, atualizar essa informação no Siape. Ou seja, atualmente, esses números devem ser bem mais expressivos. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2563>.

gresso no serviço público.

Ao se retirar justamente essas garantias, e ao se defender o pagamento de remunerações menores e o desenvolvimento de carreiras sem atribuições específicas, mas genéricas, para atender toda a Administração Pública, não se encorajará os melhores profissionais a procurar o serviço público. Inclusive, são notórios os exemplos de integrantes do alto escalão do governo que pedem exoneração para dedicar-se a empregos no setor privado. A qualificação do serviço público certamente despencará com a aprovação da PEC n. 32/2020 na redação atualmente colocada à apreciação.

A alegação de que é preciso aproximar os setores público e privado apenas fará sentido se as propostas por modernização atende-

rem às novas exigências da sociedade atual. E essas exigências não significam desconsiderar as particularidades de cada setor. Para o bom desempenho do mister público, são essenciais garantias que permitam a atuação desvinculada de interesses privados do grupo que detém o poder político provisório. Afinal, é sempre interessante lembrar que o princípio da soberania popular impõe um governo que olhe indistintamente para todos, e não apenas para os simpatizantes. Dessa exigência sobressai a importância de servidores públicos fortalecidos, valorizados e eficientes.



# 3 Liberdade de Expressão dos Servidores Públicos: nota técnica n. 1556 da CGU e assédio institucional

Cláudio Pereira de Souza Neto<sup>1</sup>

Fernando Luís Coelho Antunes<sup>2</sup>

José Celso Cardoso Jr.<sup>3</sup>

## 1. Introdução

Hoje, a separação de poderes não mais se traduz como o regime que reparte competências entre Executivo, Legislativo e Judiciário. Há uma separação de poderes “interna” a cada poder, no âmbito de um Estado que é cada vez mais policêntrico.<sup>4</sup> Na Constituição Federal de 1988, estão previstos órgãos do-

tados de autonomia plena, como o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a Defensoria Pública. Estão previstas autarquias, como as universidades e as agências reguladoras, também dotadas de autonomia, embora não tão ampla. Há carreiras de Estado, integradas por servidores que se dedicam a funções inerentes ao Estado, que não se confundem com as funções de governo.<sup>5</sup> Essas instituições e servidores são um importante obstáculo à implantação de medidas autoritárias e irracionais.<sup>6</sup> No atual contexto brasileiro de crise institucional, o governante de vocação autoritária tende a se voltar con-

1 Doutor em Direito Público pela UERJ, professor da Universidade Federal Fluminense, advogado.

2 Doutor em Direito pela UNB, advogado.

3 Doutor em Economia pelo IE-Unicamp, PHD em Governo e Políticas Públicas pelo IGOP-UAB. Desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA e desde 2019 é Presidente da Afipea-Sindical.

4 ACKERMAN, B. Adeus, Montesquieu. *RDA*, v. 265, 2014. Cf., *i. a.*: KATYAL, N. K. Internal Separation of Powers: Checking Today's Most Dangerous Branch from Within. *Yale Law Journal*, n. 115, 2006; WALTERS, D. Litigation-Fostered Bureaucratic Autonomy: Administrative Law Against Political Control. *Journal of Law and Politics*, V. XXVIII, 2013. Cf.: CHEVALLIER, J. Les Autorités Administratives Indépendantes. *In.: Encyclopaedia Universalis*, Paris, 1989; MOREIRA, V. Administração Autônoma e Associações Públicas, Coimbra, 1997; ARAGÃO, A. S. Administração pública policêntrica. *RDA*, n. 227, 2001; BINENBOJM, G. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

5 O conceito de “carreiras típicas de Estado” é recepcionado pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 247: “As leis previstas no inciso III do § 1.º do art. 41 e no § 7.º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado.”

6 T. Cowen esclarece, relativamente ao caso norte-americano, que “não importa quem é eleito, os fascistas não podem controlar a burocracia, os demais ramos do governo americano, o Judiciário, as instituições semi-independentes como o Banco Central, e muito menos aquilo que se reconhece como ‘Estado profundo’. O resultado é que eles simplesmente não podem controlar suficientemente o Estado Moderno sob uma direção essencialmente fascista.” (COWEN, T. Could fascism come to America? *In:* SUNSTEIN, C. R. [org.]. *Can it happen here? Authoritarianism in America*. New York: Dey St., an imprint of William Morrow, 2018).

tra o funcionamento desse sistema de freios e contrapesos, interior ao Poder Executivo, podando a autonomia conferida a servidores e organizações que devem realizar suas finalidades institucionais de modo relativamente independente.

Intervenção abusiva se deu, por exemplo, no Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE –, em 2019. O governo eleito entende que o desenvolvimento da Amazônia passa pela redução das áreas destinadas à preservação do meio ambiente. Um aumento das queimadas, em 2019, foi detectado pelo INPE. O órgão é responsável pelo monitoramento do desmatamento, atividade conduzida por servidores públicos que eram cientistas de alto nível. Confrontado com dados científicos que davam conta do aumento do desmatamento, o presidente da República anunciou a demissão do diretor do Instituto, Dr. Ricardo Galvão, pesquisador PhD em Física de Plasmas Aplicada pelo MIT. Jair Bolsonaro, dias antes, havia dito que os dados do INPE, que indicavam um aumento de 50% no desmatamento da Amazônia em 2019, eram falsos, acusando o diretor do Instituto de “estar a serviço de alguma ONG”.<sup>7</sup>

Inconformado com a interferência do presidente na produção de dados científicos, Ricardo Galvão manifestou o seu repúdio: “Ele tem um comportamento como se estivesse falando em botequim. Ele fez acusações indevidas a pessoas do mais alto nível da ciência brasileira. [...] Isso é uma piada de um garoto de 14 anos que não cabe a um presidente da República fazer”.<sup>8</sup> Trata-se de exercício legítimo da liberdade de expressão, protegido pelo ordenamento jurídico brasileiro. Ilegítima foi a intervenção presidencial no órgão, para impedir a divulgação dos dados produzidos pela ciência.

Mais recentemente, em sua cruzada contra o serviço público tecnicamente independente, o Governo Federal, sob a inspiração de um neoliberalismo de matriz autoritária, por intermédio da Controladoria-Geral da União, editou a Nota Técnica nº 1556/2020/CGUNE/CRG, com o objetivo de tolher a liberdade de expressão dos servidores públicos, medida concomitante a investigações para identificar os servidores supostamente “antifascistas”, em movimento que, em muito, lembra a perseguição machartista, ocorrida nos EUA na década de 1950, a qual também recaiu sobre os servidores públicos. As restrições impostas pela NT n. 1556 são, em tudo, incompatíveis com a Constituição Federal de 1988. Servidores públicos são dotados de garantias, como é o caso da estabilidade, justamente para poder atuar, na defesa do interesse público, sem receio de retaliações e perseguições políticas. A referida nota técnica, além de ser incompatível com o sistema constitucional de preservação da liberdade de expressão, viola a própria forma como a Constituição Federal concebe o regime jurídico aplicável aos servidores públicos, distinguindo a lealdade ao interesse público primário da submissão acrítica à ideologia professada pelos governantes de ocasião.

## **2. A Nota técnica nº 1556/2020/CGUNE/CRG da Controladoria-Geral da União.**

A Corregedoria-Geral da União (CRG) editou, em 07 de julho do ano corrente, a Nota Técnica n. 1556/2020/CGUNE/CRG, com o propósito de promover a “responsabilização disciplinar” de servidores públicos em razão de suas manifestações realizadas na internet. A CGU entendia ser necessário realizar “interpretação do conteúdo de dispositivos referentes a deveres e proibições constantes na Lei n. 8.112/1990 (arts. 116,

<sup>7</sup> A convicção de Bolsonaro era de que “os dados [eram] mentirosos” ou “poderiam não estar condizentes com a verdade” e “prejudica[vam] e atrapalha[vam] o país” (*O Estado de São Paulo*, 28 jul. 2019).

<sup>8</sup> *O Globo*, 02 ago. 2019.

inciso II e 117, inciso V), frente a evolução dos meios de comunicação”.

A nota técnica se autodefiniu, expressamente, no Sumário Executivo do documento, como uma “manifestação interpretativa da Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos (CGUNE) quanto ao alcance e conteúdo dos arts. 116, inciso II e 117, inciso V, da Lei n. 8.112/1990”. A justificativa para a nota técnica seria balizar a interpretação desses dispositivos sancionadores constantes da Lei n. 8.112/1990, “visando, especialmente, promover a justa adequação destes às hipóteses de condutas irregulares de servidores públicos federais pela má utilização dos meios digitais de comunicação online”.

As duas diretrizes que orientariam a nova interpretação são: a) garantir a observância de um subjetivo e indeterminado “dever de lealdade funcional” e b) ampliar o conceito de “recinto da repartição”, o qual deveria extravasar seu ambiente físico. Com isso, a Nota Técnica n. 1556/2020/CGUNE/CRG, amparada em uma concepção autoritária do direito administrativo, criou um instrumento normativo inconstitucional, que permite invectivas contra a liberdade de expressão dos servidores. O descumprimento do dever de lealdade funcional se daria também por intermédio de condutas ocorridas na esfera de vida privada, como seria o caso das manifestações ocorridas nas redes sociais particulares dos servidores. Como conclusão, a Nota Técnica n. 1556 propõe os seguintes parâmetros para a interpretação das normas disciplinares aplicadas aos servidores públicos na Lei n. 8.112/90:

“5.1. Diante de todo o exposto, consolidam-se os seguintes entendimentos:

a) a divulgação pelo servidor de opinião acerca de conflitos ou assuntos internos, ou de manifestações críticas ao órgão ao qual pertença, em veículos de comunicação virtuais, são condutas

passíveis de apuração disciplinar;

b) as condutas de servidores que tragam repercussão negativa à imagem e credibilidade de sua instituição, na forma da alínea anterior, caracterizam o descumprimento do dever de lealdade expresso no art. 116, II, da Lei n. 8.112/90;

c) as responsabilidades estatutárias e éticas impostas ao servidor público atuam como circunstâncias limitadoras dos seus interesses privados, permitindo a sua responsabilização disciplinar por condutas irregulares praticadas na esfera privada, desde que estas estejam relacionadas às atribuições do cargo em que se encontre investido;

d) a solução de conflitos de entendimento e interesses que extrapolem a esfera comum dos debates de ordem interna deve, ordinariamente, ocorrer no âmbito do próprio órgão de lotação do servidor, por meio dos canais internos competentes;

e) as instituições públicas podem ser sujeitos passivos de atos de despreço por parte de servidor, na forma do art. 117, V, da Lei n. 8.112/90;

f) o conceito de “recinto da repartição”, inserto no art. 117, V, da Lei n. 8.112/90, deve ser interpretado de forma a reconhecer que o local de trabalho do servidor não se limita ao espaço físico da repartição pública, podendo estender-se a quaisquer ambientes de trabalho externo oficiais;

g) a identificação funcional do servidor nas mídias sociais, por si só, não é motivo de responsabilização disciplinar, exigindo, além da efetiva divulgação do conteúdo, a verificação de impropriedades no teor das manifestações nele expostas, especialmente no que diz respeito à possível repercussão negativa à

imagem ou credibilidade de sua instituição ou em relação aos demais servidores da casa;

h) cabe exclusivamente às autoridades superiores do órgão, às suas secretarias de comunicação, aos servidores devidamente autorizados, ou outros canais oficiais de interação externa, a comunicação com terceiros em nome da entidade para divulgação de informações internas ou entendimentos da instituição”.

Tais conclusões não são compatíveis com a Constituição Federal, pois, simultaneamente: a) violam a liberdade de expressão dos servidores públicos e b) recrudescem o assédio institucional que hoje se pratica no país.

### 3. Direito fundamental à liberdade de expressão dos servidores públicos.

A ‘Declaração dos direitos do homem e do cidadão’, já em 1789, previa, em seu artigo décimo primeiro, que: “A livre comunicação das ideias e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do homem. Todo cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir livremente, respondendo, todavia, pelos abusos desta liberdade nos termos previstos na lei”. Igualmente relevante, o artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), dispõe que: “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão”. A Constituição de 1988 também positiva a liberdade de expressão, conferindo-lhe proteção especial, no art. 5º, IV, IX.

A Nota Técnica n. 1556, ao propor uma concepção inflacionada do “dever de lealdade funcional”, desconsidera a centralidade que os direitos fundamentais ocupam no ordenamento jurídico contemporâneo. Criaram-se condicionantes ao exercício da livre manifestação do pensamento que desconsideram a condição de sobredireito que o Supremo Tribunal Federal confere à

liberdade de expressão. Em seu item 4.42, estabelece:

“A divulgação em mídia social de manifestações de indignação com superiores ou colegas de trabalho ou de **opiniões contrárias** aos entendimentos da casa pelo servidor **são exemplos de condutas que não se identificam com a consecução dos seus deveres legais**, nem com a eficiência do seu trabalho. Em verdade, as referidas condutas vão de encontro ao dever subjetivo de lealdade prescrito no inciso II, do artigo 116, cabendo, nesse sentido, a correspondente responsabilização, caso efetivadas”.

A Lei n. 5.250/1967, também conhecida como “Lei de imprensa”, aprovada no curso do regime militar, foi extirpada do ordenamento jurídico pelo Supremo Tribunal Federal justamente por, assim como a Nota Técnica da CGU, condicionar o exercício da liberdade de expressão à observância de um conjunto de regras restritivas.

Além disso, o STF entendeu que a lei deveria ser declarada inconstitucional em sua integralidade em decorrência de sua origem autoritária. Como agora, a hipótese era de vício de origem:

“São de todo imprestáveis as tentativas de conciliação hermenêutica da Lei 5.250/1967 com a Constituição, seja mediante expurgo puro e simples de destacados dispositivos da lei, seja mediante o emprego dessa refinada técnica de controle de constitucionalidade que atende pelo nome de “interpretação conforme a Constituição”. A técnica da “interpretação conforme” não pode artificializar ou “forçar a descontaminação” da parte restante do diploma legal interpretado, pena de descabido incursionamento do intérprete em legiferação por conta própria. Inapartabilidade de conteúdo, de fins e de viés semântico (linhas e entreli-

nhas) do texto interpretado. Caso limite de interpretação necessariamente conglobante ou por arrastamento teleológico, a pré-excluir do intérprete/aplicador do direito qualquer possibilidade da declaração de inconstitucionalidade apenas de determinados dispositivos da lei sindicada, mas permanecendo incólume uma parte sobejante que já não tem significado autônomo. Não se muda, a golpes de interpretação, nem a inextrincabilidade de comandos nem as finalidades da norma interpretada. Impossibilidade de se preservar, após artificiosa hermenêutica de depuração, a coerência ou o equilíbrio interno de uma lei (a Lei federal 5.250/1967) que foi ideologicamente concebida e normativamente apetrechada para operar em bloco ou como um todo *pro indiviso*. (...) Total procedência da arguição de descumprimento de preceito fundamental, para o efeito de declarar como não recepcionado pela Constituição de 1988 todo o conjunto de dispositivos da Lei federal 5.250, de 9-2-1967.” [ADPF 130, rel. min. Ayres Britto, j. 30-4-2009, P, DJE de 6-11-2009].

Essa orientação, de indiscutível compromisso com a preservação da liberdade de expressão, foi reafirmada pelo STF em inúmeros precedentes. O Supremo Tribunal Federal já decidiu diversas controvérsias envolvendo a liberdade de manifestação de pensamento e de expressão.<sup>9</sup> Em diversas decisões, a Corte tem reafirmado que “a liberdade de expressão constitui-se em direito fundamental do cidadão, envolvendo o pensamento, a exposição de fatos atuais ou históricos e a crítica” [HC 83.125, rel. min. Marco Aurélio, j. 16-9-2003, 1ª T, DJ de 7-11-2003].

Em decisão recente, tomada por unanimidade, na arguição de descumprimento

de preceito fundamental (ADPF) 548, foi declarada inconstitucional a interpretação dos artigos 24 e 37 da Lei das Eleições (Lei 9.504/1997) que acarretem a censura da manifestação de pensamento. Isso porque, interpretações autoritárias desses dispositivos, seja por magistrados, seja por órgãos policiais, conduziram a operações policiais em universidades públicas. Como assentou o STF:

“O Plenário referendou, com efeito vinculante e eficácia contra todos, decisão monocrática que, em arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), suspendeu os efeitos de atos judiciais ou administrativos emanados de autoridade pública que possibilitem, determinem ou promovam o ingresso de agentes públicos em universidades públicas e privadas, o recolhimento de documentos, a interrupção de aulas, debates ou manifestações de docentes e discentes universitários, a atividade disciplinar docente e discente e a coleta irregular de depoimentos desses cidadãos pela prática de manifestação livre de ideias e divulgação do pensamento em ambientes universitários ou em equipamentos sob a administração de universidades públicas e privadas e serventes a seus fins e desempenhos. (...) A finalidade do art. 37 da Lei 9.504/1997, que regulamenta a propaganda eleitoral e impõe proibição de alguns comportamentos em períodos que especifica, é a de impedir o abuso do poder econômico e político e de preservar a igualdade entre os candidatos no processo. A norma visa resguardar a liberdade do cidadão, o amplo acesso às informações, para que ele decida conforme sua livre convicção, sem cerceamento direto ou indireto a seu direito de escolha. A vedação por

---

9 CHEQUER, Cláudio. A liberdade de expressão como direito fundamental preferencial *prima facie*: análise crítica e proposta de revisão ao padrão jurisprudencial brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 235.

ela estabelecida possui a finalidade específica de lisura do processo eleitoral. O que não estiver dentro dos limites dessa finalidade e, diversamente, atingir a livre manifestação do cidadão não se afina com a teleologia da norma eleitoral nem com os princípios constitucionais garantidores da liberdade de pensamento, manifestação, informação, ensino e aprendizagem. Portanto, as providências judiciais e administrativas impugnadas na ADPF, além de ferir o princípio garantidor de todas as formas de manifestação da liberdade, desrespeitam a autonomia das universidades e a liberdade dos docentes e discentes. As condutas limitadas pelos atos questionados restringem não os direitos dos candidatos, mas o livre pensar dos cidadãos.” [ADPF 548 MC REF, rel. min. Cármen Lúcia, j. 31-10-2018, P, *Informativo* 922].

No delineamento jurídico da liberdade de expressão pelo Supremo Tribunal Federal, merece destaque também a decisão proferida na ADI 4451, na qual o Tribunal declarou inconstitucional dispositivos da Lei n. 9.504/1997, a Lei de Eleições, que proibiam veiculação de programas humorísticos envolvendo partidos e candidatos, nos três meses antecedentes às eleições:

“A Democracia não existirá e a livre participação política não florescerá onde a liberdade de expressão for ceifada, pois esta constitui condição essencial ao pluralismo de ideias, que por sua vez é um valor estruturante para o salutar funcionamento do sistema democrático. A livre discussão, a ampla participação política e o princípio democrático estão interligados com a liberdade de expressão, tendo por objeto não somente a proteção de pensamentos e ideias, mas também opiniões, crenças, realização de juízo de valor e críticas a agentes públicos, no sentido de garantir a real participa-

ção dos cidadãos na vida coletiva. São inconstitucionais os dispositivos legais que tenham a nítida finalidade de controlar ou mesmo aniquilar a força do pensamento crítico, indispensável ao regime democrático. Impossibilidade de restrição, subordinação ou forçosa adequação programática da liberdade de expressão a mandamentos normativos cerceadores durante o período eleitoral. Tanto a liberdade de expressão quanto a participação política em uma Democracia representativa somente se fortalecem em um ambiente de total visibilidade e possibilidade de exposição crítica das mais variadas opiniões sobre os governantes. O direito fundamental à liberdade de expressão não se direciona somente a proteger as opiniões supostamente verdadeiras, admiráveis ou convencionais, mas também aquelas que são duvidosas, exageradas, condenáveis, satíricas, humorísticas, bem como as não compartilhadas pelas maiorias. Ressalte-se que, mesmo as declarações errôneas, estão sob a guarda dessa garantia constitucional. Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos II e III (na parte impugnada) do artigo 45 da Lei 9.504/1997, bem como, por arrastamento, dos parágrafos 4º e 5º do referido artigo.” [ADI 4.451, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 21-6-2018, P, *DJE* de 6-3-2019.]

A liberdade em sentido amplo é pressuposto do funcionamento regular da vida democrática. A liberdade de expressão e de pensamento e o pluralismo político são condições sem as quais o governo democrático se converte em autocracia. Um dos desafios impostos pelo momento atual de “pós-verdade” é preservar a consistência dos processos decisórios das autoridades públicas, as quais não podem se basear em *fake news* ou em preconceitos ideológicos.

O processo decisório, tanto no Legislativo

quanto no Executivo, deve obedecer ao *princípio da deliberação informada*, isto é, as decisões devem se apoiar em informações consistentes, produzidas em conformidade com critérios objetivos e racionais.<sup>10</sup> Em uma democracia, os governantes, eleitos pela maioria, governam, mas devem prestar contas a todos os cidadãos, inclusive às minorias. É o que se denomina *accountability*.<sup>11</sup>

A democracia envolve, além da decisão majoritária, também a possibilidade efetiva de se deliberar publicamente sobre as questões a serem decididas.<sup>12</sup> A troca de argumentos e contra-argumentos racionaliza e legitima as decisões legislativas.<sup>13</sup> Não por outra razão, em diversos preceitos constitucionais concernentes ao processo legislativo, a Constituição menciona que os projetos de lei serão submetidos não só à “votação”, mas também à “discussão”. É o que se verifica nos artigos 58, § 2.º, I, 60, § 2.º, 64 e 65 da Constituição Federal.<sup>14</sup> Um

dos requisitos para se aferir a legitimidade do processo legislativo é a observância do “*princípio da deliberação suficiente*”.<sup>15</sup> Em uma democracia, a maioria decide, mas apenas pode decidir depois de enfrentar os argumentos apresentados pelas minorias. Kelsen esclarece o ponto:

“A vontade geral, formada segundo o princípio da maioria, não é manifesta sob a forma de um *diktat* imposto pela maioria à minoria, mas como resultado da influência mútua exercida pelos dois grupos, como resultado do embate de orientações políticas de suas vontades. Uma ditadura da maioria sobre a minoria não é possível a longo prazo, pelo simples fato de que uma minoria condenada a não exercer absolutamente influência alguma acabará por renunciar à participação – apenas formal e por isso, para ela, sem valor e até danosa – na formação da vontade geral, privando, com isso, a maioria –

---

10 Cf., *i. a.*: ROCHA, M. M.. Representação, deliberação e estudos legislativos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 25, n. 74, 2010.

11 Cf., *i. a.*: CAMPOS, A. M. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, v. 24, n. 2, 1990; GUTMANN, A.; THOMPSON, D. *Democracy and disagreement*. Cambridge, Mass.; London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1996. p. 129; ARATO, A. Representação, soberania popular, e *accountability*. *Lua Nova*, n. 55-56, 2002; FILGUEIRAS, F. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. *Lua Nova*, n. 84, 2011.

12 Cf., *i. a.*: BENHABIB, S. Toward a deliberative model of democratic legitimacy. In: *Id.* (org.). *Democracy and difference: contesting the boundaries of the political*. Princeton: Princeton University Press, 1996; BOHMANN, J. The coming of age of deliberative democracy. *The Journal of Political Philosophy*, v. 6, n. 4, dez., 1998; HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

13 Trata-se de medida importante para ampliar a racionalidade da atividade de produção normativa em um ambiente dominado pelo sectarismo ideológico e pelas *fake news*. Uma das funções fundamentais da deliberação pública é a epistêmica. A regra da maioria já cumpre função epistêmica: é mais provável que o maior número esteja certo, e a minoria errada. Mas a troca de argumentos e contra-argumentos, ocorrida antes do voto, a potencializa. O esforço de dialogar com a oposição, justificando projetos de lei, faz com que a maioria aprimore seus argumentos e, em muitos casos, mude de ideia. A liberdade de expor a irracionalidade e o autoritarismo à crítica pública é fundamental não só para a contenção do arbítrio, mas também para a racionalização da atividade governamental. Cf.: STLUND, D. Beyond Fairness and deliberation: The epistemic dimension of democratic authority. In BOHMANN, J.; REHG, W. (eds.). *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge, Massachusetts; London, England: The MIT Press 1997; LIST, C.; GOODIN, R. E. Epistemic Democracy: Generalizing the Condorcet Jury Theorem. *Journal of Political Philosophy*, n. 9, 2001.

14 A discussão, como a votação, é indispensável para que as leis sejam elaboradas legitimamente. Cf.: Cf.: MELLO, C. S. M. F. O revigoramento do Poder Legislativo: uma agenda para o século XXI. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2011.

15 Cf.: SOUSA FILHO, A. B. *O controle de constitucionalidade de leis penais no Brasil*. Graus de deferência ao legislador, parâmetros materiais e técnicas de decisão. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 409 ss.; TELLES, C. A. C. *O princípio da deliberação suficiente no processo penal brasileiro*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2019.

que, por definição, não é possível sem a minoria – de seu próprio caráter de maioria. Justamente essa possibilidade oferece à minoria um meio para influir sobre as decisões da maioria. [...] De fato, todo o procedimento parlamentar, com sua técnica dialético-contraditória, baseada em discursos e réplicas, em argumentos e contra-argumentos, tende a chegar a um compromisso. Este é o verdadeiro significado do princípio da maioria na democracia real”.<sup>16</sup>

A manifestação pública de servidores é fundamental para a preservação da democracia viva. O servidor deve lealdade ao interesse público, ainda quando isso implique criticar a orientação governamental da ocasião. Se, por exemplo, parte dos servidores do Ministério da Saúde não concorda com a imposição da prescrição de cloroquina, em contradição com as recomendações da ciência, não só pode como deve denunciar em público a inconsistência da política governamental. Se servidores da ANVISA discordam da concessão automática de autorização para a produção de agrotóxicos, por decurso de prazo, cabe-lhes igualmente apresentar em público sua objeção. Criticar o que está em contradição com o interesse público é conduta admirável nos servidores públicos, sendo absolutamente incompatível com a Constituição Federal furtar-lhes essa prerrogativa. É justamente para exercê-la com liberdade que a Constituição Federal de 1988 lhes confere um amplo sistema de garantias, dentre as quais a estabilidade.

Ressalte-se ainda que o ordenamento jurídico brasileiro confere aos servidores públicos civis do Poder Executivo o direito de se filiarem a partidos políticos e de se manifestarem em público sobre assuntos

políticos e eleitorais. O STF também se manifestou sobre a matéria:

“(…) a restrição à manifestação político-partidária em redes sociais imposta pelo Provimento n. 71/2018 contraria o regime legal e constitucional que assegura aos servidores civis o direito de filiação partidária e o exercício pleno de atividade política e afronta a autonomia dos Estados para disciplinar o estatuto de seus servidores. Liminar parcialmente deferida para afastar as limitações à manifestação político-partidária previstas no Provimento n. 71/2018 em relação aos servidores substituídos pelo Sindicato impetrante, salvo em relação àqueles em exercício na Justiça Eleitoral.” [MS 35.779 MC, rel. min. Roberto Barroso, j. 29-11-2018, dec. monocrática, *DJE* de 10-12-2018].

A Nota Técnica n. 1556, portanto, além de ser incompatível com o direito fundamental à liberdade de expressão, é contraditória com a finalidade de se estabelecer uma república democrática, transparente e pluralista. Em sua dissertação de mestrado, apresentada à Universidade de Salamanca, o atual ministro da CGU, Wagner Rosário, analisa as condições que incentivam a corrupção. Apresenta, em especial, a fórmula de Robert Klitgaard<sup>17</sup>, segundo a qual “ $C = M + D - A$ ”: o fato da corrupção ( *C* ) resultaria do monopólio da decisão ( *M* ), acrescido da discricionariedade na tomada de decisões ( *D* ) menos *accountability* ou prestação de contas do agente ( *A* ).<sup>18</sup> A Nota Técnica n. 1556 amplia a margem de discricionariedade dos agentes políticos, sem acrescentar a correspondente *accountability*. Com isso, aumenta a probabilidade da tomada decisões arbitrárias, persecutórias e se reduz o

16 KELSEN, H. *A democracia*. Trad. Ivone Castilho Benedetti et al. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 69-70.

17 Klitgaard, Robert. *International Cooperation Against Corruption*. Finance & Development, 1998. p. 4.

18 “Es decir, la corrupción (C) equivale a monopolio de la decisión (M - *Monopoly*) más discrecionalidad en la toma de decisiones (D - *Discretion*) menos la necesidad de rendición de cuentas (A - *Accountability*). De este modo,



controle sobre a prática da corrupção.

#### 4. Pluralismo, impessoalidade e interesse público primário

A impessoalidade é princípio que regula a atividade administrativa expresso no *caput* do art. 37 da Constituição Federal. A Administração Pública deve agir de maneira *objetiva e imparcial*.<sup>19</sup> O governante não pode conceder benefícios ou onerar servidores e administrados tendo em vista as suas preferências pessoais ou os vínculos particulares que mantém com eles. O Estado não deve distinguir entre os cidadãos e servidores, seja onerando-os, seja beneficiando-os, senão por meio de critérios imparciais.<sup>20</sup> Em uma república, o Estado é *res pública*, coisa pública, não podendo ser apoderado por particulares.<sup>21</sup>

A noção de imparcialidade não se restringe, todavia, às hipóteses em que o tratamento diferenciado tem o propósito de promover interesses particulares. Assim entendido, o princípio da impessoalidade não seria nada além de uma das dimensões do princípio da moralidade, que também está previsto no art. 37, *caput*. Os agentes políticos não podem, tampouco, estabele-

cer distinções entre os servidores e administrados motivadas por suas convicções políticas ou afiliações religiosas. Em sociedades marcadas pelo pluralismo, os administradores devem se orientar por *padrões laicos e republicanos*.

O ordenamento brasileiro, que além de republicano é também pluralista, comporta inclusive a hipótese da *objeção de consciência*. De acordo com art. 5º, VIII, da CF, “ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa”.

Os atos administrativos marcados pela violação do princípio da impessoalidade são atos nulos. A dogmática especializada desde há muito trata do tema, caracterizando a violação da impessoalidade como hipótese de *desvio de finalidade*. A finalidade dos atos do Estado é a realização do interesse público. Do contrário, o ato será nulo.<sup>22</sup> Assim, se a remoção de servidor é represália contra sua atuação política, tal ato apresenta o vício do desvio de finalidade, infringindo a imparcialidade, manifes-

---

cuanto más reducido sea el grupo de actores de quienes depende la decisión sobre el asunto en cuestión (monopolio), cuanto mayor sea el margen de discrecionalidad del que dispongan tales actores para tomar su decisión y, por último, cuantos menos o más ineficientes sean los controles sobre los agentes que toman la decisión, mayor será la probabilidad de que surja la corrupción”. ROSARIO, Wagner de Campos. *El rol del control interno en la lucha contra la corrupción con énfasis en la investigación conjunta desarrollada en Brasil y España*. Trabajo de Fin de Máster presentado como requisito para la obtención del título de “Máster Universitario en Corrupción y Estado de Derecho” por la Universidad de Salamanca. SALAMANCA (ESPAÑA). 2016, p. 28.

19 Cf.: ÁVILA, Ana Paula Oliveira. *O princípio da impessoalidade da Administração Pública: para uma Administração imparcial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 107 ss.

20 No âmbito infraconstitucional a noção de imparcialidade está expressamente prevista na Lei 8.429/92, cujo art. 11 determina: “Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições...” No constitucionalismo estrangeiro, o termo “imparcialidade”, ao invés de impessoalidade, é utilizado, dentre outras, pela Constituição Portuguesa, cujo art. 266, 2, determina: “Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé”. O termo aparece ainda na Constituição Italiana (art. 97): “As administrações públicas são organizadas segundo as disposições legais, de modo que sejam assegurados o bom andamento e a imparcialidade da administração”.

21 Sobre a relação entre impessoalidade e princípio republicano, cf.: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 155.

22 Lei 4717/65, art. 2º, alínea “e”.

tada, no caso, em sua dimensão política.<sup>23</sup>

É tradicional a distinção, no direito administrativo, entre *interesse público primário* e *interesse público secundário*.<sup>24</sup> O primeiro é o interesse geral da sociedade, o bem comum. O segundo é o interesse imediato da administração. Uma das funções precípuas das garantias dos servidores públicos é justamente permitir que sua atuação em defesa do interesse público primário se dê sem receio de retaliações por parte dos governantes do momento.

É para garantir a independência do servidor em relação ao governante eleito que a Constituição Federal determina que a seleção se dará por meio de concurso público (art. 41) e que o servidor público estável só perderá o cargo em virtude de procedimento em que se preservem suas garantias (art. 41, § 10). As opiniões políticas dos servidores e a atitude de dirigir críticas à atuação da administração não são razões aptas a legitimar punições.

## 5. Autoritarismo, assédio institucional e liberdade de expressão

A restrição da liberdade de expressão dos servidores federais não é fenômeno isolado. Insere-se no contexto presente de **assédio institucional no setor público**

**brasileiro.** Na atual crise das instituições, verificam-se processos “incrementais” de “erosão” da democracia.<sup>25</sup> Não há ruptura ou colapso, mas “desconsolidação”<sup>26</sup>, embora não seja possível afastar essa ameaça no caso brasileiro. Em razão de seu caráter híbrido, os novos regimes têm sido descritos como “democraduras” (*democratorship*).<sup>27</sup> A intervenção indevida do atual presidente em órgãos e entes públicos, como a Secretaria da Receita Federal, o COAF, a FUNAI, o IBAMA, o INPE e as universidades federais, é um dos elementos centrais do atual processo de erosão do Estado democrático de direito. Tais órgãos e entes da administração, criados há décadas, são fundamentais para que sejam implementadas políticas públicas de caráter permanente.<sup>28</sup>

O atual governo leva a termo programa de “desconstrução do Estado brasileiro”, sob o pretexto de “tirar o estado do lombo de quem produz”. Deslegítima, dessa forma, a intervenção estatal nas relações sociais, sobretudo nas relações de trabalho. Nesta cosmologia particular, o empresário é que é visto como *vítima* da intervenção estatal, que impede o livre desenvolvimento de sua iniciativa individual.<sup>29</sup> O discurso de vitimização do mais forte é um dos elementos centrais do neoliberalismo autoritário, para o qual o papel do Estado é garantir o

23 TJ/RJ, AC 2004.001.12424, Des. Nametala Machado Jorge, 13ª Câmara Cível, Julgamento 22.09.2004.

24 Cf.: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 57

25 Cf., *i. a.*: WALDNER, D.; LUST, E. Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding Annual. Review of Political Science, vol. 21, n. 1, 2018; FAGGIANI, V. La “rule of law backsliding” como categoría interpretativa del declive del constitucionalismo en la UE. *Revista Española de Derecho Europeo*, n. 71, 2019; LEVITSKI, S.; ZIBLATT, D. *Como as democracias morrem?* Rio de Janeiro: Zahar, 2018. Sustentando que também no Brasil há um “processo contínuo de degradação institucional”, cf.: AVRITZER, L. *O pêndulo da democracia*. São Paulo: Todavia, 2019.

26 FOA, R. E.; MOUNK, Y. The signs of deconsolidation. *Journal of democracy*, v. 28, n. 1, 2017.

27 SCHEPPELE, K. Worst Practices and the Transnational Legal Order (Or How to Build a Constitutional “Democratorship” in Plain Sight). Background paper: Wright Lecture, University of Toronto, 2. nov., 2016.

28 Muitos desses órgãos são integrados por servidores vinculados a “carreiras de Estado”. De acordo com o art. 247 da Constituição Federal, “as leis previstas no inciso III do § 1.º do art. 41 e no § 7.º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado”.

29 Considere-se, por exemplo, o que disse Bolsonaro a propósito dos direitos da trabalhadora gestante: “Eu tenho pena do empresário no Brasil, porque é uma desgraça você ser patrão no nosso país, com tantos direitos trabalhistas. Entre um homem e uma mulher jovem, o que o empresário pensa? ‘Poxa, essa mulher tá com aliança no dedo, daqui

funcionamento do mercado em conformidade com as leis econômicas naturais e proteger as empresas das pressões sociais.

Na história das ideias políticas, a conjugação de autoritarismo político e liberalismo econômico tem como precedente o liberalismo autoritário do início do século XX, defendido por Carl Schmitt, a partir de sua rejeição ao constitucionalismo de Weimar.<sup>30</sup> O modelo era apresentado como reação ao Estado social, que haveria deixado de ser “neutro” em relação à atividade econômica, atuando para proteger trabalhadores e para atenuar o rigor dos ciclos econômicos.<sup>31</sup> Schmitt o denominava “Estado total”, o qual, ao mesmo tempo que ampliava suas esferas de atuação, sofria múltiplas pressões, advindas dos distintos setores da vida econômica e social. A República de Weimar seria um Estado desse tipo – um “Estado total quantitativo”.

Como alternativa a esse modelo, Schmitt propunha que o Estado alemão se convertesse em um “Estado total qualitativo”: autoritário na esfera política, mas restrito quanto a sua esfera de atuação; forte, mas fiador da liberdade econômica.<sup>32</sup> Apenas esse Estado forte poderia se retirar da economia e operar a “despolitização” das esferas não estatais. Como o modelo conjugava autoritarismo político e “economia livre”,

H. Heller, seu principal crítico, o denominou de “liberalismo autoritário”.<sup>33</sup>

A conjugação de autoritarismo com liberalismo econômico não é estranha tampouco à história latino-americana: ideias neoliberais, desenvolvidas na Escola de Chicago, foram aplicadas no Chile, sob a ditadura de Pinochet. Aquele governo cortou em 27% os gastos públicos; reduziu as tarifas de importação, abrindo o mercado a produtos industrializados estrangeiros; demitiu milhares de servidores públicos; privatizou mais de 400 empresas; devolveu aos antigos proprietários cerca de 30% das terras que haviam sido objeto de reforma agrária; o trabalho foi desregulamentado, com a revogação de grande parte da legislação trabalhista; a saúde foi entregue à iniciativa privada, assim como a previdência social. Naquele contexto, sem reprimir violentamente opositores, não seria possível implementar um programa tão radical, que implicava a revogação de tantos direitos.

O assédio institucional que hoje se verifica no setor público é uma das dimensões desse projeto. O fenômeno deixou de ser algo esporádico ou acidental, como no passado, para se tornar uma prática intencional com objetivos claramente definidos, a saber: i) desorganizar – para reorientar pelo e para o mercado – a atuação estatal; ii) deslegi-

---

a pouco engravidada, seis meses de licença-maternidade...’ Bonito pra c..., pra c...! Quem que vai pagar a conta? O empregador. No final, ele abate no INSS, mas quebrou o ritmo de trabalho. Quando ela voltar, vai ter mais um mês de férias, ou seja, ela trabalhou cinco meses em um ano”. (*Zero Hora*, 10 dez. 2014).

30 Cf.: Schmitt, C., 2007a, p. 105 ss.; 2007b, p. 61 ss.; 1998.

31 A Constituição de Weimar adotou esse modelo de Estado. O texto se dividia em duas partes: na Parte I, estruturava o Estado alemão, disciplinando a relação entre os entes federativos (Capítulo I) e entre os poderes do Estado (Capítulos II-VII); na Parte II, estabelecia o catálogo de direitos fundamentais. Deste último, constavam tanto direitos individuais, de origem liberal, quanto direitos sociais. Além disso, determinava que a economia deveria ser “organizada sobre os princípios da justiça”, com o propósito de realizar a “dignidade para todos” (art. 151); instituiu a função social da propriedade, utilizando a expressão canônica “a propriedade obriga” (art. 153); e estabelecia direitos trabalhistas (arts. 157-165) e previdenciários (art. 161).

32 Cf.: Bercovici, G., 2004, p. 93 ss.; Wilkinson, M. A., 2018; Kaynar, A. K., 2020; Jayasuriya, K., 2000.

33 Heller, H., 2015 (a primeira versão foi publicada em 1933). O termo tem sido empregado hoje para criticar as dimensões tecnocrática e aristocrática da União Europeia, que impõe medidas de austeridade a despeito da deliberação democrática que possa ter lugar em âmbito nacional. (Wilkinson, M. A., 2013; Bonefeld, W., 2017). Entre nós, Valim sustenta que o “estado de exceção” é a “forma jurídica do neoliberalismo”: a normatividade inerente ao estado democrático de direito seria suspensa para fazer prevalecer os interesses do mercado. (Valim, R., 2017).

timar as políticas públicas formuladas sob a égide da CF-1988; e iii) desqualificar os próprios servidores públicos. O assédio institucional de natureza organizacional se caracteriza não só por manifestações públicas ofensivas aos servidores, mas também por imposições normativas e práticas administrativas, conduzidas (direta ou indiretamente) por dirigentes e gestores públicos situados em posições hierárquicas superiores<sup>34</sup>.

A Nota Técnica n. 1556 está inserida no contexto de recrudescimento da prática do assédio institucional no setor público brasileiro. O propósito é fazer com que os servidores percam sua independência e se submetam acriticamente à orientação do líder político.

Concomitantemente à normatização, produzem-se ‘dossiês’ contra servidores públicos que têm se manifestado contra o fascismo. A prática demanda a pronta atuação dos órgãos de controle. O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial 1.286.466/RS, já decidiu que a prática de assédio moral é ato de improbidade administrativa:

“ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ASSÉDIO MORAL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. ENQUADRAMENTO. CONDOTA QUE EXTRAPOLA MERA IRREGULARIDADE. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO GENÉRICO. 1. O ilícito previsto no art. 11 da Lei 8.249/1992 dispensa a prova de dano, segundo a jurisprudência do STJ. 2. Não se enquadra como ofensa aos princípios da administração pública (art. 11 da LIA) a mera irregularidade, não revestida do elemento subjetivo

convincente (dolo genérico). 3. O assédio moral, mais do que provocações no local de trabalho — sarcasmo, crítica, zombaria e trote —, é campanha de terror psicológico pela rejeição. 4. A prática de assédio moral enquadra-se na conduta prevista no art. 11, *caput*, da Lei de Improbidade Administrativa, em razão do evidente abuso de poder, desvio de finalidade e malferimento à impessoalidade, ao agir deliberadamente em prejuízo de alguém. 5. A Lei 8.429/1992 objetiva coibir, punir e/ou afastar da atividade pública os agentes que demonstrem caráter incompatível com a natureza da atividade desenvolvida. 6. Esse tipo de ato, para configurar-se como ato de improbidade exige a demonstração do elemento subjetivo, a título de dolo *lato sensu* ou genérico, presente na hipótese. 7. Recurso especial provido.”

Aos servidores, como a todos os cidadãos, é assegurado o pleno exercício do direito de crítica e de manifestação. Como sintetizou o Ministro Celso de Mello, em seu voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.451, em 21 de junho de 2018: “Não há pessoas nem sociedades livres sem liberdade de expressão, de comunicação, de informação e de criação artística, mostrando-se inaceitável qualquer deliberação estatal, cuja execução importe em controle do pensamento crítico, com o conseqüente comprometimento da ordem democrática”.

## 6. Conclusão

Com base nas razões acima expostas, é possível apresentar as seguintes proposições objetivas:

A interpretação do dever de lealdade veiculada por meio da Nota Técnica n. 1556 é incompatível com a Constitui-

---

34 Para um aprofundamento teórico e empírico acerca do assédio institucional, ver CARDOSO JR., J. C. e BARBOSA da SILVA, F. A. **Assédio Institucional no Setor Público e o Processo de Desconstrução da Democracia e do Republicanismo no Brasil de Bolsonaro**. Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa, Fonacate, 2020, no prelo.

ção Federal por violar a liberdade de expressão e os princípios republicanos da impessoalidade da administração e do pluralismo político.

A imposição de penas disciplinares a servidores públicos com base

na referida interpretação é ato de improbidade administrativa, apto a ser reprimido pelo Judiciário e pelos órgãos de controle.

# 4 Assédio Institucional no Setor Público e o Processo de Desconstrução da Democracia e do Republicanismo no Brasil

Frederico A. Barbosa da Silva <sup>1</sup>

José Celso Cardoso Jr. <sup>2</sup>

## 1. Introdução

Talvez o mais difícil nessa introdução seja evitar adjetivações apressadas. Os Governos e as políticas públicas institucionalizadas devem ser objeto de avaliação cuidadosa, nem enaltecidos nem atacados por não corresponderem a expectativas inflacionadas do observador. Esse papel fica restrito aos jogos simbólicos e ideológicos da política partidária.

Entretanto, no Estado contemporâneo as interdependências entre quadro jurídico-formal e constituição da democracia são orientadoras da organização política, dos objetivos institucionais republicanos, do reconhecimento da pluralidade de valores, do debate e de processos de eleição e mediação de escolhas. Os discursos públicos na política, nesse contexto, devem ser levados a sério, pois enunciam, apresentam valores e orientações de ação. Portanto, são o objeto das controvérsias e críticas públicas, são reveladores das opções e orientações valorativas.

Para além de registrar as diferenças entre os discursos das lideranças políticas, diz-se que políticos falam para as bases e agem para todos, e as políticas públicas ou republicanas, algo que remete às instituições, sua base normativa e funcionamento técnico,

deve conectar as duas dimensões. A política democrática é o espaço deliberativo sobre valores antagônicos e é interdependente aos valores das instituições republicanas.

O que se diz em política, com toda a boa vontade que se tenha para separar ameaças, sinalizações e censuras ao funcionamento rotineiro das instituições, deve ser levado a sério. A separação de dimensões interdependentes, com a intenção de simular normalidades onde elas não existem mais, parece-nos uma possibilidade analítica e até estratégica, mas deixa de revelar dimensões importantes da dinâmica política, dos impactos e da coerência entre o que dizem lideranças políticas, mesmo que julguemos as falas desconectadas e sem sentido, e suas consequências institucionais.

Este texto trata do fenômeno do assédio institucional no setor público brasileiro, mormente em âmbito federal, tanto como categoria sociológica e jurídica nova, quanto processo histórico concreto por meio do qual princípios, valores e fundamentos reais da democracia e do republicanismo estão em desconstrução no Brasil atual.

## 2. O Problema: exemplos isolados ou padrão sistêmico?

Diferentes organizações públicas têm sido criticadas ostensivamente. As críticas públicas sempre geram desconforto institucional, mas, em muitas situações, apenas expressam divergências possíveis a respeito de

1 Doutor em Sociologia pela UnB, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA.

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

dados, estratégias e formas de apresentação ou mesmo de atuação das próprias organizações. As críticas, caso assimiladas, se desdobram em cuidados multiplicados, acomodação e eventual aprendizado institucional.

Entretanto, no contexto atual, críticas abertas e francas têm revelado outros sentidos, mais insidiosos, porque têm se desdobrado em processos de *desconstrução institucional*.

Daremos alguns exemplos, que exigem certa atenção na descrição, dadas as ambiguidades que podem conter. Já se sabia das posições do então candidato à presidência da República, Jair Bolsonaro, a respeito do meio ambiente, questões indígenas, quilombolas, questões de gênero e identitárias, e mesmo das suas concepções (arcaicas, atávicas) de desenvolvimento e de sociedade. Acreditou-se que o que se dizia eram peças de distinção política, mera retórica eleitoral e que seriam gradualmente acomodadas às premissas da institucionalidade republicana e dos princípios constitucionais. Governos eleitos acomodam-se ao jogo das instituições, de seus objetivos e formas organizacionais, afinal essas independem dos governos e acumulam conhecimentos sobre como atacar problemas reais.

Eleito, o presidente mostrou profunda coerência e certa criatividade para efetivar os valores propostos. Aparentemente, o uso da ideia de democracia em seus discursos tem um sentido peculiar que já foi analisado,<sup>3</sup> e que no âmbito que nos interessa aqui, se assemelha, guardadas diferenças de estilo e coerência argumentativa, com a ideia de democracia autoritária de Francisco Campos.<sup>4</sup> Essas concepções têm algo a ver com a liberdade e discricionariedade que os eleitos têm de agirem independentemente das estruturas de poder constituído e do funcionamento recorrente das instituições.

Para interpretar o assédio institucional como possível método de governo, então, começamos com alguns exemplos. Eles revelam um movimento de “**desmaterialização**”<sup>5</sup> da política que corresponde à ideia de que tudo pode ser mudado em função da visão, da vontade e da discricionariedade do governante, sem apresentação de base empírica nem argumentos válidos a respeito de proposições ou ações alternativas.

Ela se desdobra em pelo menos três dimensões: i) não há necessidade de convencimento e justificação argumentativa das novas orientações; ii) as resistências insti-

---

3 Governo Bolsonaro é “estado de golpe”, entrevista com Lilian Schwarcz, <https://apublica.org/2020/08/governo-bolsonaro-e-estado-de-golpe-afirma-historiadora-lilia-schwarcz/>; Castro Rocha, J.C. A arquitetura da destruição, Folha de São Paulo, 20/08/2020. O artigo traz o seguinte resumo da interpretação de Casto Rocha: “Professor argumenta que o bolsonarismo, ao contrário do que dizem seus críticos, é um poderoso sistema de crenças resultante do encontro de três fatores: a Doutrina de Segurança Nacional, um livro secreto da ditadura e a pregação de Olavo de Carvalho. A combinação, diz, articula uma visão de mundo bélica, expressa numa retórica de ódio alimentada por teorias conspiratórias, que precisa ser decifrada para ser superada.”

4 Francisco Campos escreveu em Estado Nacional que: “É desnecessário insistir em que o Estado brasileiro, sendo democrático, é também autoritário, cabendo ao Presidente da República a autoridade suprema, exercida em nome do povo e no interesse do seu bem-estar, da sua honra, da sua independência e da sua prosperidade. A primazia dada ao Presidente não o torna infalível nem irresponsável.” (Estado Nacional, Edições Senado, Brasília, 2001, página 81). Para a interpretação do pensamento “autoritário” de Campos no contexto de tradições intelectuais no Brasil, ver Rogério Dutra dos Santos, “Francisco Campos e os Fundamentos do Constitucionalismo Antiliberal no Brasil”, DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 2, 2007, pp. 281 a 323.

5 A deliberação pública implica na construção de argumentos complexos sobre problemas complexos, isto é, que envolve abordagens multidisciplinares, a mobilização de diferentes ciências e de conhecimentos fatuais cuidadosamente construídos contra as aparências e o senso comum. Nos processos democráticos o que sobressai são os sentidos plurais da ação e da realidade vivida. A construção de problemas e fatos que serão objeto de ação envolve a deliberação pública cuidadosa entre atores que mobilizam perspectivas culturais diversas. Os fatos e problemas públicos são conquistados no processo de deliberação e não antes disso. A *desmaterialização da política* envolve a redução da deliberação a jogos estratégicos, excessiva simplificação e precária deliberação a respeito de como resolver problemas e fatos complexos.

tucionais decorrentes da história e da cultura organizacional podem ser vencidas com a desidratação financeira, destituição ou deslocamento de competências formais ou gestão orientada por valores antagônicos aos objetivos institucionais; iii) desconstrução discursiva dos objetivos das instituições.

Em resumo, as ideias e programa de ação funcionam como uma *pastoral*,<sup>6</sup> uma verdade que deve colonizar instituições e comportamentos, que não deve ser discutida nem questionada. Passemos aos exemplos.

- **INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais**

O primeiro exemplo vem do INPE. O instituto monitora o desmatamento. As primeiras críticas ocorreram antes mesmo da posse e se dirigiam às dificuldades de distinção de desmatamento legal e ilegal, o que dificultaria a fiscalização e uma interpretação precisa dos dados. Em 10 de dezembro de 2018, o futuro Ministro afirmou em entrevista sobre as pesquisas do INPE: *“Os dados são muito genéricos, a gente não sabe se o desmatamento tá acontecendo dentro de unidades de conservação, dentro de terras indígenas, em áreas privadas, em percentual maior ou menor que o excedente da reserva legal”*. Nada aparentemente muito grave, as críticas parecem bem fundamentadas, faltariam, segundo o futuro ministro, informa-

ções mais detalhadas e que distinguissem desmatamentos legais, ou seja, aqueles previstos pelo Código Florestal.

Entretanto, o INPE desenvolve, desde a década de 1980, diferentes projetos de monitoramento, entre eles o projeto de Monitoramento do Desflorestamento na Amazônia Legal (PRODES), possui o sistema de detecção de desmatamento (DETER), que orienta equipes de campo, fiscais do IBAMA que verificam o desmatamento localmente e ainda há a atuação em rede, que se apoia em múltiplos centros de pesquisa que detalham, através de diferentes instrumentos, a dinâmica do desmatamento. As investigações sobre o desmatamento são minuciosas e as ações de articulação entre inúmeras instituições, além da ação de campo institucional e constitucionalmente prevista, permitem, mesmo ao observador mais desatento, colocar em dúvida o sentido das considerações genéricas do futuro Ministro.

O ano de 2019 foi salpicado por inúmeras outras controvérsias relativamente aos dados de monitoramento. O instituto foi criticado por diferentes atores governamentais e reagiu com argumentos defensivos, apresentando fatos que contextualizam as atividades estruturadas de monitoramento.<sup>7</sup> A Ministra da Agricultura se alinhou às críticas do Ministro do Meio Ambiente e veio a

---

6 O tema do *poder pastoral* é bastante interessante e complexo. Como afirma Michel Foucault (2008: pg. 170) *“o poder pastoral é um poder de cuidado. Ele cuida do rebanho, cuida dos indivíduos do rebanho, zela para que as ovelhas não sofram, vai buscar as que se desgarram, cuida das que estão feridas”*. E segue: *“Por um lado, o pastor tem de estar de olho em todos e em cada um, omnes et singulatum, o que vai ser precisamente o grande problema tanto das técnicas de poder no pastorado cristão, como nas técnicas de poder, digamos, modernas (...)”* (idem, pg. 172. Seja como for, o poder pastoral é hierárquico e ao mesmo tempo individualizante, implicando no disciplinamento e vigilância dos comportamentos, o que chamamos de colonização. Foucault, M. Segurança, Território, População. Editora Martins Fontes, SP, 2008.

7 Em 03 de agosto o INPE respondeu com nota oficial: *“O PRODES, sistema pioneiro do INPE baseado em satélites para monitorar o desmatamento da Amazônia, possui mais de mil citações na literatura científica pela excelência de seus dados. O INPE monitora constantemente a qualidade dos dados sobre desmatamento, que atualmente apresentam índice superior a 95% de precisão. A política de transparência dos dados, adotada pelo INPE desde 2004, permite o acesso completo a todas as informações geradas pelos sistemas de monitoramento, possibilitando avaliações independentes pela comunidade usuária, incluindo o governo em suas várias instâncias, a academia e a sociedade como um todo. Como instituição pública de pesquisa, o INPE acompanha as inovações científicas e tecnológicas na área de observação da terra por satélites, para a constante melhoria de seus sistemas de monitoramento e, desde 1972, coordena um curso de pós-graduação em sensoriamento remoto com o mais alto conceito da CAPES”* (<https://www.facebook.com/inpe.official/posts/2255419267876671>)



público em agosto de 2019 para confirmar as dúvidas da sua área quanto aos dados e, portanto, confirmando posição do governo ao dizer que *“Precisamos trabalhar melhor essas informações e colocar para a população e para o mundo para que não gere toda essa celeuma.”*<sup>8</sup>

Foi seguida por críticas de outros nomes importantes do Governo. Em entrevista, o General Augusto Heleno do SGI afirmou que *“a Amazônia é brasileira e quem tem que cuidar da Amazônia somos nós. Esses índices de desmatamento da Amazônia são manipulados. Se você for somar os percentuais que já anunciaram até hoje de desmatamento da Amazônia, a Amazônia já seria um deserto. No entanto, nós temos muito mais da metade da Amazônia intocada.”*<sup>9</sup> O próprio presidente Jair Bolsonaro chamou a atenção para os dados, embora dando outros significados e, talvez, “recados” como se diz no jargão político. Difícil entender algumas das falas presidenciais, são sempre algo inusitadas, com alguma dificuldade na coesão: *“a questão do Inpe, eu tenho a convicção que os dados são mentirosos, e nós vamos chamar aqui o presidente do Inpe para conversar sobre isso, e ponto final nessa questão”,* e segue afirmando *“mandei ver quem está à frente do Inpe. Até parece que está a serviço de alguma ONG, o que é muito comum.”*<sup>10</sup> Uma das consequências do embate foi a exoneração de Ricardo Galvão,<sup>11</sup> diretor do INPE, em agosto de 2019.

As críticas, à luz dos fatos apresentados pelo INPE, podem ser qualificadas pela generalidade e certa imprecisão, tanto quan-

to ao sentido das informações, como sobre o funcionamento real da instituição. A generalidade é uma característica comum aos discursos, especialmente dos discursos políticos. Essas falas se contrapõem, evidentemente, àquelas feitas pelos porta-vozes das instituições especializadas, mais bem articuladas e com base empírica sólida. No entanto, a generalidade ganha outros significados, quando articulada de forma recorrente e associada a outras situações discursivas. Mais importante, no caso dos discursos feitos no âmbito governamental, é que dão sentido e coerência global à atuação do Governo.

Logo depois, em 2020, uma situação causou forte desconforto. A fala do agora Ministro do Meio Ambiente sobre o uso da situação pandêmica da COVID-19 para passar reformas infralegais que flexibilizassem e modernizassem a legislação ambiental foi tornada pública em vídeo. Não sabemos exatamente ao que se referia o Ministro, mas à luz de dados de desmatamentos, queimadas, invasões e desconstrução efetiva da capacidade de monitoramento e coerção de atividades econômicas ilegais por organismos e instituições de Estado, a fala ganha um contorno claro e se torna expressão de uma estratégia ética e politicamente suspeita de mudanças institucionais a serem feitas ao arrepio da transparência e do debate, procedimentos mínimos exigidos por instituições republicanas e democráticas. As considerações públicas do Ministro nos levam a imaginar que a fala e a inação diante do avanço de ações predatórias ao meio am-

---

8 <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2019/08/05/dado-do-inpe-precisa-ser-melhor-trabalhado-diz-ministra-da-agricultura.htm>, Clarice Couto e Tereza Cristina, Estadão, 05/08/2019.

9 <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2019/07/03/indices-de-desmatamento-na-amazonia-sao-manipulados.htm>

10 O Observatório do Clima reagiu às críticas com uma nota em 01/08/2019: Governo comete fraude intelectual para desqualificar Inpe - Nota do Observatório do Clima sobre entrevista coletiva de Jair Bolsonaro e ministros nesta quinta-feira.

11 Ricardo Magnus Osório Galvão é físico e engenheiro, professor titular do Instituto de Física da Universidade de São Paulo, membro da Academia Brasileira de Ciências e ex-diretor do Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas e do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais.

biente e, inclusive, de territórios indígenas, fazem parte de uma configuração de valores que dá sentido ao assombroso desdém por compromissos políticos e institucionais superiores.

A fala do Ministro não se associa apenas com a inação, a primeira crítica a respeito da imprecisão dos dados de desmatamento, equivocada segundo as instituições técnicas que falam sobre o assunto, foi seguida por incontáveis movimentos de desconstrução das bases técnicas do monitoramento e de desconstrução das capacidades dos órgãos de monitoramento e fiscalização ambiental. Não foi incomum o uso de vasto repertório de artifícios de desmobilização institucional, com cargos sem preenchimento, cortes, demissões e indicações estranhas à cultura até então dominante no órgão.

Parte da interpretação para esses eventos pode ser creditada à ambiguidade a respeito da relação entre causas e consequências. Pode-se dizer que a vacância em órgãos como IBAMA, onde as superintendências ficaram em aberto durante meses em 2019, se deveram à busca dos “nomes certos”, que as demissões se deveram à discricionariedade administrativa (a administração funcionaria melhor com nomes de confiança) e que os cortes serão explicados pela crise herda-da, ou por necessidades fiscais. Entretanto, é de se notar que os casos mais exemplares são exatamente aqueles para os quais o programa governamental já indicava como objeto de desconstrução. O INPE é apenas um caso, mas movimentos similares vêm ocorrendo em outras organizações.

Esse exemplo inicial contextualiza práticas e revela um método, um *modus operandi*: a *desmaterialização* das políticas públicas. Essas passam a se pautar pela opinião fragmentada, com críticas pontuais a ele-

mentos decisivos das políticas, sem que se apresentem bases empíricas a respeito dos funcionamentos institucionais e, assim, a forma de operação pode ser caracterizada por ser profundamente ideológica. Outra característica é o embaralhamento e a desconstrução institucional, quando as instituições são mantidas em tensão permanente por sinalizações contraditórias a respeito do sentido que as políticas tomarão. Finalmente, uma última característica, coerente com as demais, é a ameaça permanente, com mostras de autoridade e discricionariedade com relação ao funcionamento institucional normal. Voltaremos a esses pontos adiante. Passemos ao segundo exemplo.

- **FUNAI – Fundação Nacional do Índio**

Aqui as concepções presidenciais, a visão de mundo, ganharão maior ênfase. Podem até expressar o sentimento de muitas pessoas, mas são francamente etnocêntricas, racistas e negativamente discriminatórias. Não expressam as visões incorporadas nas políticas públicas e nem na Constituição de 1988.<sup>12</sup> São contraditórias com os ganhos da reflexão humanista de respeito à diversidade cultural e de respeito aos modos de vida e da reflexão das ciências sociais, especialmente da antropologia dos últimos 80 anos.

Interessante notar que o presidente tem recontextualizado as suas falas anteriores à posse, como deputado ou em outras situações, inclusive afirmando direitos e a igualdade de indígenas e quilombolas; fala das possibilidades de que usufruam do desenvolvimento e qualidade de vida e, sobretudo, tenta afastar a ideia de que teria posições racistas e preconceituosas. Por mais que seja possível ver um exercício de deslocamento de sentidos e um abrandamento de visões negativamente discriminatórias sobre pessoas, povos e modos de vida tradicionais,

---

12 Godoi Filho, J.D. Governo Bolsonaro estimula o ataque aos povos indígenas - Chegada da pandemia de Covid-19 foi uma pérola para o Governo Bolsonaro, <https://www.midianews.com.br/opiniaio/governo-bolsonaro-estimula-o-ataque-aos-povos-indigenas/381337>, 09/08/2020.

mantém as linhas básicas de suas concepções. Isto é, uma forma de brasilidade atávica, ou de patriotismo primitivo, associados com um desenvolvimentismo de exploração (dos recursos e riquezas naturais) e de defesa nacional etérea.

A configuração de valores apresentada nos discursos presidenciais aproxima a política da ideia da administração das coisas, sendo que a natureza e as pessoas são menos importantes do que os “objetivos nacionais”. O presidente expressa uma forma de política sem política, sem debate público nem deliberação negociada, ademais recheada de absolutos, o que facilita a delimitação de inimigos, ou seja, aqueles que expressam alternativas à sua posição particular. Como veremos, a ausência de reconhecimento de espaços de deliberação pública, que governem a ação, qualifica o *modus operandi* do presidente Bolsonaro como ser e ator anti-político.

O padrão discursivo é semelhante àquele usado durante a pandemia do Covid-19,<sup>13</sup> sendo organizado em torno da ideia abstrata de unidade dos interesses do Brasil, de riqueza e de dinamismo econômico, “o Brasil acima de tudo”, independentemente de linhas de ação que considerem a necessidade de deliberação, coordenação de sentidos, estratégias e objetivos entre atores e a consideração das pessoas. Na verdade, são ideias absolutas, indiscutíveis. E a ação é coerente com o discurso. As entrevistas e discursos

do presidente guardam sentidos muito coerentes ao longo do tempo.<sup>14</sup> Vejamos.

**16/04/1998:** *“Até vale uma observação neste momento: realmente, a cavalaria brasileira foi muito incompetente. Competente, sim, foi a cavalaria norte-americana, que dizimou seus índios no passado e, hoje em dia, não tem esse problema em seu país - se bem que não prego que façam a mesma coisa com o índio brasileiro; recomendo apenas o que foi idealizado há alguns anos, que seja demarcar reservas indígenas em tamanho compatível com a população”*<sup>15</sup>

**22/04/2015:** *“[reservas indígenas] sufocam o agronegócio. No Brasil não se consegue diminuir um metro quadrado de terra indígena”*<sup>16</sup>

**22/04/2015:** *“Os índios não falam nossa língua, não têm dinheiro, não têm cultura. São povos nativos. Como eles conseguem ter 13% do território nacional.”*

*“Não tem terra indígena onde não têm minerais. Ouro, estanho e magnésio estão nessas terras, especialmente na Amazônia, a área mais rica do mundo. Não entro nessa balela de defender terra pra índio.”*

**22/04/2015:** *“Índio não fala nossa língua, não tem dinheiro, é um pobre coitado, tem que ser integrado à sociedade, não criado em zoológicos milionários.”*<sup>17</sup>

**21/01/2016:** *“Em 2019 vamos desmarcar [a reserva indígena<sup>18</sup>] Raposa Serra do Sol. Vamos dar fuzil e armas a todos os fazendei-*

---

13 “As principais entidades indígenas, em 07/08/2020, registraram 23.339 indígenas afetados e 651 indígenas mortos pela COVID-19, atingindo 148 povos e, culminando com a morte de uma das maiores e mais respeitadas lideranças indígenas brasileiras - o Cacique Aritana Yawalapiti” Godoi Filho, J. D. “Governo Bolsonaro....09/08/2020.

14 Aproveitamos o levantamento em <https://survivalbrasil.org/artigos/3543-Bolsonaro>.

15 Brasil, Diário da Câmara dos Deputados, 16/04/1998, in <https://pt.quora.com/É-verdade-que-anos-atrás-se-referindo-se-aos-índios-o-presidente-Bolsonaro-disse-Pena-que-a-cavalaria-brasileira-não-tenha-sido-tão-eficiente-quanto-a-americana-que-exterminou-os-índios>.

16 Antônio Marques e Leonardo Rocha, Bolsonaro diz que OAB só defende bandido e reserva indígena é um crime: <https://www.campograndenews.com.br/politica/bolsonaro-diz-que-oab-so-defende-bandido-e-reserva-indigena-e-um-crime>, 22 Abril 2015.

17 Midiamax, 22 Abril de 2015, <https://www.midiamax.com.br/politica/2015/indio-e-pobre-coitado-e-vive-em-zoologicos-milionarios-diz-bolsonaro>.

18 Mantivemos a redação das fontes. Cabe esclarecimento. Na verdade, a TI Raposa Terra do Sol é uma Terra

ros.”<sup>19</sup>

**10/06/2016:** “essa política unilateral de demarcar a terra indígena por parte do Executivo vai deixar de existir, a reserva que eu puder diminuir o tamanho dela eu farei isso aí. É uma briga muito grande que você vai brigar com a ONU”<sup>20</sup>

**03/08/2016:** “Vamos integrá-los à sociedade. Como o Exército faz um trabalho maravilhoso tocante a isso, incorporando índios, tá certo, às Forças Armadas”<sup>21</sup>

**03/04/2017:** “Não vai ter um centímetro demarcado para reserva indígena ou para quilombola”<sup>22</sup>

“Eu fui num quilombo. O afrodescendente mais leve lá pesava sete arrobas [arroba é uma medida usada para pesar gado; cada uma equivale a 15 kg].<sup>23</sup> Não fazem nada. Eu acho que nem para procriador ele serve...” (Idem)

**03/04/2017:** “Pode ter certeza que se eu chegar lá (Presidência da República) não vai ter dinheiro pra ONG. Se depender de mim, todo cidadão vai ter uma arma de fogo dentro de casa. Não vai ter um centímetro demarca-

do para reserva indígena ou para quilombola.”<sup>24</sup>

**02/04/2017:** “Eu já briguei com o Jarbas Passarinho [ex-Ministro da Justiça] aqui dentro. Briguei em um crime de lesa-pátria que ele cometeu ao demarcar a reserva Ianomâmi. Criminoso.”<sup>25</sup>

**01/08/2018:** “Se eleito eu vou dar uma foçada na FUNAI, mas uma foçada no pescoço. Não tem outro caminho. Não serve mais.”<sup>26</sup>

**01/12/2018:** “Nosso projeto para o índio é fazê-lo igual a nós.”<sup>27</sup>

**06/08/2019:** “Se eu fosse rei de Roraima, com tecnologia, em 20 anos teria uma economia próxima do Japão. Lá tem tudo. Mas 60% está inviabilizado por reservas indígenas e outras questões ambientais.”<sup>28</sup>

**27/09/2019:** “As ONG teimam em manter os nossos índios como homens das cavernas.”

“A visão de um líder indígena não representa a de todos os índios brasileiros. Muitas vezes, alguns desses líderes, como o cacique Raoni, são usados como peça de manobra por governos estrangeiros na sua guerra informacional para avançar seus interesses na

---

Indígena Tradicionalmente Ocupada. Essas são tratadas pelo art. 231 da Constituição Federal de 1988, como direito originário dos povos indígenas e cujo processo de demarcação é disciplinado pelo Decreto n.º 1775/96. A reservas não se confundem com essa modalidade prevista na Constituição Federal. <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>.

19 Vídeo <https://www.youtube.com/watch?v=iUgDXVbPHZs>, publicado em 21 Janeiro 2016.

20 Vídeo pelo Correio do Estado, 10 Junho 2016, <https://youtu.be/kCXZEdVHHEw>.

21 Assirati, M.A. Povos indígenas e a escolha pela existência, Teoria e Debate, edição 187, <https://teoriaedebate.org.br/2019/08/20/povos-indigenas-e-a-escolha-pela-existencia/20/08/2019>, a fala do presidente Bolsonaro é de 03 agosto 2018 em entrevista à Globonews (não localizamos).

22 Veja, 06/04/2017, <https://veja.abril.com.br/brasil/bolsonaro-e-acusado-de-racismo-por-frase-em-palestra-na-hebraica>.

23 A definição é da mídia utilizada como fonte escrita.

24 Estadão, 3 Abril 2017 <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,nao-podemos-abrir-as-portas-para-todo-mundo-diz-bolsonaro-em-palestra-na-hebraica>.

25 “Sem tiro de advertência: primeiro na testa” Entrevista com Marcelo Godoy, 2 Abril 2017, <https://infograficos.estadao.com.br/politica/bolsonaro-um-fantasma-ronda-o-planalto/>

26 Espírito Santo, 1 Agosto 2018, mencionado no site Indigenistas Associados, <https://indigenistasassociados.org.br/2018/10/14/com-a-foice-no-pescoco/>.

27 Notícias UOL, 1 Dezembro de 2018, <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2018/12/01/bolsonaro-critica-ibama-e-icmbio.htm>.

28 Notícias UOL, 6 Agosto 2019, <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2019/08/06/bolsonaro-ironiza-criticas-sobre-desmatamento-sou-o-capitao-motosserra.htm>.

Amazônia.”<sup>29</sup>

**24/01/2020:** “Com toda a certeza, o índio mudou, tá evoluindo. Cada vez mais, o índio é um ser humano igual a nós. Então, vamos fazer com que o índio se integre à sociedade e seja realmente dono da sua terra indígena, isso é o que a gente quer aqui”<sup>30</sup>

Até aqui reconstruímos a gramática e a coerência das ações do Governo Bolsonaro com dois exemplos. Eles poderiam se multiplicar. Abandonaremos os exemplos para tecer reflexões mais gerais, construir um quadro interpretativo com diferentes materiais, entre eles os já descritos. Para atingir esse objetivo, discutimos brevemente as mudanças profundas na direção da atuação do Estado e do governo brasileiro.

### 3. O Assédio Institucional é um Método de Governo.

As transformações institucionais recentes no Brasil se caracterizam por serem, ao mesmo tempo: i) *abrangentes*, no sentido de que envolvem e afetam praticamente todas as grandes e principais áreas de atuação governamental; ii) *profundas*, ao promoverem modificações paradigmáticas, e não apenas paramétricas, nos modos de funcionar das respectivas áreas; e iii) *velozes*, pois vêm se processando em ritmo tal que setores opositores e mesmo analistas especializados mal conseguem acompanhar o sentido mais geral das mudanças em curso.

Essas três características se explicam pelo *modus operandi* do Governo Federal, a que estão constrangidas as instituições republicanas e democráticas. É somente em função disso que se pode entender a ousadia (e até aqui, o sucesso relativo) do projeto liberal-fundamentalista em seguir implementando, sem maiores resistências ou desavenças, a sua agenda disruptiva, entendida em dupla chave de análise.

Em primeiro lugar, a atual agenda é disruptiva em relação à trajetória histórica de construção do Estado-social e das instituições que se alinham com os preceitos da Constituição de 1988. Não cabiam até então projetos liberal-fundamentalistas, a desconstrução de direitos sociais, dos direitos transgeracionais ou difusos (onde se situam os direitos ao desenvolvimento sustentável e à proteção do meio ambiente), ou da agenda de reconhecimento e valorização de “grupos minoritários”. Em segundo lugar, a agenda atual é também disruptiva em relação ao futuro da democracia, ao rebaixar expectativas de participação social, distributividades e proteção das condições institucionais que garantam a qualidade de vida.<sup>31</sup>

Intimamente relacionado com os processos acima narrados, de reversão e inversão do Estado republicano e democrático de direito, o **assédio institucional no setor público** brasileiro é um fenômeno novo e perturbador no cenário corrente. Ele possui uma

---

29 <https://www.dn.pt/mundo/bolsonaro-na-onu-ong-teimam-em-manter-os-nosso-indios-como-homens-das-cavernas-11333726.html>.

30 <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/01/24/cada-vez-mais-o-indio-e-um-ser-humano-igual-a-nos-diz-bolsonaro-em-transmissao-nas-redes-sociais.ghtml>.

31 Cardoso Jr. (2020, no prelo) destaca algumas características de desconstrução do Estado Brasileiro, caracterizado pelo alinhamento à Constituição de 1988: i) subalternidade externa; ii) inversão e reversão do Estado republicano e democrático de direito; iii) assédio institucional; iv) privatização do setor produtivo estatal; v) privatização de políticas públicas rentáveis; vi) privatização das finanças públicas; e vii) reforma administrativa. Dá exemplos de coerência do projeto governamental atual ao apontar para a postura discursiva dos altos escalões do governo federal e o pacote de propostas legislativas em curso no Brasil, no que tange aos temas do Estado, suas organizações, instituições e servidores públicos concursados. As medidas ou suas justificativas possuem em comum a mesma sanha reducionista de preços e quantidades, persecutória contra organizações e pessoas não alinhadas ao mesmo ideário e praxis político-ideológica e criminalizadora da própria atuação governamental e de parte dos seus servidores (cf., por exemplo, a LRF/2000, a EC 95/2016, e as PECs 186, 187 e 188 que conformam o chamado Plano Mais Brasil, além da PEC 32/2020 que versa sobre a reforma administrativa).

vertente organizacional e outra moral, mas em ambos os casos, trata-se da forma dominante de relacionamento entre distintas instâncias ou organizações hierárquicas em cada poder da União e nível da federação. E dentro de cada poder e nível federativo ou organizacional, entre chefias e subordinados, caracterizando, neste caso, o fenômeno típico do assédio moral, que obviamente não é exclusividade do setor público.<sup>32</sup>

Para ser justo, é preciso dizer que o assédio institucional sempre existiu dentro do setor público, mas ganhou escala, método e funcionalidade inusitada com o advento do governo Bolsonaro. Em outras palavras: o assédio institucional é parte integrante das práticas cotidianas deste governo direcionadas à desconstrução do Estado. Neste sentido, ele pode ser considerado um **método de governo**, cuja escala ampliada de situações – vide gráficos 1 e 2 abaixo – demonstra que o fenômeno deixou de ser algo esporádico ou acidental, como no passado, para se tornar algo patológico, uma prática intencional com objetivos claramente definidos, a saber: i) *desorganizar* – para reorientar pelo e para o mercado – a atuação estatal; ii) *deslegitimar* as políticas públicas sob a égide da CF-1988; e iii) por fim, mas não menos importante, *desqualificar* os próprios servidores públicos, mormente os estatutários, sob guarida do RJU criado na CF-1988.

É preciso ter claro que, diferentemente do assédio moral tradicional, o assédio institucional de natureza organizacional caracteriza-se por um conjunto de discursos, falas e posicionamentos públicos, bem como imposições normativas e práticas administrativas, realizado ou emanado, direta ou indiretamente, por dirigentes e gestores públicos localizados em posições

hierárquicas superiores. Esta prática implica em recorrentes ameaças, cerceamentos, constrangimentos, desautorizações, desqualificações e deslegitimações acerca de determinadas organizações públicas e suas missões institucionais e funções precípuas.

Enquadram-se nessa nova categoria sociológica e jurídica, as reiteradas, infelizes e preconceituosas declarações do próprio Presidente da República e alguns dos seus principais ministros, nomeadamente: Paulo Guedes (Economia), Damara Alves (Família e Direitos Humanos), Ricardo Sales (Meio Ambiente), Ernesto Araújo (Relações Exteriores) etc. Como exemplo, destaquem-se as ilações acerca dos supostos “parasitismo” e “esquerdismo” inerentes aos servidores públicos, que são funcionários sob comando do Estado, mas a serviço da sociedade brasileira, incluindo os próprios detratores. Esses ataques repetem-se de forma sistemática desde o início do governo Bolsonaro, e visam claramente criar um clima de animosidade da população e dos financiadores e avalistas deste governo contra os servidores, de modo a facilitar a imposição, obviamente não negociada, de uma reforma administrativa de caráter reducionista, persecutória e criminalizadora da própria ação estatal.

Ocorre que as propostas em curso de reforma administrativa que visam, quase que exclusivamente, reduzir gastos correntes por meio da quebra da estabilidade funcional para fins de demissão, forjando para baixo as remunerações dos atuais servidores e os futuros salários de entrada das novas contratações, possuem teor altamente questionável. Não apenas porque são medidas sem fundamentação técnica razoável, como porque serão ineficazes para se obter ajuste fiscal estrutural nas contas públicas. Os custos

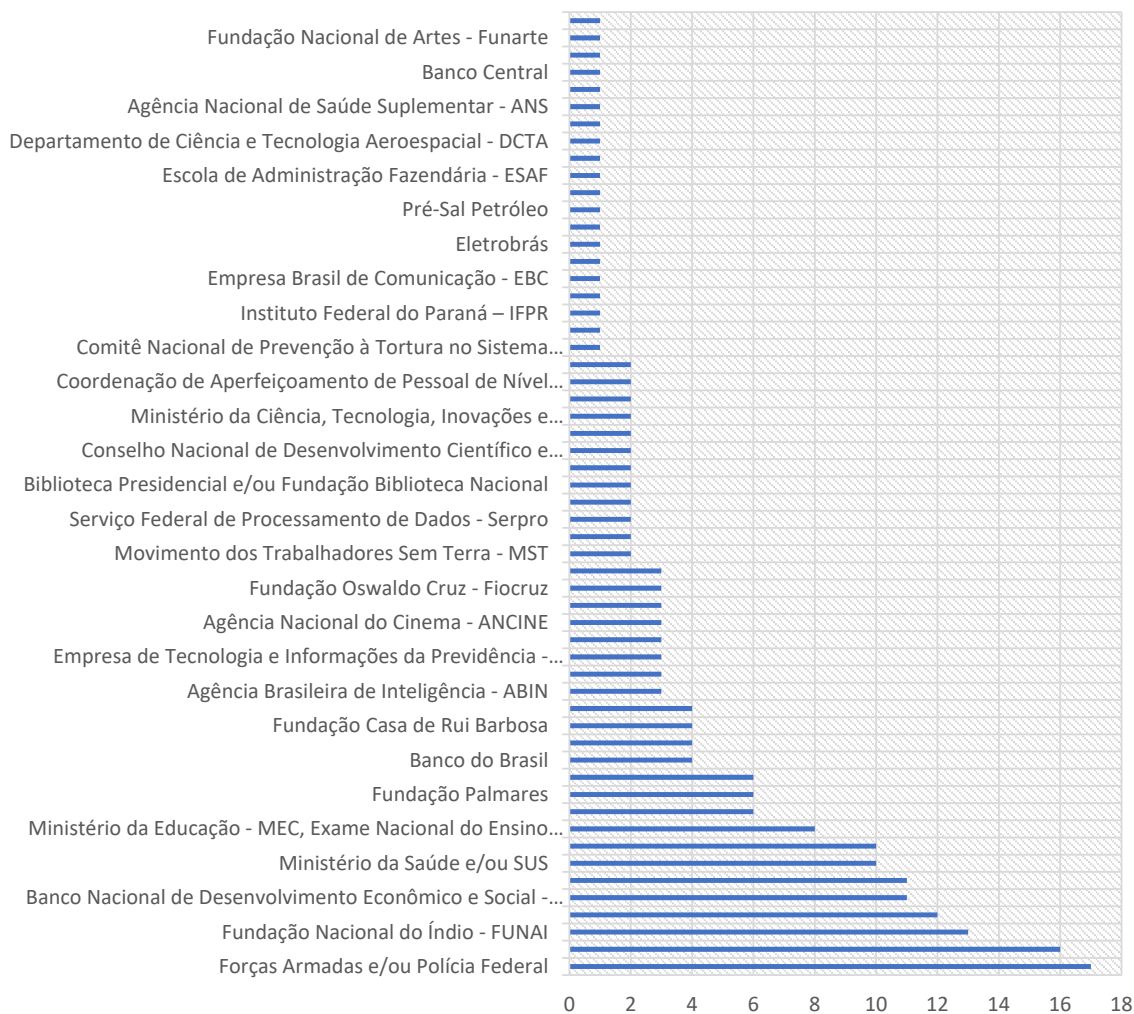
---

32 Na verdade, o assédio moral – individual ou coletivo – pode ser considerado uma prática originária e comum no setor privado, uma pressão (vale dizer: uma exploração) dos modelos organizacionais hierárquicos em busca por desempenho e produtividade máximos no ambiente de trabalho. A concorrência interpessoal, levada ao extremo pela ameaça permanente do desemprego ou do rebaixamento salarial, e a pressão por maiores indicadores de rentabilidade empresarial, são os principais motivadores desse tipo de assédio no setor privado.

econômicos, sociais, ambientais, políticos e institucionais de uma reforma administrativa que falsamente se vende como solução, serão muito maiores que a alegada economia fiscal dela derivada. Linhas gerais, as ideias que circulam mal escondem o viés ideológico, negativista do Estado e dos servidores,

que está por detrás da aparente tecnicidade fiscal, passando longe de qualquer proposta crível de melhoria do desempenho estatal.

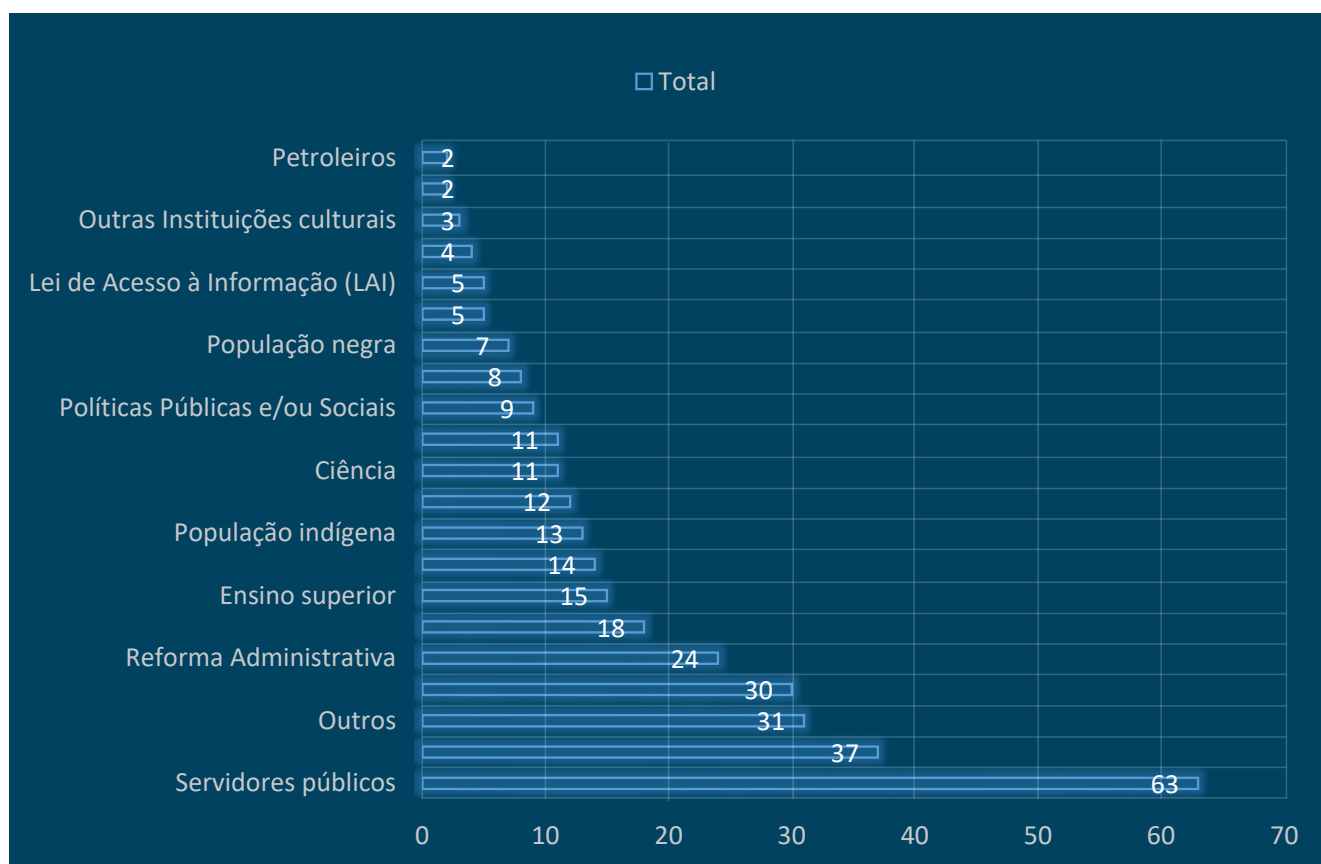
**Gráfico 1: Casos Emblemáticos de Assédio Institucional no Setor Público Brasileiro: órgãos singulares.<sup>33</sup>**



Fonte: Imprensa Brasileira e Redes Sociais. Elaboração própria.

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

## Gráfico 2: Casos Emblemáticos de Assédio Institucional no Setor Público Brasileiro: república e democracia.<sup>34</sup>



Fonte: Imprensa Brasileira e Redes Sociais. Elaboração própria.

Alguns exemplos de assédio organizacional são eloquentes contra Universidades e Institutos Federais, Anvisa, Ancine, Bndes, Cnpq, Capes, Finep, Fiocruz, Funai, Ibge, Ibama, Icmbio, Inpe, Inep, Ipea e até mesmo contra organizações e carreiras do chamado núcleo administrativo de Estado, representado pelo Fonacate (Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado), tais como: Fiscalização Agropecuária, Tributária e das Relações de Trabalho; Arrecadação, Finanças e Controle; Gestão Pública; Comércio Exterior; Segurança Pública; Diplomacia; Advocacia Pública; Defensoria Pública; Regulação; Política Monetária; Inteligência

de Estado; Pesquisa Aplicada, Planejamento e Orçamento Federal; Magistratura e o Ministério Público. Tais evidências reforçam a tese de que o que está em jogo é também o apagar de memórias e a recontagem da história oficial segundo a visão de mundo ora instalada no poder.

Por sua vez, o assédio institucional de expressão moral caracteriza-se por ameaças físicas e psicológicas, cerceamentos, constrangimentos, desautorizações, desqualificações e perseguições, geralmente observadas entre chefes e subordinados (mas não só!) nas estruturas hierárquicas de determinadas organizações públicas (e privadas),

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



redundando em diversas formas de adoecimento pessoal, perda de capacidade laboral e, portanto, mau desempenho profissional no âmbito das respectivas funções públicas.

No interior do setor público, geralmente, *assédio organizacional* e *assédio moral* estão correlacionados, caracterizando o que aqui chamamos, de modo mais amplo, de assédio institucional no setor público. Em outras palavras, o **assédio institucional** se refere a práticas de caráter intencional que têm como objetivo humilhar, destruir ou desautorizar posições administrativas e políticas, valorizando instâncias específicas de poder social. Embora o assédio tenha efeitos sobre a saúde física e psíquica e deva ser tratado também do ponto de vista médico, ele ainda possui uma dimensão moral e outra política.

Em condições de normalidade republicana e democrática, as regras jurídicas regulam as relações conflituais e transformam as instituições, criando legitimidades e solidariedades, além de limites jurídicos e constitucionais a atos e indícios relacionados ao assédio institucional. Evidentemente, a esfera do direito, em suas diferentes formas, acomoda valores políticos antagônicos legítimos, bem como a própria moralidade pública.

Neste sentido, o assédio institucional decorre das dificuldades de negociar – legitimamente – ideias, valores, projetos societários e institucionais, comportamentos e linhas de ação, desdobrando-se em processos de desconhecimento, não reconhecimento e destruição da legitimidade do adversário político. Talvez, o problema central dos pontos de vista republicano e democrático, seja exatamente a destruição das possibilidades de construção de sujeitos, atores sociais e da normalidade ou segurança relativa ao funcionamento das instituições que têm estruturas e objetivos delimitados, jurídica e politicamente.

Se o assédio moral é estudado há muito

tempo e é objeto de forte regulação jurídica, o assédio institucional, por sua vez, embora não seja fenômeno inédito, ainda é objeto de pouco interesse analítico e interpretativo. Como existe um descasamento estrutural entre política, direito como legalidade e Constituição, há também uma ampla zona de opacidade na atuação do Executivo, suas escolhas, ascendência sobre a administração e de ambos com os princípios impressos na Constituição. Essas relações têm que ser constantemente reinterpretadas, sendo que os limites nem sempre estão positivados ou visibilizados nos códigos estabelecidos, exigindo a mobilização de múltiplos valores e atores políticos e morais.

Sendo este, portanto, fenômeno novo e perturbador no interior do setor público brasileiro, com formas de manifestação diversas e consequências deletérias ao bom funcionamento de organizações estatais e ao desempenho profissional adequado de seus servidores, é que a Afipea-Sindical considerou necessário um destaque especial ao tema, carregando em seu site (<http://afipea-sindical.org.br/assedio-institucional-no-setor-publico/>) um conjunto – representativo, mas não exaustivo – de casos recentes, até mesmo para que se possa ter registros documentais, relatos fáticos de situações dessa natureza, interpretações e proposições condizentes com a gravidade do fenômeno e suas nefastas consequências para o Estado brasileiro, seu corpo funcional e a administração pública cotidiana. À luz desse arsenal de informações é que o restante desse texto tece considerações teóricas, organiza informações empíricas e propõe uma interpretação geral acerca do fenômeno.

#### **4. Porque Falar de Assédio Institucional: os contextos republicano e democrático da ação pública.**

É natural em sociedades modernas, dinâmicas e complexas que as instituições desenvolvam culturas organizacionais e

enfrentem problemas sociais com orientações normativas, ideias especializadas e instituições capacitadas. A forma institucional em busca de consolidação no Brasil, desde a CF-1988, é – ou deveria ser! – o Estado Republicano e Democrático de Direito, onde os direitos individuais, coletivos e sociais são elementos constitutivos básicos.

Para que *república*<sup>35</sup> e *democracia*<sup>36</sup> existam, devem existir recursos e instituições que, ausentes, significariam a ausência das próprias instituições da modernidade (Dahl, 2012: pg. 276-277).<sup>37</sup> De fato, as políticas prestacionais, ou os direitos fundamentais, devem garantir as condições de participação de maneira plena em processos de decisão coletiva, no desenvolvimento de capacidades para a ação autodeterminada e moralmente responsável.

Os direitos, bens e interesses substantivos são componentes intrínsecos e indivisíveis da democracia, o que significa dizer que os valores ou princípios da liberdade e do acesso a bens que garantem as liberdades devem ser protegidos. Entre esses direitos, conforme Robert Dahl (2012), está o direito ao autogoverno pelo processo democrático, direito tão fundamental que os autores da Declaração de Independência americana declararam-no inalienável. Seus processos não são meramente formais, nem meramente processuais, pois seriam também parte

da *justiça distributiva*, já que ajudam na determinação da distribuição de recursos de poder, autoridade e outros recursos reais ou simbólicos.

Os direitos fundamentais envolvem prestações positivas em sentido amplo, que se dividem em direitos de proteção, organização e procedimentos, e direitos a prestações em sentido estrito (direitos fundamentais sociais). Esping-Andersen (1991) desenvolveu trabalho de referência nos debates sobre Estados Sociais, sugerindo a ideia de *desmercantilização* como critério de classificação dos sistemas de bem-estar. A partir do conceito, criou três tipos de regimes: i) *liberal*, no qual a atuação do Estado ocorre depois da ação dos mercados, corrigindo falhas; ii) *conservador*, com foco na proteção de categorias socioprofissionais e, por isso também conhecida como corporativista; e iii) *universais*, com proteções amplas, pouca dependência dos mercados e forte institucionalização dos serviços públicos. Em trabalho posterior, após críticas e revisões, propôs um quarto tipo: iv) o modelo *familiístico* de proteção social, muito presente na Europa meridional e também no Japão, locais esses nos quais a família desempenha – em complementação ou substituição aos mercados e aos governos – determinadas funções de acolhimento e provisão de cuidados sociais típicos (Esping-Andersen, 1999).

---

35 A república, para Cunha, Medeiros e Aquino (appud Cardoso Jr. e Bercovici, 2013: 36), tem algumas características: “(...) o Estado é o principal instrumento de ação coletiva da comunidade política. Por isso, seus princípios de ação e organização, enquanto condições para o exercício do poder, são centrais na análise da questão republicana do bom governo. Sob este enfoque, a agenda de reflexões sobre o Estado impõe, para além da discussão sobre a eficácia e eficiência de suas ações, a análise de sua legitimidade e adequação ao interesse público. Neste sentido, é preciso inquirir permanentemente as instituições estatais sobre seu caráter republicano.”

36 A democracia, por sua vez, “(...) precisa ser compreendida não só por seus aspectos processuais e contingenciais; deve ir além da concepção minimalista que está associada à regularidade de regras bem definidas e estáveis, pois há também uma dimensão de aprendizado democrático que lhe é essencial. Nessa longa jornada civilizatória, o Estado aparece como peça importante, não como fim em si mesmo, mas como instrumento potencial para a ampliação da esfera pública.” (Sá e Silva, Lopez e Pires, appud Cardoso Jr. e Bercovici, 2013: 494). Para Tilly (2007: 13), “um regime é democrático na medida em que as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos são amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente comprometidas.”

37 Robert Dahl (2012: pg. 277) ainda afirma que “o fato de que os governantes autoritários não medem esforço para destruir todas as instituições necessárias para o processo democrático demonstra o quanto eles têm consciência de que o processo democrático não é meramente formal, e sim algo que levaria a uma transformação estrutural dos regimes.”

Por sua vez, as políticas setoriais organizam-se em instituições que expressam orientações e objetivos comuns, a exemplo dos sistemas de saúde, educação, assistência, previdência, meio ambiente etc., que articulam ações interdependentes. Embora as divergências sejam comuns no que se refere a detalhes da ação, às suas prioridades e sequenciamento, ao peso relativo dos objetivos de curto e médio prazos, bem como à ponderação e hierarquização entre eles, os contextos republicano e democrático permitem construir procedimentos que são agenciados de forma a estabelecer coordenação das intenções em jogo.

É também legítimo que as sucessivas transformações sociais e institucionais produzam conflitos e é usual que dos conflitos amadureçam práticas e estratégias complexas para o enfrentamento de problemas de agenda e implementação de políticas públicas. É da tradição republicana e democrática admitir o conflito e admitir meios mais ou menos institucionalizados para mediá-los. Do contrário, o funcionamento institucional em baixa intensidade (subfinanciamento, desmotivação, desmobilização e anomia quanto aos objetivos) coloca em questão a própria ideia de democracia. Nesse sentido, é difícil reconhecer a legitimidade da instrumentalização das instituições para objetivos e interesses outros, unilaterais, particulares e até mesmo privados.

A presença de múltiplas instituições com processos e valores substantivos e legitimados é condição de existência da república e da democracia na contemporaneidade. É duvidosa a qualidade de ambas as instâncias que situa a orientação das suas instituições em sentidos contrários às suas finalidades e às suas culturas próprias, nas quais as especialidades, identidades institucionais e identidades sociais se desenvolveram. A investidura formal e institucional de protagonistas que ameaçam “*os elementos básicos dos estilos de vida, seja em questões de reli-*

*gião, língua, segurança econômica*” (Dahl, 2012: pg. 254), mas também de tradições institucionais, transforma conflitos que seriam considerados legítimos em circunstâncias normais, em práticas hostis e eficazes na destruição das organizações e suas institucionalidades.

Entretanto, em muitas situações, como a que vivemos nos dias que correm, as ameaças, constrangimentos, desqualificações, deslegitimação de posições institucionais, sedimentadas em rotinas, procedimentos e conhecimentos consolidados, são ostensivas e são feitas em nome da simplificação dos problemas e manipulação de ideias. É natural que os atores políticos e instituições envolvidas nas ações públicas tendam a resistir e negar legitimidades a comportamentos aleatórios, injustificados, unilaterais e até mesmo incoerentes, a ponto de desorganizarem as condições da ação estatal na direção de objetivos sedimentados e definidas pelas políticas públicas do Estado Social.

Assim, é possível que o **assédio institucional** adquira uma de suas formas mais ignominiosas. É uma prática deliberada que desorganiza os vínculos institucionais, atacando saberes constituídos, pessoas, práticas e objetivos, com a finalidade muitas vezes explícita de degradar as condições de trabalho e a normalidade institucional. Mais grave, porém, são as possibilidades de que esses movimentos desorganizem as instituições republicanas que garantem processos democráticos e direitos substantivos, ou seja, os direitos individuais, coletivos e sociais, todos fundamentais ao país.

Antes de seguir com a descrição dos fatos que dão conteúdos empíricos aos fenômenos políticos do Brasil contemporâneo, adicionamos uma seção que formula um quadro de assertivas teóricas ainda a respeito da república e da democracia, conceitos que contextualizam os significados que se atribui às relações do governo Bolsonaro com as instituições e as políticas públicas. O debate democrático e republicano não são nem de

perto unívocos, mas têm algo em comum, ou seja, o debate racional, em bases factuais e na possibilidade de que cada posição política e social seja reconhecida em suas especificidades.

### **5. O Assédio Institucional em Ação: desconstrução da democracia e do republicanismo.**

O campo de ação pública não se limita ao Estado. É estruturado por um conjunto de relações entre Estado, sociedade e comunidade, nas quais se inscrevem diferentes espaços institucionais, modalidades de ação e gramáticas políticas no enfrentamento de problemas públicos.

A tensão básica a ser considerada em qualquer processo interpretativo provém da dicotomia entre relações de força concretas e relações de força simbólica. Provém dessa dicotomia a ideia de monopólio da violência legítima e de centralidade do Estado, a oposição entre sociedade civil e o soberano, que pacifica as relações potencialmente egoístas e violentas; e a separação dos poderes, que acomoda originariamente grupos e classes sociais bem definidas em conflitos mais ou menos abertos. A oposição e a sua história, desdobram-se nas diferentes formas de filosofia política, desde o liberalismo, o republicanismo, a democracia etc., com suas composições e hibridizações em diversas correntes ideológicas.

O Estado, por sua vez, não é apenas uma comunidade de cidadãos, que participam da formação do governo, formulam suas ações e decidem, mas também um conjunto de instituições e dispositivos de força, regulação e disciplinamento social, que envolve a produção simbólica, a mobilização de saberes e discursos, simetricamente potenciados pelas práticas institucionais.

Portanto, o Estado pode ser visto como resultado dos efeitos de dominação, como disciplina social em diferentes esferas de ação e, sobretudo, como processos de justificação e legitimação. A definição da *bi frontalidade* do corpo político permite-nos descrever as práticas sociais e políticas como uma permanente mobilização de valores, representações, culturas ou gramáticas políticas muito diversas para tratar e deliberar a respeito de problemas públicos.<sup>38</sup> Pode-se dizer que a ação pública é mediada por um senso comum, por uma cultura pública compartilhada, embora essa apresente múltiplas faces, singularidades e especialidades.

De outra forma, o Estado é um campo constituído por setores (previdência, saúde, assistência social, educação, cultura, meio ambiente, habitação, além das políticas econômicas e de infraestrutura etc.), que organizam a produção, os serviços e o trabalho social, material e simbolicamente considerado.

As sociedades contemporâneas movimentam-se em torno do desenvolvimento tecnológico e econômico e, com isso, das condições materiais da vida, evidentemente em contradição com a ideia de recursos limitados, sobretudo ambientalmente. Nem tudo é possível, mas as demandas do crescimento consomem recursos finitos. O mesmo espaço configurado por políticas setoriais tem consequências transversais e concorre com a vida associativa, o tempo disponível para o entretenimento e o lazer, as interações, a comunicação e a cultura.<sup>39</sup>

O conjunto complexo de áreas de desenvolvimento institucional coloca a questão da noção de bem comum e a mediação de valores, talvez esse seja o principal papel das constituições e governos. Isto é, conectar, acomodar, selecionar e traduzir senti-

---

38 Canivez, P. Qu'est-ce que l'action politique, Librairie Philosophique, Vrie, Paris, 2013.

39 Nessa última, desenvolvem-se não apenas as formas de vida comunitária tradicionais, mas as atividades artísticas, as artes do espetáculo vivo, as escritas, o audiovisual, as comunicações e as TIC's.

dos. O equilíbrio entre norma formal e ética é bastante difícil, resolvendo-se em cada domínio de ação, de maneiras muito diversas, nos campos do direito, das ciências sociais, das ciências naturais e outras formas de generalização simbólica em torno de problemas e ações públicas.

Evidentemente, os campos de ação são construídos em função de jogos simbólicos que envolvem a mobilização de competências, capitais, reputações e reconhecimentos. Os procedimentos de argumentação e justificação são centrais. Não é incomum que a comunicação envolva a mobilização de estereótipos, prejulgamentos e mal-entendidos, ou seja, violência simbólica.

É nesse contexto que se fazem escolhas sobre formas de organização das instituições políticas. A *república* é uma forma de governo que se ocupa da unidade, concentra-se na ideia de bens de todos em contraposição aos bens privados, o que deságua na contraposição da ideia de políticas públicas e particularistas, no domínio da lei e em procedimentos formais universais aos quais a coletividade deu consentimento ou, como afirmou Hannah Arendt, uma República seria constituída onde há domínio da lei, repousando no poder do povo, forma de governo que põe fim ao domínio do homem sobre o homem.<sup>40</sup>

Por sua vez, a *democracia* não é apenas um regime ou forma de governo, mas um tipo de sociedade cujo fundamento ético é o respeito pelo outro e pela possibilidade de que o argumento e a confiança permitam acordos sobre finalidades e modos de ação. Então, a ação mobiliza recursos simbólicos e materiais para resolver problemas públicos, por definição coletivos.

Se a república se ocupa da *unidade*, a democracia se ocupa da *diversidade*. A república é o universo da lei, mas é possível que um indivíduo, grupo de elite ou partido solitário

garantam-na, sob condição de apoio geral da sociedade. A força da opinião, inclusive com o apoio e a força das políticas culturais, mídias tradicionais e digitais, se constitui em mediador principal em qualquer configuração hegemônica. Por essa razão, a luta no terreno do imaginário, da ideologia e da formação da opinião é tão importante na política contemporânea. No campo dos funcionamentos institucionais, além da defesa de princípios republicanos, é necessária a atenção para valores éticos da democracia, especialmente da mobilização de suas múltiplas formas de representação, participação e deliberação.

A mediação de problemas de agenda pública cria possibilidades para a coesão social, a partir do debate, do aperfeiçoamento da percepção e dos termos das soluções possíveis em jogo, sejam elas respostas formuladas para questões nacionais ou sociais, setoriais ou transversais. Ademais, o processo de mediação na democracia exige reconhecimento da legitimidade de atores institucionais e de suas experiências acumuladas, e não institucionais, o que permite o debate e o agenciamento das ações a partir da *concretização* da experiência.

Além das questões econômicas do desenvolvimento ou dos modos da acumulação capitalista, as sociedades contemporâneas enfrentam problemas importantes, tais como o quadro de consolidação de políticas típicas dos Estados Sociais. A *república* encontra no Estado Social um dos instrumentos contemporâneos mais importantes para sua efetivação enquanto tal. A *democracia*, por sua vez, encontra no Estado Social ativo um dos seus apoios e veículos, tanto no reconhecimento das solidariedades sociais horizontais, quanto das diferenças culturais e identitárias a serem reconhecidas. Desta feita, república e democracia delimitam o poder do Estado e potencializam as energias

---

40 Arendt, H. Crises of the republic, A Haverst Book (Harcourt Brace & Company), 1972, página 139.

institucionais e coletivas para resolução de problemas coletivos.

É fundamental, nesses casos, que processos de mediação envolvam agenciamentos de valor e legitimidade, o que implica o reconhecimento do pluralismo e uma relativização de uma abordagem restritivamente monista dos valores e da ética.<sup>41</sup> Igualdade, bem-estar social, proteção, mercado, eficiência, equidade, criatividade etc. são valores que associam simbolicamente as diferentes políticas, mesmo que mobilizem diferentes instrumentos e seus efeitos contraditórios.<sup>42</sup>

## 6. Assédio Institucional como Ação Política.

O assédio institucional como tipo de ação estratégica – ou *método de governo* – anula práticas consagradas pelas instituições da ciência, pelos saberes e conhecimentos organizacionais que correspondem às necessidades do serviço público e do interesse geral. Nada a opor ao fato trivial e saudável de crítica às instituições. Elas podem e devem ser criticadas, é corriqueiro que as instituições aprendam e se aperfeiçoem com a crítica. As ciências, os saberes e o aprendizado organizacional presumem exatamente essa possibilidade.

Todavia, algo profundamente diferente acontece quando os métodos de crítica são, voluntária e involuntariamente, desleais, visando o conflito e a desorganização. Então, o assédio institucional deliberado é realizado com intenções políticas. Não seria exagero dizer, para o caso brasileiro atual, que o assédio institucional constitui um método de governo.

O conteúdo político nesse caso é claro. Não se trata mais de suscitar o enfretamento de questões colocadas por uma história comum, evolutiva, no sentido de que a his-

tória segue orientações institucionais acumulativas, originadas no pacto constitucional, especialmente na Constituição Federal de 1988, que é o contexto valorativo e de princípios no qual nos movimentamos. É também evidente que a Constituição pode ser alterada, há regras para tal. Entretanto, também há limites fortes para a desconstrução de valores republicanos e democráticos substantivos, como a inclusão equitativa, a proteção ambiental e o desenvolvimento social.

Ainda no âmbito da interpretação de valores políticos alternativos aos preconizados no texto constitucional, vê-se construir – e ganhar espaço narrativo – conteúdos imagéticos, morais e políticos diversos. São conservadores, segundo os próprios mediadores simbólicos, na medida em que defendem, ou inventam, uma tradição cristã, sendo que aqui a novidade é ser evangélica e não mais católica, além de familista, e de forma coerente com a ideia de que a natureza foi criada para estar disponível ao homem, a conquista e exploração dos recursos naturais como se fossem inesgotáveis e de uso instrumental, redutíveis à valoração ou usos meramente econômicos. Essa tradição tem interdependências com as imagens da conquista heroica, voluntarista e anti-intelectualista de territórios de exploração, colonização e soberania.

Contemporaneamente, no Brasil, faz-se contraponto a outra tradição, agora liberal, mesmo distante de suas formas políticas conhecidas, que se movimenta em debate contínuo com conservadores e reformistas mais ou menos radicais, e ganha o desenho caricatural dos Estados enxutos e dos mercados interligados, vívidos no período das finanças globalizadas, caracterizadas por crescentes assimetrias e desigualdades internas e entre países, muitos com crescente

41 Sen, A. Sobre a ética e economia, Companhia das Letras, SP, 1999.

42 Walzer, M. Esferas da Justiça - uma defesa do pluralismo e da igualdade, Editora Martins Fontes, SP, 2003.

desproteção do trabalho, miséria e pobreza, fome e insegurança alimentar extrema. As ideias estão fora do lugar, mas mantém sua potência adaptativa e usos políticos variados. Não são poucos os que ganham com a desorganização das capacidades de ação institucional e coletiva do Estado nacional, da sua forma republicana e do modelo político democrático.

Deve-se levar a sério as ideias e valores políticos alternativos. Todavia, a interpretação dessas configurações de ideias sugere que não vão muito além de afirmações genéricas, incapazes de se apoiarem em argumentos que guardem verossimilhança com possibilidades objetivas e que, portanto, não são projetos políticos bem delineados. A força das ideias não vem, entretanto, apenas da sua coerência interna ou da aderência aos fatos, mas de sua capacidade de unir, separar ou formar sujeitos históricos.

Evidentemente, nenhum argumento, que almeje inferir nexos causais, seria capaz de associar as dificuldades atuais exclusivamente ao governo vigente. Tampouco é possível atribuir as deficiências dos procedimentos decisórios, seus equívocos e seletividade aparente, ao governo constituído, mas às deficiências de qualquer processo decisório, e sobretudo, mais evidentes em contextos democráticos.

Todavia, a desconstrução de direitos, erros

sequenciais de administração, as dificuldades de coordenação propositiva de ações de governo, inclusive para deliberação de agendas de políticas públicas, denota que as transgressões retóricas excedem o papel do argumento persuasivo, natural do jogo democrático.

É difícil reconhecer, por exemplo, de forma clara, quais as proposições de políticas públicas do Governo Bolsonaro. Aliás, aquelas políticas estruturantes, que têm impacto nas regras e no funcionamento do conjunto das instituições, portanto aquelas que seriam consideradas fulcrais, são desconhecidas, não foram fundamentadas, a exemplo das reformas tributária e da administração. Outras, como a reforma da previdência, dependeram do processamento tecnopolítico do Congresso Nacional, dada a precariedade – técnica e política – das proposições apresentadas pelo Executivo.

O que se conhece das proposições de políticas são, na verdade, pastiches de argumentos e justificativas, com o uso de noções alusivas e simplificadoras por parte do núcleo técnico e de rompantes de frases incoerentes, uma mistura de argumentos genéricos e caricaturais, ataques pessoais e institucionais pelo núcleo político-ideológico incrustado no poder.<sup>43</sup> É bem verdade que esse conjunto de proposições, aparentemente incoerente, deve ser levado a sério. Entretanto, na medida que o governo foi avançando,

---

43 Almeida, S. chama a atenção para três núcleos no Governo Bolsonaro: a) ideológico-diversionista; b) policial jurídico militar; c) núcleo econômico. O primeiro produz a ideologia do amigo e do inimigo, atacando socialistas, comunistas e esquerdas reais e imaginárias, direciona armas ideológicas contra as políticas de equidade de gênero, étnica, diversidade cultura. O segundo núcleo tem uma ideologia punitivista aberta e sinaliza o uso do aparato repressivo e penal para a manutenção da ordem. O terceiro núcleo é constituído pelos fiscalistas e liberais mais radicais e têm a desconstrução dos serviços públicos, minimização dos direitos sociais e regulação da economia e da proteção social pelos mercados. (Sobre política, distração e destruição, <https://jornalistaslivres.org/sobre-politica-distracao-e-destruicao>). Nada de novo, estas estratégias já foram apontadas como típicas do Estado Penal que associam regulação pelo mercado, minimização do Estado Social e gestão da exclusão pelo “direito penal” (Wacquant, L. Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos estados Unidos. Freitas Bastos Editora, RJ, 2001). Na mesma linha interpretativa de Silvio de Almeida, ver Queiroz, A. A. Agenda, estrutura e modus operandi do governo Bolsonaro, Teoria e Debate, edição 198, julho 2020. Toledo, A.C & Carvalho, por sua vez, dão pistas interpretativas sobre a base social e econômica de apoio ao Governo Bolsonaro. Para uma tipologia mais completa das relações entre governo, classes e as linhas de ação governamentais, ver Cardoso Jr., J. C. A volta dos que não foram: oligofrenia, prepotência e má-fé como fundamentos da reforma administrativa, in ARCA Desmonte do Estado e Subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações as políticas públicas federais. / J. Celso Cardoso Jr. et alí. Brasília: Afípea, 2019.

foi possível reconstruir o sentido geral das suas ações, como veremos a seguir. Argumentos de: i) *mercadorização* de bens e serviços públicos, ii) *minimização* do papel dos direitos sociais, iii) *flexibilização* de direitos trabalhistas, iv) *desconstrução* de proteções ambientais, v) *ataques* à agenda positiva da equidade na proteção aos direitos de gênero, étnico-raciais e povos tradicionais etc.<sup>44</sup>

Dessa maneira, pode-se vislumbrar pelo menos dois níveis de argumentos: do lado técnico-ideológico, aparece a crise e a austeridade fiscal, fazendo as vezes de justificativa, de mantra que organiza os ataques às políticas públicas de proteção e desenvolvimento, políticas que exigem despesas de custeio e investimentos planejados. Em outro nível, os ataques desconexos e aparentemente incoerentes, têm uma gramática de desmobilização técnica, política e institucional.

Nossa hipótese é que o **assédio institucional como política de governo** se nutre dessa dupla face. De um lado, liberalismo retórico e despropositado; de outro, ação e – porque não – violência simbólica recorrente, visando a degradar as condições materiais, morais e institucionais da ação pública. A síntese da dupla face é a cultura política do assédio institucional sistemático e dos ataques simbólicos aos inimigos como método e prática.

No momento, o Brasil vê república e democracia retraírem-se. A cada dia, são mais fortes as evidências de que direitos civis, econômicos, sociais, culturais e ambientais entraram em profunda depressão. A institucionalidade democrática é sempre difícil e frágil, no entanto, também é, por definição, pautada por demandas de proteção dos indivíduos e da legalidade, melhores e mais

potentes serviços públicos, diálogo político bem ordenado, direito a divergir e reconhecimento das diferenças e da diversidade.

O Governo Bolsonaro se caracteriza pela *desmaterialização da política*. Atua fundamentalmente em uma frente de diversionismo político, que chamaremos de guerra cultural. Sua disposição em relação às políticas públicas é a *desmaterialização* dos problemas setoriais, revelando dificuldades imensas – inclusive retóricas – de reconhecimento de lógicas políticas setoriais específicas que não possam ser agrupadas em linguagem da economia formalista mais reducionista. A ideia generalizante de mercado dá a tônica, não existindo problemas quando não podem ser agrupados em classificações econômicas gerais, isto é, abordagens meramente economicistas. A *desmaterialização* implica simplesmente a criação imaginária de inimigos, a insistência em teorias econômicas sem lastro empírico e explicações simplificadas e estáticas de problemas por natureza complexos e dinâmicos de políticas públicas.

## 7. Situações de Assédio Institucional no Setor Público Brasileiro.

Conhecemos a precarização do trabalho dos anos recentes, inclusive com apoio legal, os esforços por minar a participação social em geral, e das mulheres em específico, no espaço público, a negação do direito à cidade, do acesso à cultura, a degradação célere do meio ambiente, do combate ao racismo, a desconsideração aos direitos indígenas e outras minorias, só para exemplificar.

Essas ações têm como epicentro o combate ao serviço público, a redução dos espaços de debate, as restrições às políticas públicas de equidade, o tratamento desigual e privile-

---

44 Queiroz faz uma síntese da agenda visível do Governo Bolsonaro: desindexação geral da economia; desvinculação orçamentária; privatização selvagem; abertura da economia; desregulamentação do trabalho, com a “livre” negociação; e restrição para acesso a benefício previdenciário, inclusive com aumento da idade mínima, aumento do tempo de contribuição e redução do valor do benefício. Queiroz, A.A. Agenda, estrutura e modus operandi do governo Bolsonaro, Teoria e Debate, edição 198, julho 2020.



giado a determinados grupos, a desproteção social com políticas abrangentes.

O ano de 2016 é um marco. Ali o pêndulo da política pende para um híbrido entre Estado modesto, austeridade fiscal como horizonte-limite para as políticas públicas e flexibilização de direitos. Para aqueles que pensam que as funções estatais que justificam as políticas públicas, antes baseadas em princípios e ações de igualdade substantiva e na inclusão social com equidade, agora devem ser desconstruídas, encontrará em 2019 sua data comemorativa original.

Cortar fundos públicos, tanto quanto a evitação mágica aos funcionários, seja com congelamentos salariais, promessas de cortes ou através do simples envelhecimento de quadros e aposentadorias, é o mantra sagrado da desconstrução. Os cortes sistemáticos de serviços, prestações públicas sociais e investimentos em nome da austeridade ou de uma anódina eficiência e – argumento banalizado – de combate à corrupção, têm desestabilizado efetivamente os serviços públicos, fragilizando de forma drástica as capacidades estatais.

Reconhecemos as ambiguidades e sabemos que tudo é feito em nome da democracia, do desenvolvimento e da proteção social. No entanto, os valores se misturam e se confundem, de modo típico nas guerras culturais e híbridas, hoje em curso na contemporaneidade líquida. Mas também, reconhecemos três movimentos discursivos, simultâneos e articulados, com origens múltiplas e convergentes, vale dizer:

- um *liberalismo econômico radical*, que preconiza a desconstrução das instituições públicas e acusa a ineficiência e o corporativismo da administração pública em nome do discurso da austeridade fiscal;
- a *desconstrução deliberada das institucionalidades e das organizações públi-*

*cas por embaralhamento*, por meio de duas características: a) redistribuição, fragmentação e ressignificação de competências institucionais; e b) administração das instituições por atores que lhes são oponentes ou que têm valores antagônicos a elas; e

- a *gramática da política como guerra híbrida contra o inimigo*, a qual se caracteriza por uma lógica baseada na ideia de que a política se move pela presença de amigos e inimigos, sendo que os últimos devem ser isolados, derrotados e sua reputação (ou seja, sua legitimidade) atacada.

Exemplificamos as três formas de ação por meio do quadro 1.

## Quadro 1: Assédio Institucional como Ação Política.

	<b>Liberalismo (mercado acima de tudo)</b>	<b>Embaralhamento (desorganização institucional)</b>	<b>Guerra cultural (assédio em sentido estrito)</b>
<b>IBAMA ICMBIO</b>	<p>Meio ambiente como recurso redutível a valores de mercado;</p> <p>Orientação para o desenvolvimento sustentável valorado economicamente.</p>	<p>Desconstrução da estrutura de fiscalização e regulação de atividades.</p> <p>Desconstrução do sistema de proteção. Iniciativas de reformas infralegais ao arrepio da discussão pública.</p> <p>Preenchimento de cargos sem respeito ao perfil técnico e experiência para a atuação nas divisões técnico-ambientais.</p> <p>Retaliação às operações relacionadas a crimes ambientais e consequente insegurança às equipes em campo.</p>	<p>Exonerações e ameaças ao comando da fiscalização ambiental.</p> <p>Assédio e criação de contexto de silenciamento dos agentes ambientais.</p> <p>Depreciação do trabalho da fiscalização ambiental e exposição dos fiscais a riscos de violência por parte de transgressores da lei.</p> <p>Imposição de metas excessivas por produtividade.</p> <p>Uso de trabalho remoto sem adequação às capacidades dos trabalhadores e limitações exigidas pela legislação trabalhista.</p>
<b>FUNDO AMAZÔNIA</b>	-	<p>Paralisação que resultou em não recebimento de investimentos que poderiam ser utilizados na preservação da floresta.</p> <p>Extinção do comitê gestor do Fundo.</p>	<p>Exigência de comprovação de que não têm relação com partidos políticos e sindicatos pelas ONGs que recebem doações do fundo, o que se expressa como forma de ataque político aos implementadores das políticas.</p>
<b>INSS</b>	<p>Exigências de produtividade sem a observância da legislação e das boas práticas gerenciais.</p>	<p>Depreciação da administração por falta de reposição de pessoal, falhas de gestão e nos serviços digitais.</p> <p>Substituição de funcionários experientes sem uso de critérios técnicos.</p>	-

<b>SUS</b>	<p>Orientação desequilibrada pró operadoras de planos de saúde e redes privadas no setor.</p> <p>Redução dos recursos como consequência do teto de gastos.</p>	<p>Desmobilização de recursos humanos com expertise na administração do SUS.</p> <p>Distribuição de cargos entre atores sem experiência com a lógica do SUS.</p>	<p>Disseminação da ideia de que saúde pública não funciona.</p> <p>Minimização da pandemia, com sobrecarga do sistema de saúde.</p> <p>Descumprimento de regras da OMS e pressão para uso indiscriminado de medicamentos sem eficácia comprovada.</p>
<b>IBGE</b>	<p>Corte no orçamento para a realização do Censo 2020.</p>	<p>Delegação de responsabilidades que não constam de sua missão institucional.</p>	<p>Divulgação de informações falsas atribuídas a instituição.</p> <p>Descredibilização de pesquisas e indicadores da instituição.</p>
<b>FIOCRUZ</b>	-	<p>Interferência na direção.</p> <p>Pressão para apoio e divulgação do tratamento de Covid-19 com uso de cloroquina e hidroxiclороquina sem comprovação científica.</p>	<p>Divulgação de informações falsas sobre a instituição.</p> <p>Violação da liberdade de expressão e da divulgação de resultados de pesquisa.</p> <p>Ataques a pesquisadores da instituição.</p>
<b>INCRA</b>	<p>Flexibilização da legislação sobre terras públicas, facilitando a legalização de de terras invadidas.</p>	<p>Fragilização da estrutura fiscalizatória.</p> <p>Defasagem em relação à sua missão institucional, estrutura operacional, número de servidores e orçamento.</p>	<p>Violação da liberdade de expressão e direito de servidores de participação em debates públicos.</p>
<b>BNDES</b>	-	<p>Ausência de definições claras sobre os papéis do banco em estratégias de desenvolvimento, que são as funções da instituição.</p>	<p>Uso de auditoria com finalidades políticas.</p> <p>Ataque sistemático a credibilidade da estatal.</p>

<p><b>CNPQ</b> <b>CAPES</b></p>	<p>Manifestação somente em favor da pesquisa que tem interesse de “mercado”.</p>	<p>Centralização de decisões.</p> <p>Esvaziamento da importância das duas agências na atuação no fomento à ciência.</p> <p>Cortes e mudanças no sistema para concessão de bolsas de pesquisa.</p> <p>Administração por parte de críticos e oponentes.</p>	<p>Críticas levianas ao fomento e ao papel das ciências humanas no processo de produção de conhecimento.</p>
<p><b>INPE</b></p>	<p>-</p>	<p>Exoneração do diretor e remanejamento de coordenadora por divulgarem dados técnicos de forma rotineira, mas em discordância com as opiniões políticas do governo central.</p> <p>Esvaziamento do papel institucional.</p> <p>Mudanças na estrutura da gestão que contradizem o regimento interno.</p>	<p>Contestação e desqualificação de dados da instituição.</p>
<p><b>INEP</b></p>	<p>-</p>	<p>Instabilidade institucional decorrente do comportamento aleatório e desinformado com relação a procedimentos e políticas consolidadas por parte dos dirigentes.</p>	<p>Ataques sistemáticos às rotinas e procedimentos que garantem a credibilidade da atuação da instituição.</p>
<p><b>FINEP</b></p>	<p>Tentativa de limitação da produção científica e financiamento de projetos às pesquisas aplicadas, que proporcionam lucros imediatos.</p>	<p>Criação de ambiente de insegurança jurídica e distanciamento de uma lógica que prioriza projetos de Estado para a área de Ciência e Tecnologia.</p> <p>Tentativa de desqualificação da missão do órgão com propostas de remanejamento de atribuições e junção à outras instituições.</p>	

<p><b>SETOR CULTURAL</b></p>	<p>Associação da cultura com turismo.</p> <p>Cultura como mercado de bens.</p> <p>Uso de bens históricos e ambientais para trazer recursos por meio de turismo colocando o valor cultural em risco.</p>	<p>Desmembramento de funções e redução de recursos.</p> <p>Administração por parte de críticos, oponentes ou conflitos de interesses.</p> <p>Reformas infralegais sem discussão pública para as simplificações de normas relativas à proteção do patrimônio natural, histórico e cultural.</p> <p>Orientação crítica à gestão institucional, incluindo no caso da FCP, publicações com relativização de temas como escravidão e racismo no Brasil.</p> <p>Ainda na FCP houve detratção pública do movimento negro em contradição com as atribuições institucionais.</p>	<p>Ataque aos artistas.</p> <p>Ataque aos princípios da diversidade e interculturalidade aos quais o Brasil já aderiu internacionalmente.</p> <p>Ressignificação e redução do escopo das políticas públicas do setor cultural.</p> <p>Reprodução de discursos que afastam e discriminam minorias políticas e exaltam valores antidemocráticos.</p> <p>Publicação de textos contra Zumbi dos Palmares pela instituição.</p>
<p><b>ANCINE</b></p>	<p>Paralisação das políticas e não execução de recursos vinculados ao orçamento para fundo do audiovisual.</p>	<p>Afastamento de práticas de consulta e escuta dos agentes do cinema e do audiovisual.</p>	<p>Ameaça de privatização ou extinção caso não aceite “filtros” ideológicos.</p>
<p><b>FUNAI</b></p>	<p>Recursos de territórios indígenas a serem explorados comercialmente.</p>	<p>Tentativas de transferência da fundação para órgãos que têm funções que colidem com interesses dos povos indígenas.</p> <p>Redução de recursos institucionais.</p>	<p>Crítica aos direitos indígenas constitucionalizados.</p> <p>Proposição de políticas integracionistas.</p> <p>Ataque aos povos indígenas e a seus modos de vida.</p> <p>Administração institucional por adversários políticos.</p> <p>Restrições fiscais e ataque aos servidores.</p>
<p><b>SERPRO DATAPREV</b></p>	<p>Inclusão no programa de privatizações.</p>	<p>Fechamento de unidades.</p>	<p>Discurso de que os serviços têm preços muito altos sem levantamento de quanto custam os mesmos serviços em empresas privadas.</p>

Fonte: Afipea-Sindical: <http://afipeasindical.org.br/assedio-institucional-no-setor-publico/>.

Que o governo Bolsonaro não disponha de quadros, capacidades ou sensibilidade social para governar o Brasil, já é algo público e notório, inclusive internacionalmente. A novidade é que agora, as práticas de assédio institucional (organizacional e moral) têm base de apoio social e se fundam na estratégia de evitação do debate e apresentação de fatos e argumentos politicamente legitimadores, ainda que institucional ou cientificamente frágeis. O seu capital de legitimidade apoia-se na mistificação e pode implicar no acirramento das tendências mais autoritárias.

## 8. Considerações Finais.

A rapidez e o vigor do processo político e econômico, associado ao apoio de setores importantes da mídia aos processos de remodelagem do frágil Estado Social brasileiro, causam o desânimo dos funcionários, sindicatos, governadores e prefeitos eleitos no amplo arco de cores e perfis programáticos que vai da esquerda à direita do espectro partidário. As interdependências e fragilidades econômicas que constituem o quadro de fundo do federalismo brasileiro recolocam os termos da agenda política.

O discurso da austeridade fiscal se constitui numa armadilha, mas o alinhamento decorrente das dependências estruturais agrupa forças políticas e limitam as capacidades de ações coletivas. A conjuntura alinha atores e os posiciona, desenhando limitações para a implementação de ações de médio e longo prazos que sejam de republicanização, democratização e equidade.

As críticas ao Estado são contundentes. Apoiadas em argumentação aparentemente sensata e técnica, as reformas se sucedem tendo na crise fiscal e política um dos seus argumentos mais fortes. O contra-argumento sofre grande e assumido bloqueio. A simplificação dos projetos em discussão favorece a polarização e contamina a discussão a respeito dos problemas e das alternativas para enfrentá-los.

O **assédio institucional** cumpre aqui um papel decisivo, ao ser capaz de capturar e delimitar os termos do debate, legitimando e deslegitimando atores, impedindo sua ação coletiva ordenada. O esforço para separar projeto político e econômico das práticas de violência simbólica que o favorecem é imenso e infrutífero. É assim que o assédio, como *estratégia política e método de governo*, ganha toda a sua potência e eficácia.

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

Visto este movimento em perspectiva histórica, percebe-se que a civilização ocidental constituiu um conjunto de parâmetros fundamentais de convívio e sociabilidade, em torno dos quais se organizaram certos direitos civis, políticos e sociais, balizadores da condição humana moderna. Condensados na ideia forte de cidadania, o acesso ao conjunto de direitos passa a operar como critério de demarcação para a inclusão ou exclusão populacional em cada país ou região; portanto, como critério adicional de demarcação para aferir-se o grau de desenvolvimento nacional em cada caso concreto.

Em suma, inclusão e proteção são elementos constitutivos cruciais para estratégias e trajetórias de desenvolvimento com maior equidade. A expansão e a consolidação dos direitos civis, políticos e sociais, reunidos sob a ideia de cidadania, devem, portanto, orientar os caminhos da *republicanização* e da *democratização* em nosso país. O processo mencionado requer participação e engajamento do poder público em todas as suas esferas e dimensões, bem como da sociedade civil e setores produtivos. Nem todas são questões exatamente novas, mas todas são igualmente urgentes.

## Referências Bibliográficas

- ARENDDT, H. **Crises of the Republic**. A Haverst Book (Harcourt Brace & Company), 1972.
- BELLO, E.; BERCOVICI, G. E BARRETO LIMA, M. M. **O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988?** Rio de Janeiro: Rev. Direito e Práxis, Vol. 10, N.03, 2019, p. 1769-1811.
- CANIVEZ, P. **Qu'est-ce que l'action Politique**. Paris: Librairie Philosophique, Vrie, 2013.
- CARDOSO JR., J. C. **Brasil rumo à Catástrofe: desmonte do Estado e condições para superação da crise**. Curitiba: Appris, 2020, no prelo.
- CARDOSO JR., J. C. e BERCOVICI, G. **República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2013.
- CARDOSO JR., J. C. **A volta dos que não foram: oligofrenia, prepotência e má-fé como fundamentos da reforma administrativa**. In: ARCA (ARTICULAÇÃO DAS CARREIRAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUTENTÁVEL). Desmonte do Estado e Subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações as políticas públicas federais. / J. Celso Cardoso Jr. et ali. Brasília: Afipea, 2019.
- DAHL, R. **A Democracia e seus Críticos**, Editora Martins Fontes, SP, 2012.pp. 254
- ESPING-ANDERSEN, G. **As Três Economias Políticas do Welfare State**. São Paulo: Lua Nova n. 24, set. 1991.
- ESPING-ANDERSEN, G. **Social Foundations of Post-Industrial Economies**. Oxford/New York, Oxford University Press, 1999.
- FOUCAULT, M. **Segurança, Território, População**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- KELLER, R. J. **Direito, Estado e Relações Econômicas: a mercantilização jurídica como forma de priva(tiza)ção do direito à cidade**. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (orgs.). Curso de Direito à Cidade: Teoria e Prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.
- KREIN, J. D., OLIVEIRA, R. V. e FILGUEIRAS, V. A. (orgs.). **Reforma Trabalhista no Brasil: promessas e realidade**. Campinas, SP: Curt Nimuendajú, 2019, 222 p.
- QUEIROZ, A. A. **Agenda, Estrutura e Modus Operandi do Governo Bolsonaro**. São Paulo: Teoria e Debate, edição 198, julho 2020.
- SÁ E SILVA, F., LOPEZ, F. e PIRES, R. R. **A Democracia no Desenvolvimento e o Desenvolvimento da Democracia**. In: CARDOSO JR. J. C. e BERCOVICI, G. (orgs.). República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013. 746 p.
- SANDIM, T. **Da Vulnerabilidade Institucional à Institucionalização das Vulnerabilidades**. In: CARDOSO JR., J. C. (org.). Desmonte do Estado e Subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações as políticas públicas federais. Brasília: Afipea, 2019.
- SEN, A. **Sobre Ética e Economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- TILLY, C. **Democracia**. Petrópolis: Vozes, 2007.
- WACQUANT, L. **Punir os Pobres: a nova gestão da miséria nos estados Unidos**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.
- WALZER, M. **Esferas da Justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

## Parte II

# A Realidade sobre o Funcionalismo Público no Brasil

**Capítulo 5. O Brasil no Mundo: emprego público, escolarização, remunerações e desempenho estatal em perspectiva internacional comparada.**

*Autores: Fernando Augusto Mansor de Mattos; José Celso Cardoso Jr.*

**Capítulo 6. O Funcionalismo Público na Federação: novas evidências sobre ocupação, escolarização, remuneração e atuação da burocracia pública brasileira.**

*Autores: José Celso Cardoso Jr.; Victoria Evellyn C. Moraes Sousa*

**Capítulo 7. A Verdade sobre os Números do Emprego Público e o Diferencial de Remunerações frente ao Setor Privado no Brasil.**

*Autores: Félix Lopez; José Celso Cardoso Jr.*

**Capítulo 8. Qualificando o Debate sobre os Diferenciais de Remuneração entre setores Público e Privado no Brasil.**

*Autor: Sandro Sacchet de Carvalho.*

**Capítulo 9. A Terceirização no Serviço Público Brasileiro: instrumento de privatização do Estado.**

*Autor: Graça Druck*





# 5 O Brasil no Mundo: emprego público, escolarização, remunerações e desempenho estatal em perspectiva internacional comparada

Fernando Augusto Mansor de Mattos<sup>1</sup>

José Celso Cardoso Jr.<sup>2</sup>

## 1. Apresentação e Objetivos

A questão do emprego público volta ao debate, tanto no Brasil como em outros países importantes do mundo, no contexto da pandemia e do reconhecimento de que os serviços públicos (especialmente os de saúde, educação, meio-ambiente, mas não somente eles) têm desempenhado papel essencial, respectivamente, no enfrentamento da crise sanitária, no desenvolvimento de alternativas de ensino frente ao distanciamento social necessário, no combate e mitigação dos inúmeros problemas ambientais em curso etc.

A discussão sobre o emprego público (e sobre as carreiras públicas) se insere em temática acerca do papel que deverá ter o Estado a partir desse momento crítico pelo qual a humanidade está passando, diante de cenários sujeitos a novas crises sanitárias, sociais, econômicas e ambientais, o que tende a demandar novas formas de executar políticas públicas. Existe um crescente consenso segundo o qual os efeitos do novo cenário deixarão um legado que vai exigir novas formas de atuação do poder público em todas as sociedades.

Na maior parte dos países, as políticas de

austeridade estão sob xeque (FMI, 2020), diante de seus resultados decepcionantes, os quais vem causando aumento da desigualdade socioeconômica, incapacidade de promover perspectivas otimistas, bem como desenvolvimento econômico consistente. A defesa de políticas econômicas que adotem a austeridade como eixo central, ora sob reavaliação em um bom número de países desenvolvidos, embute também um discurso minimalista e ideologicamente negativo em relação ao Estado e servidores públicos. Daí a necessidade de colocar também esta temática sob avaliação e crítica no Brasil.

Para tanto, o objetivo deste trabalho é reunir dados e estatísticas sobre a evolução, as características e o perfil do emprego público em diferentes países, para mais bem qualificar o debate brasileiro sobre o tema, abrindo assim a possibilidade de contextualizar a situação do país em perspectiva internacional. O intuito, portanto, é estabelecer comparações para entender melhor o peso e o papel do emprego público e dos servidores, não como fins em si mesmos, mas como forma de ressaltar a importância que a atuação estatal tem tido (e que, tudo indica, continuará tendo) como provedora de serviços públicos e bem-estar social para as suas respectivas populações.

Pretende-se destacar o papel econômico e social que o emprego público (conduzido

1 Professor e pesquisador da Faculdade de Economia da UFF e professor visitante do programa de pós-graduação em Ciência Política na UFF. Tem pós-doutoramento na Universidade de Columbia (Nova Iorque).

2 Doutor em Desenvolvimento pelo IE-Unicamp, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA. Atualmente, exerce a função de Presidente da Afipea-Sindical e nessa condição escreve esse texto.

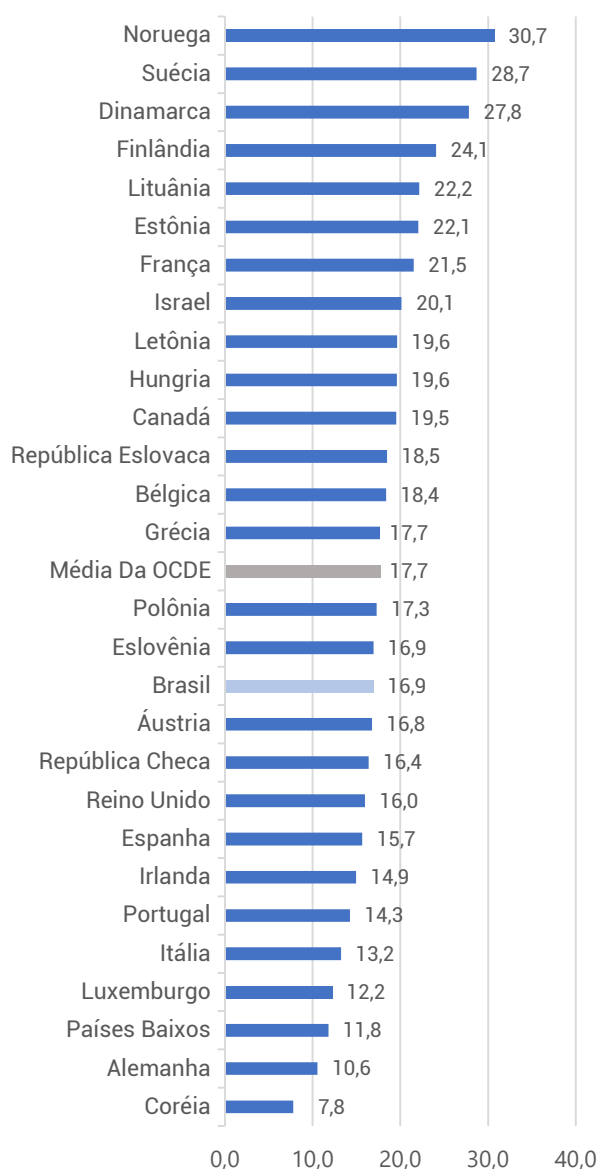
por seus servidores, das mais variadas carreiras) desempenha em sociedades de diferentes graus de desenvolvimento. Deve-se sublinhar que tais atividades são executadas em setores essenciais e estratégicos, as quais muitas vezes não atraem o interesse do setor privado ou é por ele exercido sem compromisso macroeconômico, ético ou social com a amplitude que as diversas situações reais exigem. Neste trabalho, pretende-se avaliar a questão do emprego público não como ideologia, mas como instrumento insubstituível para a execução permanente, homogênea e tempestiva de políticas públicas, e para a oferta de serviços dos mais variados tipos às próprias empresas privadas, e serviços sociais à população de todas as faixas etárias, de renda e localizadas em todo o território nacional.

O trabalho também pretende mostrar que, nos últimos anos, tem aumentado, nos países desenvolvidos, os gastos dos governos em atividades finalísticas, ou seja, nas atividades que se relacionam efetivamente com a prestação de serviços destinados a uma plêiade ampla e diversa de áreas de atuação programática do Estado, tais como: inserção e representação internacional, defesa nacional, desenvolvimento técnico e científico, proteção social, desenvolvimento produtivo (setorial, urbano, rural), desenvolvimento regional e territorial, meio-ambiente etc., bem como públicos específicos, tais como crianças, jovens, adultos, idosos, mulheres, negros, minorias identitárias etc. O caso brasileiro, também no que se refere a este aspecto, não foge, conforme trabalhos recentes vêm demonstrando,<sup>3</sup> ao que vem ocorrendo nas experiências internacionais.

Nesse sentido, não é demais relembrar informações já apresentadas em trabalhos anteriores sobre o mesmo tema (Fonacate, 2019, Fonacate, 2020), os quais demonstram que o emprego público no Brasil está

longe de estar situado como ponto fora da curva da experiência internacional comparada, cf. gráfico 1 abaixo. Muito ao contrário, o peso do emprego público no Brasil situa-se abaixo da média da OCDE, relativamente ao tamanho de suas populações.

**Gráfico 1**  
**Empregados no Setor Público**  
**como % Total da Ocupação: Países**  
**Selecionados X Brasil em 2018**



Fonte: OCDE Revenue Statistics e Brasil - RFB e IBGE  
Adicionalmente, não há anomalia alguma em termos do peso da carga tributária bra-

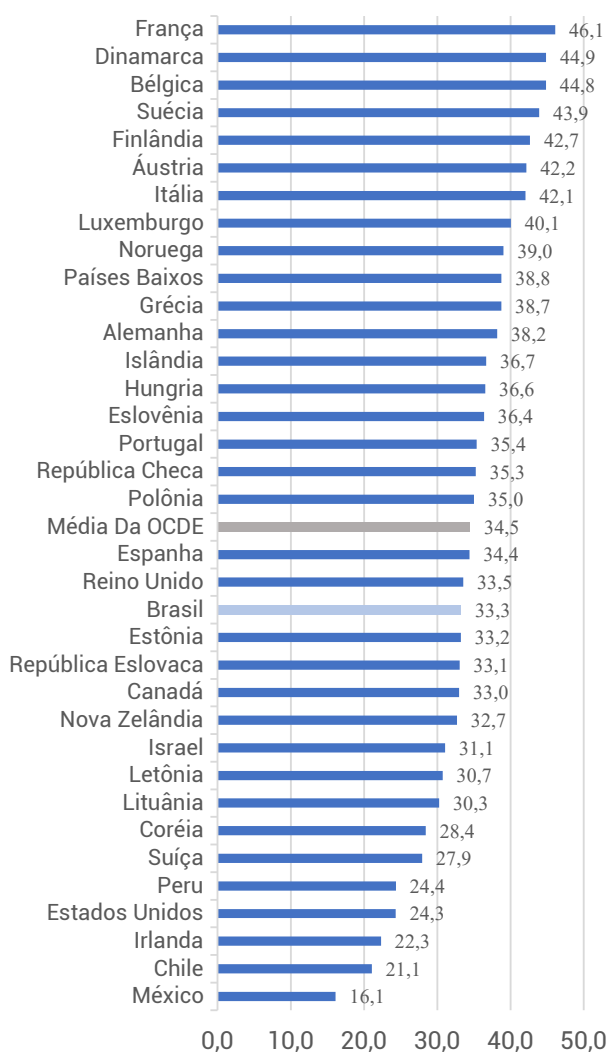
<sup>3</sup> Para tanto, ver exemplos nas edições periódicas do Boletim de Políticas Sociais do Ipea, além de inúmeros livros publicados pelo mesmo instituto ao longo das últimas duas décadas pelo menos.

sileira no PIB, quando comparado à média da OCDE em 2018: 34,5% ali, contra 33,3% no Brasil. O problema, aqui, como se sabe, é menos o tamanho da nossa carga tributária total, e mais a sua composição altamente regressiva (vale dizer: injusta) em termos da distribuição desse peso relativamente aos decis ou percentis da estrutura social de rendimentos correntes e do estoque de riquezas reais e financeiras.

**Gráfico 2**  
**Arrecadação Tributária como % PIB**  
**Países Selecionados X Brasil em 2018**

Fonte: OCDE Revenue Statistics e Brasil - RFB e IBGE

Na sequência deste texto, portanto, desa-



gregamos as informações acima para levar em consideração aspectos específicos dessa temática no Brasil, em perspectiva comparada ao resto do mundo.

## 2. Contextualização Histórica e o Emprego Público em Países Desenvolvidos.

Nos países ocidentais, a expansão do emprego público deu-se no contexto histórico da reconstrução europeia e posterior consolidação das democracias naqueles países, como forma de superação dos regimes autoritários que surgiram no entreguerras (décadas de 1920 e 1930) e que foram posteriormente derrotados nos conflitos que marcaram a Segunda Guerra Mundial.

Nos EUA, a expansão do emprego público vem desde o New Deal, um conjunto de programas públicos desenhados pelo Estado americano para superar a crise econômica e social deflagrada em 1929. No caso brasileiro, a expansão mais qualificada do emprego público deu-se especialmente depois da Constituição de 1988, quando, na esteira da democratização do país, diversas atividades ligadas ao bem-estar social foram criadas, aperfeiçoadas ou incrementadas pelo Congresso Constituinte e tornaram-se atribuições do Estado, notadamente nas áreas de Educação, Saúde, Previdência e Assistência Social, Seguro-Desemprego etc.

Os dados da tabela 1 e gráficos 1.A e 1.B ilustram sucintamente a trajetória do emprego público nos principais países desenvolvidos, desde 1960, a partir de quando a OCDE disponibiliza essas informações. Pode-se notar que entre 1960 e 1980 houve expressivo crescimento do número absoluto de servidores públicos e também uma importante expansão do seu peso relativo, ou seja, do total de servidores públicos em comparação com o conjunto de ocupados nos respectivos mercados de trabalho.

Percebe-se, claramente, que a princípios dos anos 2000, todos os países selecionados já possuíam percentuais de emprego público, no total da ocupação, superiores ao percentual de emprego público no Brasil em 2020.

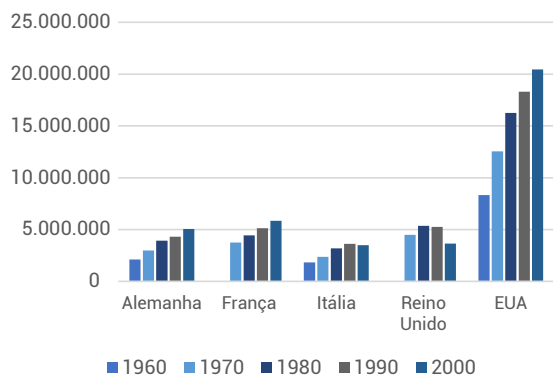
**Tabela 1**

Emprego público - estoque e participação relativa no conjunto do emprego – Países Selecionados, 1960-2000.

Anos	Alemanha		França		Itália		Reino Unido		EUA	
	Valores absolutos	% emprego total	Valores absolutos	% emprego total	Valores absolutos	% emprego total	Valores absolutos	% emprego total	Valores absolutos	% emprego total
1960	2.098.250	8,1	n.d.	n.d.	1.829.447	9	n.d.	n.d.	8.329.000	12,7
1970	2.978.000	11,2	3.745.212	18,0	2.364.599	12,2	4.490.000	18,1	12.551.833	16,0
1980	3.929.000	14,6	4.445.356	20,2	3.193.700	15,4	5.349.000	21,3	16.242.750	16,4
1990	4.305.250	15,1	5.128.100	22,6	3.627.700	17,3	5.267.000	19,5	18.306.333	15,4
2000	5.040.316	14,7	5.833.449	24,9	3.484.015	17,2	3.651.035	13,6	20441.460	15,4

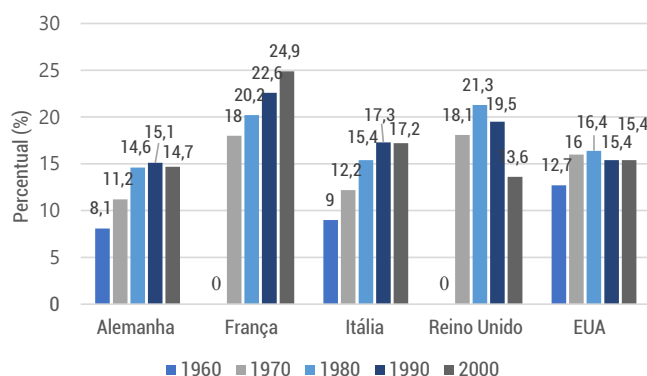
Fonte: OCDE Statistical Compendium (1991/1). Elaboração própria.

**Gráfico 1.A**  
Estoque do emprego público – Países Selecionados, 1960 -2000.



Fonte: OCDE Statistical Compendium (1991/1). Elaboração própria.

**Gráfico 1.B**  
Participação relativa do emprego público no conjunto do emprego – Países Selecionados, 1960-2000



Fonte: OCDE Statistical Compendium (1991/1). Elaboração própria.

A tabela 2 e gráfico 2.A exibem a proporção de servidores em relação ao conjunto de ocupados para os anos mais recentes, e em maior número de países. A metodologia que define os dados de emprego está expressa no documento que publicou os dados dos quais este estudo retirou esta tabela. Assim como na tabela 1, a OCDE define como servidores públicos (total de ocupados do *general*

*government*) todos os funcionários que atuam nas diferentes esferas de governo e de poder, além dos funcionários de autarquias, empresas estatais e demais instituições que sejam controladas por autoridades do setor público. Na outra ponta, o conjunto de ocupados inclui não apenas os trabalhadores assalariados como também os que atuam por conta-própria.

## Tabela 2

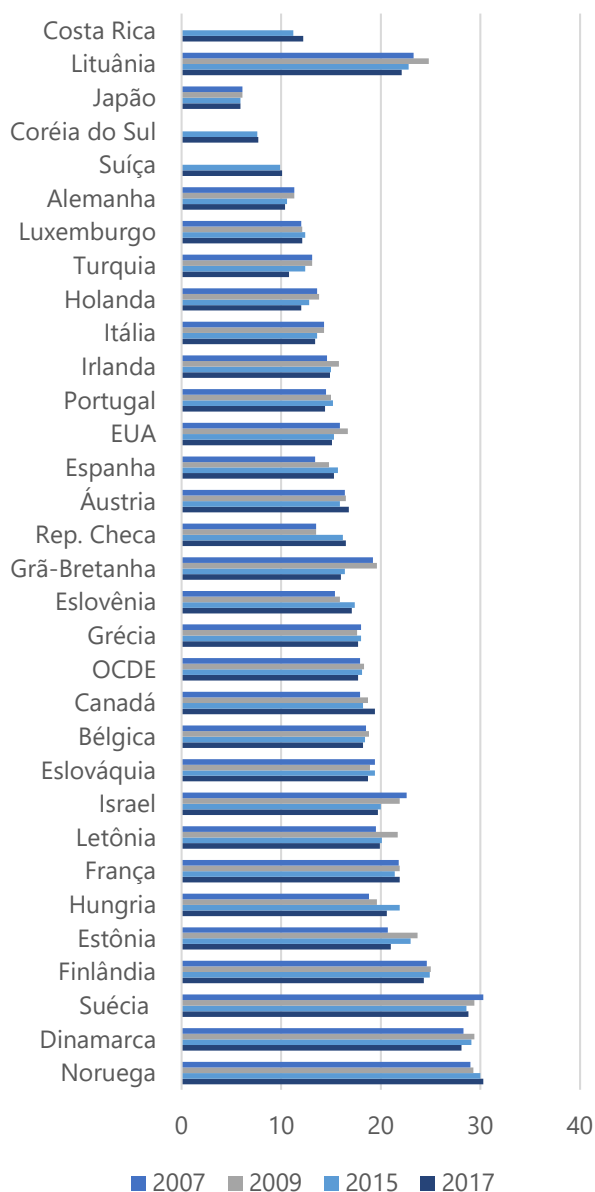
Evolução Recente do Emprego no Setor Público como Proporção do Conjunto do Emprego \*

Países	2007	2009	2015	2017
Noruega	29,0	29,3	30,0	30,3
Dinamarca	28,3	29,4	29,1	28,1
Suécia	30,3	29,4	28,6	28,8
Finlândia	24,6	25,0	24,9	24,3
Estônia	20,7	23,7	23,0	21,0
Hungria	18,8	19,6	21,9	20,6
França	21,8	21,9	21,4	21,9
Letônia	19,5	21,7	20,1	19,9
Israel	22,6	21,9	20,0	19,7
Eslováquia	19,4	18,9	19,4	18,7
Bélgica	18,5	18,8	18,4	18,2
Canadá	17,9	18,7	18,2	19,4
OCDE	17,9	18,3	18,1	17,7
Grécia	18,0	17,6	18,0	17,7
Eslovênia	15,4	15,9	17,4	17,1
Grã-Bretanha	19,2	19,6	16,4	16,0
Rep. Checa	13,5	13,5	16,2	16,5
Áustria	16,4	16,5	15,9	16,8
Espanha	13,4	14,8	15,7	15,3
EUA	15,9	16,7	15,3	15,1
Portugal	14,5	15,0	15,2	14,4
Irlanda	14,6	15,8	15,0	14,9
Itália	14,3	14,3	13,6	13,4
Holanda	13,6	13,8	12,8	12,0
Turquia	13,1	13,1	12,4	10,8
Luxemburgo	12,0	12,1	12,4	12,1
Alemanha	11,3	11,3	10,6	10,4
Suíça	n.d.	n.d.	9,9	10,1
Coréia do Sul	n.d.	n.d.	7,6	7,7
Japão	6,1	6,1	5,9	5,9
Lituânia	23,3	24,8	22,8	22,1
Costa Rica	n.d.	n.d.	11,2	12,2

Fonte: Employment at a Glance, 2017. OECD, 2017. E 2019.

(\*) Conforme a metodologia descrita no documento, trata-se do total de empregados no “general government” em relação ao conjunto de ocupados em cada economia. “General government” inclui o emprego público em todas as esferas (central; estados; municipalidade e fundos de seguridade social), incluindo ministérios, autarquias, agências de todo tipo e também instituições sem fins lucrativos, desde que controladas por autoridades do setor público. O conjunto do emprego na realidade compreende todos os assalariados e também os que trabalham por conta-própria.

**Gráfico 2.A**  
**Evolução Recente do Emprego no Setor Público como Proporção do Conjunto do Emprego\* - Anos selecionados**



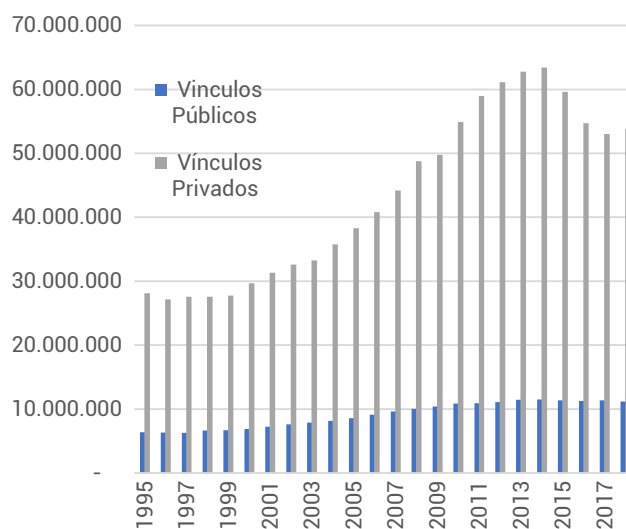
Fonte: Employment at a Glance, 2017. OECD, 2017. E 2019.

O que os dados da tabela e gráfico mostram é que, nos países mais desenvolvidos, o peso relativo do emprego público é maior do que nos menos ricos dentro do grupo da OCDE. Estes países, com maior peso do emprego público, são reconhecidos como os que oferecem serviços mais robustos e universais, típicos de um Estado de Bem-Estar Social, em que a qualidade de vida e a coesão social são valores positivos da esfera pública.

O que se percebe também é que, nos dez anos terminados em 2017 (portanto, ainda

bem antes de se sentirem os efeitos da pandemia que desde 2020 assola o mundo), a oscilação do peso relativo do emprego público foi modesta. Em alguns casos, a queda da participação relativa deveu-se especialmente ao aumento da ocupação total ocorrida no âmbito privado do mercado de trabalho. Esse fenômeno, aliás, é bem parecido com o acontecido no Brasil no mesmo período, cf. gráfico 3 abaixo.

**Gráfico 3**  
**Vínculos no Setor Público e Setor Privado (1995-2018)**



Fonte: Rais, a partir do Atlas do Estado Brasileiro, Ipea.

O que também se apreende dos dados da OCDE é que existe uma estabilidade na proporção de servidores públicos nos respectivos mercados de trabalho nacionais e isto, conforme demonstram vários estudos sobre o tema, deve-se a fatores institucionais amplamente responsivos a demandas sociais, econômicas e mesmo culturais em cada um dos países (Mattos, 2011).

Em suma, uma vez que o emprego público no total da ocupação tenha crescido no pós Segunda Guerra Mundial, em praticamente todos os países listados nas tabelas acima e também no Brasil, manteve-se em patamares majoritariamente estáveis ou até mesmo crescentes, mesmo considerando o declínio

dos chamados Trinta Anos Dourados do capitalismo mundial (décadas de 1950, 1960 e 1970) e o advento e difusão global do neoliberalismo desde a década de 1980 por praticamente todo o mundo ocidental.

Esse fato não deve ser negligenciado, uma vez que nos informa sobre um padrão intrinsecamente interdependente entre Estado e Mercado, por meio do qual demandas e circunstâncias sociais e empresariais vão exigindo e formatando a presença estatal de forma permanente em áreas mais amplas e complexas de atuação governamental, sem

a qual novos e velhos problemas tornam-se inevitáveis ou ingovernáveis, enfraquecendo politicamente os governos de plantão, independente da filiação ideológica ou programática dominante.

Estudo do Banco Mundial (2017) revela que, no Brasil, o número de servidores públicos representa apenas 5,4% da população, enquanto nos países da OCDE esse valor é cerca do dobro: 9,5%. Alguns exemplos podem ser vistos na tabela 3 e gráfico 3.A abaixo.

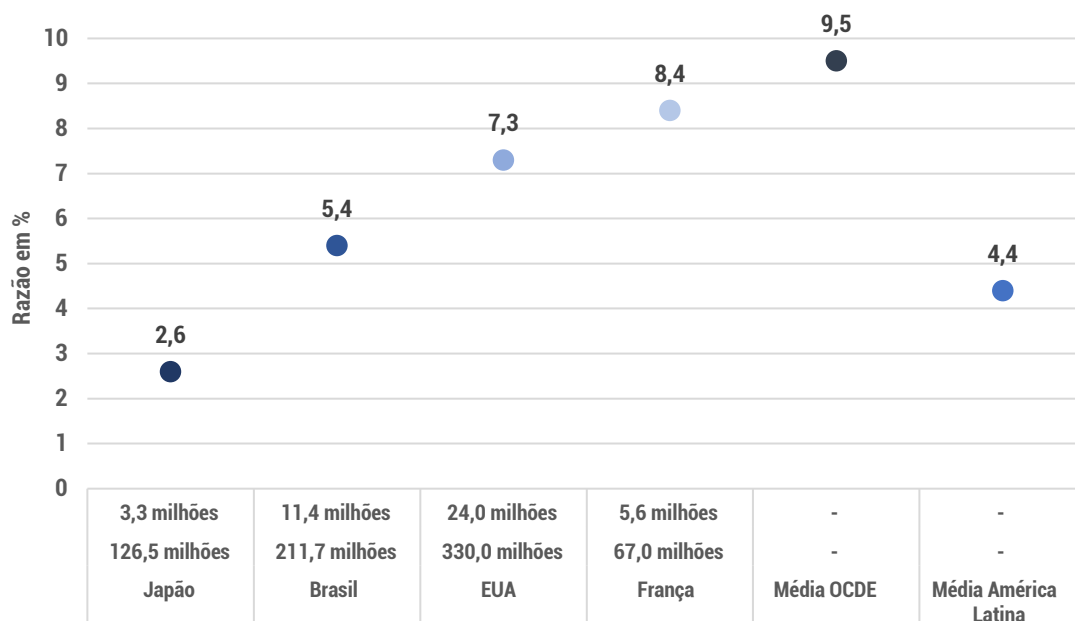
**Tabela 3**

Comparações internacionais selecionadas entre emprego público e população.

Países Selecionados	(A) Número de funcionários públicos	(B) População	Razão em % A / B
Brasil	11,4 milhões	211,7 milhões	5,4
EUA	24,0 milhões	330,0 milhões	7,3
França	5,6 milhões	67,0 milhões	8,4
Japão	3,3 milhões	126,5 milhões	2,6
Média OCDE	-	-	9,5
Média América Latina	-	-	4,4

Fonte: Banco Mundial (2017). Elaboração própria.

**Gráfico 3.A**  
Razão entre o número de funcionários públicos e a população em países selecionados



Fonte: Banco Mundial (2017). Elaboração própria.

Para efeito de comparação com países de nível semelhante de desenvolvimento, vale ressaltar que, na América Latina, a relação é de cerca de 4,4%.

### 3. Evolução do Emprego Público em Países Latino-Americanos.

No caso dos países latino-americanos, os dados da tabela 4 e gráfico 4.A mostram

que a proporção de empregos no setor público brasileiro, em comparação com o total de ocupados, não difere muito da média do continente. Há países com maior proporção de ocupações no setor público, como na Argentina, Costa Rica, Uruguai e Panamá, e há países com pequena proporção, como Paraguai, Colômbia e Nicarágua.

**Tabela 4**

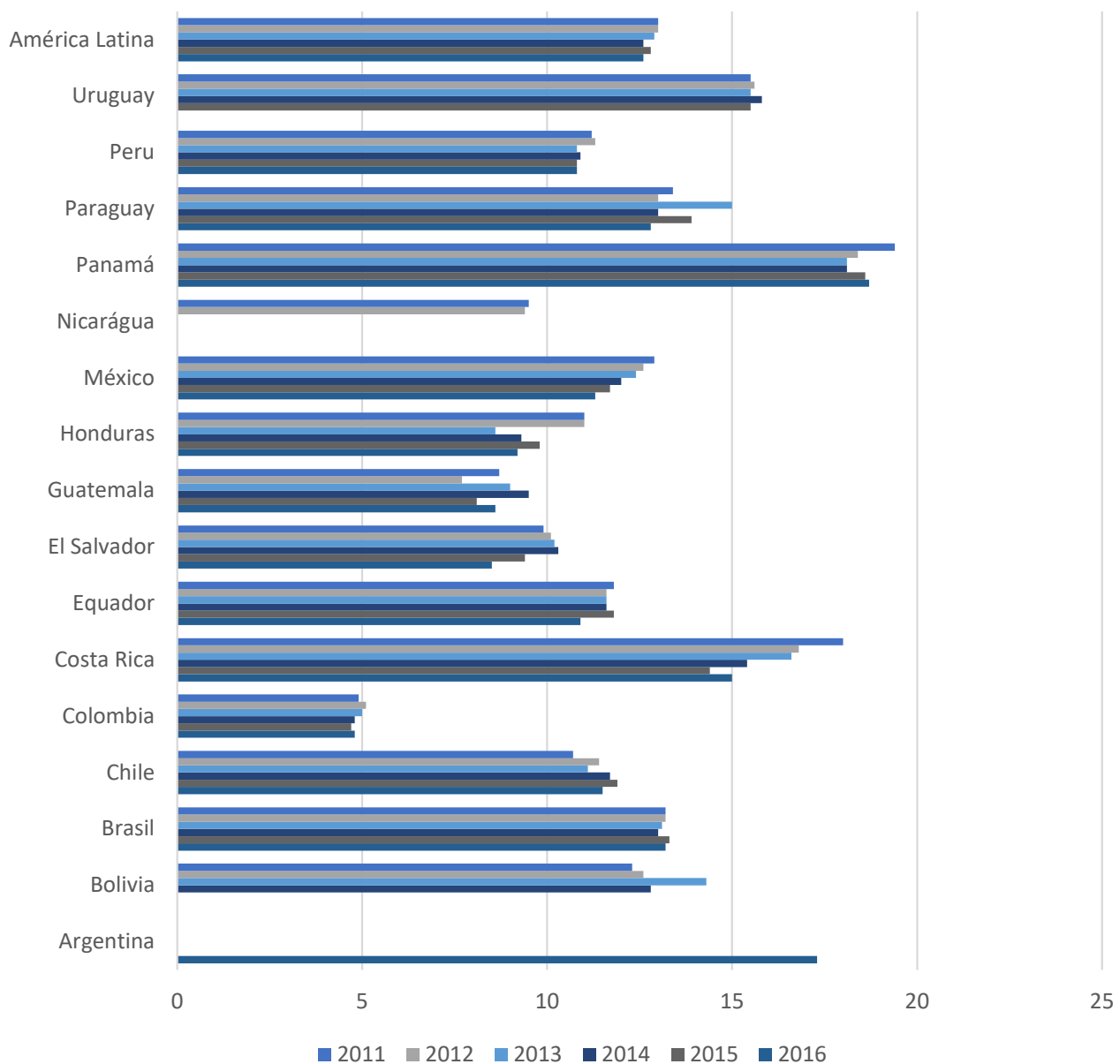
Evolução recente do peso relativo do emprego público  
Emprego no setor público em relação ao total da ocupação (em %)  
Países selecionados da América Latina

Países	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Argentina	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	17,3
Bolivia	12,3	12,6	14,3	12,8	n.d.	n.d
Brasil	<b>13,2</b>	<b>13,2</b>	<b>13,1</b>	<b>13,0</b>	<b>13,3</b>	<b>13,2</b>
Chile	10,7	11,4	11,1	11,7	11,9	11,5
Colombia	4,9	5,1	5,0	4,8	4,7	4,8
Costa Rica	18,0	16,8	16,6	15,4	14,4	15,0
Equador	11,8	11,6	11,6	11,6	11,8	10,9
El Salvador	9,9	10,1	10,2	10,3	9,4	8,5
Guatemala	8,7	7,7	9,0	9,5	8,1	8,6
Honduras	11,0	11,0	8,6	9,3	9,8	9,2
México	12,9	12,6	12,4	12,0	11,7	11,3
Nicarágua	9,5	9,4	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Panamá	19,4	18,4	18,1	18,1	18,6	18,7
Paraguay	13,4	13,0	15,0	13,0	13,9	12,8
Peru	11,2	11,3	10,8	10,9	10,8	10,8
Uruguay	15,5	15,6	15,5	15,8	15,5	n.d.
América Latina	13,0	13,0	12,9	12,6	12,8	12,6

Fonte: CEPAL. Panorama Laboral 2017. América Latina Y Caribe. Cuadro 8 do Anexo Estadístico.



**Gráfico 4.A**  
**Emprego no setor público em relação ao total da ocupação (em %)**  
**Países selecionados da América Latina**



Fonte: CEPAL. Panorama Laboral 2017. América Latina Y Caribe. Cuadro 8 do Anexo Estadístico

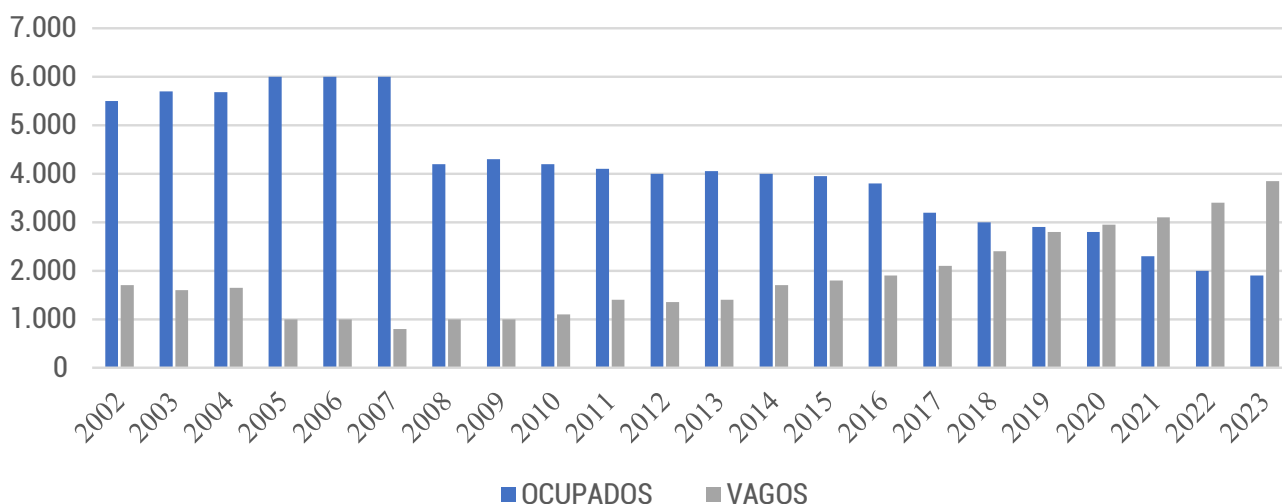
No continente, o Brasil ocupa uma posição intermediária, de cerca de 13%, de acordo com os critérios da CEPAL, e bastante próximo da média do continente.

***Dois Casos de Deficiência da Quantidade de Emprego no Serviço Público Brasileiro.***

O suposto “inchaço” do setor público brasileiro, medido pela quantidade de servidores, pode ser questionado, levando em conta situações recentes ocorridas nas áreas de saúde e meio-ambiente.

No que se refere ao importantíssimo tema do Meio-Ambiente e sua conservação, a imprensa tem mostrado os problemas decorrentes da falta de servidores para enfrentar eventos como queimadas, proteção contra crimes ambientais e punição aos criminosos. A evolução do quadro de funcionários do IBAMA, um dos principais órgãos de atuação na área, destacando-se cargos vagos e cargos ocupados, revela a gravidade e a dimensão do problema.

**Gráfico 4**  
**Evolução de Cargos Vagos e Ocupados no Ibama (2002-2023)**



O gráfico 4 deixa clara a situação, ao exibir uma evolução oposta e muito acelerada entre cargos ocupados e cargos vagos. Esse cenário tem se agravado especialmente a partir de 2016, conforme mostram os dados oficiais divulgados pelo órgão. À medida que servidores vão se aposentando, seus postos vagos não vêm sendo ocupados por novos servidores. A situação do IBAMA é apenas uma entre tantas outras – e não somente na área do meio-ambiente – que revela a deficiência do Estado brasileiro em oferecer à sociedade serviços públicos inscritos na Constituição. Esta deficiência decorre da falta de servidores suficientes para desempenhar as funções precípuas do órgão.

Outra área que tem chamado atenção do meio político e também da população, por evidente, é a área da Saúde. Desde a implementação do Sistema Único de Saúde, inúmeros estudos foram publicados por pesquisadores sobre saúde pública, descrevendo e denunciando o subfinanciamento desta área no Brasil. O SUS brasileiro, reconhecido internacionalmente como referência de sucesso institucional, pelo seu desenho federativo e as funções que executa, padece de falta de financiamento adequado desde o início de sua trajetória. Mas mesmo que precariamente em alguns lugares, ou de forma mais ou menos adequada em regiões, municípios ou unidades específicas espalhadas

pelo país, o SUS tem desempenhado função primordial ao bem-estar dos brasileiros.

O atual cenário de pandemia, por exemplo, deixou claras as virtudes e também as deficiências do sistema público de saúde, estas decorrentes sobretudo do evidente subfinanciamento. Parte expressiva dessas deficiências tem se expressado na falta de materiais, remédios, equipamentos etc.; outra parte, talvez mais evidente, na quantidade insuficiente de profissionais que atuem na ponta, notadamente médicos e enfermeiros.

A imprensa divulgou, especialmente no auge do número de casos de COVID (ocorridos entre junho e agosto, no Brasil), que diversos estados e municípios estiveram demandando profissionais para a área de Saúde. O caso do Rio de Janeiro, por exemplo, é ilustrativo. As dificuldades enfrentadas para atrair profissionais de saúde para contratos temporários, como os que foram oferecidos pelo estado e pela prefeitura do município do Rio revelaram, claramente, a ausência de servidores em magnitude suficiente para dar conta das atividades demandadas pela sociedade. O cenário de pandemia apenas tornou mais evidente a falta crônica de profissionais na área de saúde pública; ademais, diante da própria crise sanitária, muitos profissionais foram afastados dos seus postos justamente por causa dos efeitos da

COVID sobre a saúde dessas pessoas.<sup>4</sup>

Estes dados referentes a estas duas áreas cruciais da atuação governamental na contemporaneidade (meio-ambiente e saúde pública) revelam como, ao contrário do senso comum, o mercado de trabalho do setor público brasileiro exibe carência de pessoal,<sup>5</sup> ou seja, deficiência de recursos humanos, que se manifesta em precariedade de oferta efetiva de serviços públicos, ou insuficiência dos mesmos.

#### 4. Escolarização e Gestão dos Recursos Humanos no Setor Público.

Os dados da tabela 5 e gráfico 5.A revelam um panorama do emprego público na América Latina, segundo o ponto de vista do grau de instrução da força de trabalho, comparando-o ao setor privado. Os dados demonstram que a parcela de ocupados com 13 anos ou mais de instrução no setor público (o que equivale, no Brasil, a pelo menos o ensino médio completo), é muito superior à do setor privado, sendo que em ambos os setores o perfil exibiu melhora contínua entre 2005 e 2016, mas sempre com vantagem para o pessoal ocupado no setor público.

**Tabela 5**

Perfil do emprego no setor público e das ocupações do setor privado segundo anos de estudo.

Trabalhadores assalariados  
América Latina

Ano	Número de anos de estudo	Assalariados		
		Total	Público	Privado
2005	<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
	sem instrução	4,4	1,9	5,0
	1 a 6 anos	23,3	10,1	26,4
	7 a 12 anos	51,4	42,8	53,4
	13 anos e mais	20,9	45,2	15,1
2011	<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
	sem instrução	4,0	1,6	4,6
	1 a 6 anos	17,3	6,3	19,9
	7 a 12 anos	53,6	39,9	56,9
	13 anos e mais	25,1	52,2	18,5
2013	<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
	sem instrução	3,2	1,1	3,7
	1 a 6 anos	16,5	6,0	18,9
	7 a 12 anos	53,8	38,2	57,5
	13 anos e mais	26,6	54,7	19,9
2014	<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
	sem instrução	2,9	1,0	3,3
	1 a 6 anos	16,5	5,9	19,0
	7 a 12 anos	54,0	37,7	57,8
	13 anos e mais	26,6	55,4	19,9
2015	<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
	sem instrução	2,7	0,9	3,1
	1 a 6 anos	16	5,5	18,4
	7 a 12 anos	54,1	37,4	58
	13 anos e mais	27,3	56,2	20,4
2016	<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
	sem instrução	2,7	0,9	3,2
	1 a 6 anos	15,9	5,5	18,3
	7 a 12 anos	53,8	37,2	57,6
	13 anos e mais	27,6	56,5	20,9

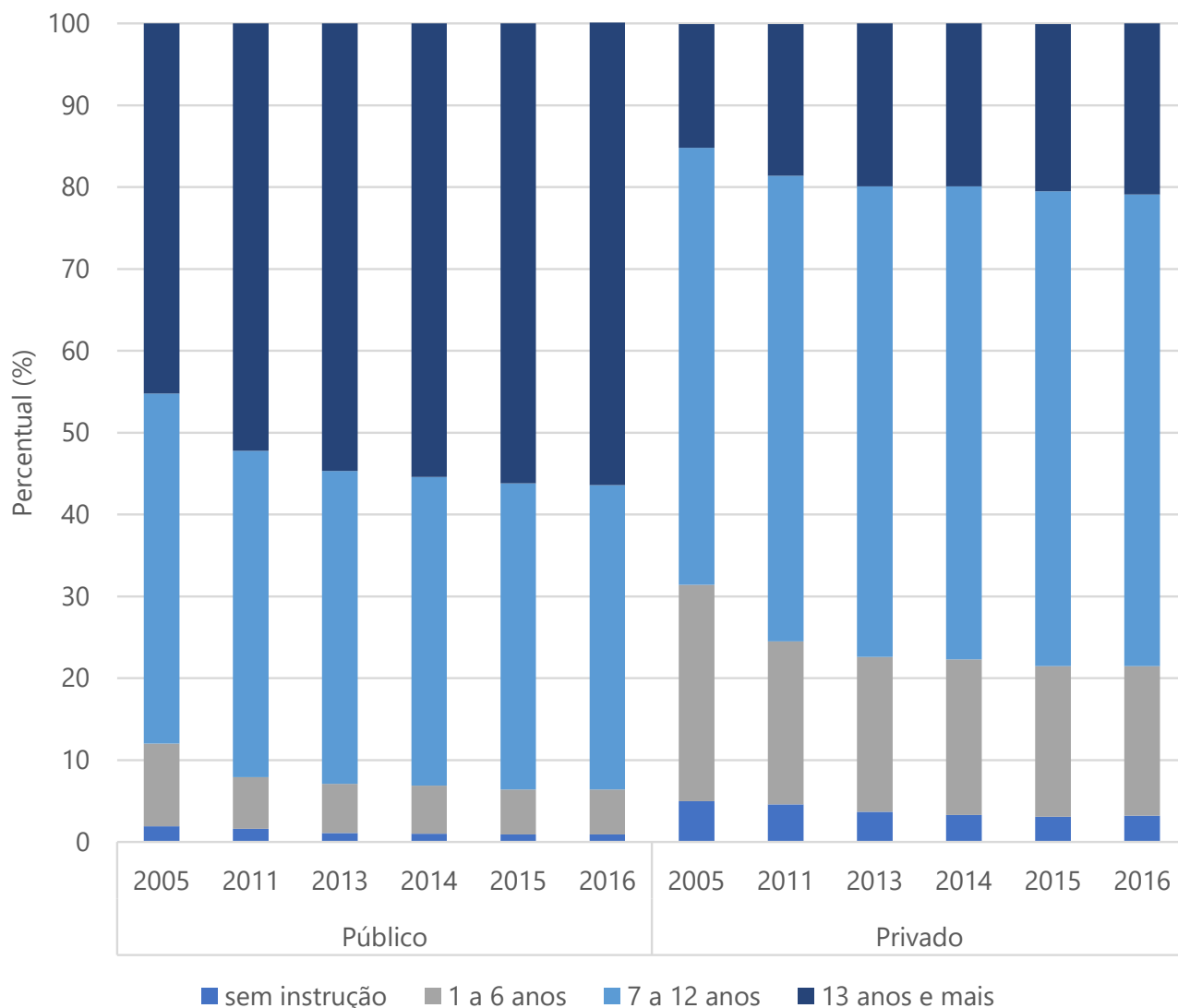
Fonte: adaptado de Cepal: Panorama Laboral 2017. Anexo estatístico, pg. 118.

4 Muitos destes profissionais foram vitimados justamente por causa do contato com o vírus (seja por contaminação direta ou por esgotamento físico ou psicológico decorrente do excesso de trabalho e/ou insuficiência de equipamentos, notadamente no início e na ascensão da pandemia, quando, ademais, os procedimentos e conhecimentos sobre a pandemia ainda eram bastante precários), mas presume-se que muitos casos de adoecimento ou mortes poderiam ter sido evitados caso carências como a falta de equipamentos de proteção individual (EPIs) ou remédios e outros insumos estivessem estado disponíveis em muitas unidades de saúde. De todo modo, esse conjunto de ocorrências apenas reforça a percepção cotidiana, por parte da população, de que o Estado brasileiro, em muitas áreas, e sob diversos pontos de vista, encontra-se subfinanciado ou sub-aparelhado para atender às demandas da população. Outras prefeituras do país e outras unidades da Federação também procuraram contratar pessoas, mesmo que em caráter temporário, para suprir as necessidades de oferta de serviços explicitadas pela pandemia. Ver, por exemplo, os casos do Rio de Janeiro (<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/04/10/prefeitura-do-rio-anuncia-contratacao-de-5-mil-profissionais-de-saude.ghtml>); São Luís do Maranhão (<https://g1.globo.com/ma/maranhao/concursos-e-emprego/noticia/2020/04/22/prefeitura-anuncia-contratacao-imediata-de-profissionais-da-saude-em-sao-luis.ghtml>) e Manaus (AM) (<https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2020/04/18/prefeitura-abre-contratacao-temporaria-de-mais-320-profissionais-de-saude-em-manaus.ghtml>).

5 Ver documento do Dieese sobre este tema: <https://spbancarios.com.br/08/2018/dieese-desmonta-mito-neoliberal-de-que-pais-tem-excesso-de-servidores-publicos>

Gráfico 5.A

Perfil do emprego no setor público e das ocupações do setor privado segundo anos de estudo - Trabalhadores assalariados - Anos selecionados.



Fonte: adaptado de Cepal: Panorama Laboral 2017. Anexo estatístico, pg. 118.

Avaliar a situação da América Latina ajuda a contextualizar o caso brasileiro, dado que se tratam de países com graus de desenvolvimento relativamente próximos e também com condições sociais e políticas semelhantes. Estudo recente publicado por um convênio entre OCDE e BID comenta as recentes trajetórias do ciclo econômico no continente e apresenta diversas estatísticas e informações sobre os países (OCDE, 2020).

O estudo inicia destacando que a reversão do ciclo de *commodities* deteriorou os mercados de trabalho e o dinamismo dos países da região, também lembrando que a desigual-

dade, que vinha caindo, voltou a crescer. A desigualdade medida pelo índice de Gini caiu entre 2000 e 2017, voltando a subir a partir dali. Mas, de todo modo, a desigualdade de renda ainda permanece maior, “*em todos os países da ALC do que nos 5 países mais desiguais da OCDE*” (OCDE, 2020). O estudo também lamenta que o ritmo de crescimento da produtividade tenha perdido dinamismo, diante do cenário de retração econômica que já vinha se deteriorando antes mesmo do advento da crise pandêmica.

O contexto político também sentiu o impacto da mudança do cenário econômico e

da ascensão de alguns governos de extrema direita, tanto na própria América Latina como em outros continentes. A eleição de governos extremistas em alguns países representou um efeito da crise político-institucional, como também tem provocado abalos adicionais sobre as regras de funcionamento dos respectivos regimes democráticos (OCDE, 2020).

Neste contexto, os servidores públicos, em vários países, foram convertidos em “culpados” pela crise fiscal, sendo injustamente tratados pela mídia conservadora como “privilegiados”, o que tem ressoado na percepção de certa parcela da população, ainda mais diante do cenário de deterioração dos mercados de trabalho e do aumento do desemprego e precarização da ocupação em diversas atividades.

A desindustrialização, que já vinha acontecendo, em maior ou menor grau, em vários países da região, desde pelo menos os anos 90, se soma para ampliar o quadro de deterioração das condições de trabalho e de falência do ritmo de crescimento da produtividade. Esta, de resto, tem também ocorrido devido à timidez dos investimentos públicos em infraestrutura, saúde, educação e profissionalização da força de trabalho.

O quadro de desaceleração econômica, seguido da evidente crise política e social que se acentuou sob o cenário de isolamento causado pela pandemia, tem potencializado a crise econômica na totalidade dos países. E na maioria das vezes, ela é usada por governos conservadores como âlibi para a adoção de políticas de austeridade, que nada mais são do que medidas de ataque ao Estado social, aos serviços públicos e aos servidores. É nesse contexto que a temática da “reforma” do Estado e do emprego público, em particular, é recolocada com destaque

negativo no debate político e econômico recente.

O estudo acima mencionado, portanto, dedica-se a discutir, após a parte introdutória, alguns dados sobre a região, contextualizando-o através de comparações com países de outros continentes e de diferentes graus de desenvolvimento. Na seguinte passagem, o documento afirma: *“Os países da ALC gastam proporcionalmente menos que os países da OCDE em benefícios sociais, como pensões e transferências condicionadas de renda (30% das despesas do governo em comparação com 41% nos países da OCDE em 2017), e mais em doações e outras despesas, como despesas de capital e transferências correntes para outros atores da economia (10% na região comparados a 6% na OCDE)”*.

Logo a seguir, o estudo ressalta o papel e a importância de desenvolver mecanismos de seleção para o setor público através de critérios objetivos, democráticos e meritocráticos, como na seguinte passagem: *“Oito dos doze países da ALC pesquisados adotam mecanismos de seleção meritocrática, como concursos para o funcionalismo público. Contudo, uma parcela expressiva do pessoal temporário na força de trabalho do serviço público não está sujeita a esses procedimentos (por exemplo, 57% do funcionalismo público no Chile, 40% no Peru e 34% na Argentina em 2018)”*.

Em outra passagem, o estudo corrobora informações que foram expostas acima, acerca do peso relativo do emprego público em comparação com o conjunto da ocupação, destacando que a força de trabalho do setor público na América Latina representa cerca de 12% do total da ocupação, enquanto este percentual é de cerca de 21%, em média, nos países da OCDE.<sup>6</sup> Vale destacar que, no Brasil, o percentual de servidores públicos (le-

---

6 Dados do emprego público foram extraídos do site Laborsta, da OIT. Baseiam-se na Labour Force Survey (pesquisa da população ativa), salvo indicação em contrário. O emprego no setor público abrange o emprego no setor governamental, além do emprego em empresas e organizações públicas nacionais. Os dados representam o número total de pessoas empregadas diretamente por essas instituições, independentemente do tipo específico de contrato

vando em conta todas as esferas de governo) está em linha com o que ocorre na América Latina e, portanto, é inferior à realidade dos países desenvolvidos, resumidos nos dados da OCDE (tabela 2).

O estudo também reforça a importância do serviço público para o desenvolvimento econômico e social, bem como para a consolidação da democracia entre nós. A seguinte passagem é clara: *“Um serviço público meritocrático constitui um elemento fundamental da governança pública. Um funcionalismo público profissional consegue reduzir os riscos de corrupção e contrabalançar o clientelismo (Dahlström, Lapuente e Teorell, 2012[52]). Entretanto, na maioria dos países da região, a alta rotatividade no serviço público é a regra, e não a exceção, favorecida por uma grande dependência dos ciclos políticos.”* (OCDE, 2020; pág. 46). Estas considerações ressaltam a necessidade de que se tenha uma burocracia estável, dotada de remunerações adequadas e previsíveis ao longo do ciclo laboral, além de bem formada, ética e profissionalmente.

Logo a seguir, o documento reitera o papel que os critérios meritocráticos, transparentes e democráticos de contratação têm para a consolidação de políticas públicas mais adequadas e eficazes: *“(...) a maioria dos países da região fez progressos na contratação meritocrática de servidores públicos, com melhoria nas pontuações do índice de meritocracia no serviço civil em quase todos os países desde 2004. O índice de meritocracia avalia os seguintes fatores: a contratação é aberta a todos os candidatos que tenham as qualifica-*

*ções exigidas e é estabelecida de acordo com considerações técnicas; existem mecanismos adequados de salvaguarda contra arbitrariedades durante o processo de contratação; e as demissões que afetam os cargos profissionais não são motivadas por mudanças políticas. Um dos principais fatores responsáveis pela melhoria foi a introdução de portais públicos de emprego nos quais os concursos públicos são mais abertos e amplamente divulgados e existe ênfase mais forte nas provas de seleção e no fortalecimento dos órgãos do serviço civil (OCDE, 2016[54])”* (OCDE, 2020).

Ainda no mesmo documento, um gráfico na página 47 revela que o Brasil é o país da região que tem maior índice de meritocracia no serviço público,<sup>7</sup> seguido de Costa Rica, Uruguai e Chile. Tratam-se dos países, no continente, que ostentam as melhores condições de oferta de bens e serviços públicos. O estudo, portanto, acaba por endossar a virtude de o setor público brasileiro ter critérios objetivos de contratação e seleção de sua força de trabalho, os quais, ainda que mereçam aperfeiçoamentos incrementais ao longo do tempo, destoam bastante das medidas supostamente inovadoras presentes na proposta de reforma administrativa encaminhada pelo governo ao Congresso Nacional por meio da PEC 32/2020.

Fica clara a defesa que um estudo elaborado por duas instituições internacionais de prestígio faz sobre a importância dos concursos públicos como forma de recrutamento e qualificação dos servidores. Esta questão está inserida na temática mais ampla da gestão dos recursos humanos, que represen-

---

de trabalho. Os empregados totais (denominador da fração) compreendem todas as pessoas em idade ativa que, durante um período especificado, estavam nas seguintes categorias: emprego remunerado ou trabalho autônomo”.

7 Data da primeira metade do século XX, mais exatamente de 1938, quando foi criado o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), o início da constituição de uma burocracia profissionalizada no Brasil. A edição do Decreto-Lei n.1713, em 1939, instituiu a norma que garantiu a estabilidade no emprego para os servidores públicos. Esta norma persiste até hoje. No ato da concepção dessas leis e decretos, buscava-se a criação de uma burocracia na qual a estabilidade do servidor tinha dois objetivos centrais: a neutralidade política e a profissionalização dos servidores. A experiência internacional, notadamente em países desenvolvidos, é que dava sustentação teórica e histórica para a constituição de uma burocracia pública brasileira com estabilidade e, portanto, capaz de profissionalizar-se.

ta um conjunto de ações destinadas a elaborar regras e condições de execução do trabalho dos servidores públicos. Entre estas, incluem-se desde os critérios e condições de seleção e recrutamento da força de trabalho, passando por ações de capacitação para sua atuação e formação profissional, regras e condições de progressão funcional, o que inclui o aspecto das remunerações (mas não só), e por fim os critérios de aposentadora dos profissionais do setor público.

A questão do recrutamento e da seleção profissional tem um caráter estratégico, pois na entrada no serviço público já são definidos muitos aspectos do que será a atuação do servidor. Os compêndios internacionais dedicados ao tema destacam a importância de instituir e valorizar processos democráticos, abertos e meritocráticos para a seleção e o recrutamento do servidor. Em poucas palavras: através de concursos públicos que tenham regras claras e critérios baseados na meritocracia, os critérios de seleção devem estar isentos de injunções partidárias e de pressões pessoais, única forma de se obter resultados justos em relação à efetiva execução da função profissional e do interesse público. Desta forma, os Estados costumam obter melhores resultados, sendo também mais eficazes os serviços públicos prestados. A seleção deve ter como virtude contratar, de forma livre, justa e democrática, pessoas que tenham formação escolar, capacidades e perfis compatíveis com os cargos a serem preenchidos e exercidos no âmbito público.

A atividade do servidor já selecionado deve primar por perspectivas de que o profissional tenha progressão na carreira, de forma a motivá-lo a executar de maneira adequada o serviço público para o qual foi selecionado. Nesse contexto, a possibilidade de se qualificar profissionalmente e de ter treinamento para a função a ser exercida deve ser parte integrante da gestão de desempenho e de treinamento. O estudo da OCDE (2020) coloca o Brasil entre os principais países a ter nos concursos públicos um critério essen-

cial para recrutamento de força de trabalho no serviço público.

Todos estes aspectos relacionados ao serviço público (recrutamento, atuação profissional e aposentadoria) justificam a existência de regimes jurídicos especiais ou específicos para os servidores. A literatura internacional, conforme lembra a OCDE (2020), define assim o que deve ser o servidor público: *“São servidores públicos os funcionários do governo cobertos por um regime jurídico especial ou outras disposições específicas. Para os fins desta pesquisa, supõe-se que os servidores públicos sejam o perfil dominante no funcionalismo público.”* (OCDE, 2020; p. 112)

## **5. Remunerações no Setor Público e Comparações com o Setor Privado.**

Comparar salários do setor público com o do setor privado envolve algumas dificuldades metodológicas. A primeira delas é que há profissões específicas no setor público que não existem no setor privado. O que também significa que há postos de trabalho diferentes. Além do mais, há condições de trabalho diferentes em ambos, envolvendo diversos critérios de admissão e demissão, bem como regras específicas de remuneração e de progressão na carreira. Desta forma, ao se analisar a remuneração média do conjunto de ocupados em um e outro setor, estão sendo comparadas coisas diferentes. O setor privado tem inúmeras ocupações precárias ou de rendimento não estável, como as que compõem o setor informal, por exemplo. O setor público tem carreiras de Estado que não existem no setor privado, como, por exemplo, servidores de atividades ligadas à regulação do sistema financeiro, à diplomacia e à justiça. Por isso é sempre difícil estabelecer comparações entre profissões tão diferentes como, por exemplo, um executivo de uma grande empresa e um juiz ou desembargador. Quem merece ganhar mais? Não existem critérios objetivos para definir isso.

A experiência internacional mostra que, no caso de trabalhadores de nível educacio-

nal mais baixo, a remuneração tende a ser mais alta no setor público do que no setor privado. Mas isso está em geral ligado a maior escolarização da mão de obra e mais anos de experiência na função do que no setor privado. E, no setor privado, embora com média menor, tende a haver uma flexibilidade maior dos rendimentos, muitas vezes dependendo menos do grau de qualificação e dos anos de estudo do profissional, e mais das características dos ciclos econômicos.

Tornar o emprego público mais atrativo não significa criar uma casta de privilegiados no mercado de trabalho, mas viabilizar a formação de um corpo de servidores públicos que devolva para a sociedade, na forma de comprometimento ético e serviços públicos de qualidade, os investimentos feitos pelo Estado na formação e qualificação destes servidores. Desta forma, um corpo de servidores bem formados, treinados e atuando de forma motivada – com regras claras de desempenho, remuneração e aposentadoria – gera, para a sociedade, um conjunto de serviços que produzem valor público e bem-estar social, num rol bastante amplo de atividades.

Para que se produza coesão social e sentimento de pertencimento e justiça, é preciso que o conjunto de regras institucionais que regem as carreiras públicas sejam bem aceitas pela sociedade e, para isso, é preciso que as mesmas sejam debatidas de forma democrática, transparente e de forma contínua ao longo do tempo. O estabelecimento de regras de contratação, atuação e aposentadoria dos servidores é fundamental para que haja não só previsibilidade, coesão e bem-estar social, como também eficiência, eficácia e efetividade do próprio setor público, legitimando politicamente a sua atuação. Ademais, o bom funcionamento e a oferta adequada de bens e serviços públicos representam uma forma adequada de combater o amplo conjunto de desigualdades que existe na sociedade brasileira. Parece também evi-

dente que a entrega de bons serviços públicos depende da existência de bons servidores públicos.

Não por outra razão, a questão da estabilidade funcional dos servidores nos cargos públicos está presente em todos os países. A estabilidade não deve ser vista como privilégio e muito menos como fator que possa “fazer acomodar” o servidor. Metas de desempenho (para cada função; há centenas de profissões diferentes no serviço público) devem estar em constante discussão e aprimoramento. Com relação à estabilidade, deve-se ter em conta que carreiras públicas não devem estar sujeitas aos ciclos políticos. A experiência e o conhecimento acumulados não são simplesmente atributos dos servidores, mas, revertidos em serviços públicos, representam fatores que devem ser postos a serviço da sociedade, que dedicou recursos para ser restituída do esforço coletivo de dotar os servidores de condições financeiras e profissionais para oferecer bens e serviços que gerem valor público e bem-estar social.

A eficiência e a eficácia do serviço público e de seus servidores é fundamental para que o Estado seja capaz de formular e efetivamente executar políticas públicas que melhorem a qualidade de vida, no dia a dia dos cidadãos, e que atendam aos anseios da população. O cenário da pandemia abriu os olhos da sociedade para a necessidade de se ter um serviço público não somente ágil e competente, mas também afinado aos desafios que a nova realidade nos coloca. O principal deles, em uma palavra, é enfrentar a ampla gama de desigualdades e heterogeneidades que assolam um país com as características sociodemográficas e econômicas do Brasil, derivadas de marcantes passivos históricos.

Por fim, a questão da remuneração dos servidores representa um fator importante da gestão de recursos humanos. Sobre isso, diz o documento da OCDE: “*A remuneração é um elemento fundamental da gestão de re-*



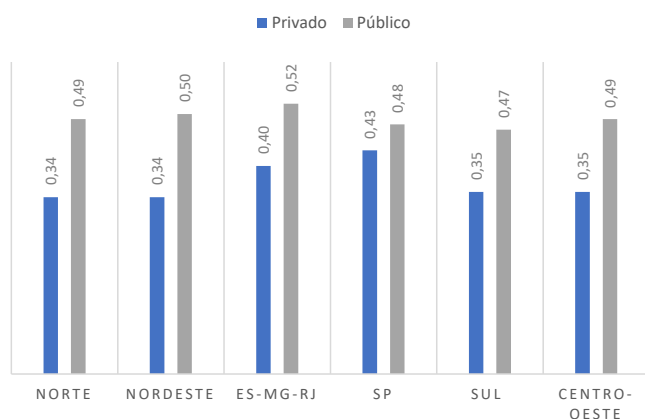
*curso humano (GRH). Para os servidores públicos, esta é, provavelmente, a compensação mais importante pelo seu trabalho. Para os governos, especialmente na América Latina e no Caribe (ALC), a gestão salarial é uma função crucial que regula os incentivos e as repercussões na sustentabilidade fiscal do país. Sistemas remuneratórios equilibrados (leia-se: adequados e previsíveis) contribuem para atrair, motivar e reter funcionários sem comprometer a saúde fiscal. Pelo contrário, sistemas remuneratórios distorcidos têm um impacto negativo na GRH. Desse modo, é fundamental considerar as regras que afetam o sistema salarial, como o esquema de negociação e os critérios usados para a definição da escala salarial.” (p.120)*

## 6. Remunerações no Setor Público Brasileiro e a Experiência Internacional.

Esta seção pretende ressaltar alguns aspectos envolvendo as remunerações no setor público brasileiro e busca, na medida das possibilidades dadas pelos dados disponíveis, estabelecer algumas comparações internacionais.

Iniciamos destacando a elevada desigualdade existente no mercado de trabalho brasileiro, ilustradas pelo gráfico 5.

**Gráfico 5**  
**Índice de Gini Setor Privado Formal x Público em 2018**



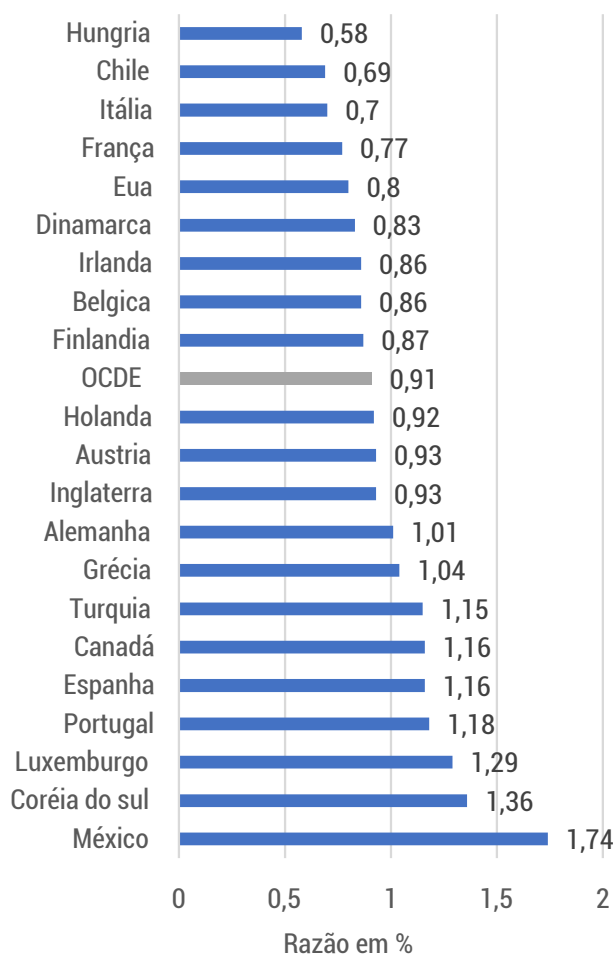
Fonte: Microdados da RAIS 2018.

Referência: Nota Técnica Por que fazer uma reforma administrativa? (Centro de Liderança Política – CLP)

Este gráfico, além de revelar que existe uma desigualdade mais elevada nos salários do setor público do que a já elevada desigualdade existente no setor privado (em todas as regiões do Brasil), sugere ser importante investigar as razões pelas quais a desigualdade no setor público é tão expressiva, aprofundando as desigualdades de rendimentos no mercado de trabalho nacional, em um país tão desigual como o Brasil. Uma pista para tal investigação deveria passar pela discussão acerca da regulamentação e efetivo cumprimento do teto remuneratório do serviço público existente no Brasil, sendo evidentes os desvios (muitas vezes denunciados pela mídia) de rendimentos de funcionários ativos em algumas carreiras, da mesma forma no que se refere às regras de aposentadorias que foram aprovadas na recente reforma da previdência, muitas vezes discrepantes e socialmente injustas quando se comparam os três poderes e os segmentos militares x civis.

Outra questão muito importante para se discutir dentro do tema das remunerações reside na desproporção nos salários de algumas categorias centrais da atividade do serviço público. Tomemos o exemplo dos professores. O gráfico 6 mostra a relação entre os salários de professores com 15 anos de experiência no ensino médio e fundamental de países selecionados da OCDE, com dados de 2014. Estas estatísticas foram publicadas em estudo específico sobre Educação Pública divulgado pela OCDE, em 2016.

**Gráfico 6**  
**Salários de Professores com 15 anos de**  
**experiência em relação aos salários de**  
**profissionais com educação superior.**  
**Países selecionados, ano de 2014.**



Fonte: OCDE (2016), Education at a Glance, 2016.

O gráfico revela que, excetuando-se o México, Coreia do Sul e Luxemburgo (cada um por razões diferentes), em todos os demais casos a relação entre o salário médio dos professores e o salário médio de todos os profissionais dos respectivos países que tenham nível superior estão entre 1,20 e 0,80. Ou seja, o salário médio dos professores está

entre 20% superior e 20% inferior ao salário médio de todos os profissionais que tenham educação de nível superior. No caso inferior, também temos exceções, que são os exemplos de França, Hungria e Chile (este, o único país da OCDE que está no nosso continente). Na média da OCDE, pode-se afirmar, com base nestes dados, que o salário médio dos professores se encontra cerca de 9% abaixo do salário médio dos profissionais de nível superior.

Na tabela 6 e gráfico 6.A, elaboradas a partir de dados captados pela RAIS, procuramos fazer uma comparação semelhante à anterior, ilustrando o caso brasileiro. A tabela 6 exhibe os valores dos salários médios de professores identificados na RAIS como estatutários (ou seja, do setor público, conforme tabela acima, elaborada pela OCDE) com vínculo ativo nos respectivos anos de 2003, 2010, 2015 e 2018 (inclui todas as esferas de governo e todas as unidades da federação do Brasil). Preferimos aqui desagregar os professores que atuam no ensino infantil e fundamental, de um lado, e os que atuam no nível médio, de outro. E tomamos, nos registros da RAIS, o salário médio do conjunto de profissionais que tenham nível superior (ou seja, graduação completa). E então elaboramos um indicador simples, como o acima publicado pela OCDE, da relação entre os salários dos professores com o salário médio dos profissionais de nível superior. Como se trata de uma fração, decidimos também revelar os valores reais (deflacionados pelo IPCA, e aqui expressos segundo valores médios equivalentes de 2018) de cada agregado em cada ano.

## Tabela 6

Relação entre salários de professores do setor público (\*) de diferentes níveis e os salários de profissionais de nível superior no Brasil.

### Anos selecionados

2003	salários (**)
Professores de ensino infantil e fundamental	2576
Professores de ensino médio	2680
Profissionais com nível superior (***)	5676
Relação 1 (****)	0,45
Relação 2 (*****)	0,47
2010	salários (**)
Professores de ensino infantil e fundamental	4361
Professores de ensino médio	3503
Profissionais com nível superior (***)	6356
Relação 1 (****)	0,69
Relação 2 (*****)	0,55
2015	salários (**)
Professores de ensino infantil e fundamental	4808
Professores de ensino médio	5342
Profissionais com nível superior (***)	6232
Relação 1 (****)	0,77
Relação 2 (*****)	0,86
2018	salários (**)
Professores de ensino infantil e fundamental	5114
Professores de ensino médio	6254
Profissionais com nível superior (***)	5833
Relação 1 (****)	0,88
Relação 2 (*****)	1,07

Fonte: Microdados da RAIS. Elaboração própria.

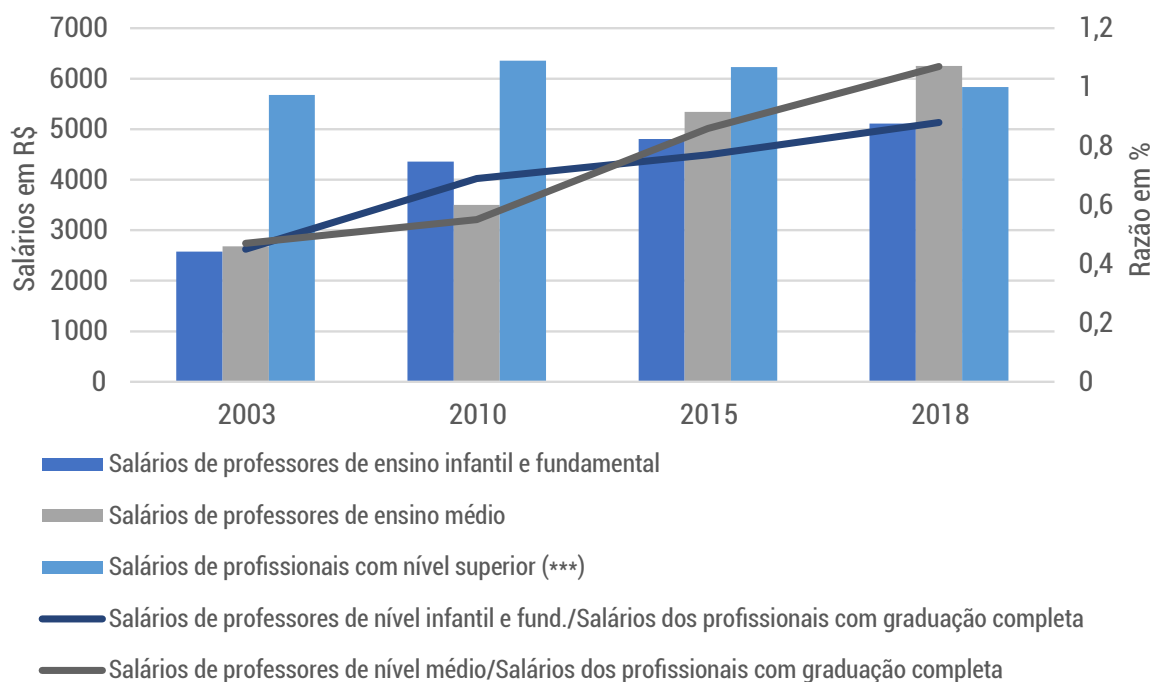
(\*) professores com vínculo ativo em cada ano, segundo os diferentes níveis mencionados, classificados como “estatutários” nos registros da RAIS.

(\*\*) Valores em reais equivalentes a 2018, deflacionados pelo IPCA.

(\*\*\*) Todos os trabalhadores com graduação completa e vínculo ativo no ano.

(\*\*\*\*) relação entre salários de professores de nível infantil e fundamental em relação ao salário dos profissionais com graduação completa.

(\*\*\*\*\* ) idem ao anterior, mas para os professores de nível médio.

**Gráfico 6.A****Relação entre salários de professores do setor público (\*) de diferentes níveis e os salários de profissionais de nível superior no Brasil - Anos selecionados.**

Fonte: Microdados da RAIS. Elaboração própria.

O que se nota nos dados de 2003 é que os respectivos salários médios dos dois agregados de professores estatutários criados para este exercício estavam muito aquém do valor médio dos salários dos profissionais de nível superior tomados em seu conjunto: na verdade, não atingiam nem a metade, colocando-se, portanto, em um patamar relativo bastante baixo em termos internacionais. Já em 2010, os valores reais revelam uma mudança importante na referida relação para ambos os agregados de professores aqui definidos, saltando para cerca de 70%, no primeiro caso (professores de ensino infantil e fundamental), e cerca de 55% no caso dos professores de ensino médio. Entre 2010 e 2015, a relação subiu mais um pouco, resultado do aumento generalizado de salários que vinha ocorrendo desde meados da primeira década do século XXI; de todo modo, deve-se destacar que, em 2015, a relação ainda se mostrava, no Brasil, inferior ao que exibía a experiência internacional comparada na maioria dos casos.

Os dados de 2018, para o Brasil, mostram uma relação mais próxima do que exhibe a

experiência internacional. No entanto, deve-se ponderar que a relação somente subiu porque houve, entre 2015 e 2018, uma queda importante no salário real dos profissionais de nível superior no Brasil, enquanto os salários de professores do setor público exibiam ainda pequeno avanço - se bem que tal crescimento tenha sido menos significativo do que nos períodos anteriores, conforme se percebe pelos dados da tabela. De todo modo, o que os dados revelam é que a categoria de professores estatutários recebe rendimentos que estão situados, dentro do mercado de trabalho brasileiro, em patamares relativamente inferiores aos que caracterizam o caso da maioria dos países da OCDE, exceto no ano recente de 2018, mas por um motivo que parece excepcional e nada alvissareiro.

A questão dos salários no setor público tem sido debatida de forma equivocada, seja pela ausência de rigor na captação dos números, seja por desviar o tema do foco principal. De modo geral, a mídia trata da questão das remunerações do setor público levando a discussão para o âmbito da po-

lítica fiscal. Pretendemos, a partir do que mostra a experiência internacional, situar e melhor contextualizar o caso brasileiro

Os dados da tabela 7 e gráfico 7.A exibem uma comparação entre a participação do emprego público no conjunto da ocupação e a parcela da massa salarial na administração pública, para países selecionados da OCDE, com dados de 2020. Pelas informações expressas nesta tabela, percebe-se uma proximidade nas proporções na maioria dos

países, excetuando-se Itália e Espanha, em cujas economias o peso dos salários no setor público parece sobrepular os do setor privado. Por outro lado, na Suécia parece dar-se um fenômeno inverso, embora não de forma tão acentuada: a remuneração média do servidor público sueco é menor do que a remuneração média do mercado de trabalho em geral, em um país sabidamente de renda per capita elevada.

### Tabela 7

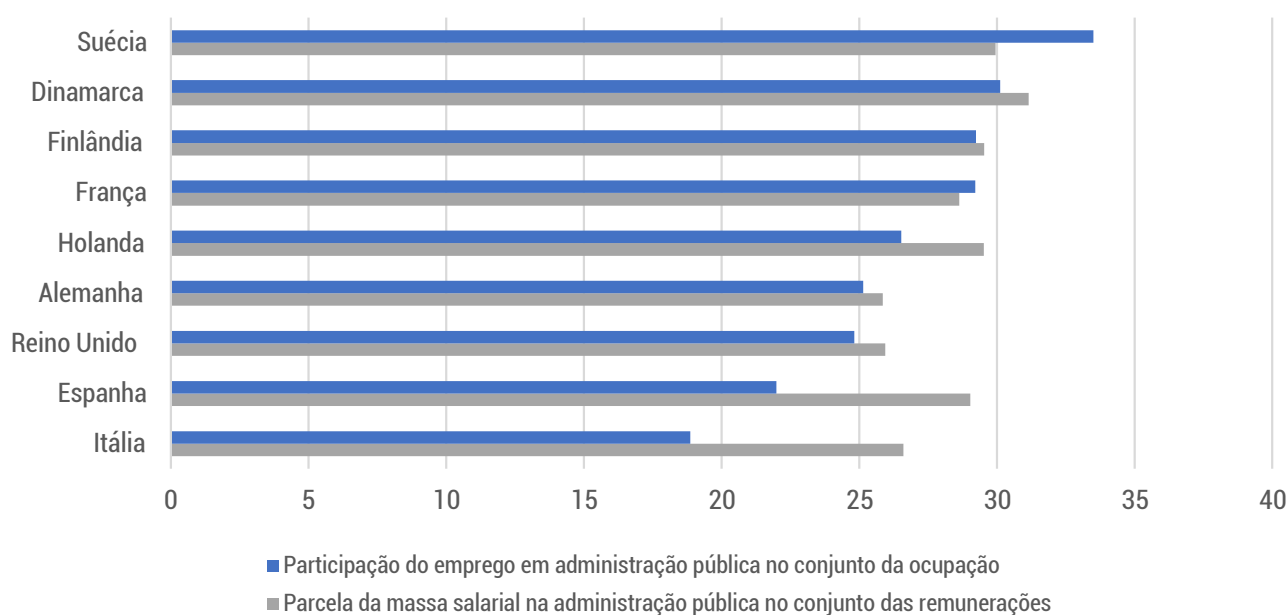
Participação do emprego na Administração Pública em relação ao total do emprego (em %) e participação da massa de rendimentos do trabalho do setor público no conjunto da massa salarial em %

Países selecionados	Participação do emprego em administração pública no conjunto da ocupação	Parcela da massa salarial na administração pública no conjunto das remunerações
Alemanha	25,14	25,86
Dinamarca	30,12	31,16
Espanha	21,99	29,04
Finlândia	29,24	29,54
França	29,21	28,63
Holanda	26,53	29,52
Itália	18,86	26,61
Reino Unido	24,82	25,95
Suécia	33,51	29,95

Fonte: OECD Quarterly National Accounts. Dados do 4o trim. 2020.

### Gráfico 7.A

Participação do emprego na Administração Pública em relação ao total do emprego (em %) e participação da massa de rendimentos do trabalho do setor público no conjunto da massa salarial (em %).



Fonte: OECD Quarterly National Accounts. Dados do 4o trim. 2020.

No caso brasileiro, embora os dados disponíveis não sejam perfeitamente comparáveis aos da tabela 8, podemos fazer um exercício que se aproxime destes dados divulgados pela OCDE. Tomando-se informações da RAIS, captamos o volume dos rendimentos de todos os trabalhadores estatutários registrados nesta base de dados em relação ao conjunto das remunerações de trabalhadores do setor formal (privado mais público). Os dados calculados para 2016 revelam que a participação dos estatutários (ou seja, das remunerações do setor público) no conjunto das remunerações foi de 29,41%, passando para 30,38% em 2017 e 32,18% em 2018. Por outro lado, a presença dos empregos do setor público no conjunto dos empregos formais, na mesma base da RAIS, é de cerca de

19% no mesmo período, uma vez que, conforme se sabe, o rendimento médio do trabalhador do setor público supera o do setor privado (em valores médios, fazendo-se a já referida ressalva de que estas comparações sintéticas são metodologicamente pouco consistentes). De todo modo, estas proporções colocam o caso brasileiro em posição semelhante ao de países como Espanha e Itália – e não muito discrepantes de vários outros países da OCDE.

A tabela 8 e gráfico 8.A, por sua vez, revelam outra maneira de se avaliar a remuneração dos servidores, tomando-se países da OCDE, para termos uma base internacional de comparação.

**Tabela 8**

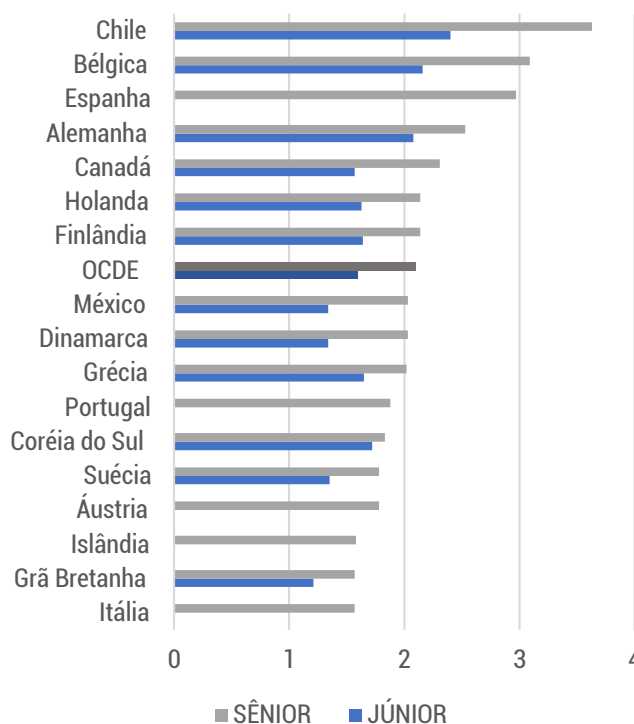
Remuneração média anual dos servidores juniores e seniores do governo central em relação ao PIB per capita em 2016.

Países Seleccionados	Junior	Senior
Áustria		1,78
Bélgica	2,16	3,09
Canadá	1,57	2,31
Chile	2,40	3,63
Dinamarca	1,34	2,03
Finlândia	1,64	2,14
Alemanha	2,08	2,53
Grécia	1,65	2,02
Islândia		1,58
Itália		1,57
Coréia do Sul	1,72	1,83
México	1,34	2,03
Holanda	1,63	2,14
Portugal		1,88
Espanha		2,97
Suécia	1,35	1,78
Grã Bretanha	1,21	1,57
OCDE	1,59	2,10

Fonte: OCDE, Gov. at a Glance 2017.

**Gráfico 8.A**

Remuneração média anual dos servidores juniores e seniores do governo central em relação ao PIB per capita em 2016.



Fonte: OCDE, Gov. at a Glance 2017.

No Brasil, podem-se estabelecer diversas comparações com os dados expostos na tabela 9. Se tomarmos o salário médio no setor público brasileiro em 2017 (R\$ 4.205,00),<sup>8</sup> multiplicarmos este valor por 13 (treze salários por ano) e fizermos a relação com o PIB per capita de 2017 (valor de R\$ 31.833,00, segundo o IBGE), teremos uma relação de 1,71 – o que está em linha ou abaixo da maior parte dos países mencionados na tabela acima, ilustrando experiências internacionais.<sup>9</sup> Se, por outro lado, tomarmos como referência o rendimento médio do servidor apenas em nível federal (conforme parece ser o caso da tabela do referido estudo da OCDE), que era de R\$ 8.475,00 em 2017, e multiplicarmos por 13 (e em seguida dividirmos pelo PIB per capita), teremos a relação de 3,46, o que de fato supera todos os indicadores internacionais acima mencionados. Mas devemos ponderar que existe uma enorme desigualdade entre os rendimentos segundo as esferas de poder e de governo no caso brasileiro. Se tomarmos por exemplo só o rendimento médio do Poder Executivo (em todas as esferas de governo), temos o valor de R\$ 3.896,00, o que, multiplicado por 13 e dividido pelo PIB per capita, dá uma relação igual a aproximadamente 1,59 – também bastante inferior ao que vimos na tabela acima.

De todo modo, forçoso lembrar que existe uma enorme desigualdade de rendimentos segundo a esfera de governo e segundo a esfera de poder no Brasil, destacando-se também que cerca de 94% dos vínculos ativos estão na esfera do poder Executivo. Também do ponto de vista da esfera de governo, existe uma elevada concentração dos vínculos do setor público, com cerca de 57,3% no âmbito

municipal, 32,3% no âmbito estadual e 10,4% no âmbito federal.

A tabela 9 ilustra essa desigualdade, exibindo os valores médios e medianos dos servidores brasileiros por esfera de poder e por esfera de governo. A comparação entre os respectivos rendimentos médios e medianos também ilustra a desigualdade existente em suas múltiplas facetas, uma vez que a relação “rendimento médio / rendimento mediano” é, justamente, uma forma de medir a desigualdade.<sup>10</sup> Sabe-se que quanto maior esta relação, significa que a dispersão de rendimentos também é maior.

### Tabela 9

Rendimento médio e mediano por esfera de poder e também por esfera de governo dentro do Executivo Brasil, 2017 (valores em reais do ano).

Esfera de Poder	Rendimento Médio	Rendimento Mediano	Relação (*)
Judiciário	12081	10542	1,15
Legislativo	6026	3419	1,76
Executivo	3896	2589	1,50
Judic./Execut.	<b>3,10</b>	<b>4,07</b>	
<b>Esfera de Governo dentro do Executivo</b>			
Federal	8475	6428	1,32
Estadual	4582	3478	1,32
Municipal	2834	2022	1,40
Federal/Municipal	<b>2,99</b>	<b>3,18</b>	

Fonte: Atlas do Estado Brasileiro (IPEA). Elaboração própria. (\*) rendimento médio sobre rendimento mediano.

O primeiro fato que chama atenção nos indicadores da tabela 10 é que os rendimentos no poder Judiciário são muito mais elevados do que nos demais poderes. No caso do rendimento médio, ele supera três vezes o ren-

8 Todos os dados de rendimentos citados de agora em diante referem-se ao Atlas do Estado Brasileiro (versão 2019), concebido e publicado pelo IPEA.

9 Os dados do Atlas do Estado Brasileiro não são perfeitamente comparáveis com a tabela acima, pois não definem os mesmos critérios de discriminação segundo o nível da carreira do servidor (se inicial – *junior*; ou final – *sênior*).

10 Mediana é o valor que divide uma amostra, população ou distribuição de probabilidade em duas partes iguais, de modo que valores abaixo dela são os 50% menores e os valores superiores à mediana formam os 50% maiores.

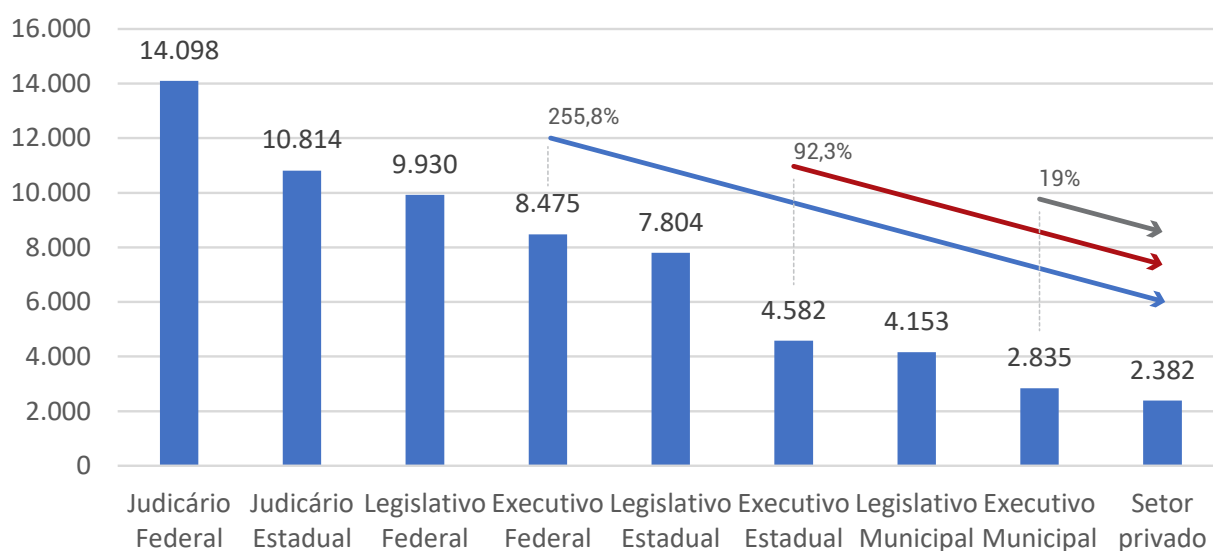
dimento médio do poder Executivo, aquele que, entre os 3 poderes, ostenta as menores remunerações. Tomando-se a questão pelo ponto de vista do rendimento mediano, a diferença é de 4 vezes, justamente porque os rendimentos mais baixos no poder Executivo são realmente baixos. Destaca-se também que, dentro de cada um dos poderes, existe uma dispersão dos rendimentos pagos aos respectivos servidores, sendo que esta dispersão (medida nesta tabela pela relação entre rendimento médio e rendimento mediano) é muito maior no interior dos poderes Legislativo e Executivo.

Olhando-se a questão pelo ponto de vista das esferas de Governo, percebe-se também uma elevada desigualdade de rendimentos e uma elevada dispersão dos rendimentos dentro de cada esfera. O rendimento médio do poder Executivo em âmbito federal é 3 vezes maior do que o do poder Executivo em âmbito municipal e, no caso do rendimento mediano, esta distância é ainda maior, o que mostra que a dispersão é elevada devido ao

fato de que existem muitos postos de trabalho do poder Executivo no âmbito municipal que recebem baixos ou baixíssimos salários.

Os dados do gráfico 7 reforçam a percepção da enorme desigualdade existente dentro do setor público brasileiro. Verificam-se também aqui as enormes diferenças entre os salários do Judiciário e os baixos níveis de rendimentos dos servidores da esfera municipal, que perfazem mais da metade do corpo de funcionários públicos do país. Percebe-se que existe uma diferença em relação ao rendimento médio do setor privado. Não obstante, deve-se sublinhar que a grande maioria dos servidores brasileiros se encontra no Poder Executivo e, dentro deste, no âmbito municipal. Desta forma, se retirarmos da folha de pagamentos os profissionais da área jurídica do setor público, a diferença de rendimentos entre o setor público e o privado cai de 13% para apenas 4% (Sacchet, 2020).<sup>11</sup>

**Gráfico 7**  
**Alguns exemplos de salários médios (valores em reais de 2017)**  
**Por esfera de poder e esfera de governo – Brasil em 2017.**



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro (IPEA). Elaboração própria.

<sup>11</sup> Para mais detalhes, ver: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/10/desigualdade-entre-servidores-varia-por-atividade-poder-e-regiao-do-pais.shtml>



Este estudo recente elaborado pelo FONACATE (Sacchet, 2020) revela que as maiores diferenças entre salários do setor público e do setor privado concentram-se em apenas três ocupações: advogados e juristas; outros profissionais do Direito de nível superior e especialistas em organização da administração pública e de empresas. Ou seja, o estudo revela que a diferença salarial entre estatutários e empregados privados com carteira cai de 13% para apenas 4% quando são retirados da conta as carreiras jurídicas do Estado – o que revela a enorme heterogeneidade existente dentro do setor público, e não tanto entre ele e o setor privado.

Esta plêiade de situações ajuda a compreender a elevada desigualdade exibida pelo indicador sintético (índice de Gini) no gráfico 5. Os baixos rendimentos no setor público brasileiro, portanto, estão concentrados no poder executivo e, dentro desse, no executivo municipal, conforme afirmamos acima, com base em informações extraídas do Atlas do Estado Brasileiro, criado e atualizado pelo IPEA.

São baixos os salários, comparativamente a países da OCDE, estando em linha com as remunerações dos países da América Latina. Também do ponto de vista do peso das remunerações dentro do orçamento público brasileiro (e do PIB), o caso brasileiro encontra-se alinhado com a experiência internacional. Em recente seminário organizado pela Secretaria de Relações Internacionais da Câmara dos Deputados, o embaixador

da Espanha no Brasil informou que, em seu país, o custo total da folha de servidores é 12,2% do PIB. No mesmo evento, o embaixador da Austrália revelou que, em seu país, esta proporção é igual a 17%. No caso brasileiro, conforme o Atlas do Estado Brasileiro, esta proporção é igual a 10,7% (dado de 2017).<sup>12</sup>

A “elite” do serviço público brasileiro existe, assim como existe em muitos outros países. O peculiar, no caso brasileiro, é que impera uma enorme desigualdade, sob diversos pontos de vista, seja por esfera de poder (principalmente) seja por esfera de governo. O que é injusto e incorreto é tomar essas exceções como regra e, assim, difundir um discurso “anti-servidor” para justificar medidas de restrição fiscal, ao mesmo tempo que se espera que a qualidade e a abrangência dos serviços públicos melhorem.

## **7. Evolução do Gasto Público e suas relações com a Atuação Social do Estado.**

Os dados da tabela 10 revelam que, nos países desenvolvidos, no período de dez anos terminados em 2017, as atividades em que ocorreram maior expansão dos gastos públicos foram as áreas sociais de atendimento direto à população, discriminadas aqui como “proteção social” e “saúde pública”. Pode-se esperar que, após os episódios relacionados à pandemia do COVID-19, estas áreas continuarão em processo de destaque, dada a demanda social que deve ser exercida sobre as mesmas.

---

12 Ver: <https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/custo-da-folha-de-servidores-publicos-no-brasil-e-menor-do-que-na-espanha-e-australia1>

**Tabela 10**

Alteração nos gastos públicos do governo geral por tipo de atividade, entre 2007 e 2017 (em variação por pontos percentuais) (\*) Países selecionados da OCDE.

Países	Serviços públicos gerais	Defesa	Ordem Pública e Segurança	Assuntos Econômicos	Proteção ao meioambiente	Habituação e equip. coletivos urbanos	Saúde Pública	Recreação, cultura e religião	Educação Pública	Proteção Social
Austrália	0,8	0,9	0,3	0,8	0,2	-0,2	1,0	0,2	1,1	0,5
Áustria	-1,5	-0,2	0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,8	-0,2	0,2	1,1
Bélgica	-1,5	-0,2	0,0	0,8	0,2	-0,1	1,0	0,0	0,8	2,8
Rep. Checa	-0,4	-0,3	-0,2	-0,7	-0,2	-0,4	0,7	-0,1	-0,1	0,1
Dinamarca	-0,5	-0,2	0,0	0,3	-0,1	-0,1	0,7	0,0	0,5	0,9
Estônia	0,6	0,8	-0,2	0,0	-0,1	-0,3	0,7	0,1	-0,1	3,8
Finlândia	1,2	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,5	0,4	-0,1	5,7
França	-1,3	0,1	0,2	1,6	0,1	-0,1	0,6	0,0	0,1	2,7
Alemanha	-0,5	0,1	0,1	-0,1	0,1	-0,4	0,8	0,2	0,2	0,6
Grécia	-3,3	-0,3	0,6	-0,6	0,5	0	-0,8	0,1	0,3	3,7
Hungria	-1,5	-0,3	0,4	0,6	-0,2	-0,2	-0,1	2,0	-0,5	-3,2
Irlanda	0	-0,1	-0,5	-1,3	-0,6	-1,2	-1,1	-0,1	-1,1	-3,6
Israel	-3,3	-1,5	0,1	0,1	0,0	-0,3	0,5	0,1	0,7	0,6
Itália	-0,4	0,1	0,0	-0,6	0,1	-0,1	0,1	0,0	-0,7	3,3
Japão	-0,5	0,1	0,0	0,2	0,0	-0,1	1,5	0,0	-0,1	2,8
Coréia do Sul	0,0	0,1	0,1	-1,1	-0,1	-0,3	1,1	0,1	0,6	2,1
Letônia	0,2	0,2	-0,1	0,6	-0,3	-0,1	-0,5	0,0	0,2	3,7
Lituânia	-0,6	-0,2	-0,2	-1,4	-0,5	0,1	0,4	0,0	-0,4	0,5
Luxemburgo	0,3	0,2	0,2	1,1	-0,1	0,0	0,6	0,0	0,2	2,7
Holanda	-1,3	-0,1	0	-0,5	-0,1	-0,1	0,8	-0,2	0,1	1,5
Noruega	-1,3	0,1	0,3	1,6	0,3	0,2	1,6	0,4	0,7	4,6
Polônia	-1,0	-0,2	-0,1	-0,3	-0,2	-0,5	0,2	0,0	-0,8	0,8
Portugal	0,6	-0,3	-0,1	1,1	0,0	-0,3	-1,1	-0,2	-1,2	2,7
Eslováquia	1,1	0,2	0,3	-0,3	0,0	-0,1	1,0	0,0	0,3	1,3
Eslovênia	0,4	-0,5	-0,1	0,2	-0,3	-0,1	0,7	0,2	-0,5	0,9
Espanha	0,6	-0,1	0,0	-1,4	-0,1	-0,5	0,3	-0,5	0,0	3,7
Suécia	-0,9	-0,4	0,0	0,2	0,0	0,1	0,5	0,1	0,5	0,0
Suíça	0,1	0,0	0,2	0,3	0,0	0,1	0,5	0	0,7	1,5
Reino Unido	0,5	-0,2	-0,5	0,2	-0,2	-0,4	1,0	-0,3	-1,0	0,9
EUA	-0,5	-0,8	-0,1	-0,3	0,0	0,0	1,6	0,0	-0,2	0,9
OECD	-0,5	-0,3	0,0	-0,1	0,0	-0,2	1,1	0,0	-0,1	1,5

Fontes: OECD National Accounts Statistics (database); Eurostat Government finance statistics (database).

Dados para a Austrália estão baseados no "Government finance statistics provided by the Australian Bureau of Statistics".

Dados não disponíveis para Canadá, Chile, Islândia, México, Nova Zelândia e Turquia.

Extraído de "Government at a Glance - 2019". OECD, 2019.

(\*) em relação ao PIB.

Os dados da tabela 11 e gráfico 11.A reforçam as informações da tabela acima. Eles mostram a proporção de gastos em diversas áreas, em relação ao PIB de cada um dos vários países selecionados. Pode-se constatar que o maior peso dos gastos públicos, em

todos os países selecionados, concentra-se nos gastos com proteção social e na educação pública, independentemente do grau de desenvolvimento do país e da magnitude do gasto público em relação ao PIB, em cada caso. O caso brasileiro não foge a esta regra.

**Tabela 11**

Perfil dos gastos públicos do governo geral por tipo de atividade em 2017 (% em relação ao PIB)  
Países selecionados da OCDE

Países	Serviços públicos gerais	Defesa	Ordem Públ. e Segurança	Assuntos Econ.	Proteção ao meio ambiente	Habituação eq.colet. urbanos	Saúde Pública	Recrea., cultura e religião	Educação Pública	Proteção Social
Australia	4,3	2,2	2,0	4,7	0,9	0,6	7,2	1,0	5,8	9,7
Austria	6,1	0,6	1,4	5,7	0,4	0,3	8,2	1,2	4,8	20,5
Bélgica	7,2	0,8	1,7	6,3	0,9	0,3	7,7	1,3	6,3	19,5
Rep. Checa	3,9	0,8	1,8	5,7	0,8	0,6	7,5	1,3	4,6	12,0
Dinamarca	6,2	1,2	0,9	3,3	0,4	0,2	8,4	1,7	6,5	22,4
Estonia	3,9	2,0	1,9	4,3	0,7	0,4	5,0	2,1	5,8	13,0
Finlândia	7,9	1,3	1,1	4,3	0,2	0,3	7,1	1,5	5,7	24,9
França	6,0	1,8	1,6	5,9	0,9	1,0	8,0	1,4	5,4	24,3
Alemanha	5,6	1,0	1,5	3,1	0,6	0,4	7,1	1,0	4,1	19,4
Grécia	8,3	2,5	2,1	3,6	1,3	0,2	5,2	0,7	3,9	19,4
Hungria	8,0	1,0	2,4	7,1	0,4	0,8	4,8	3,5	5,1	14,0
Irlanda	3,4	0,3	1,0	2,3	0,4	0,5	5,1	0,5	3,3	9,5
Israel	4,3	5,5	1,6	2,6	0,6	0	5,4	1,4	7,0	11,1
Italia	8,2	1,3	1,8	3,6	0,9	0,6	6,8	0,8	3,8	20,9
Japão	3,8	0,9	1,2	3,6	1,2	0,6	7,6	0,4	3,3	16,1
Coréia do Sul	5,2	2,5	1,3	4,9	0,8	0,8	4,3	0,8	5,2	6,6
Letônia	4,1	1,7	2,3	5,5	0,6	1,1	3,5	1,7	5,8	11,7
Lituânia	3,5	1,7	1,5	2,8	0,4	0,4	5,7	1,1	4,9	11,2
Luxemburgo	4,9	0,5	1,1	5,7	1,0	0,6	4,9	1,3	4,7	18,4
Holanda	4,3	1,1	1,9	3,8	1,4	0,3	7,6	1,2	5,1	15,9
Noruega	4,5	1,7	1,2	5,3	0,9	0,8	8,5	1,6	5,6	19,8
Polônia	4,4	1,7	2,1	4,7	0,4	0,6	4,7	1,2	4,9	16,4
Portugal	7,6	0,9	1,7	5,2	0,6	0,5	6,0	0,8	5,0	17,4
Eslováquia	5,6	1,0	2,1	4,1	0,7	0,5	7,1	0,8	3,8	14,5
Eslovenia	5,9	0,9	1,6	4,3	0,5	0,5	6,6	1,4	5,4	16,2
Espanha	5,6	0,9	1,8	3,8	0,9	0,4	6,0	1,1	4,0	16,6
Suécia	6,7	1,2	1,3	4,1	0,3	0,8	6,9	1,1	6,8	20,2
Suíça	4,7	0,8	1,7	4,0	0,6	0,2	2,2	0,8	5,6	13,5
Reino Unido	4,7	1,9	1,8	3,1	0,7	0,7	7,4	0,6	4,6	15,2
EUA	5,6	3,2	2,0	3,3	0,0	0,6	9,3	0,3	6,0	7,6
OECD	5,4	2,1	1,8	3,8	0,5	0,6	7,8	0,7	5,1	13,3

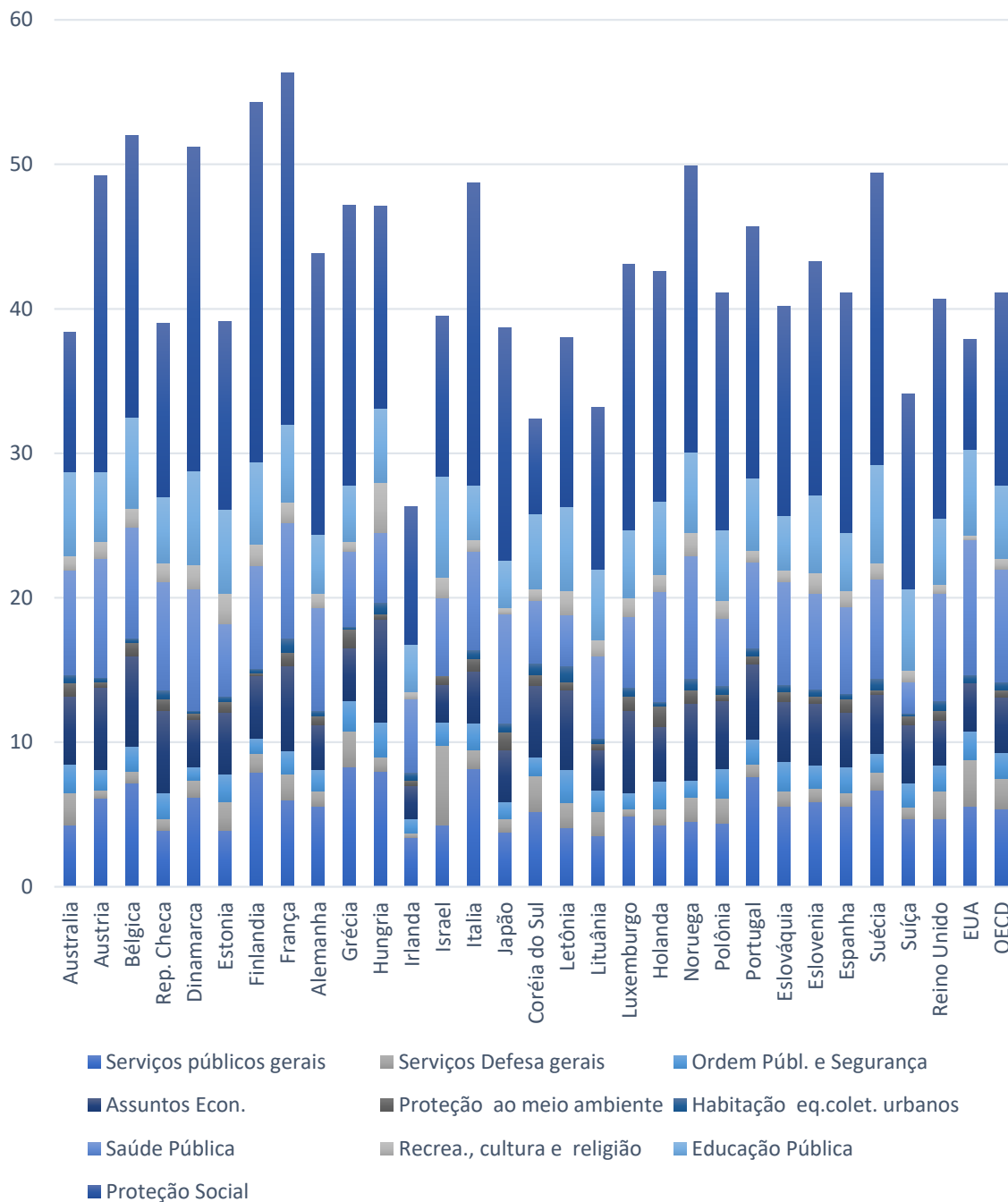
Fontes: OECD National Accounts Statistics (database); Eurostat Government finance statistics (database).

Dados para a Austrália estão baseados no “Government finance statistics provided by the Australian Bureau of Statistics”.

Dados não disponíveis para Canadá, Chile, Islândia, México, Nova Zelândia e Turquia.

Extraído de “Government at a Glance - 2019”. OECD, 2019.

**Gráfico 11.A**  
**Perfil dos gastos públicos do governo geral por tipo de atividade em 2017**  
 (% em relação ao PIB) - Países selecionados da OCDE.



Fontes: OECD National Accounts Statistics (database); Eurostat Government finance statistics (database).

A tabela 12 e gráfico 12.A, por sua vez, destacam um tema específico, que tem merecido atenção nos compêndios internacionais e também no debate público em países dos diversos continentes e, portanto, segundo diversos graus de desenvolvimento: trata-se da questão do gasto com juros. A crescente

financeirização das economias e o aumento das dívidas públicas em cada país chamam a atenção para a importância de se discutir o perfil do gasto público, levando em consideração os gastos com juros, especialmente por causa dos nefastos efeitos distributivos que esse tipo de gasto acarreta.

**Tabela 12**

Dados oficiais de gastos totais do Setor Público \*  
e de gastos com pessoal e com pagamentos de juros

Países selecionados por continentes 2018 ou o ano mais recente disponível

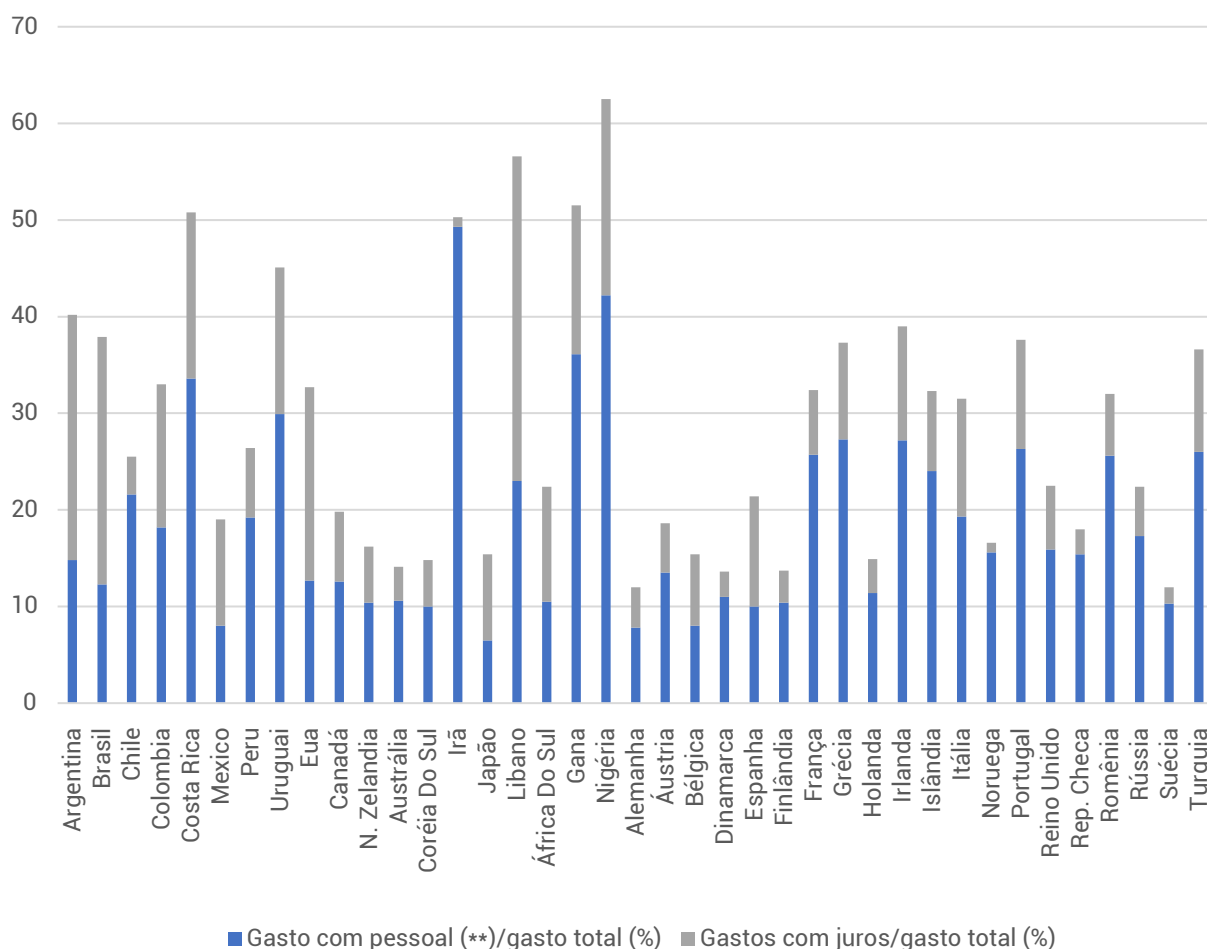
Países selecionados	Gasto com pessoal (**)/ gasto total (%)	Gastos com juros / gasto total (%)	Gasto pessoal / gasto com juros	Gasto pessoal / gasto total exceto juros (%)
Argentina	14,80	25,40	0,58	19,80
Brasil	12,30	25,60	0,48	16,60
Chile	21,60	3,90	5,57	22,50
Colômbia	18,20	14,80	1,23	21,30
Costa Rica	33,60	17,20	1,95	40,60
México	8,00	11,00	0,73	9,00
Peru	19,20	7,20	2,67	20,60
Uruguai	29,90	15,20	1,97	35,30
Eua	12,70	20,00	0,63	15,90
Canadá	12,60	7,20	1,76	13,60
N. Zelandia	10,40	5,80	1,78	11,00
Austrália	10,60	3,50	3,00	11,00
Coréia Do Sul	10,00	4,80	2,11	10,50
Irã	49,30	1,00	47,50	49,80
Japão	6,50	8,90	0,72	7,10
Libano	23,00	33,60	0,69	34,70
África Do Sul	10,50	11,90	0,88	11,90
Gana	36,10	15,40	2,34	42,70
Nigéria	42,20	20,30	2,08	53,00
Alemanha	7,80	4,20	1,88	8,20
Áustria	13,50	5,10	2,64	14,20
Bélgica	8,00	7,40	1,09	8,70
Dinamarca	11,00	2,60	4,14	11,20
Espanha	10,00	11,40	0,88	11,30
Finlândia	10,40	3,30	3,20	10,80
França	25,70	6,70	3,86	27,60
Grécia	27,30	10,00	2,72	30,30
Holanda	11,40	3,50	3,27	11,80
Irlanda	27,20	11,80	2,29	30,80
Islândia	24,00	8,30	2,90	26,10
Itália	19,30	12,20	1,58	22,00
Noruega	15,60	1,00	15,92	15,70
Portugal	26,30	11,30	2,32	29,60
Reino Unido	15,90	6,60	2,42	17,00
Rep. Checa	15,40	2,60	6,00	15,80
Romênia	25,60	6,40	4,00	27,40
Rússia	17,30	5,10	3,38	18,20
Suécia	10,30	1,70	6,13	10,50
Turquia	26,00	10,60	2,45	29,00

Fonte: FMI. Dados retirados de macroeconomic and financial data, expenses (total and by type). Elaboração própria.

(\*) governo central. (\*\*) incluem salários e contribuição social do empregador (setor público).

**Gráfico 12.A**

**Dados oficiais de gastos totais do setor público\* e de gastos com pessoal e com pagamentos de juros - Países selecionados por continentes (2018 ou o ano mais recente disponível).**



Fonte: FMI. Dados retirados de macroeconomic and financial data, expenses (total and by type). Elaboração própria.

A comparação desses gastos com as respectivas folhas de pagamento dos países também é ilustrativa deste debate e ajuda a elucidar o assunto. Nesta tabela, optou-se por incluir o Brasil, de tal forma que se possa ter claro o peso que os gastos públicos financeiros ocupam em nosso país. Ademais, optou-se por incluir países com diferentes perfis sociais e econômicos, além de graus de desenvolvimento diferentes, conforme já dito acima. Os gastos desta tabela foram retirados de estudo elaborado pelo FMI, e referem-se aos percentuais de gastos com pessoal e com juros em relação aos gastos públicos totais.

Comparando-se o Brasil com os países da

América Latina, percebemos que os gastos do governo central com pessoal (o que inclui, em todos os casos nacionais selecionados, salários e também a contribuição social, por parte do Estado, aos seus empregados) estão abaixo do que se gasta na maioria dos países do continente (exceto no caso do México). Enquanto no Brasil cerca de 12,3% dos gastos públicos totais destinam-se à folha de pagamentos, no Chile este percentual é de 21,6%, enquanto no Uruguai se aproxima dos 30% e na Costa Rica até ultrapassa.

Por outro lado, no Brasil o peso do gasto público destinado ao pagamento de juros é o mais elevado, em comparação com o gasto total do setor público, entre os países aqui

selecionados da América Latina. Coerentemente, percebe-se na terceira coluna que a relação entre gasto com pessoal e gasto com juros é, no Brasil, a menor de todas, revelando a dimensão – esta sim, desproporcional – que tem o pagamento de juros na economia brasileira. Portanto, ao contrário do que costuma postular o senso comum, não existe um excesso de gastos com pessoal no setor público brasileiro, ou um “inchaço” do Estado por causa do seu pessoal ocupado. A última coluna define uma relação de gasto com pessoal que exclui do conjunto do gasto público justamente os gastos financeiros e, também aqui, a proporção de gastos com pessoal é bastante baixa, em comparação com os demais países do continente.

Continuando com as comparações internacionais, é interessante notar que o perfil do gasto público brasileiro, levando-se em conta estas duas dimensões (pessoal e gastos com juros), é bastante semelhante ao dos EUA, ainda segundo os dados do FMI apresentados na tabela 12. O gasto com pessoal, nos EUA, é um pouco maior do que ocorre no Brasil, e o gasto com juros é menor, mas de ordem de grandeza semelhante. Nova Zelândia, Austrália e Coréia do Sul, por exemplo, têm peso menor da folha de pagamentos no total do gasto público, mas, em vários países europeus, a dimensão relativa do gasto público destinado ao pagamento de pessoal é maior ou bem maior do que ocorre no Brasil.

Com relação ao dispêndio com juros, o único país em que esta rubrica supera o caso brasileiro é o Líbano, sendo que o único país, fora das Américas, em que este tipo de gasto se aproxima do caso brasileiro é a Nigéria. Tomando-se como referência os países europeus, em uma lista bastante extensa e portanto heterogênea de situações, apenas em Portugal, Espanha e Itália o governo central gasta mais do que 10% com juros – valores que, diga-se de passagem, colocam-se abaixo dos 40% que o Brasil gasta com o pagamento de juros sobre sua dívida interna.

## 8. Receitas Públicas e Serviço Público.

Por fim, um tema central e que tem sido alvo de controvérsias nos diversos países, e em particular no Brasil, refere-se às receitas públicas e ao perfil da carga tributária dos países. O referido estudo elaborado por OCDE e BID lembra que, na América Latina e Caribe, as receitas das administrações públicas representavam, em média, 26,9% do PIB em 2018, valor cerca de 1,3 ponto percentual abaixo do que era vigente em 2007.

Este valor exhibe um contraste em relação à realidade da OCDE, onde as receitas, em média, remontam a cerca de 37,5% do PIB. Por fim, na seção que aborda o tema, o estudo conclui que: *“Os países da ALC com a mais expressiva participação da receita tributária no PIB são Brasil (32,3%), Barbados (31,8%), Uruguai (30,8%) e Argentina (30,3%). No outro extremo, as menores participações da receita tributária no PIB estão na República Dominicana (13,8%), Paraguai (13,8%) e Guatemala (12,4%)”*. Ou seja, os dados mostram que o Brasil está entre os países com maior receita em relação ao PIB no continente; no entanto, o contraste com os países de menor receita ressalta a importância de se ter uma receita relativamente elevada, dado que isso tende a permitir maior quantidade e melhor qualidade dos bens e serviços públicos oferecidos à população.

Outra questão importante, tratando-se do tema das finanças públicas, refere-se à composição da carga tributária, ou seja, à origem dos tributos arrecadados. E aqui, mais uma vez, os contrastes dos países do nosso continente com os países da OCDE são evidentes. Na América Latina, o peso maior dos impostos cobrados tende a incidir sobre o consumo de bens e serviços, o que torna a carga tributária, em seu conjunto, regressiva, vale dizer, desigual e injusta para o conjunto da população.

Na ALC, o peso dos impostos sobre o consumo (imposto sobre o valor adicionado) é

próximo de 50% do total arrecadado, enquanto na OCDE é próximo de um terço. A tributação sobre a renda e também sobre lucros e dividendos é que tende a ser mais progressiva, dotando a carga tributária de maior justiça fiscal e social. O estudo comenta que, em 2017, *“nos países da ALC, em média, 44,3% da receita tributária veio de impostos sobre renda, lucros e contribuições para a previdência social, em contraste com 59,8% nos países da OCDE. Já no universo dos impostos sobre renda e lucros, a participação na receita do imposto de renda de pessoa jurídica foi maior, e o imposto de renda de pessoa física ficou comparativamente mais baixo na ALC do que na OCDE (OCDE, 2019).”*

Vale sublinhar que o Brasil, dentre os países da região, está entre os que exibem maior peso relativo da tributação sobre bens e serviços em relação ao conjunto da arrecadação tributária. Em 2017, cerca de 40% da tributação total provinha de tributação sobre bens e serviços e cerca de 25% sobre a previdência social. Ou seja, temos uma carga tributária que é muito regressiva na sua origem arrecadatória. Da mesma forma, o destino dos gastos públicos exhibe, no Brasil, um caráter concentrador de renda e riqueza, sendo um dos países do mundo a despender maior volume de seus recursos fiscais com o pagamento de juros da dívida interna, conforme visto na seção anterior.

De todo modo, deve-se ainda destacar que, além de uma comparação em termos de receita em proporção do PIB, deve-se também levar em conta a *receita per capita*, pois, mesmo em países pobres ou de renda média, e que tenham uma elevada proporção de receita em relação ao PIB (como é o caso do Brasil, por exemplo), deve-se lembrar que a quantidade de recursos financeiros por habitante, medida pelas receitas públicas per capita, não é tão elevada, pelo menos em comparação com os países desenvolvidos. É isto que explica, fundamentalmente, o fato de que o Estado de Bem-Estar Social (a oferta de bens e serviços públicos), nos países

subdesenvolvidos, ser inferior ou bastante inferior ao que ocorre nos países desenvolvidos. Em certa altura do documento da OCDE (2020), afirma-se que: *“A receita média per capita nos países da ALC alcançou a PPC de US\$ 4.437, em 2018, muito abaixo da média da OCDE de US\$ 17.865. Entre os países com a maior receita per capita estão as ilhas caribenhas de língua inglesa (Barbados e Trinidad e Tobago) e os países do cone sul (Argentina, Chile e Uruguai)”*

## 9. Considerações Finais.

Este estudo buscou apresentar um quadro geral do perfil e das características do serviço público em diversos países, tanto desenvolvidos, mas também os da América Latina, para estabelecer pontos de comparação com o Brasil.

Pretendeu-se, através da análise de diversas características dos servidores públicos, gerar uma reflexão que permitisse avaliar as características do emprego público brasileiro sob uma perspectiva científica criteriosa. Entre as características do emprego público, foram avaliados aspectos como a dimensão das ocupações do setor público no mercado de trabalho e a magnitude das remunerações. Do mesmo modo, procurou-se avaliar o peso dos gastos do Estado, em diversos países, com seus servidores, como também o tamanho do gasto público com juros da dívida pública. Desta forma, foi possível estabelecer bases de comparação para avaliar se de fato o Estado brasileiro é “inchado”, analisando-se esta afirmação genérica segundo diversos aspectos, todos eles embasados em evidências concretas e procedimentos metodologicamente consistentes.

A interpretação sobre a natureza do emprego público e das funções que devem ser exercidas pelos servidores do Estado deve pautar-se pela avaliação de que o emprego público não deve jamais ser analisado como um fim em si mesmo, mas como um instrumento de geração de bem-estar social e de oferta de serviços públicos para o conjunto



da população, de forma republicana e democrática, de tal forma que promova coesão social e fortalecimento do desenvolvimento nacional.

Deve-se também ter sempre em vista que os Estados nacionais têm papel decisivo para o desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental dos países. As políticas públicas, para atingirem os objetivos acima propostos, devem ser executadas por servidores públicos bem formados e bem treinados em suas respectivas funções, muitas vezes com investimentos feitos pelo próprio Estado em ambas as tarefas (treinamento funcional e formação profissional).

O esvaziamento de ocupações do serviço público representa um duplo prejuízo para a população e para o bem comum: piora as condições de oferta do serviço público e desperdiça recursos anteriormente despendidos na formação profissional dos servidores. Deve-se também considerar que o bom funcionamento do setor público gera “externalidades positivas” para o próprio dinamismo do setor privado, sendo, nesse sentido, importante vetor de ampliação da produtividade sistêmica da economia. E aqui não estamos falando apenas de investimento em infraestrutura física, mas também de atividades como segurança pública, sistema público de saúde, sistema educacional básico e de segundo grau (além de ensino profissionalizante), profissionais que atuam nas instituições de regulação das atividades financeiras, em áreas de preservação ambiental, nas que representam o país em fóruns internacionais etc.

Também é importante colocar em contexto adequado alguns outros pontos importantes. O peso do emprego público no conjunto das ocupações, no Brasil, está no mesmo patamar dos países da América Latina, por conseguinte, abaixo ou bem abaixo (conforme o caso) dos países da OCDE. Da mesma forma, o peso da folha de pagamentos dos servidores, no Brasil (seja em relação ao PIB; seja em relação à arrecadação pública),

não se coloca em uma posição excepcional em comparação com países desenvolvidos. O problema da gestão fiscal no Brasil é o seu elevado comprometimento com o pagamento de juros da dívida interna – este sim um fato excepcional e que coloca o Brasil em uma posição incomparável em relação a diversos outros países, de todos os continentes, conforme mostram os dados da tabela 12 e gráfico 12.A.

Por fim, mas não menos importante, é forçoso reiterar que a propalada diferença de rendimentos entre o setor público e o setor privado deve ser vista com muito cuidado, por diversos motivos. Um deles deve-se ao fato de que é, em princípio, muito difícil comparar os respectivos agregados do setor público e privado, pois há várias carreiras ou mesmo profissões que são específicas de cada um. De todo modo, tomando-se as comparações de rendimentos em bases de dados como a RAIS, por exemplo, que reúne apenas as ocupações formais, percebe-se uma diferença, em favor dos primeiros, entre o rendimento médio de estatutários e o dos empregados com carteira do setor privado.

Além de sublinhar que o setor privado, no Brasil, possui salários muito baixos e irregulares no tempo, devemos levar em conta que, dentro do setor público, existe uma enorme heterogeneidade de ocupações e funções, que se expressa, por exemplo, em elevadas desproporções de servidores alocados segundo as diferentes esferas de poder e de governo (e na interrelação entre elas) e também entre suas respectivas remunerações. Esta desproporção é tal que, caso sejam retirados do conjunto de servidores aqueles que atuam na esfera do Judiciário (proporção pequena, em termos de número de postos de trabalho dentro do serviço público brasileiro), a diferença de rendimentos entre o setor público e o setor privado cai de 13% para apenas 4%. Portanto, a desigualdade salarial relevante ocorre dentro do serviço público e não entre ele e os baixos rendimentos médios do setor privado.

## Bibliografia

CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe). **Panorama Laboral 2017**. Santiago: Cepal, 2017.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **Atlas do Estado Brasileiro**. Rio de Janeiro: Atlas do Estado Brasileiro, 2020.

MATTOS, F. A. **Emprego Público em Perspectiva Internacional: evolução histórica e diferenças nos perfis**. In: CARDOS JR., J. C. (org.). *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*. Rio de Janeiro: Ipea, 2011.

FMI (Fundo Monetário Internacional). **International Financial Statistics Yearbook**. IMF, 2018.

FMI (Fundo Monetário Internacional). **Fiscal Monitor: Policies for the Fiscal Recovery**. IMF, 2020.

OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). **Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe**. OCDE, 2020.

SACCHET, S. C. **Qualificando o Debate sobre os Diferenciais de Remuneração entre Setores Público e Privado no Brasil**. Brasília: *Cadernos da Reforma Administrativa*, Fonacate, 2020.

## 6 O Funcionalismo Público na Federação: novas evidências sobre ocupação, escolarização, remuneração e atuação da burocracia pública brasileira

José Celso Cardoso Jr.<sup>1</sup>

Victoria Evellyn C. Moraes Sousa<sup>2</sup>

### Preâmbulo Conclusivo

Esse documento atualiza e alarga informações e argumentos de duas publicações anteriores do Fonacate,<sup>3</sup> com vistas à qualificação ampla acerca dos termos do debate em curso sobre temas específicos que rondam a reforma administrativa apresentada pelo governo federal ao Congresso Nacional por meio da PEC 32/2020.

Os dados agora atualizados se reportam ao período 1986 a 2018, último ano disponível da série de dados padronizada da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) pela equipe do Ipea que organiza e coordena o Atlas do Estado Brasileiro ([ipea.gov.br/atlasestado](http://ipea.gov.br/atlasestado)), o mais completo e acessível acervo de informações sobre composição e evolução do emprego público no Brasil.<sup>4</sup>

Nesse Caderno, como se trata de um trabalho de atualização estatística, maior ênfase será conferida à descrição e contextualização dos dados, os quais, por sinal, falam por si mesmos sobre as principais conclusões de nossos estudos anteriores. Em particular, destaque-se:

- Que o caso brasileiro está longe de ser uma anomalia em termos comparativos internacionais, sob qualquer prisma que se queira avaliar. Em síntese: o Estado brasileiro, linhas gerais, não é grande, não é caro e não é ineficiente. Mesmo assim, aperfeiçoamentos incrementais no sentido da profissionalização crescente da burocracia e das formas de organização e funcionamento da administração pública são sempre necessários e bem-vindos;
- Que a máquina pública brasileira, mesmo considerada em seus três níveis federativos e três poderes, está muito longe de poder ser considerada inchada em termos do quantitativo de pessoal ativo ocupado. De todo modo, é possível e necessário um processo bem fundamentado, gradativo e negociado, de racionalização da estrutura organizacional, das funções e carreiras públicas que a acompanham, tanto melhor se conduzido e informado por um projeto de desenvolvimento integral da civilização brasileira;
- Que a massa salarial que lhe corresponde, embora apresente grande heterogeneidade interna e algumas poucas

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

2 Economista pela UnB e assistente de pesquisa da Afipea-Sindical.

3 A saber: *Reforma Administrativa do Governo Federal: contornos, mitos e alternativas*. Brasília: Fonacate, 2019. e *O lugar do funcionalismo estadual e municipal no setor público nacional (1986-2017)*. Brasília: Fonacate e Afipea, 2020.

4 O Atlas do Estado Brasileiro é uma plataforma de dados integrados sobre a estrutura organizacional e de pessoal do Estado brasileiro, nos três níveis da administração – Federal, Estadual e Municipal, e nos três Poderes da União – Executivo, Legislativo e Judiciário.

(em termos percentuais) situações discrepantes em termos remuneratórios frente ao setor privado, está longe de representar um gasto global explosivo, ou parecer estar fora de controle. Os problemas do funcionalismo público, nesse caso, são a exceção, e não a regra, em qualquer dos níveis da federação e qualquer dos poderes da união que se queira investigar;

- Que a composição interna da força de trabalho a serviço do Estado e da sociedade transformou-se positivamente desde a CF-1988, num sentido tal que, desde então, os servidores públicos são recrutados por concursos concorridos e critérios meritocráticos de seleção, são mais escolarizados que a média nacional e atuam proporcionalmente mais em áreas finalísticas de prestação de serviços diretos à população;
- Que tanto a eficiência como o desempenho institucional do setor público são muito superiores do que supõem os discursos em voga, estes, aliás, lançados ao vento sem fundamentação teórica nem empírica sobre o assunto.

Tais conclusões, já presentes em estudos anteriores e reforçadas com as novas séries históricas apresentadas aqui, ratificam a nossa interpretação geral acerca das reais motivações dessa onda de reformas conservadoras – e até mesmo retrógradas – que se colocaram em curso no Brasil recentemente, sem diagnósticos claros nem proposições consistentes ou convincentes sobre os temas que buscam legislar.<sup>5</sup>

Por isso, ainda que aperfeiçoamentos institucionais sejam sempre bem-vindos e necessários à trajetória de longo prazo de profissionalização das funções e políticas públicas, estamos seguros em reafirmar que o caminho escolhido pela atual coalização de forças no comando do país está equivocada-

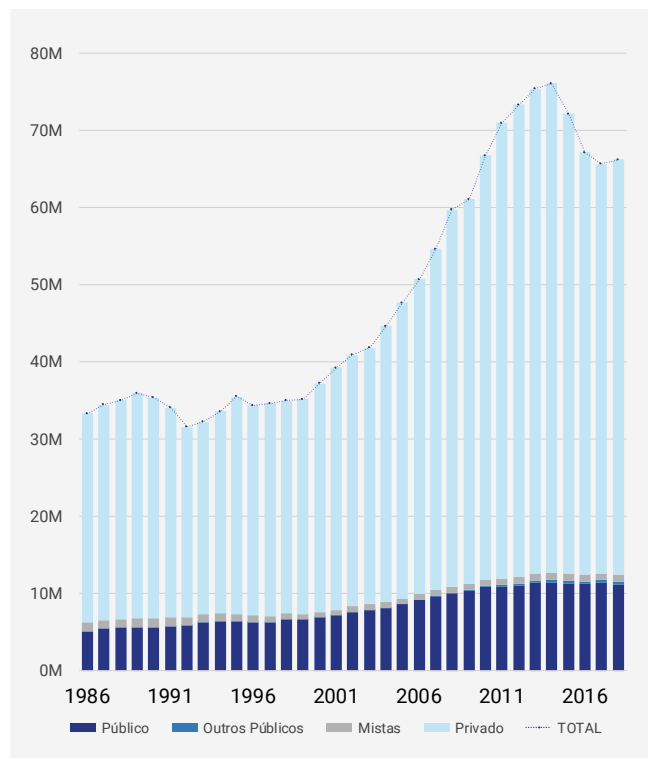
do. Se levado a termo, tem tudo para produzir danos severos à estrutura organizacional e às formas consagradas de funcionamento dos entes estatais, bem como gerar resultados opostos aos pretendidos pelo atual desenho de reformas.

Seguiremos, pois, em nossa tarefa cívica de bem informar a sociedade brasileira, classe política e dirigentes públicos (e privados) acerca das melhores escolhas governamentais para o bem e o futuro do Brasil.

## 1. Ocupação no Setor Público Brasileiro

A prova de que o **Estado brasileiro não é grande**, em termos do quantitativo de pessoal ocupado, é que o emprego no setor público representa pouco mais de 11 milhões de ocupados na atualidade – gráfico 1. Isto é, menos de 6% do total dos vínculos formais do mercado de trabalho nacional – gráfico 2.

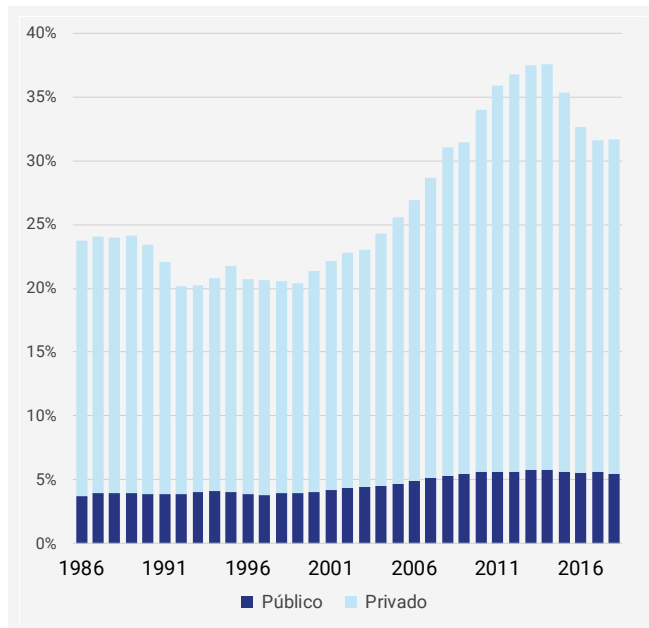
**Gráfico 1 – Evolução do total de vínculos formais no mercado de trabalho (1986-2018)**



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

5 Em particular, sobre as tais motivações reais, ver Cardoso Jr. (2020a).

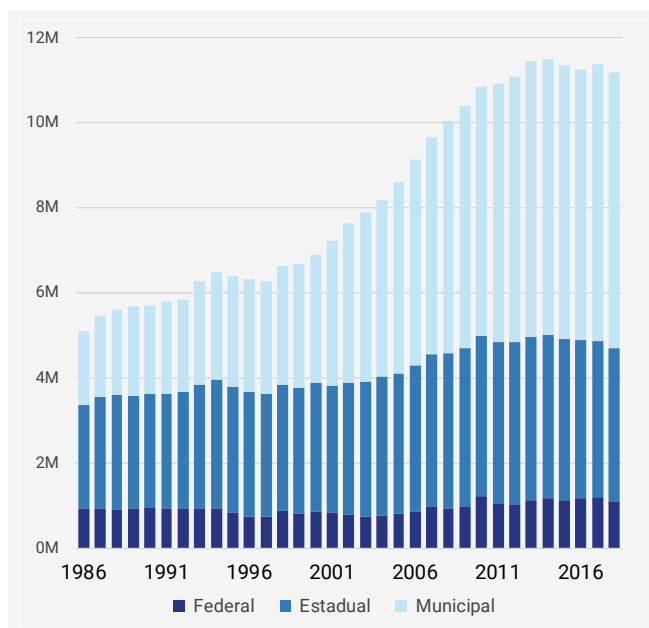
**Gráfico 2 – Densidade dos vínculos em relação à população brasileira (1986-2018)**



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

Ademais, considerando a imensa extensão e as heterogeneidades territoriais brasileiras, tais vínculos públicos estão localizados, predominantemente (como tinha que ser), no nível municipal, seguido da esfera estadual, e apenas por último, pelos vínculos em nível federal – gráfico 3.

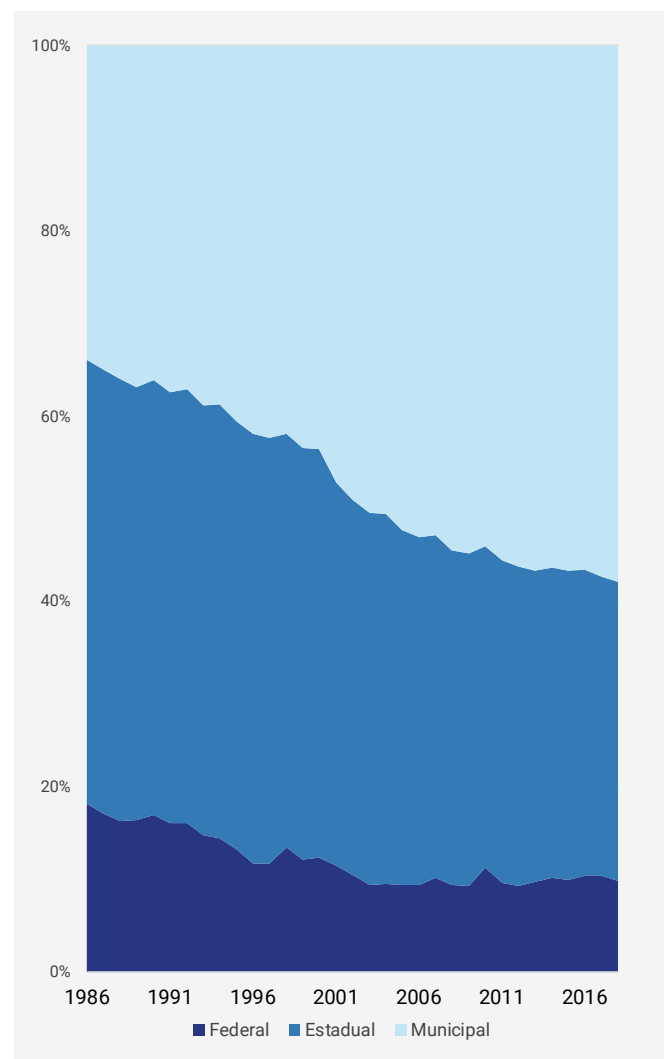
**Gráfico 3 – Total de vínculos, por nível federativo (1986-2018)**



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

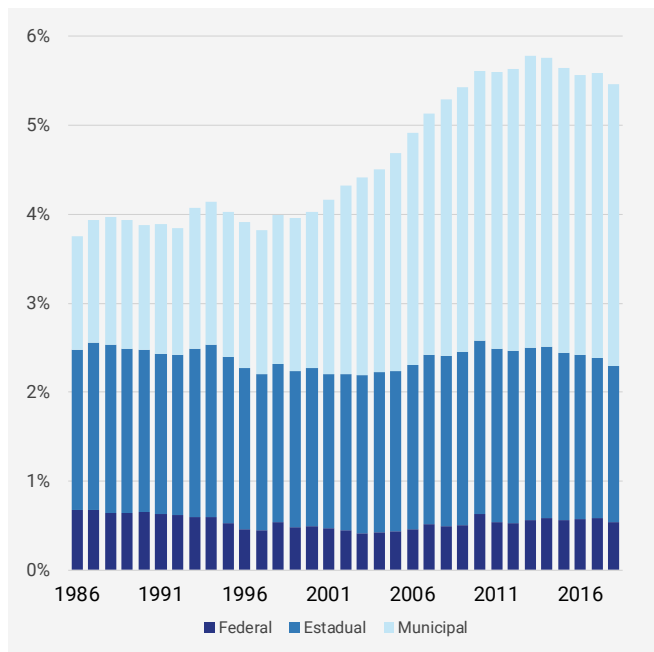
Os níveis municipal e estadual concentram não apenas os maiores quantitativos de pessoal empregado no setor público, como ainda as maiores proporções em relação ao total do emprego público – gráfico 4, além das maiores proporções e taxas de crescimento anual, relativamente à população – gráficos 5, tendo sido expressiva a taxa de crescimento anual (4,2% a.a.) e acumulada (mais de 250%) do emprego público nos municípios, entre 1986 e 2018, frente aos mesmos índices para os estados (crescimento de 1,2% a.a. e acumulado de 50%) e sobretudo em relação ao nível federal, com taxa de apenas 0,55% a.a. e acumulado irrisório em mais de 30 anos de série estatística – gráfico 6.

**Gráfico 4 – Proporção de vínculos públicos, por nível federativo (1986-2018)**



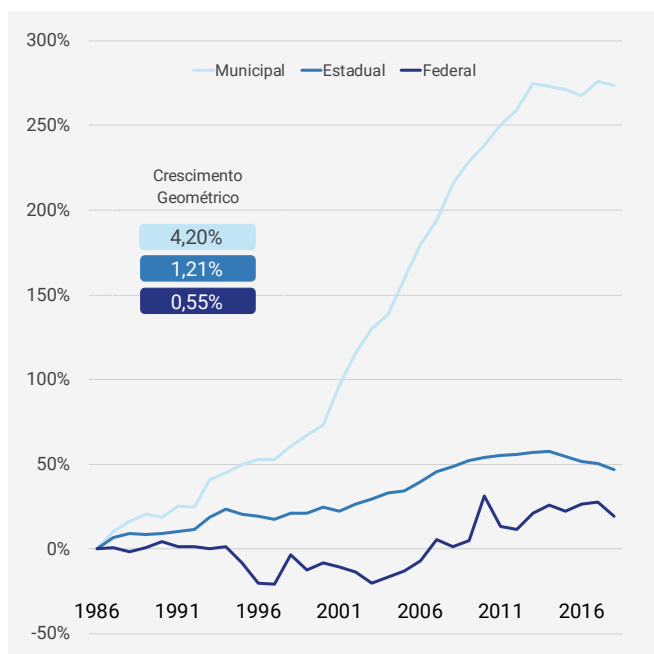
Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

**Gráfico 5 – Densidade dos vínculos em relação à população brasileira (1986-2018)**



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

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

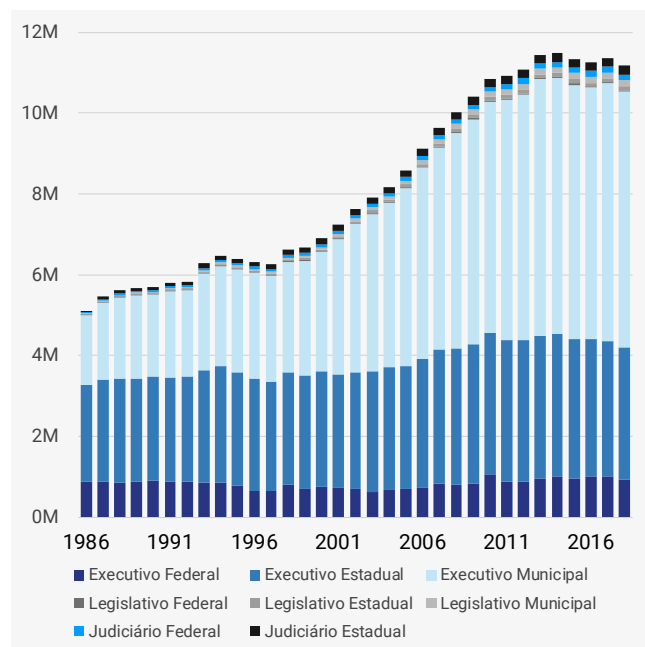


Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

Quando desagregamos o total de vínculos públicos por nível federativo e três poderes, constatamos a primazia do poder executivo (municipal maior que estadual, e este maior que federal), em termos de ocupação no setor público, seguido pelo poder legistati-

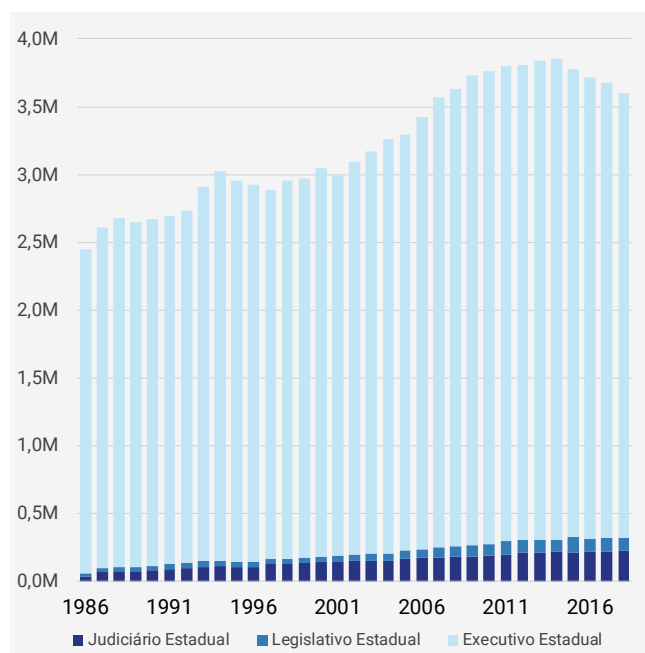
vo municipal, estadual e federal, estes com mais vínculos que o poder judiciário estadual e federal, nesta ordem decrescente de ocupação – gráficos 7, 8 e 9.

**Gráfico 7 – Composição e evolução dos vínculos públicos segundo os 3 níveis da federação e os 3 Poderes da União (1986-2018)**



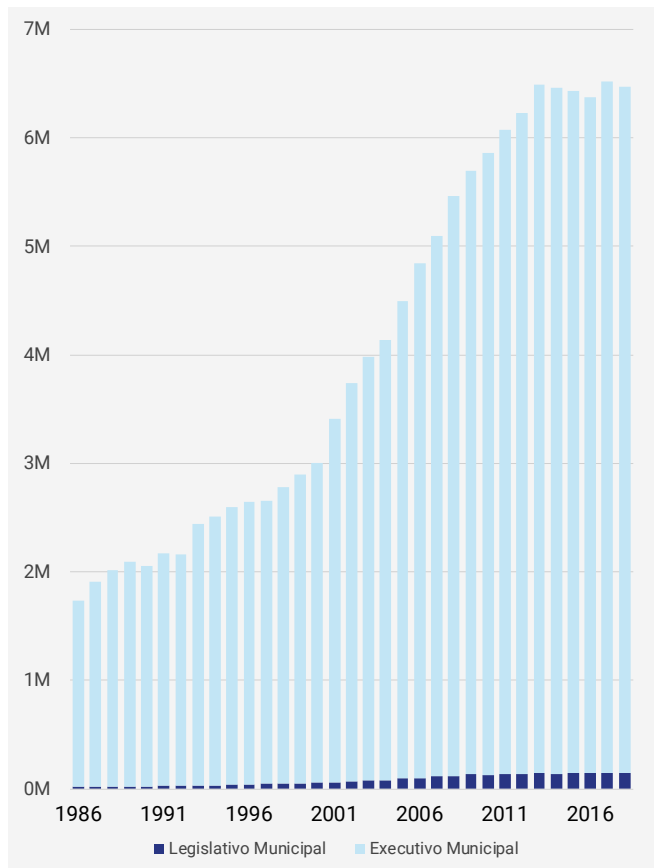
Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

**Gráfico 8 – Composição e evolução dos vínculos públicos segundo os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) em nível estadual (1986-2018)**



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

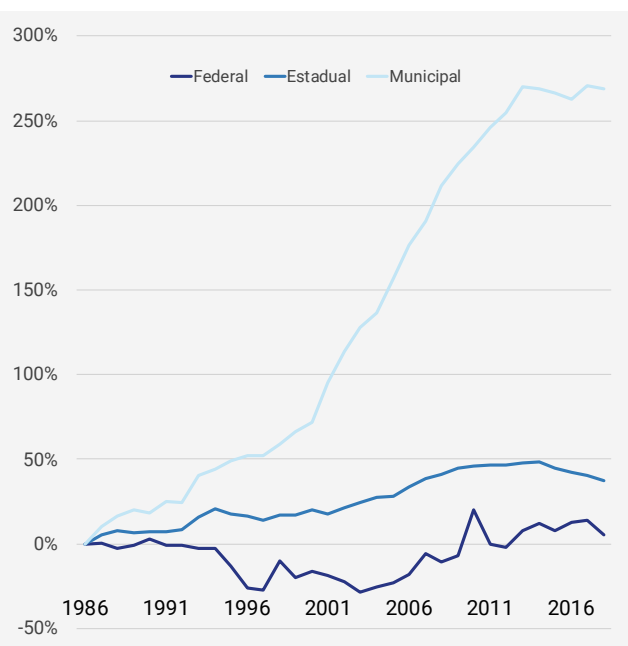
**Gráfico 9 – Composição e evolução dos vínculos públicos segundo os Poderes Executivo e Legislativo em nível municipal (1986-2018)**



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

Em termos de expansão percentual acumulada, entre 1986 e 2018, por nível federativo, reitera-se o que já foi dito acima sobre o crescimento de mais de 250% do pessoal ocupado no poder executivo municipal. Esse movimento é fruto não apenas do ritmo de criação de novos municípios ao longo desse período, mas sobretudo é decorrente dos dispositivos constitucionais de 1988, que efetivamente viabilizaram um processo intenso de alargamento territorial da cobertura das políticas públicas, em especial das políticas sociais de atendimento direto à população, tais como educação, saúde, assistência social, além de limpeza urbana, iluminação pública, saneamento, guardas municipais etc., as quais, além de serem todas elas intensivas em trabalho humano, implementam-se por meio das municipalidades, a despeito de várias delas contarem com diretrizes e recursos federais – gráfico 10.

**Gráfico 10 – Expansão percentual dos vínculos públicos do Poder Executivo, por nível federativo (1986-2018)**



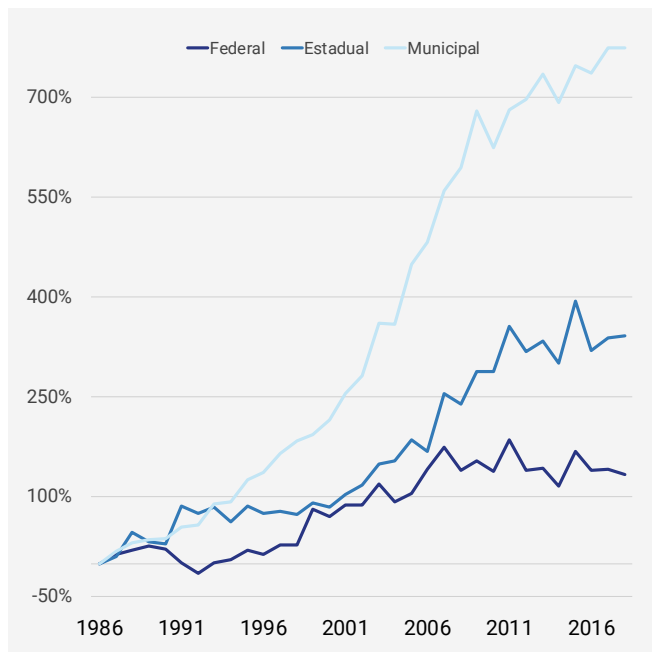
Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

No âmbito estadual, o crescimento é bem menos intenso, cerca de 50% acumulado no período, enquanto no âmbito federal, o crescimento acumulado é algo errático e de intensidade total muito baixa, considerando o longo período de mais de 30 anos de dados estatísticos. Sem dúvida, o total de vínculos públicos em nível federal espelha mais de perto as diretrizes e práticas ideológicas de cada momento histórico, pois é possível observar correlação entre a diminuição do emprego público e a hegemonia liberal do intervalo entre 1990 e 2002, certa reversão de tendência entre 2003 e 2014, e nova inversão de sinal a partir de 2015 – gráfico 10.

No caso do poder legislativo, há um crescimento de mais de 700% da quantidade de vínculos públicos, entre 1986 e 2018, no âmbito das casas legislativas municipais, seguido de crescimento acumulado de quase 400% em nível estadual. Ambos os movimentos estão relacionados a processos de institucionalização, profissionalização e empoderamento do legislativo nos três âmbitos da federação brasileira, desde a redemocratização na década de 1980 e, principalmente, desde a promulgação da CF-1988.

O mesmo fenômeno vem acontecendo junto ao poder legislativo federal, mas em magnitude menor (crescimento acumulado de pouco mais que 100% entre 1986 e 2018) e inclinação menos uniforme do que o ocorrido nos demais níveis federativos – gráfico 11.

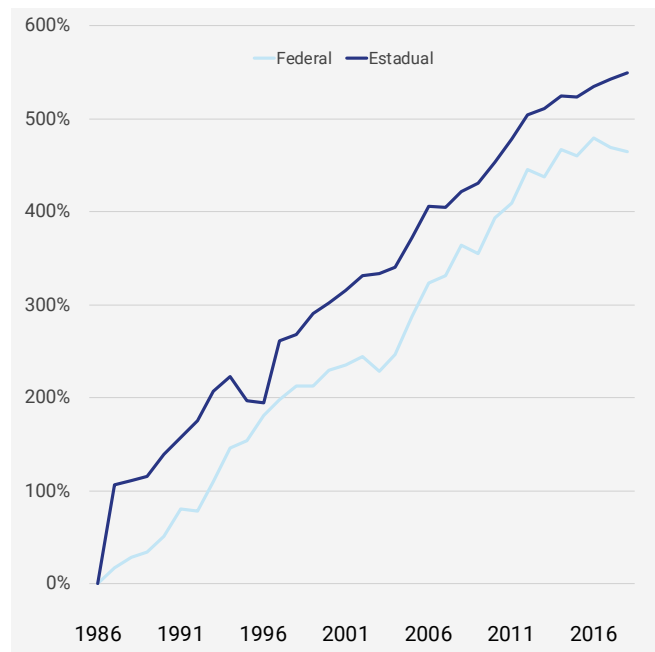
**Gráfico 11 – Expansão percentual dos vínculos públicos do Poder Legislativo, por nível federativo (1986-2018)**



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

Por fim, em termos do poder judiciário, há entre 1986 e 2018 um crescimento acumulado bastante intenso e uniforme, tanto em nível estadual (cerca de 550%) como federal (algo como 465%), ambos igualmente relacionados a processos de institucionalização, profissionalização e empoderamento desse nível de poder desde a redemocratização na década de 1980 e, também, desde a promulgação da CF-1988 – gráfico 12.

**Gráfico 12 – Expansão percentual dos vínculos públicos do Poder Judiciário, por nível federativo (1986-2018)**



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

Caminhando para o final dessa seção, dois outros recortes analíticos são importantes para avançarmos numa compreensão mais ampla sobre a ocupação no setor público brasileiro. Em primeiro lugar, a composição e evolução dos vínculos públicos por sexo.<sup>6</sup> Em segundo, a composição e evolução dos vínculos por tipo de regime de contratação: se estatutário, celetista ou temporário.

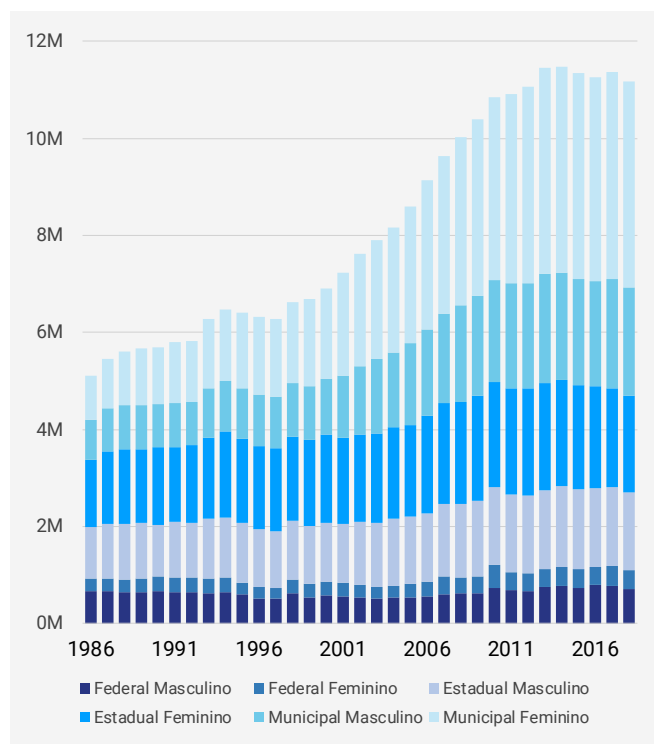
A composição e evolução dos vínculos públicos por sexo, considerando os três poderes da União, mostra uma primazia da ocupação feminina no nível municipal, certo equilíbrio no nível estadual e primazia da ocupação masculina no nível federal. Trata-se de um resultado claramente relacionado

6 Idealmente, seria importante incluir e analisar também a composição e evolução dos vínculos públicos segundo atributos de raça. Porém, essa informação, porquanto relevante, possui baixa qualidade nas fontes primárias da RAIS e do SIAPE, razão pela qual não a contemplamos neste estudo e razão pela qual se torna extremamente necessário melhorar a qualidade dessas informações sociodemográficas nas pesquisas domiciliares e registros administrativos. Felizmente, esse trabalho já começou. No caso do SIAPE, a informação de raça vem sendo melhor registrada ultimamente e já se encontra apta a ser incorporada em estudos futuros. No caso da RAIS, além da informação de raça não ser auto declaratória, ainda existem muitas informações não declaradas (*missings*) que desaconselham o seu uso em pesquisas deste tipo aqui. De todo modo, tentativas exploratórias recentes estão sendo feitas pela equipe do Ipea que organiza, coordena e trabalha os dados do Atlas do Estado Brasileiro. Uma amostra disso pode ser vista na Nota Técnica *Remunerações dos servidores civis ativos do Executivo federal (1999-2020)*, de Felix Lopez e José Teles Mendes, ainda no prelo.



com o tipo dominante de funções públicas e respectivos perfis sociodemográficos em cada nível federativo. Exemplificando: atividades do ensino fundamental, assistência social e vários tipos profissionais na saúde pública são predominantemente desempenhadas por mulheres, em funções que se realizam em âmbito municipal. De outro lado, atividades de fiscalização, advocacia pública, finanças públicas, planejamento, gestão, controle etc. são em sua maior parte desempenhadas por homens, em organizações e carreiras localizadas em nível federal – gráfico 13.

**Gráfico 13 – Composição e evolução dos vínculos públicos segundo os 3 níveis da federação, por sexo (1985-2018)**

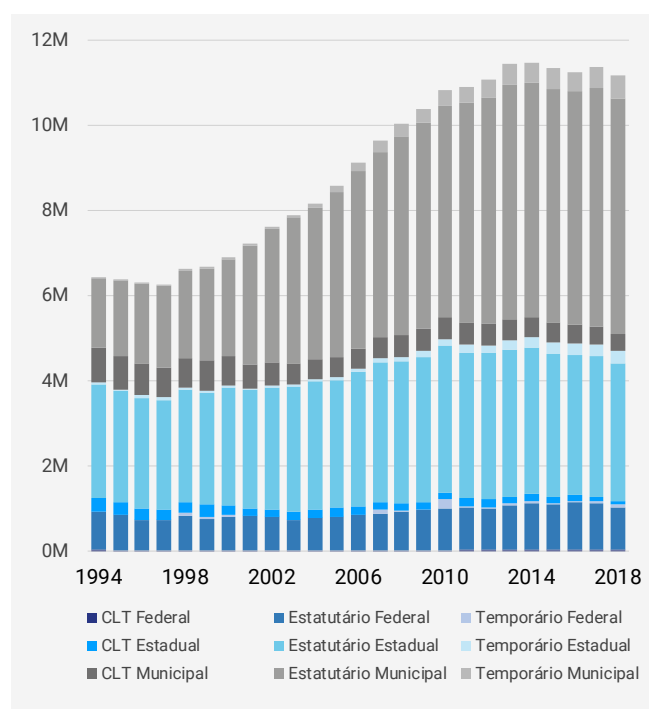


Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

Já a composição e evolução dos vínculos por tipo de regime de contratação, também considerando os três poderes da União, mos-

tra uma primazia quase absoluta do regime estatutário (RJU) em âmbito federal. No caso de estados e municípios, embora haja também primazia dos vínculos estatutários, percebe-se presença mais expressiva dos regimes celetista (CLT) e temporário, ao mesmo tempo que leve tendência de crescimento dessas modalidades ao longo do período estudado,<sup>7</sup> com maior ênfase entre 2004 e 2018 – gráfico 14.

**Gráfico 14 – Composição e evolução dos vínculos públicos segundo os 3 níveis da federação e os 3 tipos de contratação (1994-2018)**



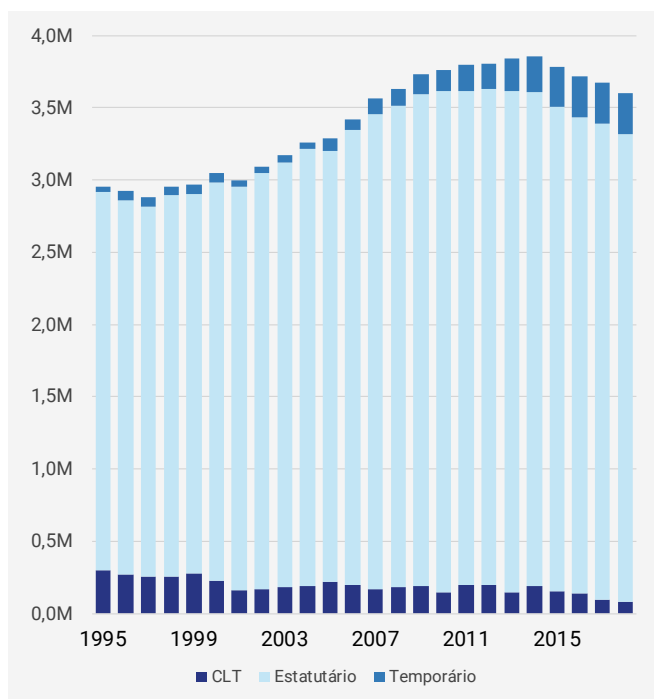
Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

Desagregando-se essas mesmas informações apenas para os entes subnacionais, vê-se no caso dos estados uma diminuição dos celetistas e avanço dos temporários, sobretudo desde 2007, os quais atingem 8% do total dos vínculos públicos nesse nível da federação em 2018 – gráficos 15 e 16. Im-

7 Em todos os três níveis da federação analisados, é importante lembrar que aqui se leva em consideração apenas os trabalhadores com vínculos formais no setor público: estatutários, celetistas e temporários. Isso pra dizer que com os dados analisados do Atlas do Estado Brasileiro nós não conseguimos capturar informações mais amplas ou precisas nem sobre o fenômeno da terceirização nem muito menos sobre a informalização e precarização no âmbito das relações e condições de trabalho relacionadas direta ou indiretamente com o setor público brasileiro. Por esta razão, um dos próximos Cadernos da Reforma Administrativa vai tratar especificamente dessas questões.

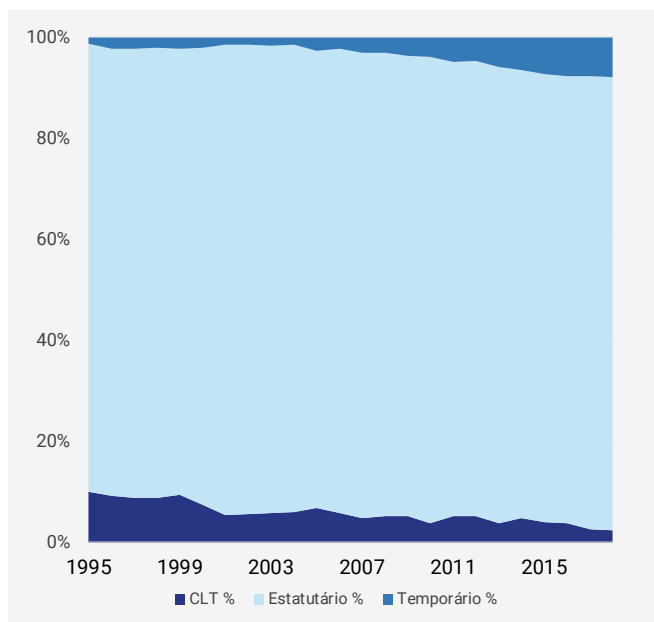
portante registrar que o regime estatutário é largamente dominante.

**Gráfico 15 – Vínculos públicos estaduais, por tipo de contratação (1995-2018)**



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

**Gráfico 16 – Vínculos públicos estaduais, por tipo de contratação (1995-2018)**

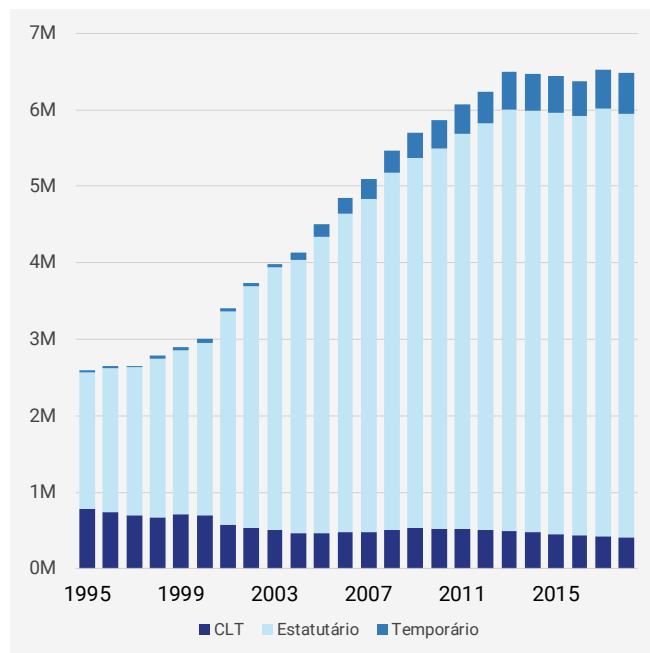


Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

No caso dos municípios acontece o mesmo fenômeno, mas em intensidade maior: em simultâneo à expansão acelerada dos vínculos públicos municipais entre 1995 e 2018,

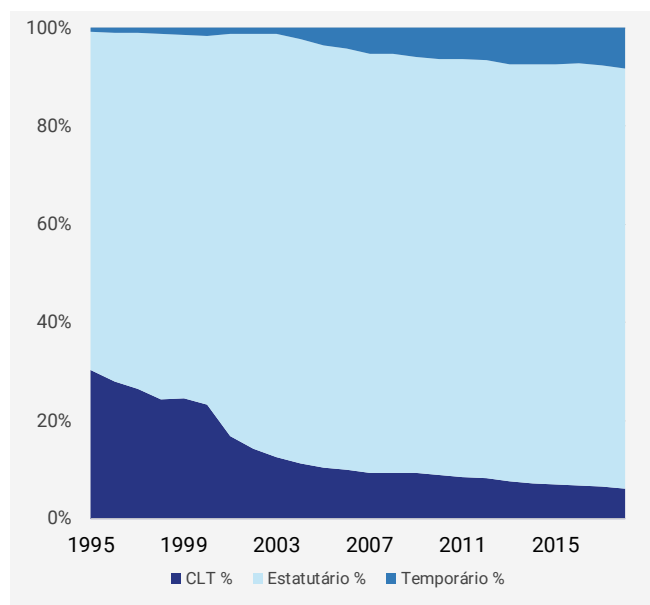
puxada evidentemente pelo regime estatutário, ocorre uma diminuição drástica dos vínculos celetistas, ao mesmo tempo que há um crescimento preocupante das ocupações temporárias, as quais avançam, mormente desde 2005, até atingir patamar de 8% do total nesse nível da federação em 2018 – gráficos 17 e 18.

**Gráfico 17 – Vínculos públicos municipais, por tipo de contratação (1995-2018)**



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

**Gráfico 18 – Vínculos públicos municipais, por tipo de contratação (1995-2018)**



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

Em síntese: embora a CF-1988 tenha conseguido implementar e quase universalizar o regime estatutário de contratação em todos os níveis da federação, há um resquício de formas menos adequadas (celetistas e temporários), que vem ganhando espaço em anos recentes, sobretudo nos níveis estadual e municipal, o que levanta a necessidade de rediscussão – evidentemente em direção oposta à da precarização sugerida pela PEC 32/2020 - sobre os limites fiscais (notadamente, LRF/2000, EC 95/2016 etc.) e institucionais (RJU, CLT etc.) de contratação no setor público brasileiro.

Em um outro estudo (CARDOSO JR., 2020a), mostramos porque é que a ocupação no setor público veio, historicamente, adotando e assumindo a *forma meritocrática* como critério fundamental de seleção e acesso, mediante concursos públicos obrigatórios e exigentes, sob a guarida de um regime estatutário e jurídico único (RJU), como no caso brasileiro desde a CF-1988. No Brasil, o regime jurídico (estatutário) dos servidores públicos civis (RJU) consiste em um conjunto de regras de direito público que trata dos meios de acessibilidade aos cargos públicos, da investidura em cargo efetivo e em comissão, das nomeações para funções de confiança, dos deveres e direitos dos servidores, da promoção e respectivos critérios, do sistema remuneratório, das penalidades e sua aplicação, do processo administrativo e da aposentadoria.

Desta feita, o emprego público tende a ser não apenas um emprego de qualidade e dignidade elevadas no espectro total de ocupações em uma sociedade emergente como a brasileira, como ainda se reveste de atribuições e competências algo distintas daquelas que prevalecem no mundo das contratações privadas. De um lado, tende a ser uma ocupação de qualidade relativa elevada, porque sendo o Estado o empregador em primeira instância, há obviamente a necessidade de

que se cumpram todos os requisitos legais e morais mínimos à contratação e manutenção desses empregos sob sua custódia e gestão. Requisitos esses que dizem respeito, basicamente, às condições gerais de *uso* (jornada padrão), *remuneração* (vencimentos equânimes), *proteção* (saúde, segurança e seguridade nas fases ativa e pós-laboral), *representação* (sindicalização e demais direitos consagrados pela OIT) e *acesso à justiça* contra arbitrariedades porventura cometidas pelo Estado-empregador.

De outro lado, há distinções claras relativamente aos empregos do setor privado, dada a natureza pública dessas ocupações que se dão a mando do Estado e a serviço da coletividade, cujo objetivo último não é a produção de lucro, mas sim a produção de cidadania e bem-estar social. O emprego público não está fundado – conceitual e juridicamente – em relações contratuais tais quais aquelas que tipificam as relações de assalariamento entre trabalhadores e empregadores no mundo privado. Ao contrário, o servidor público estatutário possui uma relação de deveres e direitos com o Estado-empregador e com a própria sociedade, ancorada desde a CF-1988 no chamado Regime Jurídico Único (RJU).

Desta maneira, todos os aspectos apresentados e discutidos neste texto justificam a permanência de um regime diferenciado de contratação e gestão dos servidores públicos, um *regime jurídico único* (RJU) nos termos da Constituição Federal brasileira em vigor (cf. art. 39, caput, CF-1988). Com isso, uma verdadeira política nacional de recursos humanos no setor público deve ser capaz de promover e incentivar a *profissionalização da burocracia pública* a partir de um modelo reflexivo de gestão de pessoas e do desempenho institucional, atrelado diretamente ao ciclo laboral no setor público, tal qual visto em Cardoso Jr. e Pires (2020).

## 2. Escolarização no Setor Público Brasileiro

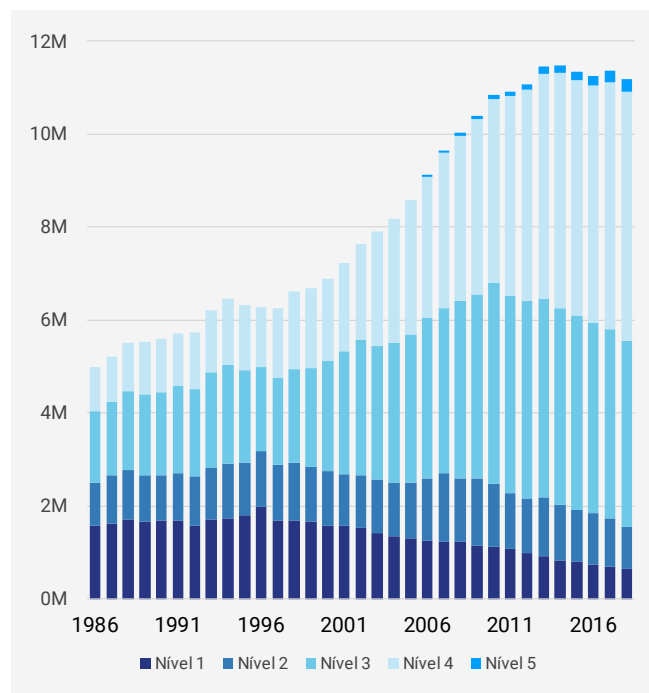
A prova de que o **serviço público brasileiro está em rota de profissionalização** e busca de mais eficiência, eficácia e efetividade, sobretudo desde a “reforma administrativa” induzida pela CF-1988,<sup>8</sup> é a constatação de que vem mudando para melhor a composição e o perfil demográfico e ocupacional da sua força de trabalho.

Não apenas ela tem passado por ciclos periódicos (ainda que insuficientes) de *rejuvenescimento, feminilização*<sup>9</sup> e *capacitação* ao longo do ciclo laboral no setor público, como tem se voltado, de modo crescente, mais para as atividades e funções finalísticas das diversas políticas públicas. Este fenômeno, por sua vez, vem acompanhado de aumento célere da escolarização dessa força de trabalho, algo que pode ser observado nos três níveis da federação e nas três esferas de poder da União, ao longo do período entre 1986 e 2018.

Em termos gerais, nota-se expansão considerável da escolarização das pessoas em vínculos públicos com ensino médio completo ou superior incompleto (nível 3 em todos os gráficos abaixo), nível superior completo (nível 4) e com alguma pós-graduação, mesmo que incompleta (nível 5).<sup>10</sup> Ao mesmo tempo, diminuição das pessoas em vínculos públicos com ensino fundamental

completo e médio incompleto (nível 2) e redução drástica das pessoas com ensino fundamental incompleto (nível 1) – gráfico 19.

**Gráfico 19 – Expansão dos vínculos públicos no Brasil, por nível de escolaridade (1986-2018)**



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

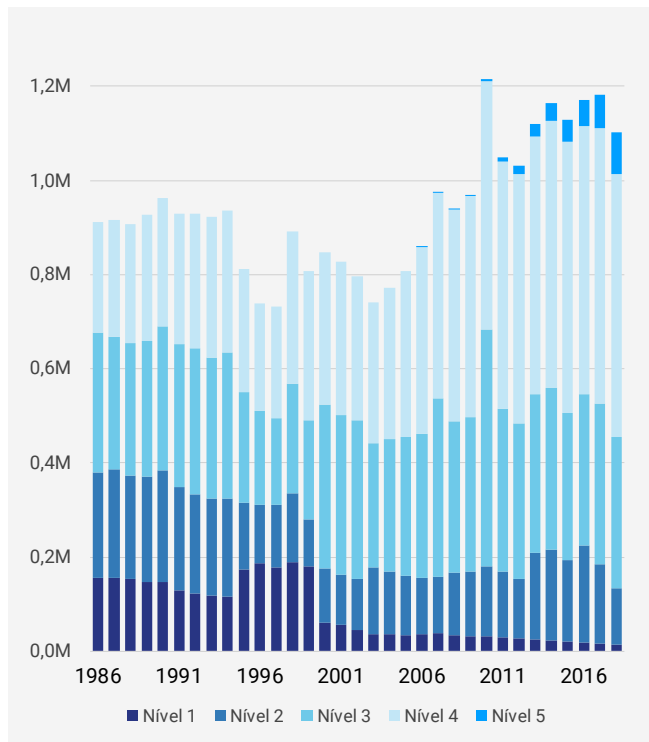
As tendências acima descritas são mais aguçadas no nível federal, onde se destacam os extremos, ou seja, aumento mais que proporcional dos níveis 4 (superior completo) e 5 (pós-graduação, mesmo que incompleta), ao mesmo tempo que redução, tendendo a zero, de pessoas com ensino fundamental incompleto (nível 1) – gráfico 20.

8 Da qual fazem parte a institucionalização: i) do regime jurídico único como modelo de contratação adequado à natureza e objetivos da função pública; ii) do concurso público como principal mecanismo de contratação e acesso aos cargos públicos; iii) da estabilidade relativa dos servidores após cumprimento de estágio probatório como etapa eliminatória dos certames realizados; iv) das diretrizes e princípios gerais de atuação e conduta contidos nos códigos de ética e na própria lei n. 8.112/1990 etc.

9 Esse aspecto pode parecer controverso, mas o fato é que estudos antropológicos e das áreas de educação e pedagogia têm mostrado que as mulheres, em termos profissionais, tendem a ser mais comprometidas, mais colaborativas e menos sujeitas à corrupção e desídia que os homens, tanto no setor público como no privado. No interior do setor público, é claro que, se por um lado, esses aspectos ajudam a cristalizar determinados estereótipos de gênero e uma certa divisão sexual e social do trabalho, por outro, já deveriam ser suficientes para permitir maiores níveis de progressão profissional e ocupacional em cargos de chefia, direção e comando por mulheres, como a redução do hiato salarial e das discriminações e assédios de vários tipos que ainda persistem contra elas no mercado laboral, inclusive no setor público.

10 O nível 1 compreende as pessoas com ensino fundamental incompleto, o nível 2 compreende as pessoas com fundamental completo e médio incompleto, o nível 3 as pessoas com ensino médio completo ou superior incompleto, o nível 4 compreende as pessoas com nível superior completo e o nível 5 compreende pessoas com alguma pós-graduação, mesmo que incompleta.

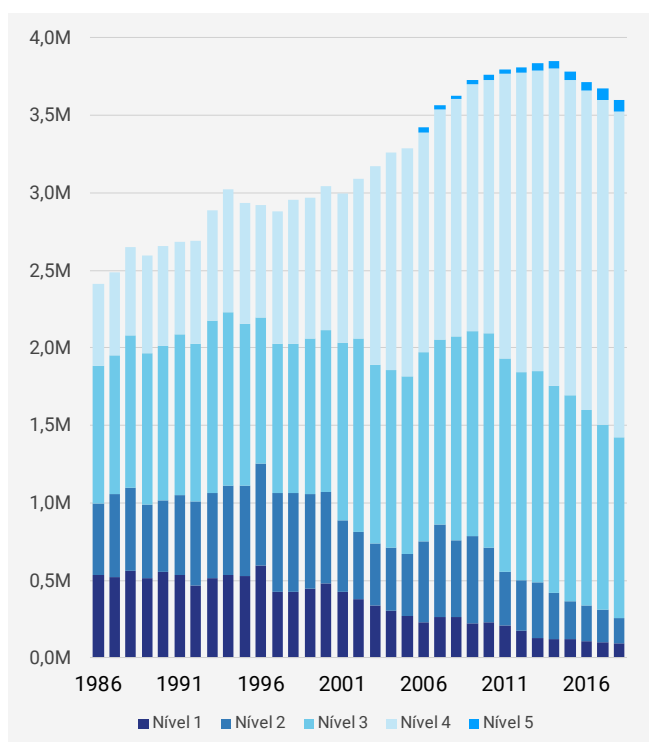
**Gráfico 20 – Expansão dos vínculos públicos federais, por nível de escolaridade (1986-2018)**



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

Já em âmbito estadual, as curvas apresentam comportamento mais parecido com as tendências gerais apontadas acima – gráfico 21.

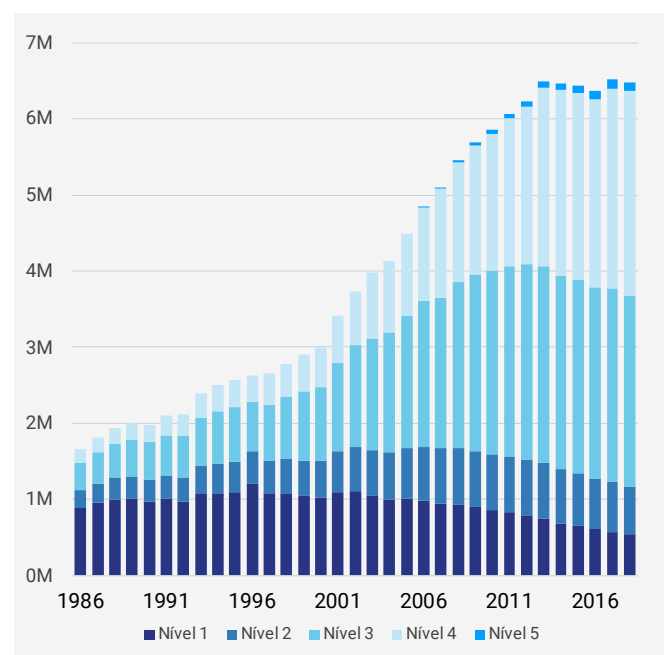
**Gráfico 21 – Expansão dos vínculos públicos nos estados, por nível de escolaridade (1986-2018)**



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

No âmbito municipal, por sua vez, as curvas seguem as mesmas tendências gerais, mas em ritmo de progressão menor nos extremos da escolarização, ou seja, crescimento menor do nível 5 (pós-graduação, mesmo que incompleta) e redução mais lenta do nível 1 (ensino fundamental incompleto). Em compensação, os níveis 3 (ensino médio completo ou superior incompleto) e 4 (ensino superior completo) apresentam crescimento muito rápido e expressivo ao longo do período de tempo considerado, em clara demonstração de que também no nível municipal toma corpo – e curso – o mesmo movimento de crescimento da escolarização média e consequente profissionalização da ocupação no setor público – gráfico 22.

**Gráfico 22 – Expansão dos vínculos públicos municipais, por nível de escolaridade (1986-2018)**



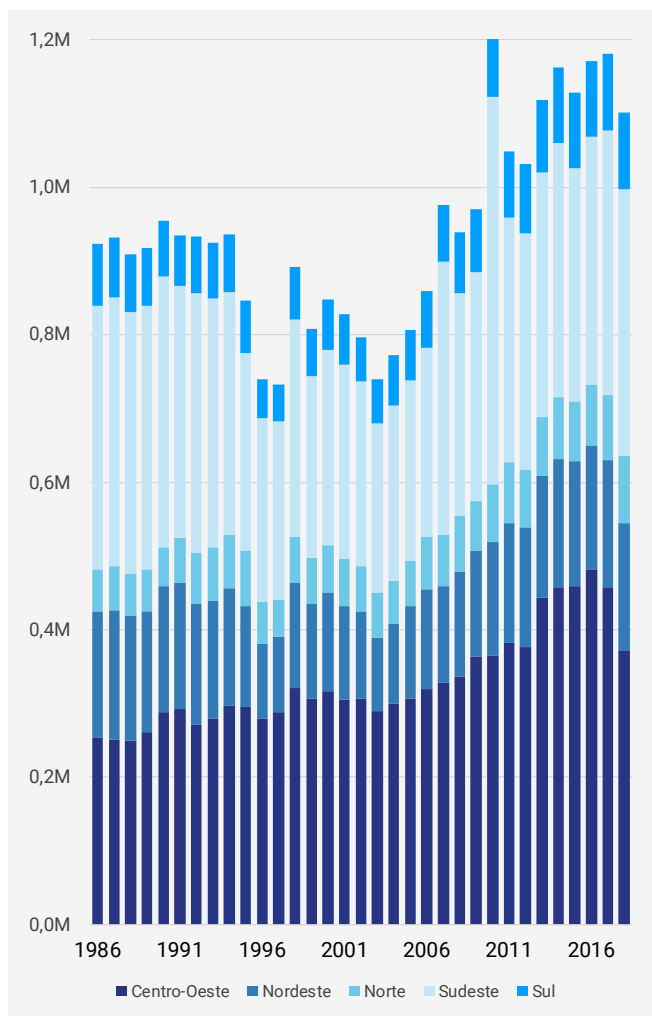
Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

A questão, neste ponto, é que ainda há no Brasil uma imensa heterogeneidade regional, que se reflete também na distribuição do emprego público pelo território. Em outras palavras, a questão é que, embora esteja em movimento um processo positivo e promissor de profissionalização do pessoal ocupado no setor público, vale dizer, de profissionalização das funções e políticas

públicas, esse fenômeno ainda é bastante díspare entre as regiões do país, razão pela qual, dentre outras, os serviços públicos possuem qualidade variada e a cobertura social é desigual.

Como era de se esperar, os vínculos públicos federais estão concentrados, em função da natureza e perfil dessas ocupações, proporcionalmente mais na região centro-oeste que nas demais regiões – gráfico 23.

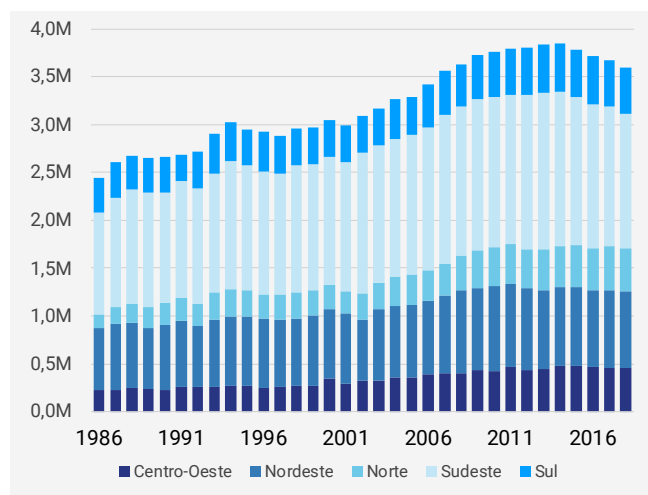
**Gráfico 23 – Expansão dos vínculos públicos federais, por grandes regiões (1986-2018)**



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

Os vínculos públicos estaduais, por sua vez, estão mais presentes em estados das regiões sudeste e nordeste, não à toa os estados mais populosos do país, e presentes de modo mais ou menos equivalente nas demais regiões (sul, centro-oeste e norte) – gráfico 24.

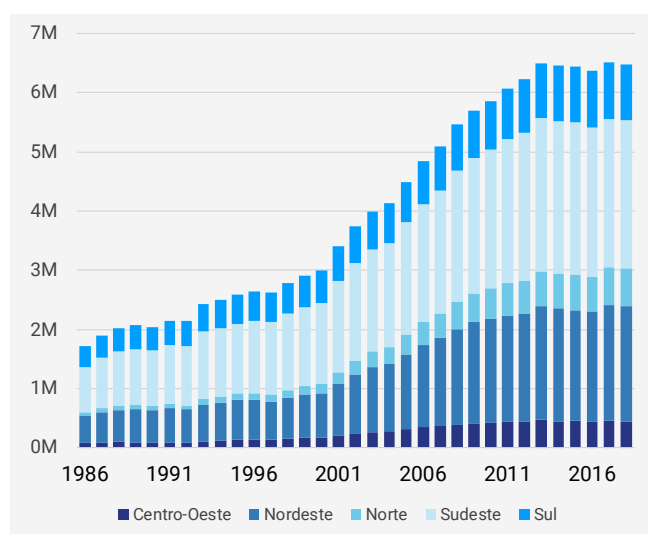
**Gráfico 24 – Expansão dos vínculos públicos estaduais, por grandes regiões (1986-2018)**



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

Por fim, em âmbito municipal, os vínculos públicos estão distribuídos de modo interessante: há uma grande concentração nas regiões sudeste e nordeste, acompanhando o fato de que, juntas, ambas as regiões possuem as maiores concentrações de municípios e populações do Brasil. Por outro lado, há crescimento de vínculos públicos de modo mais expressivo em municípios da região sul, enquanto a quantidade de vínculos em municípios da região norte superou, ao longo do tempo, a quantidade de vínculos presentes em municípios da região centro-oeste – gráfico 25.

**Gráfico 25 – Expansão dos vínculos públicos municipais, por grandes regiões (1986-2018)**



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

Em suma: a escolarização média das pessoas empregadas no setor público brasileiro está, portanto, acima da escolarização média das pessoas empregadas no setor privado. Isso acontece não apenas porque os requisitos de acesso via concursos públicos e a progressão nas carreiras exigem escolarização crescente ao longo de todas as etapas do ciclo laboral, mas também porque o setor público brasileiro, em todas as suas esferas de poder e de governo, exerce, sobretudo desde a CF-1988, grande poder de atração junto à população, mormente a mais jovem, que não encontra no setor privado nacional as mesmas condições favoráveis de trabalho, segurança e remuneração que ainda existem no setor público.

Em outras palavras: o emprego no setor público, em sua maior parte, não pode ser caracterizado como um oceano de privilégios; já o emprego no setor privado parece surgir, cada vez mais, em um oceano de heterogeneidades, desigualdades, inseguranças e precarização, ainda mais reforçadas desde as reformas trabalhista e previdenciária já em implementação.

### 3. Remuneração no Setor Público Brasileiro

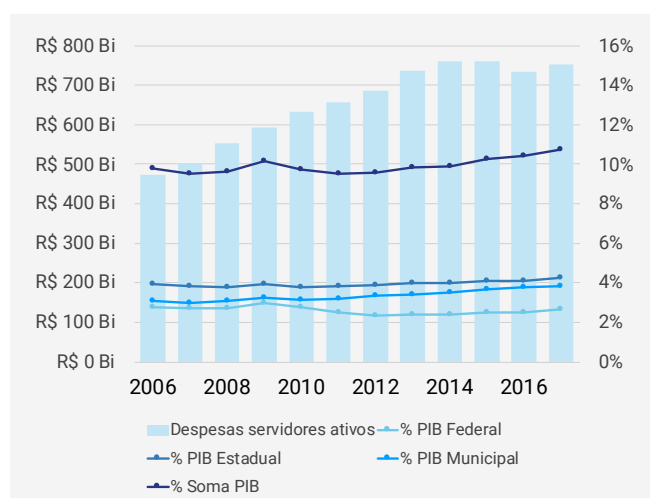
As provas de que o **Estado brasileiro não é caro** podem ser encontradas – e entendidas – no seguinte cruzamento de informações:

- a despesa global com o funcionalismo público no Brasil é baixa e está estável como proporção do PIB já há vários anos, em todos os níveis federativos – gráfico 26;
- a despesa com pessoal em âmbito federal jamais ultrapassou o limite prudencial da LRF desde 2000 – gráfico 27;
- a despesa com pessoal em âmbito federal é na verdade o terceiro maior com-

ponente do gasto público total (e não o segundo, como afirmam determinados segmentos), estando bem abaixo do gasto financeiro e tendo ritmo de crescimento muito menor que aquele – gráfico 28;<sup>11</sup>

- apesar de baixa, quando medida em relação à arrecadação tributária, à massa salarial do setor privado e ao produto interno bruto, a despesa com pessoal do setor público é ainda insuficiente para fazer frente às necessidades de mais pessoal ocupado em setores cruciais das políticas públicas, ainda mais considerando o passivo brasileiro em termos de heterogeneidades regionais, desigualdades sociais e necessidades nacionais em vários âmbitos da contemporaneidade; e
- a despesa global de pessoal, considerando os três níveis da federação e os três poderes da União, não possui distribuição interna uniforme e, pelo contrário, esconde níveis muito díspares de remunerações e condições de trabalho por esfera de governo e esfera de poder.

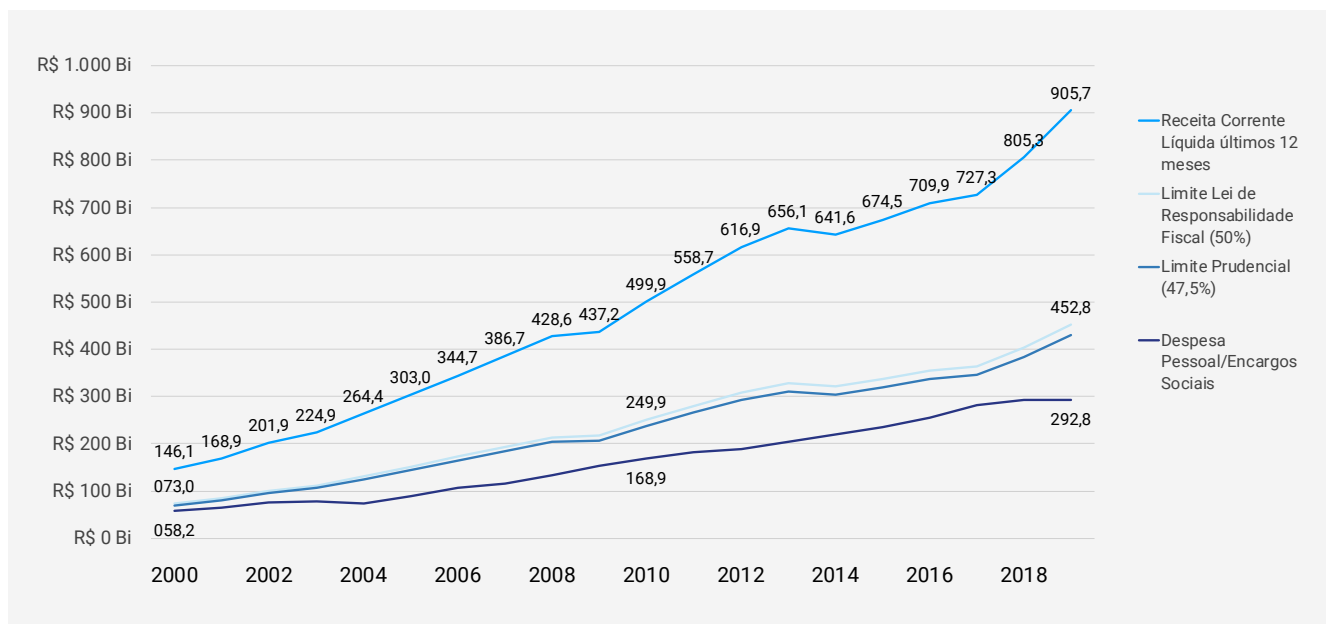
**Gráfico 26 – Despesa anual com servidores ativos e percentual com relação ao PIB (2006-2017)**



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

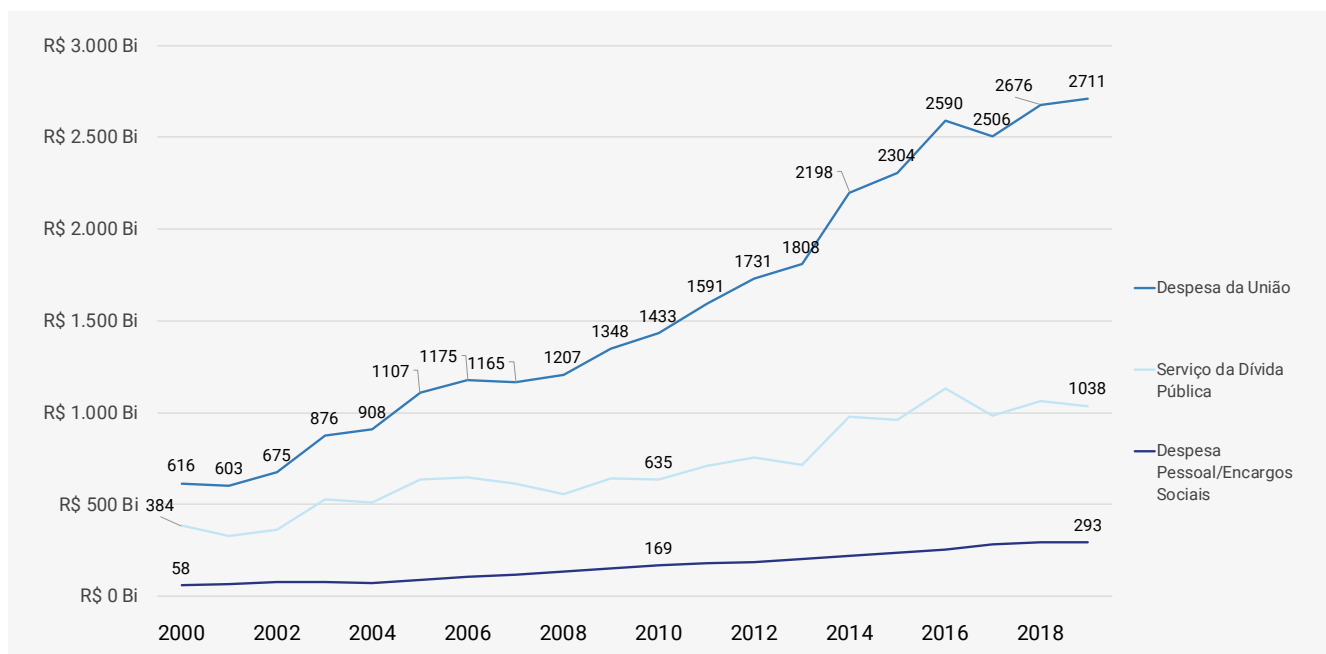
11 O primeiro componente do gasto público global é o gasto previdenciário, supostamente equacionado após três grandes reformas previdenciárias de cunho fiscal ao longo dos últimos anos.

**Gráfico 27 – Evolução da despesa com pessoal em âmbito federal, comparativamente aos limites legais da LRF e à RCL da União (2000-2019)**



Fonte: Receita Federal do Brasil, valores nominais, elaboração Paulo Lindsay, IBGE.

**Gráfico 28 – Evolução da despesa com pessoal em âmbito federal, comparativamente ao total de despesas da União e ao total dos pagamentos com juros e principal da Dívida Pública Federal (2000-2019)**



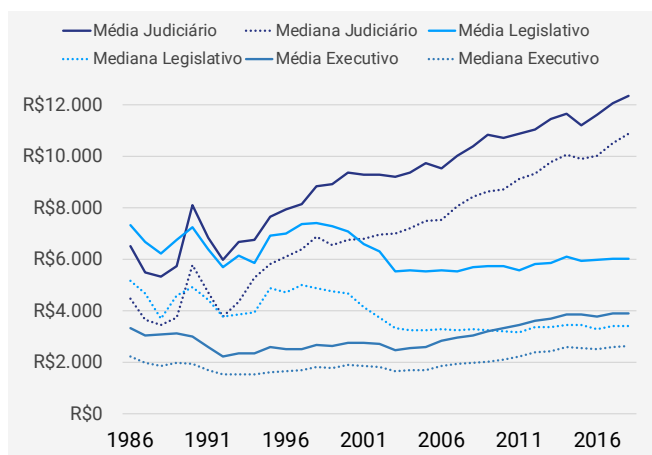
Fonte: Receita Federal do Brasil, valores nominais, elaboração Paulo Lindsay, IBGE.

Avançando, portanto, sobre o último dos itens apontados acima, vemos que a evolução das remunerações no setor público brasileiro como um todo, em termos reais, entre 1986 e 2018, foi maior no poder judiciário, cujo patamar saltou de aproximadamente R\$ 6 mil para R\$ 12 mil por mês em média.

Em segundo lugar está o poder legislativo, cujo patamar oscilou de R\$ 7 mil para R\$ 6 mil em média por mês, seguido pelas remunerações do poder executivo, que oscilaram sempre abaixo dos R\$ 4 mil de média mensal ao longo de todo o período considerado – gráfico 29.



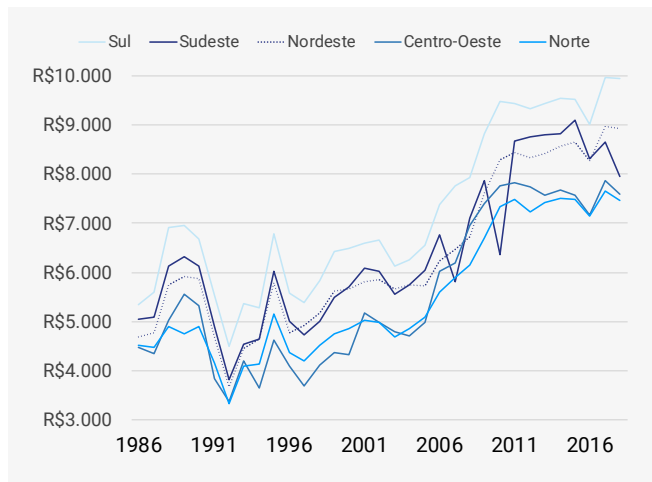
## Gráfico 29 – Evolução real da remuneração no setor público, por Poderes (1986-2018)



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

Quando olhamos as mesmas informações de modo desagregado, por esfera de poder, nível federativo e grandes regiões do país, vemos que as remunerações do poder executivo federal saltaram, entre 1986 e 2018, de um patamar relativamente homogêneo entre regiões, variando entre R\$ 4.500 (regiões norte e centro-oeste) e R\$ 5.500 (região sul) para um patamar mais elevado e mais disperso, no qual despontam novamente as regiões norte e centro-oeste com as menores remunerações médias (ao redor de R\$ 7.500 cada uma) e novamente a região sul com patamar remuneratório na casa dos R\$ 9.900 de média mensal – gráfico 30.

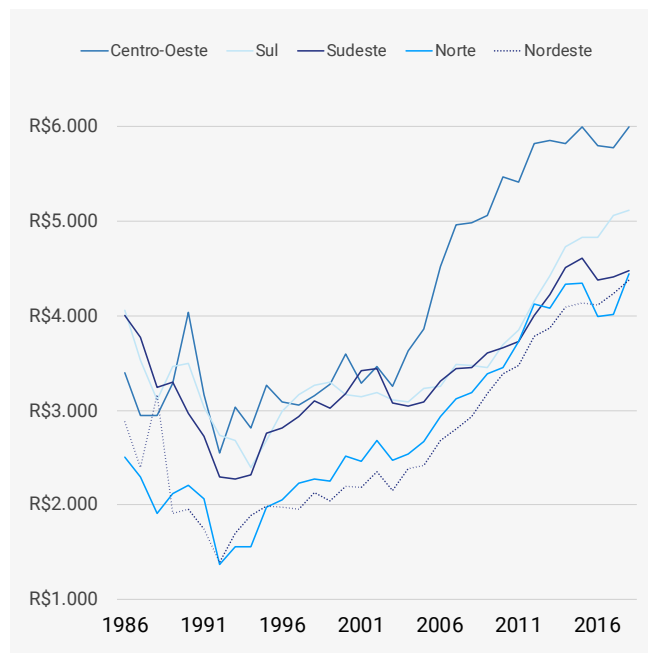
## Gráfico 30 – Remunerações dos vínculos públicos do Poder Executivo Federal, por grandes regiões (1986-2018)



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

O mesmo tipo de gráfico, aplicado apenas ao poder executivo estadual, mostra a mesma tendência geral de crescimento das remunerações médias reais em todas as regiões do país, mas com algumas diferenças em relação ao nível federal. Uma delas é que há um declínio das remunerações entre 1986 e 1992, a partir de quando começa uma recuperação relativa, de magnitude e intensidade desiguais entre as cinco regiões. Enquanto a região centro-oeste, puxada pelo Distrito Federal, descola-se para cima das demais regiões a partir de 2004, as demais aproximam-se entre si em termos remuneratórios médios. Outra diferença importante é que os patamares inicial e final de remunerações médias reais já são visivelmente menores em âmbito estadual, quando comparados com o âmbito federal – gráfico 31.

## Gráfico 31 – Remunerações dos vínculos públicos do Poder Executivo estadual, por grandes regiões (1986-2018)

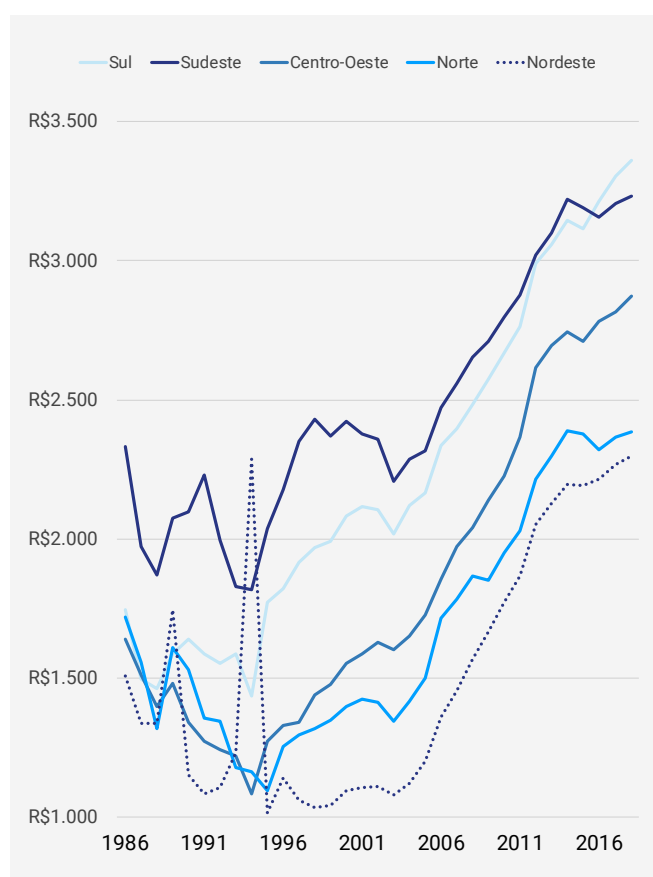


Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

Em termos municipais, por sua vez, as diferenças são ainda maiores entre este nível federativo e os demais. Há um declínio de remunerações que, neste caso, dura até 1994, e embora haja tendência de crescimento médio real das remunerações no poder executivo municipal a partir deste ponto, isso aconte-

tece em patamares ainda menores e muita dispersão entre as regiões. De tal modo que no último ano da série, em 2018, os funcionários municipais das regiões sul e sudeste possuíam rendimentos médios mensais de pouco mais que R\$ 3 mil cada, enquanto nos municípios das regiões norte e nordeste o padrão remuneratório era de apenas pouco mais que R\$ 2 mil – gráfico 32. Tais valores, diga-se de passagem, são bastante próximos – ou até mesmo inferiores em algumas localidades – ao salário real médio do setor privado nacional, segundo dados do IBGE.

**Gráfico 32 – Remunerações dos vínculos públicos do Poder Executivo municipal, por grandes regiões (1986-2018)**

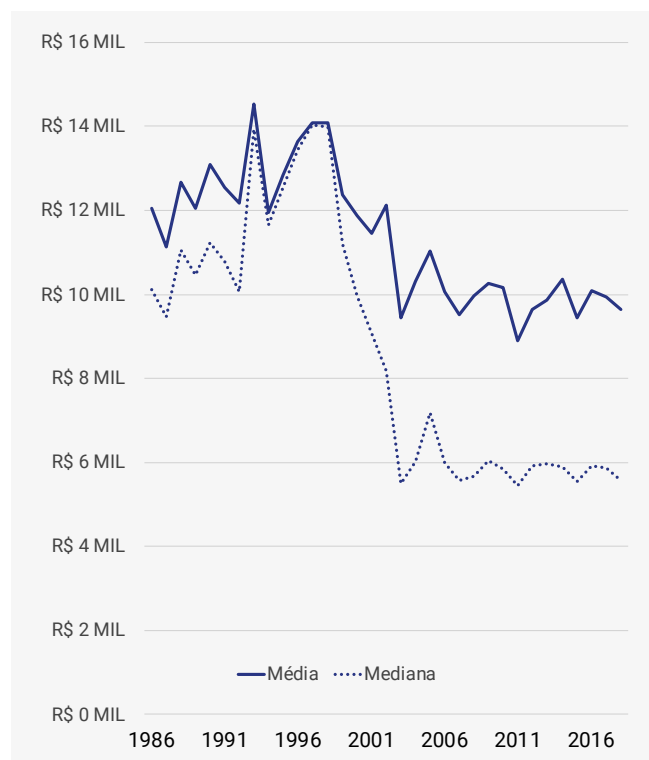


Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

No que se refere ao poder legislativo, nota-se em âmbito federal um patamar de remunerações médias mensais entre R\$ 12 mil e R\$ 10 mil, em termos reais, entre os anos de ponta da série, o único caso, dentre todos os

analisados aqui, em que podemos ver uma redução – ao invés de aumento – do padrão remuneratório vigente – gráfico 33. Mas ainda assim, em um nível que é inferior apenas ao padrão remuneratório do poder judiciário, tal como exposto na sequência.

**Gráfico 33 – Evolução real da remuneração do Poder Legislativo Federal (1986-2018)**

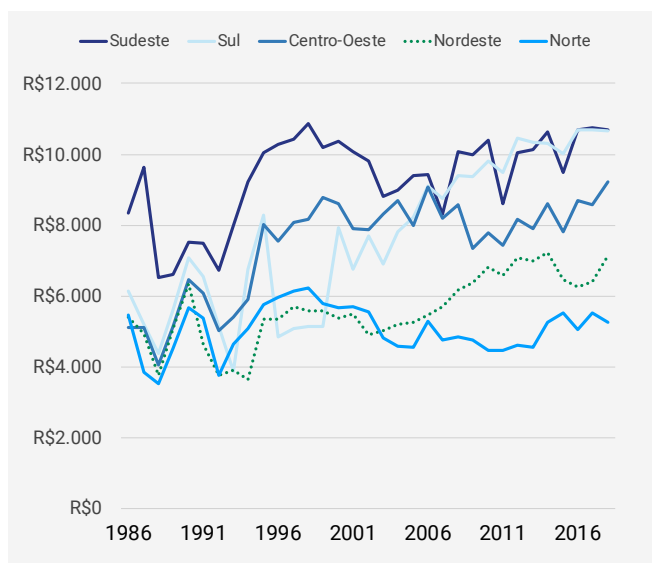


Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

Ainda no que se refere ao poder legislativo, vê-se que o mesmo padrão errático de comportamento remuneratório real ao longo do tempo se verifica também nos âmbitos estadual e municipal. A diferença entre as três esferas de governo está localizada, sobretudo, nos patamares de remuneração em cada caso e na dispersão entre as cinco regiões do país.

A remuneração média mensal real é maior no âmbito estadual que municipal, mas enquanto nos estados da região norte esse patamar está ao redor dos R\$ 5 mil mensais, nas regiões sul e sudeste ele chega aos R\$ 10 mil em média – gráfico 34.

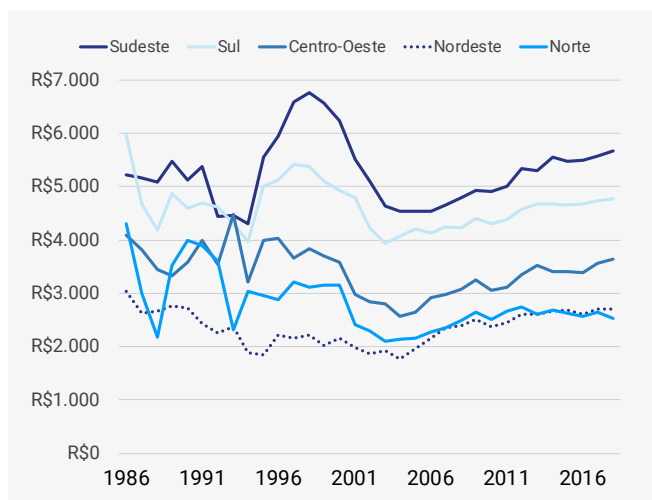
**Gráfico 34 – Remunerações dos vínculos públicos do Poder Legislativo estadual, por grandes regiões (1986-2018)**



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

Já no caso do poder legislativo municipal, enquanto o patamar remuneratório dos funcionários das câmaras legislativas dos municípios das regiões norte e nordeste gira em torno de R\$ 2.500 por mês em média, nos municípios da região sudeste ele chega a pouco mais de R\$ 5.500 – gráfico 35. Ainda assim, isso significa a metade do que recebem os trabalhadores do poder legislativo estadual e cerca de um quarto do que recebem os do poder legislativo federal.

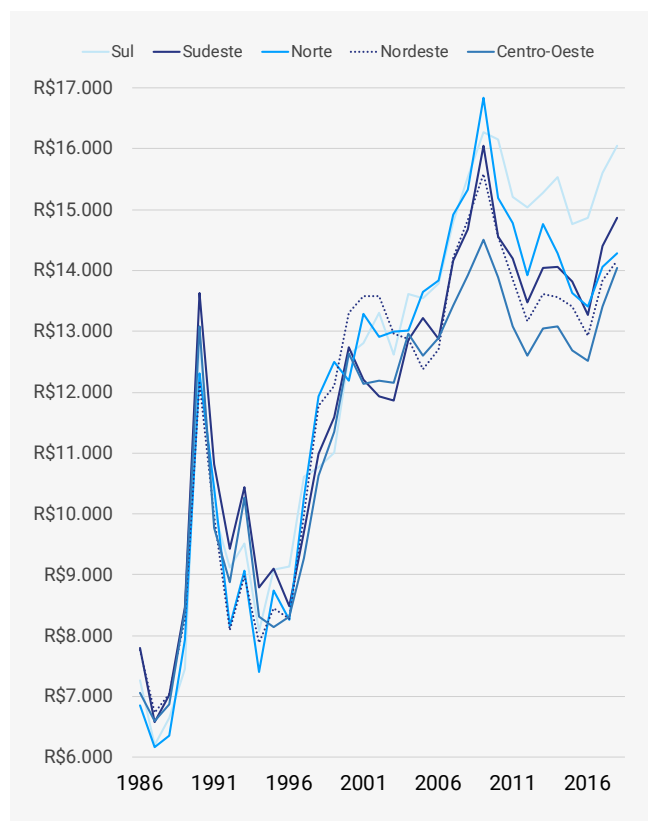
**Gráfico 35 – Remunerações dos vínculos públicos do Poder Legislativo municipal, por grandes regiões (1986-2018)**



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

Por fim, olhando mais de perto os valores das remunerações do poder judiciário, vemos que no plano federal há uma tendência notória de crescimento médio mensal real, entre 1986 e 2018, com a característica específica de que isso acontece com pouca dispersão entre as cinco regiões do país ao longo do tempo, se bem que um pouco maior no final da série que no seu início. O patamar remuneratório transita de aproximadamente R\$ 6 mil para algo como R\$ 16 mil em 2010, a partir de quando sofre um rebaixamento para a casa dos R\$ 14 mil em 2018 – gráfico 36.

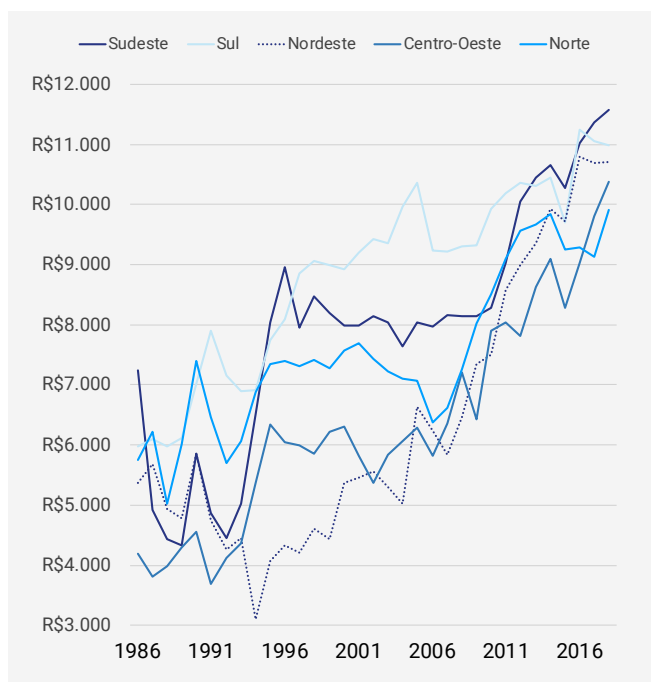
**Gráfico 36 – Remunerações dos vínculos públicos do Poder Judiciário Federal, por grandes regiões (1986-2018)**



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

Já no que tange ao poder judiciário estadual, nota-se um crescimento das remunerações em patamares médios reais um pouco inferiores que os encontrados em âmbito federal, mas com uma dispersão bem maior entre as regiões – gráfico 37.

### Gráfico 37 – Remunerações dos vínculos públicos do Poder Judiciário estadual, por grandes regiões (1986-2018)



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

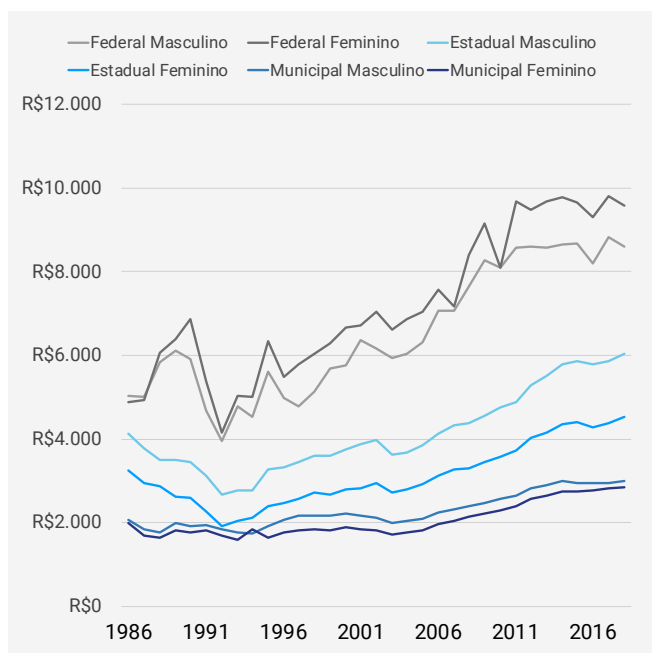
Antes de terminar essa seção, dois outros recortes analíticos são importantes. Tal como feito na seção 1 sobre ocupação no setor público, também aqui vamos discorrer sobre a composição e evolução dos vínculos públicos por sexo, bem como sobre a composição e evolução dos vínculos por tipo de regime de contratação: se estatutário, celetista ou temporário. Essas informações adicionais são importantes para mostrar que as heterogeneidades de ocupação e escolarização, presentes no interior do setor pú-

blico brasileiro e descritas até aqui, acontecem também com relação às remunerações médias mensais, quando vistas pelas óticas de gênero e de regime de contratação. Para além, portanto, dos recortes tradicionais por esfera de governo, esfera de poder e grandes regiões, como constatado acima.

Do ponto de vista de sexo, fica clara a discrepância salarial entre homens e mulheres, sobretudo nos níveis federal e estadual de governo. Essa diferença remuneratória aparece a favor das mulheres no âmbito federal de governo, mas isso se deve ao fato de que os dados abaixo incluem os militares, cuja quantidade elevada de jovens masculinos de baixa patente e baixa remuneração joga a média salarial masculina para baixo da média feminina no âmbito do poder executivo federal apenas.<sup>12</sup> Ou seja, quando se isola o efeito estatístico causado pelo peso do contingente militar, formado predominantemente por homens de remunerações baixas, o perfil remuneratório/discriminatório favorável aos homens volta a ser observado também no âmbito do poder executivo federal, tal como já acontece a favor dos homens nos níveis estadual e municipal. Mas note-se que no nível municipal a diferença remuneratória entre homens e mulheres é menor que nos demais níveis da federação, em grande medida porque o patamar salarial já é bem mais baixo, para ambos os sexos, nos municípios – gráfico 38.

12 Na Nota Técnica *Remunerações dos servidores civis ativos do Executivo federal (1999-2020)*, de Felix Lopez e José Teles Mendes, ainda no prelo, é feito um exercício comparativo entre as remunerações médias mensais reais entre homens brancos, mulheres brancas, homens negros e mulheres negras, considerando apenas os vínculos públicos civis, entre 1999 e 2020, do poder executivo federal (ou seja, deixando de fora o efeito estatístico causado pelos militares), no qual se acha a seguinte situação: “Em 1999, por exemplo, o salário líquido médio de um homem branco é 1,24 vezes mais alto que o de uma mulher branca. Em 2020, essa razão é de 1,13 vezes. Entre 1999 e 2020, portanto, houve ligeira queda da diferença salarial proporcional entre homens brancos e mulheres brancas, acompanhada por aumento da distância entre os primeiros e os homens negros, e queda com relação às mulheres negras. Os valores apontam também a interseção entre cor e raça para compreender aspectos da estratificação salarial e status ocupacional no Executivo federal. Por haver isonomia salarial entre cargos, o que ocorre é que a distribuição desigual desses atributos adscritivos (cor e sexo) se combina com atributos adquiridos (escolaridade, por exemplo), para explicar a distribuição das pessoas entre cargos com diferentes remunerações médias ou tipos de vínculos de trabalho. Em fevereiro de 2020, por exemplo, 62% dos servidores civis ativos do Executivo federal com nível superior eram brancos, frente a 30% de negros, enquanto, entre os que tinham até o Ensino Fundamental, 53% eram negros e 28%, brancos.”

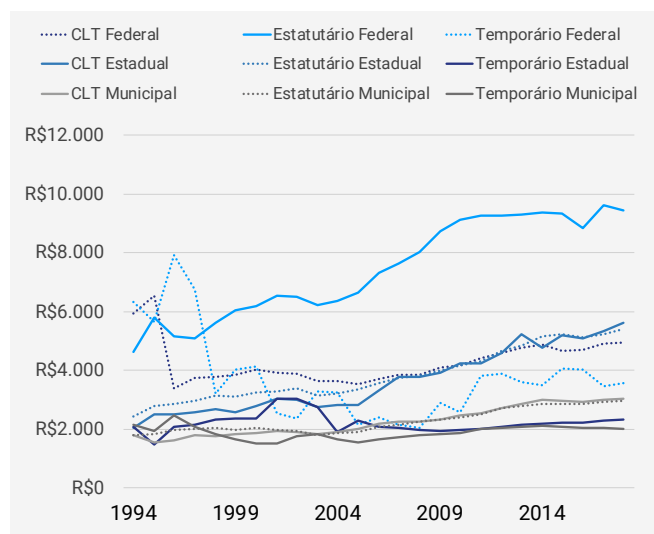
**Gráfico 38 – Evolução real da remuneração média segundo os 3 níveis da federação, por sexo (1986-2018)**



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

Já em relação aos tipos de regimes de contratação, vê-se que os trabalhadores celetistas no setor público ganham, em termos médios mensais reais, um pouco mais que os temporários no setor público, em cada um dos três níveis federativos. Mas chama atenção o fato de que, com exceção dos trabalhadores contratados em regime estatutário em nível federal, que percebem as maiores remunerações médias mensais dentre todos os tipos reunidos aqui, todos os demais trabalhadores – mesmo os estatutários em níveis estadual e municipal – disputam remunerações muito mais próximas entre si. Em particular, destaque-se, negativamente, o fato de que até mesmo os trabalhadores temporários federais ganham, em termos médios mensais reais, mais que os trabalhadores municipais empregados por quaisquer dos regimes de contratação – gráfico 39.

**Gráfico 39 – Evolução real da remuneração média segundo os 3 níveis da federação e os 3 tipos de contratação (1994-2018)**



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

Como dito acima na seção 1, embora essas formas menos adequadas (celetistas e temporários) tenham ainda pouca expressão quantitativa no total da ocupação, vem ganhando espaço em anos recentes, sobretudo nos níveis estadual e municipal, mas também em nível federal, o que sugere estar em curso um processo de terceirização e precarização que resiste ao tempo. Pior que isso, tal processo se vê agora reforçado por meio da PEC 32/2020, que propõe diversificar – flexibilizando e precarizando – as formas de contratação e demissão no setor público.<sup>13</sup>

Na outra ponta da distribuição de regimes de contratação e de patamares de remuneração, reside um segmento de servidores públicos que pode ser considerado a *elite salarial* do funcionalismo.<sup>14</sup> Este segmento, de fato, carece de maior visibilidade pública e controle social, até porque, embora seja a exceção e não o padrão remuneratório no setor público, tais casos vêm sendo usados e manipulados pelo atual governo,

13 Sobre os riscos jurídicos da PEC 32/2020 ver Fonacate (2020).

14 Como dito em Nunes (2020), apesar do termo *elite* possuir conotações coloquiais tanto positivas (para se referir àquilo que há de melhor, como elite esportiva ou atiradores de elite, por exemplo) quanto negativas (para se referir pejorativamente a determinados grupos ou situações sociais), neste trabalho *elite* é utilizado como conceito que descreve grupos minoritários de poder e/ou prestígio, geralmente responsáveis pelo controle de recursos ou processos decisórios relevantes, como no caso da elite salarial do setor público.

congresso e grande mídia como justificativa (ilegítima, ilegal e imoral) pela aprovação da PEC 32/2020, não raras vezes em comparações espúrias com as remunerações do setor privado.

Mas sempre que se utilizam comparações metodologicamente adequadas, constata-se que:

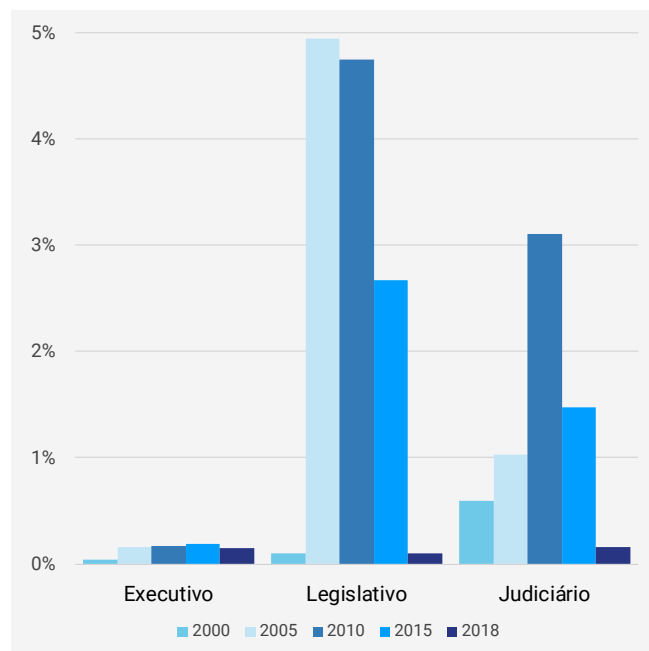
- as remunerações do setor público nacional são muito heterogêneas e predominantemente baixas, ou equivalentes, quando comparadas às remunerações do setor privado;
- as maiores discrepâncias em relação ao setor privado se concentram apenas entre os 10% mais bem pagos e nas carreiras jurídicas, de representação externa, tribunais de contas, atividades de fiscalização e nos altos escalões da administração presentes nos três poderes, Ministério Público e Tribunal de Contas da União; e
- se retirarmos da folha de pagamentos os profissionais da área jurídica do setor público, a diferença de rendimentos entre este e o setor privado cai de 13% para 4% apenas.<sup>15</sup>

Diante disso, onde estão os supostos privilégios de remuneração no serviço público federal?<sup>16</sup> Valendo-se do teto constitucional de remuneração do funcionalismo público, dado pela remuneração dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), o critério aqui utilizado foi adotar como ponto de corte o

subsídio mais alto recebido por um ministro em 2018, a preços de dezembro de 2019.<sup>17</sup> A partir daí, foram considerados os vínculos cuja média mensal das remunerações, em cada ano, foi superior à média mensal do subsídio mais alto recebido por um ministro do STF.

Utilizando esse critério, a quantidade de vínculos com remuneração acima do limite constitucional, ao contrário do que muitas vezes se imagina, está muito longe de ser exorbitante. Ao contrário, trata-se de um grupo bastante minoritário em termos remuneratórios – gráfico 40.

**Gráfico 40 – Proporção de vínculos públicos acima do teto constitucional do funcionalismo**



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro, Ipea. Elaboração Wellington Nunes.

15 Sobre as supostas discrepâncias de remuneração entre setores público e privado, ver Sacchet (2020). Ainda quanto às remunerações, um estudo encomendado pelo governo brasileiro ao Banco Mundial e publicado em novembro de 2017, mostrou que: i) o funcionalismo público nacional não era grande para os padrões internacionais; e ii) que as remunerações dos servidores públicos eram, em média, 17% maiores do que as do setor privado. Além disso, o documento mostra que os prêmios salariais se concentravam nas esferas estadual (31%) e federal (67%). Na esfera federal, essa diferença é puxada pra cima justamente por conta do peso das remunerações da elite salarial no setor público. Na esfera municipal, por sua vez, os salários dos servidores estavam, em média, 1% abaixo dos praticados no setor privado (Banco Mundial 2017, p. 45-46).

16 Esse trecho final dessa seção utiliza trechos, com autorização, de Nunes (2020), isentando-o por erros e omissões remanescentes.

17 O valor mensal médio do maior subsídio recebido por um ministro do STF em 2018, corrigido pelo INPC de dezembro de 2019, foi de R\$ 40.501,00. Todas as remunerações médias também foram consideradas a preços de dezembro de 2019.

Portanto, não se trata de argumentar que a proporção de vínculos públicos federais com remuneração acima do teto do funcionalismo seja irrelevante; trata-se, sim, de dar ao fenômeno o destaque que ele de fato possui. Dito de outro modo, se o objetivo de uma eventual reforma administrativa for, de fato, combater *privilégios*,<sup>18</sup> as remunerações mais altas do funcionalismo não podem ficar de fora. Neste ponto, basta lembrar que a efetiva aplicação do teto salarial, aliás, dispensa qualquer mudança constitucional, já que o limite está inscrito na CF-1988.<sup>19</sup>

Em síntese: é fundamental realizar ajustes remuneratórios no setor público, levando em consideração os determinantes e as especificidades presentes em cada nível federativo de governo (Federal, Estadual e Municipal), bem como atentando para as situações discrepantes em cada poder da União (Judiciário, Legislativo e Executivo). Fazendo isso, a maioria dos problemas remuneratórios discrepantes poderia ser resolvido simplesmente aplicando-se, sem exceções, o teto remuneratório do setor público a cada nível da federação e poder da república.

Além disso, é preciso eliminar ou diminuir drasticamente os adicionais de remuneração que muitas vezes se tornam permanentes em vários casos, distorcendo para cima os valores efetivamente pagos a uma minoria de servidores e funções privilegiadas.

Isso tudo para dizer que os problemas de remuneração, alardeados pela atual área econômica do governo por meio da grande mídia e base parlamentar, são a exceção e não a regra dentro do funcionalismo público, em qualquer recorte analítico que se queira utilizar.

#### 4. Desempenho no Setor Público Brasileiro

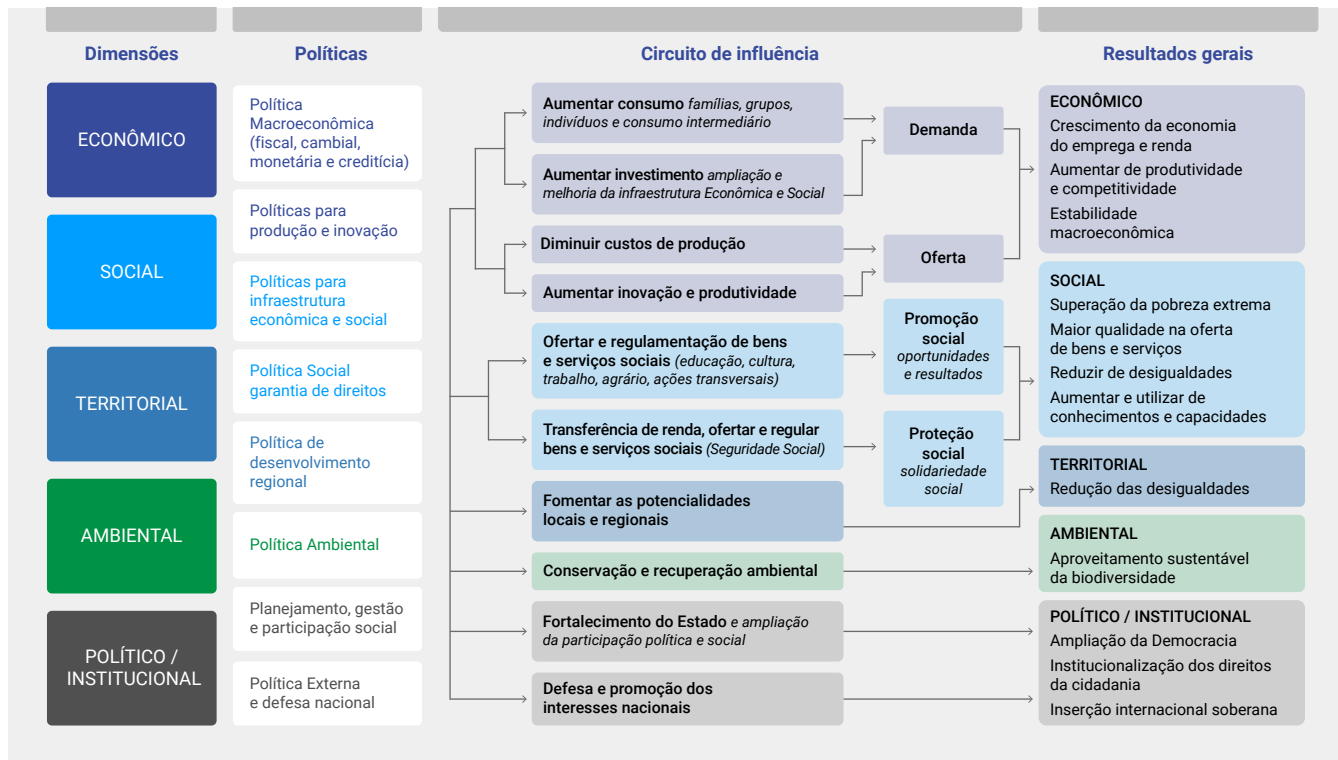
A prova de que o **Estado brasileiro é eficiente**, pelo menos em proporção muito maior do que sugerem os ideólogos do governo e os propagandistas da grande mídia, pode ser encontrada nas informações das figuras 1 e 2 sobre o raio de abrangência da atuação estatal, durante a década 2004 e 2014, bem como nos dados do gráfico 41 e tabelas 1, 2 e 3 abaixo.

---

18 É digno de nota que alguns dos “*privilégios*” que a PEC 32/2020 anuncia que pretende combater – como adicional por tempo de serviço, licença-prêmio e aposentadoria compulsória como modalidade de punição – já deixaram de existir no serviço público federal há mais de 20 anos, embora permaneçam em alguns casos no âmbito subnacional. Esses componentes adicionais e indenizatórios das remunerações são deliberadamente usados de modo pejorativo no discurso oficial da reforma para cristalizar uma ideia de abusos, ilegalidades e imoralidades no interior do setor público, prestando-se, com isso, a produzir uma visão negativa do Estado e dos próprios servidores junto à opinião pública e classe política, com o intuito de minimizar resistências, angariar apoios (sobretudo da grande mídia diretamente interessada nesta pauta) e, assim, facilitar a tramitação e aprovação das penalidades contidas na PEC 32/2020. Que fique claro: uma coisa são os excessos e jeitinhos que de fato ainda existem em fração minoritária de cargos e carreiras espalhadas pelos três níveis de poder e de governo no Brasil, e que evidentemente precisam ser identificados e extirpados. Outra coisa, bem diferente e legítima, são determinados componentes das remunerações a que a maior parte dos servidores tem direito e que, não obstante, precisam ser computados como elementos integrantes de suas remunerações correntes, e assim considerados para fins de aplicação do teto remuneratório de caráter constitucional. Para uma especificação detalhada dos componentes que integram as remunerações dos servidores públicos, diferenciando os valores que devem integrar as remunerações mensais daqueles que não o devem, ver o manual de orientação da RAIS (2019).

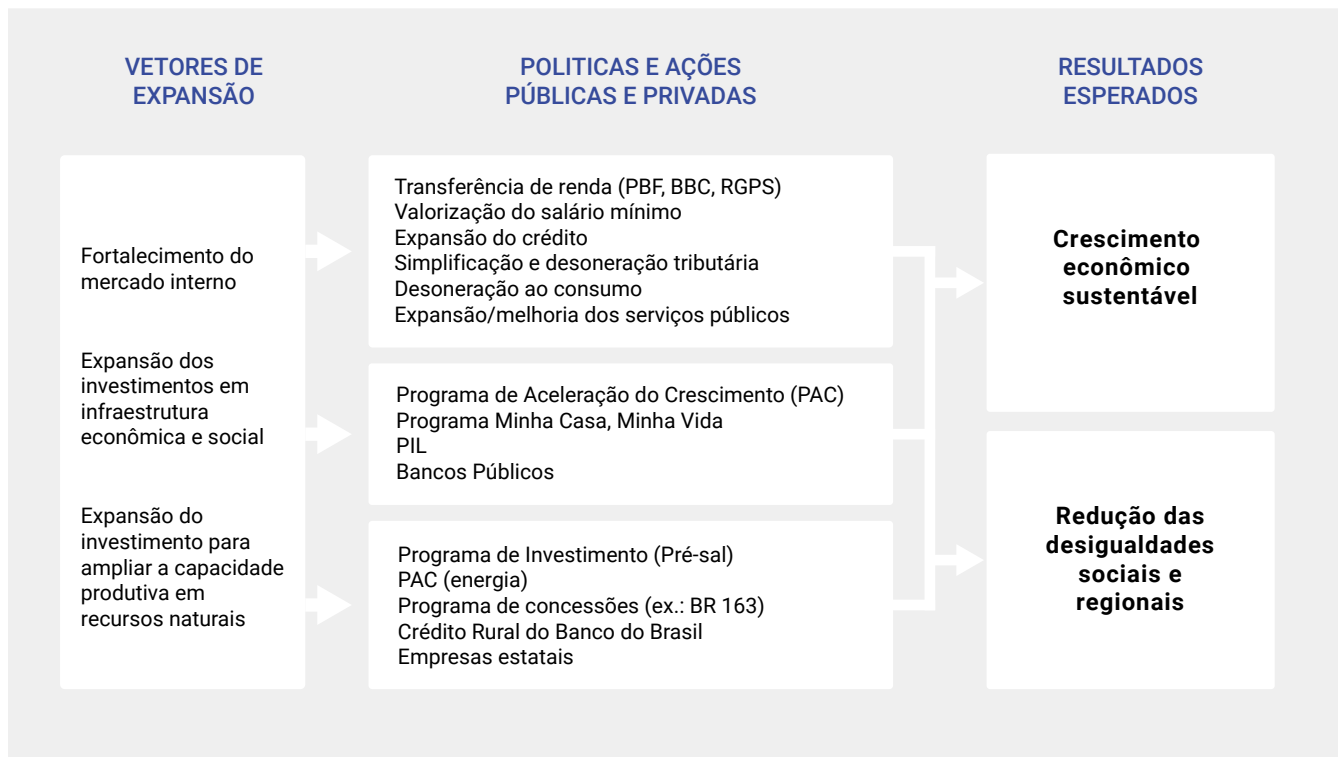
19 Tanto é que o PL 6726/2016, que já tramitou no Senado em 2017, recentemente entrou em discussão na Câmara dos Deputados. Um dos aspectos fundamentais do projeto original é que, além do salário-base, indenizações, subsídios, verbas de representação, abonos, gratificações, prêmios, horas-extras, auxílios moradia etc. também passem a fazer parte do cálculo para o teto remuneratório constitucional. Isso porque, atualmente, em muitas categorias, essas rubricas são excluídas da conta, permitindo a existência dos salários acima do teto. Nesses casos, o instituto do abate-teto (Lei 8.852/94) para restringir as remunerações ao teto constitucional acaba não conseguindo ser efetivo.

**Figura 1 – Dimensões do desenvolvimento, políticas públicas e resultados gerais da estratégia, 2004 a 2014**



Fonte: Ministério do Planejamento, Relatório Anual de Avaliação do PPA, vários anos. Elaboração: Jorge Abrahão de Castro.

**Figura 2 – Dimensão econômica da trajetória de desenvolvimento brasileiro, 2004 a 2014**



Fonte: Ministério do Planejamento, Relatório Anual de Avaliação do PPA, vários anos. Elaboração: Jorge Abrahão de Castro.

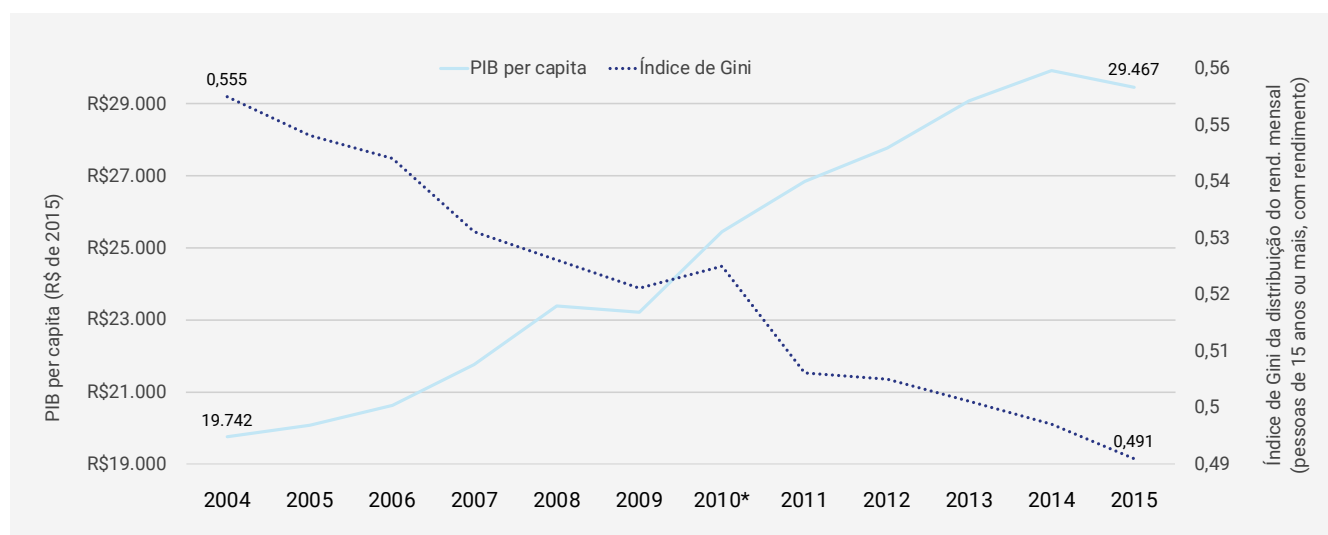
As figuras 1 e 2 mostram, de forma esquemática e didática, o arranjo institucional de políticas públicas que vigorou no Brasil no período entre 2004 e 2014. Esse arranjo institucional revela ao menos duas coisas importantes sobre a relação entre Estado e desenvolvimento na contemporaneidade, quais sejam:



- a complexificação do desenvolvimento exige uma atuação programática do Estado em âmbitos da economia, da sociedade e do meio-ambiente que vão muito além do simples manejo da política macroeconômica; e
- a despeito disso, o arranjo vigente nesse período mostra ser capaz ao Estado organizar a sua atuação de modo minimamente planejado e coordenado, com intencionalidade e direcionalidade estratégica, de forma que a implementação conjunta e simultânea de diversas

políticas públicas, consistentes e persistentes no tempo e no espaço nacional, tais como as listadas na figura 1, informadas por um projeto de crescimento econômico como o sugerido pela figura 2, foram capazes de produzir, como resultado agregado, uma combinação virtuosa entre crescimento da renda *per capita* e decréscimo do índice de Gini, que mede a desigualdade de renda no interior do mundo do trabalho – gráfico 41.

**Gráfico 41 – Combinação virtuosa entre crescimento do PIB per capita e decréscimo do índice de Gini (2004-2015)**



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

Note-se que esse resultado – desejável em qualquer projeto de desenvolvimento nacional, mas historicamente raro e difícil de ser obtido por obra apenas das forças de mercado – fez-se possível, no caso brasileiro recente, em função de uma combinação politicamente deliberada entre programas de estímulo e indução do crescimento econômico (por meio da reativação do crédito pessoal para consumo e do crédito empresarial produtivo em dimensões e condições adequadas, recuperação do investimento público por meio dos fundos e bancos públicos, bem como das empresas estatais estratégicas etc.), e programas ativos de estruturação e fortalecimento do mercado

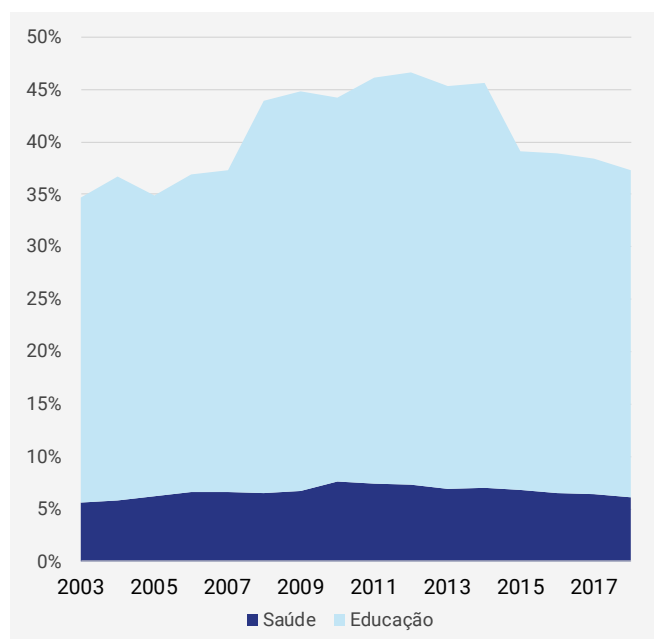
consumidor doméstico, associados a programas de expansão e fortalecimento do gasto social relacionado à educação pública e ao tripé da seguridade social, vale dizer: saúde pública (SUS), previdência pública (INSS) e assistência social (BPC, segurança alimentar e transferências diretas de renda monetária à população mais pobre e vulnerável por meio do programa bolsa-família).

Tudo isso, é bom que se diga, com crescimento modesto da ocupação e do gasto com pessoal no setor público nacional, tal como evidenciamos por meio das seções anteriores deste trabalho. A rota de profissionalização das políticas públicas e dos seus servidores explica, juntamente com o aumento dos

dispêndios globais (orçamentários e extra-orçamentários) na implementação finalística das políticas prioritárias, o significativo aumento de cobertura social e de acesso da população e empresas ao rol de bens e serviços públicos pelo país. Explica, igualmente, os ganhos de produtividade, eficiência, eficácia e efetividade a eles relacionados.

Dois exemplos setoriais são eloquentes a esse respeito. Nas áreas da saúde e, sobretudo, em educação, há grande participação relativa de ambas no total da ocupação, tanto em nível estadual como municipal. Nos estados, saúde representa cerca de 6% da ocupação total nesse nível da federação, enquanto educação soma pouco mais que 30% – gráfico 42.

**Gráfico 42 – Expansão dos vínculos públicos estaduais nas áreas de saúde e educação (2003-2018)**

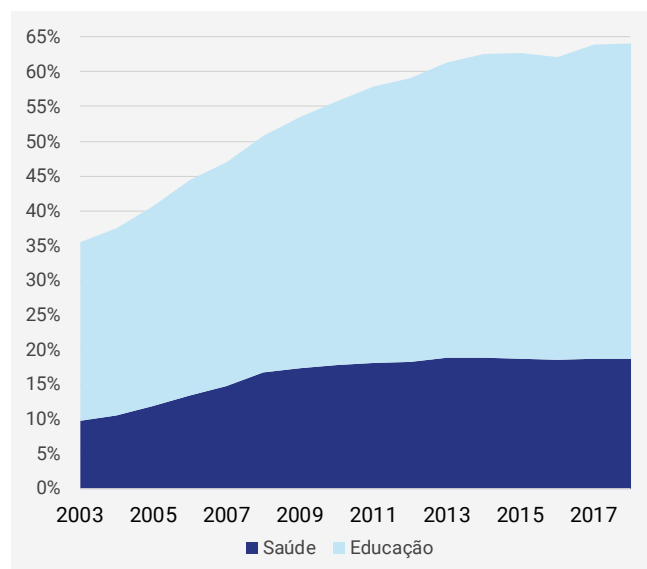


Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

Já no caso dos municípios, houve um crescimento muito importante da ocupação nessas duas áreas sociais de atendimento direto à população. Na saúde, a quantidade de vínculos públicos praticamente dobrou de 10% para 19% do total da ocupação nesse nível federativo. Na educação, o crescimento foi ainda mais expressivo: saltou de 26% para 45% entre os anos de 2003 e 2018, embora o

ritmo mais intenso de crescimento tenha se verificado até 2014 – gráfico 43.

**Gráfico 43 – Expansão dos vínculos públicos municipais nas áreas de saúde e educação (2003-2018)**



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

Adicionalmente, como se vê pela tabela 1, é possível constatar a enorme ampliação da cobertura social havida entre 2002, 2013 e 2016 no país, viabilizada por meio das políticas e programas de assistência e previdência social, trabalho e renda, saúde e educação, desenvolvimento urbano e agrário. Em todos esses casos, para além das concessões de bens e serviços finalísticos de natureza social, há que se levar em conta as respectivas redes de infraestrutura física necessárias ao atendimento dos diversos segmentos populacionais contemplados em cada caso. São equipamentos públicos que, embora diferentes e específicos em cada caso, guardam em comum o fato de precisarem estar fisicamente perto das pessoas para as quais se destinam; algo que não é trivial num país como o Brasil. Já entre 2016 e 2019, nota-se certo arrefecimento geral dos números, em termos do seu ritmo de crescimento e magnitude global, resultado este diretamente relacionado à crise econômica e política que vem se aprofundando no Brasil desde a primazia da austeridade fiscal sobre as agendas do desenvolvimento – tabela 1.

**TABELA 1****Benefícios e serviços sociais públicos ofertados**

<b>ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> (em milhões de unidades)	<b>2002</b>	<b>2013</b>	<b>2016</b>	<b>2019</b>
Famílias beneficiárias do Bolsa Família	3,6 <sup>2003</sup>	14,1	13,8	13,7
Beneficiários do BPC e RMV	2,3	4,2	4,4	4,6
<b>PREVIDÊNCIA</b> (em milhões de unidades)	<b>2002</b>	<b>2013</b>	<b>2016</b>	<b>2019</b>
Beneficiários do RGPS	18,9	27	29,2	30,9
<b>TRABALHO E RENDA</b> (em milhões de unidades)	<b>2002</b>	<b>2013</b>	<b>2016</b>	<b>2019</b>
Beneficiários do Seguro Desemprego	4,8	8,6	7,1	6,3
Beneficiários do Abono Salarial	6,5	21,4 <sup>2012</sup>	22,9	23,0 <sup>2018</sup>
<b>SAÚDE</b>	<b>2002</b>	<b>2013</b>	<b>2016</b>	<b>2019</b>
Procedimentos Ambulatoriais (em bilhões de unidades)	1,9	3,8	3,9	3,7
Atendimentos na Atenção Básica (em milhões de unidades)	868	1.200		
Atendimentos na Atenção Especializada (em milhões de unidades)	146	447		
<b>EDUCAÇÃO</b>	<b>2002</b>	<b>2013</b>	<b>2016</b>	<b>2019</b>
PNLD - Livros Didáticos Adquiridos (em milhões de unidades)	96 <sup>2005</sup>	133	128	172
Matrículas na Educação Profissional de Nível Médio	279.143	749.675	1.826.289	1.874.974
Matrículas no Ensino Superior (em milhões de unidades)	1,1	1,9 <sup>2012</sup>	2,9	3,4 <sup>2018</sup>
Prouni - Bolsas Ocupadas	95.612 <sup>2005</sup>	177.284	329.180	219.000
<b>DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO</b>	<b>2002</b>	<b>2013</b>	<b>2016</b>	<b>2019</b>
Contratos realizados no Pronaf (em milhões de unidades)	0,9	2,2	1,6	1,3

Fonte: Ministério da Economia, Relatório Anual de Avaliação do PPA, vários anos; SPREV; PDET/ME; INEP; DATASUS.

Claro está que para tais resultados positivos no cômputo geral das políticas públicas implementadas no período sob escrutínio, houve forte incremento de tecnologias inovadoras (TIC's), aumento da arrecadação (sem criação de novos impostos e sem aumento de alíquotas dos impostos já existentes), aumento do orçamento e da sua respectiva execução físico-financeira, recursos humanos mais escolarizados e presentes mais em áreas finalísticas da ação estatal que em áreas intermediárias, ligados mais ao atendimento direto à população que a funções meramente administrativas, além de outras características que denotam, na

verdade, um incremento no desempenho institucional agregado – isto é, aumento de eficiência e produtividade sistêmica – do setor público federal.

Significa que, em eficiência, faz-se hoje muito mais que no passado, seja por unidade de pessoal, de TIC's ou mesmo de orçamento *per capita*. Todos reconhecem ser necessário e urgente novos e permanentes ganhos de eficiência da máquina pública, porém, de mais eficiência não se obtém, automaticamente, mais eficácia ou efetividade da ação governamental. Dito de outra maneira: significa que o problema do Estado brasileiro é menos de eficiência (problema

típico de gestão pública = fazer mais com menos) e mais de eficácia (fazer a coisa certa) e efetividade (transformar a realidade, eliminando ou mitigando os grandes e históricos problemas nacionais). Ou seja, grande parte dos problemas do Estado brasileiro relaciona-se com a ausência ou precariedade do planejamento público (e não da gestão pura e simples)! Mas planejamento entendido aqui como processo tecnopolítico necessário e orientado para maior e melhor capacidade de governar.<sup>20</sup>

Avançando, como se constata pelas tabelas 2 e 3, são também bastante expressivas as quantidades observadas em itens de acesso da população e das empresas a bens e serviços dependentes da expansão das redes de infraestrutura nos setores aí considerados. Essa expansão das redes de infraestrutura (modais de transportes e logística, energia

e comunicações) contou com apoio estatal direto, mas também por meio da modernização de marcos regulatórios, parcerias, concessões e crédito público. Insuficientes para a resolução dos gargalos da área, os investimentos públicos em infraestrutura (indutores dos investimentos privados) ainda assim adquirem eloquência neste século quando observamos, sem ser exaustivo, que o número de bilhetes pagos em voos regulares nacionais, a movimentação de passageiros em aeroportos, a frota de veículos automotores, a movimentação de contêineres e cargas nos portos brasileiros, o número de unidades consumidoras de energia, o número de telefones móveis ativos e de assinantes de TV a cabo, apenas para ficar em algumas dimensões representativas da modernidade, mais que duplicaram no intervalo entre 2002 e 2016 – tabelas 2 e 3.

**TABELA 2**

Utilização da rede de infraestrutura

<b>TRANSPORTES</b> (em milhões de unidades)	<b>2002</b>	<b>2013</b>	<b>2016</b>	<b>2019</b>
Movimentação de passageiros nos aeroportos	71,2 <sup>2003</sup>	193,1	201,1	218,6
Frota de veículos	39 <sup>2004</sup>	82	93	104
Movimentação de carga nos portos e Terminais (ton)	529	931	1.002	1.104
Carga transportada em ferrovias (tu)	389 <sup>2006</sup>	463	503	494
<b>ENERGIA</b> (em milhões de unidades)	<b>2002</b>	<b>2013</b>	<b>2016</b>	<b>2019</b>
Número de unidades consumidoras	52,8 <sup>2003</sup>	74,6	80,3	84,8
<b>COMUNICAÇÕES</b> (em milhões de unidades)	<b>2002</b>	<b>2013</b>	<b>2016</b>	<b>2019</b>
Telefones móveis ativos	35	271	244	226
Telefones fixos ativos	38,7 <sup>2006</sup>	44	41	33
Assinantes de TV	3,5	18	18,8	15,7
Domicílios com acesso à internet	13% <sup>2005</sup>	40%	57,57%	74,68%

Fonte: Ministério da Economia, Relatório Anual de Avaliação do PPA, vários anos; Ministério da Infraestrutura; Antaq; ANTT; Anatel.

20 Sobre o tema, vide Cardoso Jr. (2020b).

Mas ainda aqui, no que diz respeito à utilização e expansão das redes de infraestrutura econômica (transportes, energia e comunicações), houve também um arrefecimento em termos da magnitude e ritmo de crescimento, entre 2016 e 2019, fenômeno diretamente derivado da quase paralização

– e em alguns casos, até mesmo reversão – dos investimentos públicos, os quais, como se sabe, são grandes indutores dos investimentos privados, em função das expectativas positivas e efeitos multiplicadores que são capazes de deflagrar em uma economia capitalista – tabelas 2 e 3.

**TABELA 3**

Ampliação da rede de infraestrutura

<b>TRANSPORTES</b> (em milhares de unidades)	<b>2002</b>	<b>2013</b>	<b>2016</b>	<b>2019</b>
Extensão da malha rodoviária pavimentada (km)	156,4	202,6	212,8	213,2
Extensão concedida (km)	11,96 2008	15,4	20,6	20,8
Extensão da malha ferroviária (km)	28,8 2004	30	31	30
<b>ENERGIA</b> (em milhares de unidades)	<b>2002</b>	<b>2013</b>	<b>2016</b>	<b>2019</b>
Capacidade instalada de geração (MW)	82,5	126,7	150,3	170,1
Extensão de linhas de transmissão (km)	72,5	116,8	133,3	154,4
Capacidade de transformação (MVA)	166,2	278,3	333,2	374,7
<b>COMUNICAÇÕES</b> (em milhares de unidades)	<b>2002</b>	<b>2013</b>	<b>2016</b>	<b>2019</b>
Escolas públicas urbanas com banda larga	21,3 2008	62,5	64	65

Fonte: Ministério da Economia, Relatório Anual de Avaliação do PPA, vários anos; CNT; Ministério da Infraestrutura; Anatel.

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

## Considerações Finais

*“Por paradoxal que pareça aos menos avisados, o Estado liberal é um Estado militar policial, não no sentido do terrorismo fascista, evidentemente, mas no sentido de reduzir as funções da máquina estatal à manutenção da ordem, cabendo ao ‘poder civil’ (isto é, ao poder político dos representantes do capital) o controle dessas funções (dos instrumentos coercitivos da ordem).”*

João Quartim de Moraes, *Liberalismo e Ditadura no Cone Sul*. Campinas: Unicamp/IFCH, 2001, pg. 374.

As propostas de Reforma Administrativa que hoje tramitam pelo Congresso Nacional, alardeadas pela área econômica de governo, meios empresariais e grande mídia, simplesmente não resolverão nenhum dos problemas reais do setor público brasileiro, mas criarão ou farão piorar vários outros.

Em essência, tais propostas carecem de compreensão sistêmica sobre os condicio-

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

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

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

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

- A proposta prevê a explicitação – com sua respectiva priorização – do *princípio da subsidiariedade*, por meio do qual inverter-se-á o espírito original da CF-1988, fazendo com que o Estado atue de forma subsidiária, coadjuvante – poderíamos dizer, subalterna – aos setores empresariais privados na provisão de bens e serviços à sociedade. O Estado auxiliaria e supriria a iniciativa privada em suas deficiências e carências, só substituindo-a excepcionalmente. A atuação do Estado seria a exceção, não a regra. Se aprovada, é claro que esta proposta reforçará sobremaneira os vetores de exclusão, desigualdades, pobreza e heterogeneidades já presentes em larga escala na realidade brasileira.
- A proposta prevê a criação de super poderes ao presidente da República, ao transferir para seu raio de discricionariedades as decisões (unilaterais) sobre criação ou destruição de organizações, carreiras e cargos no âmbito da administração pública federal. Obviamente, esta medida, em si mesma antirrepublicana e antidemocrática, reforçará os traços patrimoniais-oligárquicos da cultura política tecnocrática e autoritária brasileira, que de modo lento estava sendo transformada desde a CF-1988 pela ampliação da transparência e da participação cidadã no trato da coisa pública.

Tudo somado, e apesar do discurso oficial, empresarial e da grande mídia, o fato é que são pífias ou inexistentes as preocupações com o desempenho governamental ou com a melhoria das condições de vida da população brasileira. Travestida de reforma administrativa, trata-se na verdade de mais uma peça no arco – *abrangente, profundo*

e *veloz* – de medidas de ajuste fiscal permanente que estão em curso no país desde 2015, exacerbado pelo dogmatismo das regras fiscais (regra de ouro e superávit primário), reforçadas pela EC 95/2016 (teto de gastos), e agora levadas ao paroxismo desde 2019 pelas reformas anti-desenvolvimento do governo Bolsonaro/Guedes.

A sua visão é intrinsecamente negativista acerca do peso e papel que o Estado deve ocupar e desempenhar nas economias e sociedades contemporâneas. Por isso, deverá produzir resultados opostos aos desejados, com enormes e negativas repercussões sobre a capacidade de crescimento, geração de empregos e distribuição de renda e riqueza numa sociedade, tal qual a brasileira, já marcada estruturalmente por imensas heterogeneidades, desigualdades e necessidades de várias ordens. Isso para dizer que, ao tratar a questão do funcionalismo e da administração pública brasileira sem entendê-las como questões de Estado, e pior, sem conexão alguma com um projeto de desenvolvimento econômico, social, ambiental etc., é a melhor maneira para não resolver os problemas que hoje sabemos existir.

Se houvesse interesse em uma reforma que buscasse melhorar o desempenho institucional da máquina pública, deveriam olhar para onde de fato estão os problemas da gestão e do funcionalismo no Estado brasileiro. Os problemas existem e não são poucos, estando localizados, na verdade, em traços históricos arraigados ao *burocratismo* e ao *autoritarismo*,<sup>21</sup> tanto nas formas internas de organização e funcionamento da máquina pública, como nas relações pouco republicanas, pouco democráticas e bastante seletivas do Estado com agentes privilegiados do mercado e, sobretudo, com parcelas imensas e vulneráveis da população, ainda

hoje alijadas da cidadania plena e dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, em várias de suas dimensões.

Neste texto, atualizamos para o último ano disponível os dados de uma série histórica longa (1986 a 2018) e confiável sobre aspectos muito relevantes do emprego público no Brasil, organizados segundo as três esferas de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) e os três níveis de governo (União, Estados e Municípios).

Com base neles, corroboramos achados e conclusões de trabalhos anteriores que contestam argumentos correntes que buscam, pela força da grande mídia, desconhecimento da realidade – e até mesmo pela má-fé – transformar em suposta verdade uma série de equívocos (teóricos e empíricos) e pré-conceitos sobre as estruturas e as formas de funcionamento do Estado brasileiro e das suas administrações públicas, notadamente no plano do poder executivo federal.

Além de contestá-los, as informações aqui reunidas neste estudo buscaram requalificar os termos do debate, demonstrando que:

- O *Estado brasileiro não é grande*, nem em termos do quantitativo total de pessoal ocupado, nem tampouco em termos do gasto global que isso representa em relação ao PIB ou mesmo em relação à RCL. Muito ao contrário, dados deste estudo e de estudos de comparação internacional mostram que o Brasil ainda pode e deve ousar aumentar o seu quantitativo de pessoal no futuro próximo, com vistas tanto ao cumprimento dos preceitos constitucionais de 1988, como em função do processo histórico inescapável de alargamento e complexificação da atuação programática dos Estados nacionais na contemporaneidade;<sup>22</sup>

21 Ambos os aspectos – autoritarismo e burocratismo – estão tratados em Cardoso Jr. (2020c), razão pela qual não serão aqui novamente explicitados.

22 Para efeitos da situação brasileira frente a países da OCDE e da América Latina, ver Matos e Cardoso Jr. (2020).

- *A estrutura de pessoal ocupado pelo Estado no Brasil não apenas não o torna demasiado caro, como revela a necessidade de um trabalho deliberado e articulado, entre esferas de governo e de poder, no sentido de buscar maior homogeneização das condições laborais de acesso e contratação, remuneração e capacitação, progressão e aposentação no âmbito do setor público brasileiro como um todo. Em particular, é muito importante reforçar o fato de que os problemas remuneratórios são a exceção e não a regra no setor público em qualquer dos níveis da federação e em qualquer dos âmbitos de poder que se queira investigar; e*
- Por fim, a atuação concreta, contínua, coletiva e cumulativa do poder executivo brasileiro mostra estar em curso, sobretudo desde a reforma administrativa derivada da CF-1988,<sup>23</sup> um processo de *profissionalização das funções e da atuação pública*, que tem na estabilidade funcional, na segurança e

previsibilidade das remunerações, no aumento da escolarização média e na capacitação permanente dos servidores ao longo do ciclo laboral, alguns dos principais fundamentos da melhoria de desempenho institucional agregado apresentada neste estudo, em clara indicação de que o Estado brasileiro vem galgando ganhos de eficiência, eficácia e efetividade de modo lento, é verdade, mas gradual e seguro.<sup>24</sup>

Portanto, para reforçar e acelerar as tendências e características acima é preciso ter claro ser o crescimento econômico sustentado ao longo do tempo, e a sua correspondente arrecadação tributária, que garantem as condições de incorporação, custeio e profissionalização de novos servidores e funções à máquina pública, e não o corte quantitativo indiscriminado de funcionários ou a precarização de suas condições e relações de trabalho que estimularão o desenvolvimento com equidade num país ainda tão heterogêneo e desigual como o Brasil.

---

23 Vide nota de rodapé n. 8.

24 Para uma discussão completa acerca dos fundamentos do Estado democrático e diretrizes para uma reforma progressista no Brasil, ver Cardoso Jr. (2020c). Neste estudo, chamamos de fundamentos e diretrizes da ocupação e do desempenho institucional no setor público brasileiro, os seguintes aspectos: i) estabilidade funcional dos servidores nos cargos públicos; ii) remuneração adequada e previsível ao longo do ciclo laboral; iii) qualificação elevada, capacitação permanente e meritocracia no âmbito das funções e organizações estatais; iv) cooperação – ao invés da competição – interpessoal e intra/inter organizações como critério de atuação, método primordial de trabalho no setor público e fonte de inovação, produtividade e efetividade das ações governamentais; e v) liberdade de organização e autonomia de atuação associativa e sindical no setor público.



## Referências Bibliográficas

ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações). **Painéis de Dados da Anatel**. Disponível em: <<https://www.anatel.gov.br/paineis/>>. Acesso em: 7 de out. de 2020.

ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações). **Panorama Setorial de Telecomunicações**, referente a dezembro de 2019. Disponível em: <<https://www.anatel.gov.br/dados/re-latorios-de-acompanhamento/2019#R31>>. Acesso em: 7 de out. de 2020.

ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações). **Programa Banda Larga nas Escolas – PBLE**. Disponível em: <<https://www.anatel.gov.br/setorregulado/plano-banda-larga-nas-escolas>>. Acesso em: 7 de out. de 2020.

ANTAQ (Agência Nacional de Transportes Aquaviários). **Estatístico Aquaviário**. Disponível em: <<http://web.antaq.gov.br/Anuario/>>. Acesso em: 7 de out. de 2020.

ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres). **Anuário do Setor Ferroviário**. Disponível em: <<https://portal.antt.gov.br/anuario-do-setor-ferroviario>>. Acesso em: 7 de out. de 2020.

ANUÁRIO CNT DO TRANSPORTE. **Estatísticas Consolidadas**, 2019. Disponível em: <<https://anuariodotransporte.cnt.org.br/2019/Rodoviario/1-3-1-1-2-/Malha-rodovi%C3%A1ria-pa-vementada>>. Acesso em: 9 de out. de 2020.

BANCO MUNDIAL. **Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. Washington: Banco Mundial, 2017.

CARDOSO JR., J. C. **Anacronismos da Reforma Administrativa: autoritarismo, fiscalismo, privatismo**. Brasília: Afipea, Nota Técnica n. 15, 2020a.

CARDOSO JR., J. C. **Planejamento Governamental para Céticos**. São Paulo: Ed. Quanta, 2020b.

CARDOSO JR., J. C. **Desconstrução do Estado Nacional: o fracasso do projeto liberal e alternativas progressistas para a reforma administrativa e o planejamento público**. Brasília: Pílulas de Bom Senso, n. 2, Afipea-sindical, 2020c.

CARDOSO JR., J. C. e PIRES, R. R. **Gestão de Pessoas e Avaliação de Desempenho no Setor Público Brasileiro: crítica à proposta fiscal-gereencialista da reforma administrativa e diretrizes para um modelo de Estado orientado à reflexividade, inovação e efetividade**. Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa, Fonacate, 2020.

CNT. **Boletim Estatístico**, dezembro 2016. Disponível em: <<https://www.cnt.org.br/boletins>>. Acesso em: 9 de out. de 2020.

CNT. **Boletim Estatístico**, fevereiro 2019. Disponível em: <<https://www.udop.com.br/download/estatistica/boletim-estatistico-da-cnt-confederacao-nacional-do-transporte/2019/fev2019-cnt-boletim-estatistico-transporte.pdf>>. Acesso em: 9 de out. de 2020.

CORTE de supersalários pode poupar R\$ 15 bi e financiar Renda Cidadã; entenda. Agência O Globo, 15 de out. de 2020. Disponível em: <<https://economia.ig.com.br/2020-10-05/corte-de-supersalarios-pode-poupar-r-15-bi-e-financiar-renda-cidada-entenda.html>>. Acesso em 23 de out. de 2020.

DATASUS. TabNet. **Produção Ambulatorial do SUS**. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sia/cnv/qauf.def>>. Acesso em: 8 de out. de 2020.

FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação). **Dados estatísticos de anos anteriores, 2016**. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos-anos-anteriores>>. Acesso em: 6 de out. de 2020.

FONACATE (Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado). **Reforma Administrativa do Governo Federal: contornos, mitos e alternativas**. Brasília: Fonacate, 2019.

FONACATE (Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado). **O lugar do funcionalismo estadual e municipal no setor público nacional (1986-2017)**. Brasília: Fonacate; Afipea, 2020.

FONACATE (Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado). **Exame Crítico da PEC 32/2020: dever constitucional de proteção da segurança jurídica**. Brasília: Fonacate, 2020.

INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). **Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação**. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 6 de out. de 2020.

LOPEZ, F.; MENDES, J. T. **Remunerações dos servidores civis ativos do Executivo federal (1999-2020)**. Rio de Janeiro: Nota Técnica, Ipea, no prelo.

MATOS, F. A.; CARDOSO JR. J. C. **O Brasil no Mundo: emprego público, escolarização, remunerações e desempenho estatal em perspectiva internacional comparada**. Brasília: Fonacate, 2020.

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA. Denatran: **Frota de Veículos – 2016**. Disponível em: <<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/frota-de-veiculos-2016>>. Acesso em: 7 de out. de 2020.

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA. Denatran: **Frota de Veículos – 2019**. Disponível em: <<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/frota-de-veiculos-2019>>. Acesso em: 7 de out. de 2020.

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA. **Infraestrutura Federal de Transportes - Malha Ferroviária – 2016**. Disponível em: <<https://dados.gov.br/dataset/infraestrutura-federal-de-transportes-malha-ferroviaria>>. Acesso em: 9 de out. de 2020.

MORAES, João Quartim de. **Liberalismo e Ditadura no Cone Sul**. Campinas: Unicamp, 2001.

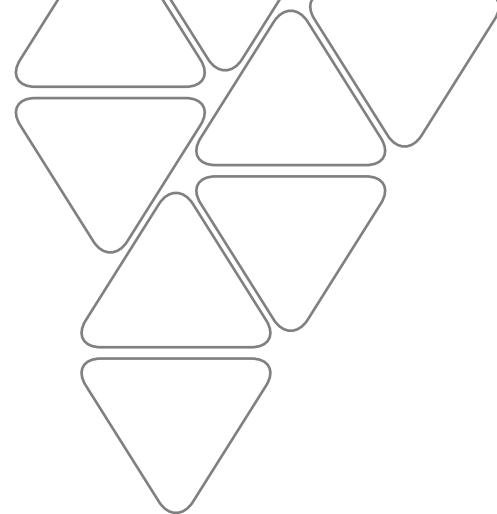
NUNES, W. **A Elite Salarial do Funcionalismo Público Federal: identificação conceitual e dimensionamento empírico**. Brasília: Nota Técnica n. 17, Afipea-Sindical, 2020.

OECD. **Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020**. Paris: OECD Publishing, <<https://doi.org/10.1787/9e6d37a1-pt>>, 2020.

PDET (Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho). **Painel de Informações do Seguro-Desemprego**. Disponível em: <<http://pdet.mte.gov.br/seguro-desemprego>>. Acesso em: 6 de out. de 2020.

RAIS (2019). **Manual de orientação: ano-base 2019**. Disponível em: <<http://www.rais.gov.br/sitio/rais ftp/ManualRAIS2019.pdf>>. Acesso em: 25.11.2020.

SPREV. **Resultado do Regime Geral de Previdência Social – RGPS**. Disponível em: <<http://www.antigo.previdencia.gov.br/a-previdencia/politicas-de-previdencia-social/resultados-do-rgps/>>. Acesso em: 10 de out. de 2020.



## 7 A Verdade sobre os Números do Emprego Público e o Diferencial de Remunerações frente ao Setor Privado no Brasil

Félix Lopez<sup>1</sup>

José Celso Cardoso Jr.<sup>2</sup>

Esta nota busca desmistificar algumas das falácias e afirmações genéricas e apriorísticas sobre tema tão complexo e intrincado quanto o do tamanho e composição do emprego e das remunerações no setor público brasileiro.<sup>3</sup>

O Atlas do Estado Brasileiro (<http://www.ipea.gov.br/atlasestado/>), elaborado pelo Ipea, ao analisar as três últimas décadas, mostra claramente que o crescimento do funcionalismo público ocorreu principalmente na esfera municipal e está associado à expansão de serviços de assistência social, educação e saúde. Além disso, o aumento percentual dos vínculos trabalhistas no setor público entre 1986 e 2017 acompanhou de perto o ocorrido no setor privado. Até o relatório do Banco Mundial (Um Ajuste Justo) aponta que não há número excessivo de

servidores públicos nem mesmo na esfera federal brasileira. A razão entre a quantidade de funcionários públicos e a população no Brasil é de 5,6% e é apenas levemente superior à média da América Latina, de 4,4%, mas inferior à média da OCDE, que é de aproximadamente 10%. Vale mencionar que no Brasil a esfera federal representa apenas 12% do funcionalismo público total do país.

Portanto, seja por desconhecimento ou má-fé, há vários aspectos negligenciados no debate sobre a reforma administrativa do setor público brasileiro, fato este que torna indispensável prover insumos para uma discussão mais transparente e qualificada sobre composição e remunerações da força de trabalho a mando do Estado e a serviço da sociedade.

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

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

3 Para informações e argumentos mais amplos e detalhados, ver em especial os seguintes trabalhos: **Reforma Administrativa do Governo Federal: contornos, mitos e alternativas.** <http://afipeasindical.org.br/content/uploads/2019/10/Reforma-Administrativa-do-Governo-Federal-celular-contornos-mitos-e-alternativas-Frente-em-Defesa-do-Servi%C3%A7o-P%C3%BAblico-2019-10-1.pdf>;

**O Lugar do Funcionalismo Estadual e Municipal no Setor Público Nacional: 1986 a 2017.** <http://afipeasindical.org.br/content/uploads/2020/01/Servi%C3%A7o-P%C3%BAblico-em-Estados-e-Munic%C3%ADpios.pdf>); e

**Três Décadas de Funcionalismo Brasileiro: 1986 a 2017.** <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/download/154/tres-decadas-de-funcionalismo-brasileiro-1986-2017>.

## 1. Algumas ressalvas metodológicas.

Em primeiro lugar, é enganoso falar em “funcionalismo público” como se fosse um todo homogêneo e indiferenciado. Por isso, é importante diferenciar as características do funcionalismo municipal, estadual e federal, bem como diferenciar as suas características em cada um dos três poderes da União. É igualmente enganoso aglutinar as despesas com pessoal nos três níveis da federação e nos três poderes da União como se possuíssem os mesmos determinantes, a mesma dinâmica, composição e as mesmas implicações gerais. Deste modo, é fundamental tratar, separadamente, as despesas segundo os diversos grupos e subgrupos demográficos e setoriais específicos, como por exemplo, servidores ativos e inativos, administrativos e finalísticos etc., de acordo com os objetivos pretendidos por uma reforma qualquer.

Ademais, tanto a evolução quantitativa de trabalhadores no setor público, como a evolução quantitativa das despesas com pessoal, possuem determinantes, especificidades e implicações próprias em cada caso que se queira analisar, razão pela qual **a complexidade do tema desaconselha tratamentos uniformes, generalizantes ou aparentemente rápidos e fáceis sobre o assunto.** Do mesmo modo, comparações com o setor privado que não levem em consideração essas e outras advertências metodológicas, não podem ser consideradas úteis para nenhuma finalidade.

Como exemplo: 60% dos vínculos totais no setor público são municipais. A maioria vinculada à prestação básica de serviços sociais e com remunerações inferiores aos demais níveis federativos e poderes da União, além de inferiores, em vários casos, às remunerações observadas no setor privado para funções similares, tais como professores do ensino fundamental, médicos e enfermeiros, profissionais que atuam em ramos da segurança, advocacia etc. Significa dizer que comparações *público x privado*, para serem metodologicamente corretas e úteis, deveriam priorizar dados coletados e organizados em nível municipal, pois até mesmo o local onde se desempenham funções similares nos setores público e privado importa.<sup>4</sup>

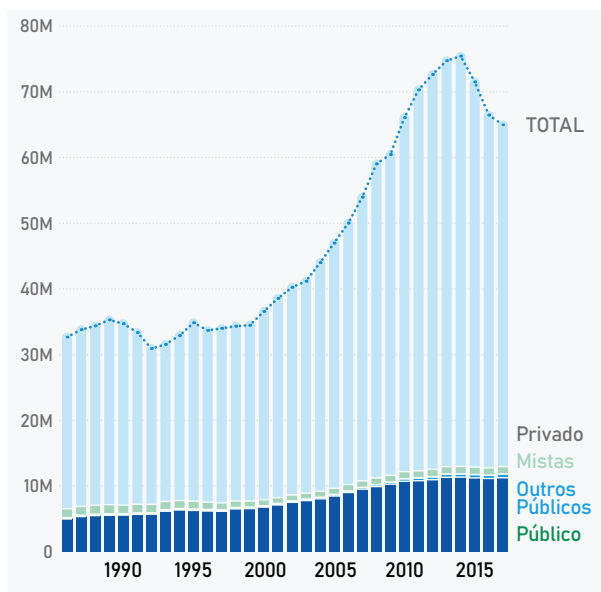
## 2. O emprego privado é dominante e cresce muito mais, em termos absolutos, que o emprego público no Brasil.

Entre 1986 e 2017, o total de vínculos de trabalho formais no país - público e privado - aumentou 97%, de 33 milhões para 66 milhões. O ápice ocorreu em 2014, com o registro de 76 milhões de vínculos, ou seja, 128% a mais em relação a 1986. O total de vínculos no setor público, no mesmo período, aumentou de 5 para 11,7 milhões (sem incluir as empresas públicas) e isso representou uma expansão global de 130% em relação à 1986, um crescimento de 2,6% ao ano, cf. gráfico 1 abaixo.

---

4 Aqui, portanto, utilizaremos dados construídos a partir da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais), que reúne estatísticas apenas de trabalhadores do setor formal da economia, os quais representam atualmente pouco mais de metade da população ocupada total no Brasil. Essa escolha metodológica se explica pelo fato de que, na economia informal, as heterogeneidades, precariedades e desigualdades de rendimentos e tipos de ocupação são muito grandes em relação aos setores formais ou regulados do mercado laboral. Desta forma, ao comparar as ocupações e rendimentos do setor público, que é majoritariamente regulado e formal em termos legais, apenas com trabalhadores dos setores formais e regulados da economia, estaremos comparando pessoas e situações menos discrepantes entre si, algo portanto mais correto do ponto de vista científico. Além disso, de acordo com procedimentos metodológicos utilizados na Plataforma Atlas do Estado Brasileiro (<http://www.ipea.gov.br/atlasestado/>), foi utilizada a Tabela de CNPJs da Receita Federal para validar e corrigir a classificação dos entes públicos disponíveis na RAIS. Por fim, realizou-se a exclusão das empresas públicas, pela dificuldade de diferenciar empresas de capital misto e empresas apenas públicas, bem como atribuir adequadamente os seus níveis administrativos.

## Gráfico 1: Evolução do total de vínculos formais no mercado de trabalho (1986-2017)



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

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

Em geral, tem-se que o ritmo de expansão dos vínculos públicos acompanhou, no longo período analisado, o ritmo de crescimen-

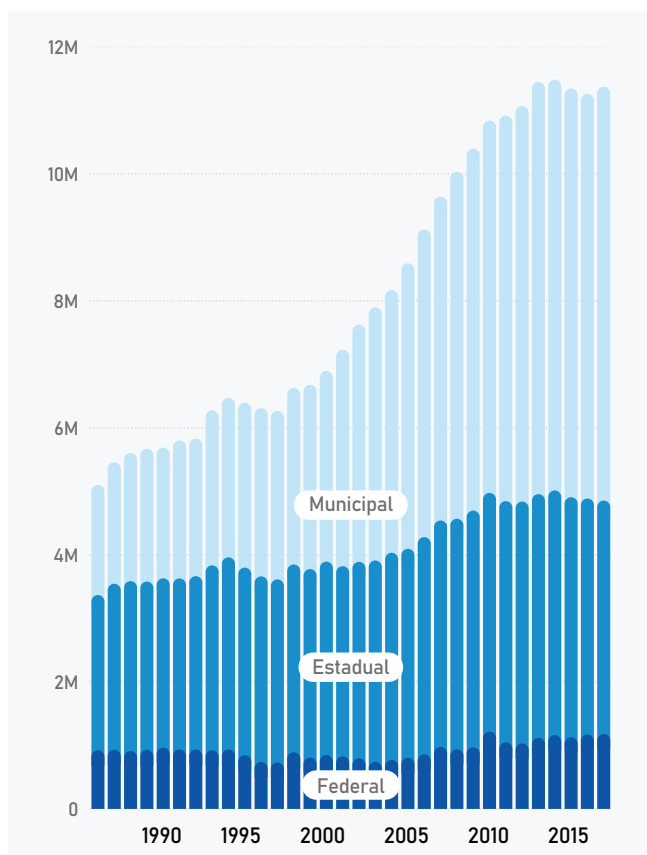
to do setor privado – com variações em função dos movimentos cíclicos da economia. O mesmo movimento ocorreu em relação ao conjunto da população. Entretanto, como proporção da população economicamente ativa, e considerando a série de dados disponíveis de 1992 a 2017, tem-se que o percentual de vínculos públicos passou de 9% a tão somente 11% do total, **desautorizando interpretações que insistem em falar em movimento explosivo do emprego público no Brasil.**

Em síntese: a densidade de vínculos públicos e privados no Brasil, relativamente ao conjunto da população brasileira, aponta para um crescimento muito superior, em termos absolutos, da ocupação no setor privado. Afinal, a economia brasileira está asentada em bases capitalistas, cuja dinâmica, ainda que estimulada ou induzida pelo Estado, é na realidade impulsionada pelo mercado. Em 1986, 3,8% da população ocupavam vínculos públicos e 20,2% da população ocupavam vínculos privados. Em 2017 os valores eram, respectivamente, 5,5% e 25,5%. Tendência alguma, portanto, nem de estatização do emprego nem de socialização dos meios de produção.

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

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

## Gráfico 2: Total de vínculos, por nível federativo (1986-2017)



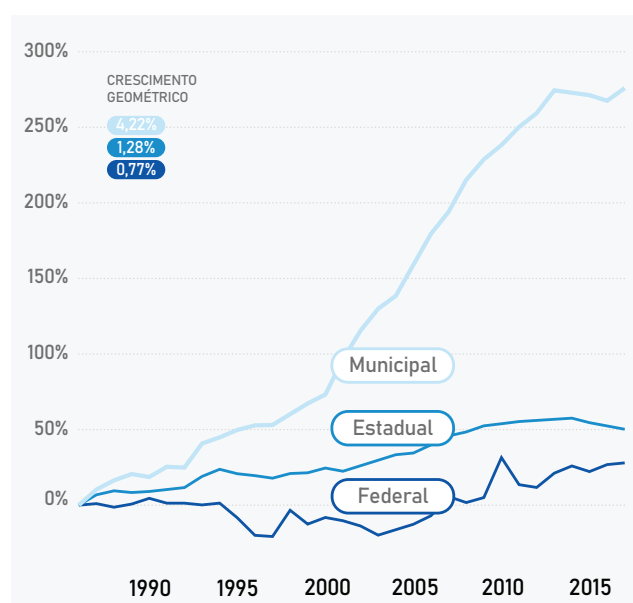
Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

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

Em síntese, cf. gráfico 3 abaixo, **pode-se dizer que o fato de parte expressiva do empre-**

**go público localizar-se no nível municipal, atrelado majoritariamente ao atendimento populacional direto em áreas da atuação estatal tais como serviços de segurança pública (guardas municipais), saúde, assistência social e ensino fundamental, não deveria causar nem estranhamento nem reações contrárias.**

## Gráfico 3: Variação acumulada do total de vínculos públicos, por nível federativo (1986-2017)



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

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

#### 4. Observa-se notável aumento da escolaridade média dentro do setor público brasileiro.

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

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

4,1 milhões (36% do total), a expansão deste contingente estacionou e começou a diminuir a partir de 2011.

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

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

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

## 5. Diferenciais de remunerações e recomendações para enfrentar o problema.

No que toca às remunerações no setor público, em particular frente às do setor privado, é importante considerar, idealmente, ocupações equivalentes, nos mesmos municípios ou meso regiões, com atributos demográficos e setoriais semelhantes, para comparar os salários de ambos os setores de atividade. Ao fazer isso,<sup>5</sup> algumas coisas ficam mais claras, por exemplo:

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

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

- **Vale notar que, excetuando algumas ocupações, como as acima citadas, trabalhadores de nível médio no serviço público não são mais bem remunerados que trabalhadores de mesmo perfil no setor privado; eles apenas são trabalhadores não tão precari-**

**zados como aqueles.** Mas mesmo no setor público, já há um processo de precarização em curso, com o crescimento dos trabalhadores sem carteira no seio do funcionalismo, mormente em âmbito municipal, fenômeno provavelmente associado a estratégias de ocupação (via cooperativas, terceirizações e pejetização) que não possam ser computadas para fins das regras fiscais (despesas com pessoal) impostas pela LRF;

- **Já para aquela parte das ocupações que pode ser considerada comparável entre setores público e privado, são os servidores da esfera federal, pela ordem dos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, aqueles com maior escolaridade (nível superior completo) e os servidores em ocupações associadas à administração pública e à área jurídica os que apresentam maior prêmio salarial,** ao compará-los com trabalhadores do setor privado com características sócio-ocupacionais similares;

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

- Por fim, considerando-se a imensa heterogeneidade na distribuição do prêmio sa-

---

5 Veja-se a respeito os seguintes textos:

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

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



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

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

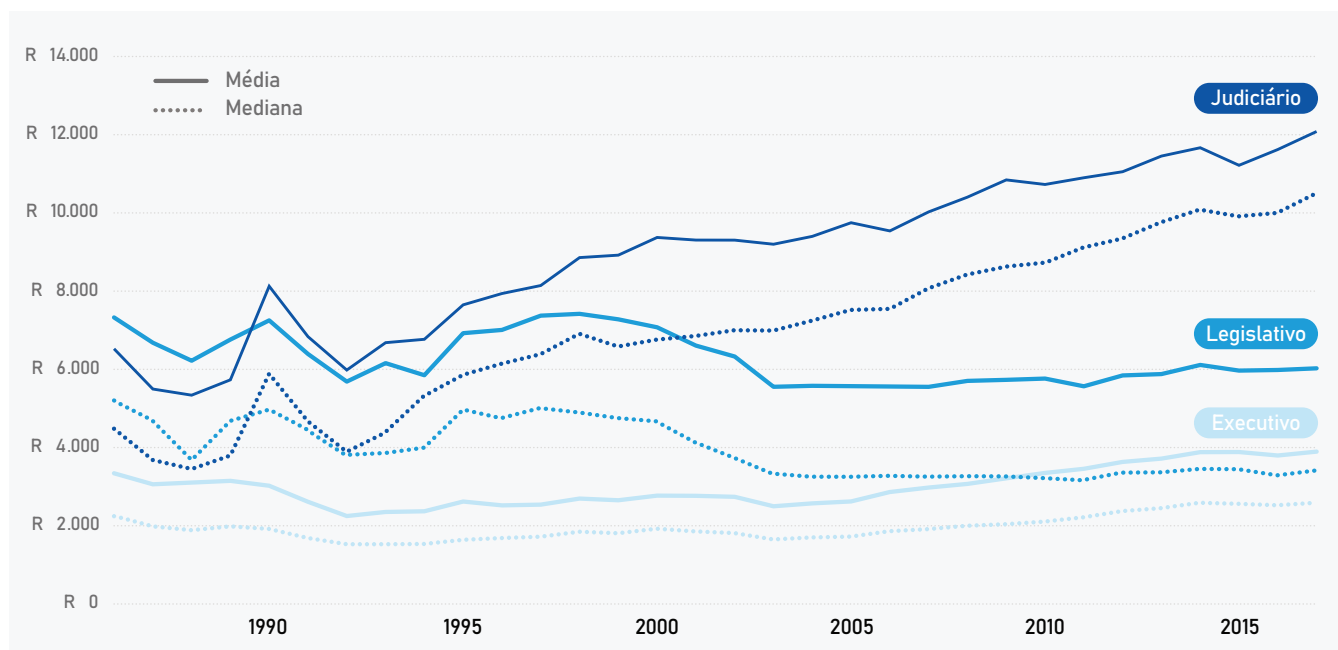
Por outro lado, é fundamental realizar ajustes remuneratórios no setor público, levando em consideração os determinantes e as especificidades presentes em cada nível federativo de governo (Federal, Estadual e Municipal), bem como atentando para as situações discrepantes em cada poder da União (Judiciário,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

**legiadas. Isso para dizer que os problemas de remuneração, alardeados pela atual área econômica do governo por meio da grande mídia e base parlamentar, são a exceção e não a regra dentro do funcionalismo público, em qualquer recorte analítico que se queira utilizar.**

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

Indo aos dados, vemos que para o conjunto do Poder Executivo, a sua remuneração média mensal, considerando os três níveis federativos, aumentou em termos reais, de R\$ 3,3 mil em 1986 para R\$ 3,9 mil em 2017, o que representa um aumento médio real de 0,56% ao ano e aumento real acumulado de apenas 17% em 30 anos. A remuneração mediana foi bem menor, passando de R\$ 2,2 mil para R\$ 2,6 mil. Em geral, de 1986 até 1992 os salários médios caíram, possivelmente na esteira das sucessivas crises econômicas, inflação elevada e políticas do governo Collor. A partir de 1994, as remunerações no Executivo federal e municipal apresentaram tendência de crescimento, mas nos estados ela foi interrompida em 2014 (cf. gráfico 4 abaixo).

## Gráfico 4: Evolução Real da Remuneração Média, por Poder da União (1986-2017)



Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - Ipea. Valores corrigidos para janeiro de 2019, pelo INPC/IBGE.

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

A remuneração média mensal para o conjunto do **Poder Legislativo**, também considerando os três níveis federativos, caiu neste período. Em 1986, ela foi de R\$ 7,3 mil e, em 2017, foi de R\$ 6,0 mil, o que representa redução acumulada equivalente a 11%. Por sua vez, a remuneração média mensal para o conjunto do **Poder Judiciário**, nos níveis federal e estadual, aumentou de R\$ 6,6 mil para R\$ 12 mil, no mesmo período. O crescimento médio anual real foi de 2,1% e o

crescimento real acumulado foi de 82%, o maior de todos os três poderes da União. Vê-se, portanto, que as remunerações do Poder Judiciário são superiores às do Poder Legislativo, que são superiores às remunerações do Poder Executivo. Essa diferença positiva a favor do Poder Judiciário aumentou a partir de meados dos anos 1990, mantendo-se elevada desde então.

Em termos federativos, as remunerações médias mensais no nível **Federal**, considerando os três poderes da União juntos, são superiores aos demais níveis. Aumentaram, em termos reais, de R\$ 4,9 mil em 1986 para R\$ 9 mil em 2017, o que representou um aumento médio real anualizado de 1,9% e crescimento acumulado de 84% em 30 anos. No nível **Estadual**, a remuneração média mensal passou de R\$ 3,6 mil para R\$ 5 mil em termos reais no mesmo período. Esta evolução representou um crescimento médio anual de 1% e aumento real acumulado de 39%, considerando o conjunto dos três poderes nesse nível federativo. Por fim, no nível **Municipal**, a remuneração mensal média passou de R\$ 2 mil para R\$ 2,9 mil em

termos reais, o que representou crescimento médio de 1,2% ao ano e aumento real acumulado de 45% para o conjunto das remunerações dos poderes executivo e legislativo em nível municipal.

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

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

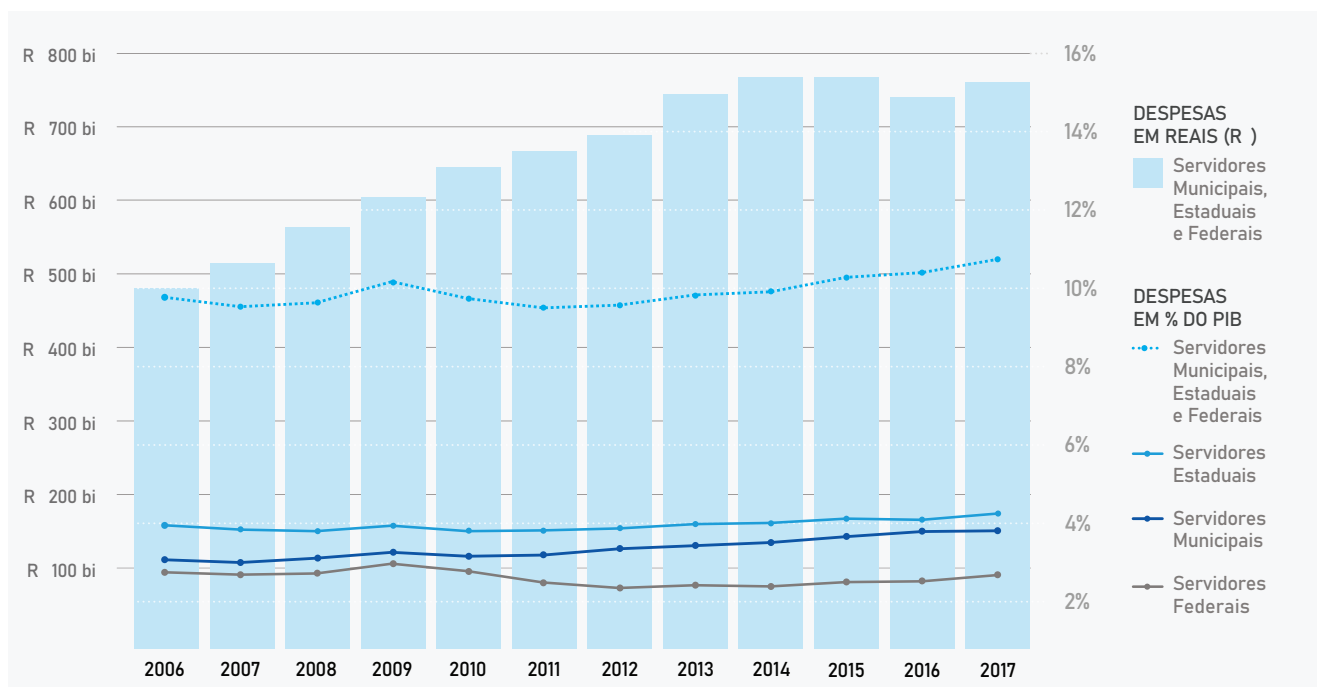
**Quando comparadas as remunerações do Poder Executivo municipal com as remunerações do setor privado nacional, constata-se que setores público e privado apresentam remunerações próximas ou equivalentes.** De acordo com o IBGE, a remuneração média do trabalho principal no setor privado nacional foi da ordem de R\$ 2,1 mil em 2018. Enquanto as remunerações no setor público municipal das regiões Sudeste e Sul estão ligeiramente acima das remunerações no setor privado nacional, ocorre o inverso quando se olham os respectivos valores das regiões Centro-Oeste, Nor-

te e Nordeste.

Esta constatação fática demonstra que estão metodologicamente equivocadas as comparações genéricas recorrentemente feitas por organismos internacionais, grande mídia e até mesmo pela área econômica do governo federal acerca da suposta discrepância absoluta entre remunerações do setor público e privado no Brasil. Além de mostrar que a comparação correta deve-se dar levando-se em consideração as variáveis de controle estatístico tradicionais, tais como os atributos pessoais (sexo, faixa etária, cor e escolarização) e os atributos específicos, tais como os territoriais e setoriais (local de residência e ocupação principal no setor de atividade), mostra também que, **no nível municipal, os vínculos públicos no poder executivo possuem remuneração média equivalente (casos dos municípios das regiões Sudeste e Sul) ou inferior (casos dos municípios das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte), relativamente às remunerações médias do trabalho principal observadas pelo IBGE no setor privado nacional.**

Tudo somado, pode-se então afirmar que a despesa global com o funcionalismo público no Brasil é baixa e está estável como proporção do PIB já há vários anos, em todos os níveis federativos, cf. gráfico 5 abaixo.

**Gráfico 5: Despesa anual com servidores ativos e percentual em relação ao PIB (2006-2017)**



Fonte: Orair e Gobetti (2017) e Atlas do Estado Brasileiro, Ipea.

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

Isso significa, em definitivo, que é o cres-

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

## 8 Qualificando o Debate sobre os Diferenciais de Remuneração entre Setores Público e Privado no Brasil

Sandro Sacchet de Carvalho<sup>1</sup>

### 1. Todos os funcionários públicos recebem elevadas remunerações?

A discussão sobre o diferencial de salários entre o setor público e o privado é um dos maiores exemplos de como a comparação entre médias pode ser falaciosa. É importante salientar que dentro do setor público existe uma imensa heterogeneidade na remuneração, tanto entre ocupações como entre os diferentes entes federativos e poderes da União. Então seria verdade que todos os funcionários públicos recebem uma remuneração elevada? Seria a proporção dos ocupados mais bem pagos no setor público muito maior que no setor privado? Veremos que quando comparamos ocupações de níveis de qualificação semelhante, as diferenças entre setor público e privado são muito menores do que acontece quando a com-

paração é feita apenas entre médias gerais.

A tabela 1 mostra os percentis do rendimento do trabalho dos funcionários públicos (exceto militares) e dos trabalhadores com carteira no setor privado para o ano de 2019 com dados da PNAD Contínua.<sup>2</sup> Mesmo esta informação, ainda pouco detalhada, já revela a imensa heterogeneidade presente no serviço público. De acordo com a PNAD Contínua, os funcionários públicos, exceto militares, eram aproximadamente 11 milhões, dos quais 66% eram estatutários, 11,7% contratados pela CLT e 22,3% eram trabalhadores informais.<sup>3</sup> Por ente federativo, 12,7% eram federais, 28% estaduais e 59,3% municipais. Em comparação, os trabalhadores privados com carteira eram pouco menos de 35 milhões.

O primeiro fato importante revelado pela tabela 1 é que, comparando os funcionários públicos com os trabalhadores com carteira

1 Doutor em economia na PUC-Rio, é pesquisador do Ipea desde 2009.

2 Esta escolha metodológica se explica pelo fato de que, na economia informal, as heterogeneidades, precariedades e desigualdades de rendimentos e tipos de ocupação são muito grandes em relação aos setores formais ou regulados do mercado laboral. Desta forma, ao comparar as ocupações e rendimentos do setor público, que é majoritariamente regulado e formal em termos legais, apenas com trabalhadores dos setores formais e regulados da economia, estaremos comparando pessoas e situações menos discrepantes entre si, algo portanto mais correto do ponto de vista científico.

3 O trabalho informal no setor público, predominante em âmbito municipal, é fenômeno que precisa ser melhor estudado, já que deve estar provavelmente associado a estratégias de ocupação (via cooperativas, terceirizações e pejotização) que não possam ser computadas para fins das regras fiscais (despesas com pessoal) impostas pela LRF. Mas essa é apenas uma hipótese possível para o processo de precarização da ocupação no setor público, a qual não constitui objeto desta Nota.

do setor privado, os diferenciais de salários surgem apenas a partir da mediana.<sup>4</sup> Segundo, existe uma grande diferença salarial entre os servidores públicos contratados pela CLT ou estatutários e os informais, que já somam quase 2,5 milhões de funcionários públicos e representam uma parcela crescente do funcionalismo.<sup>5</sup> Terceiro, existem dife-

renças importantes entre servidores municipais, estaduais e federais, sendo que – fato muito relevante – não existem diferenças salariais substantivas entre os servidores municipais e os com carteira privados.

A tabela acima sugere que as diferenças salariais se concentram no topo da distribuição de renda, mas uma análise mais atenta

Tabela 1:

### Percentis do rendimento do trabalho dos funcionários públicos e trabalhadores privados com carteira, 2019.

(em R\$ de novembro de 2019)

Percentil	Todos funcionários públicos	por tipo de vínculo			por ente federativo			Trabalhadores com carteira do setor privado
		CLT	Informal	Estatutários	Federal	Estadual	Municipal	
1%	433,18	503,84	302,22	998,00	402,98	503,72	442,52	606,98
5%	998,00	998,00	460,00	1005,66	824,42	1000,83	998,00	998,00
10%	1004,13	1008,29	607,03	1026,45	1428,87	1105,08	1000,00	1005,42
25%	1217,84	1311,68	1000,00	1521,50	3022,21	1824,73	1026,45	1157,42
50%	2055,88	2131,22	1176,59	2625,87	5400,00	3035,85	1610,78	1512,64
75%	4046,84	4114,03	2017,97	5000,00	10204,57	5075,03	2800,00	2100,00
90%	8049,12	9089,55	3536,12	9081,86	16626,61	10000,00	4445,41	3540,69
95%	12006,66	14000,00	5115,62	13000,00	20412,40	13151,14	6029,06	5103,10
99%	22000,00	25168,42	13000,00	24495,53	30412,16	25290,66	12092,08	12330,26
% de ocupados	100	11,68	22,34	65,97	12,67	28,06	59,26	---

Fonte: Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios Contínua, IBGE. Elaboração própria.

4 Mediana é o valor que divide uma amostra, população ou distribuição de probabilidade em duas partes iguais, de modo que valores abaixo dela são os 50% menores e os valores superiores à mediana formam os 50% maiores. Logo, nesse contexto, estamos dizendo que as diferenças salariais surgem apenas no interior da metade superior da distribuição, justamente a melhor remunerada.

5 Vide nota de rodapé n.2

pode revelar que mesmo neste caso, as diferenças são menores do que aparentam ser. Aqui consideraremos os melhores remunerados aqueles que receberam mais de R\$ 8.000, o que representa essencialmente os 10% mais bem pagos do funcionalismo.

Na tabela 2, mostra-se a distribuição de escolaridade entre os trabalhadores mais

bem pagos, e nota-se que praticamente inexistem diferenças entre o setor público e privado relativamente a este quesito; apenas entre os servidores públicos informais é maior a proporção de trabalhadores com ensino médio completo e menor a proporção com ensino superior.

**TABELA 2:**  
**Distribuição da escolaridade entre trabalhadores que recebem acima de R\$ 8000, 2019.**

(em %)

Escolaridade	Todos funcionários públicos	por tipo de vínculo			Trabalhadores com carteira do setor privado
		CLT	Informal	Estatutários	
EF incompleto	0.37	0.08	1.94	0.26	0.40
EF completo	0.16	0.17	0.56	0.11	0.16
EM Incompleto	0.17	0.00	0.73	0.14	0.36
EM completo	5.14	4.31	10.41	4.74	4.74
Ensino superior	94.16	95.45	86.36	94.75	94.34
Total de ocupados	1149687	152607	93206	903875	930245

Fonte: Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios Contínua, IBGE. Elaboração própria.

A tabela 2 revela ainda que cerca de 930 mil trabalhadores com carteira do setor privado receberam acima de R\$ 8000 em 2019, o que representa pouco menos de 3% do total, indicando que a proporção de trabalhadores mais bem remunerados é substancialmente menor no setor privado do que no setor público, a partir do nível de renda (R\$ 8000) acima do qual estão cerca de 10% dos servidores públicos em todos os níveis federativos. Entretanto, essas diferenças se concentram em apenas algumas poucas ocupações específicas, sendo que em boa parte delas as diferenças remuneratórias entre o setor público e privado são reduzidas, mesmo considerando apenas os estatutários mais bem pagos.

No Anexo, na tabela A.1 mostra-se a distribuição dos servidores públicos que recebem acima de R\$8000 entre os diferentes grupos ocupacionais. Os resultados são semelhantes para todos os servidores e também apenas para os estatutários. De modo geral, cerca de dois terços daqueles que recebem maiores salários se encontram em ocupações de nível superior e um terço está em ocupações de nível médio. Entre as carreiras de nível médio, a maior parte dos altos salários se concentram nos agentes da administração tributária, inspetores de polícia e detetives, policiais, escrivães e profissionais de nível médio do direito, os quais somados, atingem 62% entre os altos salários de nível médio, sendo que somente as car-

reiras jurídicas representam 25% do total.

Na tabela 3 abaixo mostra-se a proporção de ocupados que recebem acima de R\$ 8000, e os salários médios, por tipo de vínculo para as ocupações de nível superior e de nível médio, separadamente. Os dados revelam que as diferenças entre o setor público e privado são maiores nas ocupações de nível médio do que nas ocupações que exigem formação superior. Enquanto que a

proporção daqueles que recebem maiores salários nas ocupações de nível superior entre todos os funcionários públicos foi de 17,6% (19,5% entre estatutários), no setor privado com carteira, a proporção alcançava 15,5% (15,7% para os sem carteira e 13% para os conta-própria). Por sua vez, nas ocupações de nível médio, a proporção era de 5,4% entre todos os funcionários públicos, ao passo que não atingia 1% no setor privado.

TABELA 3:

**Proporção de ocupados que recebem acima de R\$ 8000 e salário médio por tipo de vínculo, 2019.**

(em % e em R\$ de novembro de 2019)

<i>Painel A: Ocupações de Nível superior</i>					
	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>% que recebe mais de R\$ 8000</b>	17.57	19.53	15.51	15.68	12.98
	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>Salário médio</b>	5049,5	5493,61	4856,81	4620,08	4326,07

<i>Painel B: Ocupações de Nível médio e elementar</i>					
	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>% que recebe mais de R\$8000</b>	5.44	7.44	0.61	0.35	0.93
	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>Salário médio</b>	2614.94	3097,09	1745.55	1077.26	1419.67

Fonte: Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios Contínua, IBGE. Elaboração própria.



Essas diferenças nas proporções daqueles que recebem acima de R\$ 8000 se refletem nas médias salariais. Nas ocupações de nível superior, praticamente inexistente diferença salarial entre todos os funcionários públicos e os empregados privados com carteira (R\$ 5050 contra R\$ 4857, respectivamente). Mesmo comparando apenas os estatutários e os trabalhadores privados com carteira, os servidores públicos recebiam um salário médio somente 13% maior. Já entre as ocupações de nível médio, os rendimentos médios dos estatutários era 77% superior aos dos empregados privados com carteira, fato este que se explica menos pela escolaridade e mais por fatores políticos e institucionais que regulam e definem as remunerações de nível médio no setor público, tais como contratos coletivos, especialização técnica etc.

A tabela 3 já revela que quando se deixa de considerar apenas as médias simples, descobre-se que as diferenças entre os setores públicos e privados são bem menores do que afirmam os estudos que as comparam de forma genérica ou sem especificações adicionais. Não obstante, mesmo esses dados ainda não mostram toda a heterogeneidade que existe no setor público. Para tanto, as informações contidas na tabela 3 são mostradas de forma detalhada para os diferentes grupos ocupacionais nas tabelas A.2 e A.3 no Anexo. A tabela A.2 considera as diferentes ocupações de nível superior e a tabela A.3 as ocupações de nível médio.

Entre as ocupações de nível superior, as maiores diferenças entre o setor público e o privado se concentram em três ocupações onde os rendimentos médios são mais de 180% maiores entre os estatutários relativamente aos trabalhadores privados com carteira, a saber; advogados e juristas, outros profissionais do direito de nível superior e especialistas em organização da administração pública e de empresas. Outras ocupações onde as diferenças são substanciais são os professores universitários e os profissionais de tecnologia da informação e comuni-

cação. Se no caso dos professores universitários, as diferenças se refletem claramente na qualidade da universidade pública em comparação às privadas, entre os profissionais de TIC, enquanto os rendimentos médios dos estatutários são 60% maiores que os dos empregados privados com carteira, eles são apenas 23% maiores que os rendimentos dos empregados privados sem carteira. Nas demais ocupações, as diferenças entre o setor público e privado são reduzidas, e no caso dos médicos, a média salarial é maior no setor privado do que no setor público.

E se, conforme indica a tabela 3, as diferenças são maiores entre as ocupações de nível médio, a tabela A.3 revela que, novamente, essas diferenças se concentram em apenas algumas ocupações e não são generalizadas. Da mesma forma que entre as ocupações de nível superior, as maiores diferenças se observam entre os profissionais de nível médio de serviços jurídicos e sociais, onde os estatutários recebem rendimentos em média 222% maiores que os ocupados privados com carteira. As diferenças ultrapassam também os 100% entre os trabalhadores dos serviços de proteção e segurança e os profissionais de nível médio em operações financeiras e administrativas, ocupações que congregam os agentes da administração tributária, inspetores de polícia, detetives e policiais. Por outro lado, as diferenças entre os servidores públicos e ocupados privados são bastante reduzidas entre os profissionais de nível médio da saúde e afins, nas ocupações elementares e nos trabalhadores dos serviços pessoais.

Dado que tanto entre as ocupações de nível superior e de nível médio, as carreiras jurídicas e do direito figuram entre aquelas que apresentam as maiores diferenças remuneratórias entre o público e o privado, na tabela 4 recalculamos as informações da tabela 3 excluindo essas ocupações, com o que se observa que o diferencial público-privado se reduz consideravelmente na medida em que retiramos dos cálculos os casos atípicos.

TABELA 4:

### Proporção de ocupados que recebem acima de R\$ 8000 e salário médio por tipo de vínculo, sem carreiras jurídicas, 2019.

(em % e em R\$ de novembro de 2019)

<i>Painel A: Ocupações de Nível superior</i>					
	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
<b>% que recebe mais de R\$8000</b>	15.5	16.77	15.38	15.76	12.45
	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
<b>Salário médio</b>	4700,26	5036,82	4835,52	4605,61	4241,09

<i>Painel B: Ocupações de Nível médio e elementar</i>					
	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
<b>% que recebe mais de R\$8000</b>	4.13	5.41	0.60	0.34	0.93
	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
<b>Salário médio</b>	2444,78	2826,66	1743,18	1075,66	1419,61

Fonte: Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios Contínua, IBGE. Elaboração própria.

Entre as ocupações de nível superior, a diferença salarial entre os estatutários e os empregados privados com carteira cai de 13% para 4%, e a proporção de ocupados que recebem acima de R\$ 8000 entre os funcionários públicos torna-se virtual-

mente a mesma dos trabalhadores privados com carteira. Nas ocupações de nível médio, a diferença salarial entre os estatutários e os empregados privados com carteira cai de 77% para 62%.

## 2. Considerações Finais

Para concluir, os dados aqui mostrados revelam a imensa heterogeneidade que existe no setor público que fica escondida nas simples comparações entre médias. Mostrou-se que, entre as ocupações de nível superior, são reduzidas as diferenças entre os setores público e privado e que o mesmo acontece entre muitas ocupações de nível médio.

As diferenças se concentram em algumas ocupações, particularmente nas carreiras jurídicas e do direito. Nesse sentido, uma reforma geral, que trate todos servidores da mesma forma, visando tão somente reduzir a despesa global com pessoal, possui como consequência precarizar as ocupações públicas, sem com isso garantir melhora alguma do desempenho institucional agregado do setor público.

Excetuando algumas ocupações que foram ressaltadas aqui, trabalhadores de nível mé-

dio no serviço público não são privilegiados em comparação com os trabalhadores privados, eles são apenas trabalhadores menos precarizados. De toda forma, cabe observar que a precarização do setor público já apresenta um nível elevado, conforme revela a tabela 5, ainda que, como observado na nota de rodapé n. 2, sejam necessários estudos específicos para se entender melhor a natureza e dinâmica desse fenômeno. Por exemplo, a proporção de trabalhadores sem carteira no funcionalismo público em 2019 nas ocupações de nível elementar já atinge 36% entre os ocupados com menos de 40 anos, segundo dados da PNAD Contínua. Assim, a manter-se esse quadro, essas novas formas de contratação de servidores públicos, presentes nas propostas e medidas já em curso da reforma administrativa, representarão o avanço da precarização dos servidores e serviços públicos do país, em grande prejuízo à população que deles dependem.

TABELA 5:

### Distribuição dos servidores públicos por tipo de vínculo, 2012 e 2019.

(em %)

	Ocupações de Nível Superior		Ocupações de Nível Médio e Elementar	
<b><i>Todos ocupados no setor público</i></b>	2012	2019	2012	2019
CLT	10,82	9,57	15,23	13,08
Informal	18,63	20,61	20,05	23,93
Estatutário	70,55	69,83	64,73	62,99
<b><i>Ocupados com menos de 40 anos</i></b>	2012	2019	2012	2019
CLT	11,8	11,03	15,59	14,13
Informal	26,49	31,15	28,39	35,98
Estatutário	61,7	57,82	56,01	49,88

Fonte: Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios Contínua, IBGE. Elaboração própria.

## ANEXOS

TABELA A.1:  
Proporção de funcionários públicos que recebem acima de R\$ 8000, 2019.

Grupo Ocupacional	Todos funcionários públicos	Estatutários
<b>Ocupações de nível superior</b>	<b>68,78</b>	<b>67,63</b>
DIRETORES E GERENTES	10,66	7,69
PROFISSIONAIS DAS CIÊNCIAS E DA ENGENHARIA	6,18	4,61
PROFISSIONAIS DA SAÚDE	11,85	10,11
PROFISSIONAIS DO ENSINO	15,78	19,06
ESPECIALISTAS EM ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS	9,12	9,77
PROFISSIONAIS DE TIC	2,36	1,7
PROFISSIONAIS EM DIREITO, EM CIÊNCIAS SOCIAIS E CULTURAIS	12,83	14,69
<b>Ocupações de nível médio e elementar</b>	<b>30,76</b>	<b>32,36</b>
PROFISSIONAIS DE NÍVEL MÉDIO DAS CIÊNCIAS E DA ENGENHARIA	2,03	1,09
PROFISSIONAIS DE NÍVEL MÉDIO DA SAÚDE E AFINS	1,75	0,9
PROFISSIONAIS DE NÍVEL MÉDIO EM OPERAÇÕES FINANCEIRAS E ADMINISTRATIVAS	7,86	8,71
PROFISSIONAIS DE NÍVEL MÉDIO DE SERVIÇOS JURÍDICOS E SOCIAIS	7,77	9,22
TÉCNICOS DE OPERAÇÕES DE TIC	0,44	0,35
ESCRITURÁRIOS	5,09	5,84
TRABALHADORES DE ATENDIMENTO DIRETO AO PÚBLICO	0,32	0,18
TRABALHADORES DE CÁLCULOS NUMÉRICOS E REGISTRO DE MATERIAIS	0,33	0,25
OUTROS TRABALHADORES DE APOIO ADMINISTRATIVO	0,11	0,14
TRABALHADORES DOS SERVIÇOS PESSOAIS	0,1	0,12
TRABALHADORES DOS CUIDADOS PESSOAIS	0,18	0,15
TRABALHADORES DOS SERVIÇOS DE PROTEÇÃO E SEGURANÇA	3,6	4,47
TRABALHADORES QUALIFICADOS, OPERÁRIOS E ARTESÃOS	0,49	0,4
OPERADORES E CONDUTORES DE VEÍCULOS	0,43	0,33
OCUPAÇÕES ELEMENTARES	0,26	0,21

Fonte: Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios Contínua, IBGE. Elaboração própria.

TABELA A.2:

## Proporção de ocupados que recebem acima de R\$ 8000 e salário médio por tipo de vínculo, ocupações de nível superior, 2019

(em % e em R\$ de novembro de 2019)

<i>Diretores e Gerentes</i>					
	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
<b>% que recebe mais de R\$8000</b>	25.03	26.38	19.02	18.10	11.11
	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
<b>Salário médio</b>	6169,54	6420,96	5525,44	5413,63	3729,92

<i>Profissionais das Ciências e da Engenharia</i>					
	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
<b>% que recebe mais de R\$8000</b>	49.48	49.12	29.38	28.47	13.44
	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
<b>Salário médio</b>	9337,99	9093,56	6287,55	6956,64	4259,51

<i>Profissionais da Saúde-Médicos</i>					
	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
<b>% que recebe mais de R\$8000</b>	61	66,86	65.23	64.17	63.13
	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
<b>Salário médio</b>	9798,14	10398,14	10976,42	13917,5	13647,96

<i>Profissionais da Saúde - outros profissionais</i>					
	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
<b>% que recebe mais de R\$8000</b>	9.4	11.79	4.05	6.04	10.95
	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
<b>Salário médio</b>	4355,34	4769,1	3708,1	3164,57	4083,62

### *Profissionais do Ensino - Professores Universitários*

	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>% que recebe mais de R\$8000</b>	64.30	74.82	25.13	13.68	18.05
	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>Salário médio</b>	9930,53	10974,26	5853,18	4758,83	6358,95

### *Profissionais do Ensino - Outros Professores*

	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>% que recebe mais de R\$8000</b>	2.65	3.41	2.09	0.71	7.68
	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>Salário médio</b>	2950,66	3280,05	2585,9	1405,73	3093,58

### *Profissionais do Ensino - Outros Profissionais do Ensino*

	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>% que recebe mais de R\$8000</b>	4.82	7.22	6.95	2.43	1.28
	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>Salário médio</b>	3113,52	4000,07	3374,34	1516,99	1564,62

### *Especialistas em Organização da Administração Pública e de Empresas*

	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>% que recebe mais de R\$8000</b>	55.54	60.58	10.96	18.83	16.64
	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>Salário médio</b>	11244,14	12290,3	4290,79	5133,62	6350,24

<b>Profissionais de TIC</b>					
	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>% que recebe mais de R\$8000</b>	54.67	52.54	24.12	43.92	26.10
	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>Salário médio</b>	9782,43	9482,55	5949,16	7661,05	5619,32

<b>Profissionais em Direito - Advogados e Juristas</b>					
	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>% que recebe mais de R\$8000</b>	66.02	75.26	22.53	14.18	15.06
	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>Salário médio</b>	15079,4	17088,6	5959,31	4479,82	4667,08

<b>Profissionais em Direito - Outros Profissionais</b>					
	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>% que recebe mais de R\$8000</b>	63.82	71.78	9.08	27.57	16.82
	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>Salário médio</b>	10858,92	11756,59	4154,66	13364,01	3709,55

<b>Profissionais Ciências Sociais e Culturais</b>					
	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>% que recebe mais de R\$8000</b>	11.46	14.91	10.00	5.07	7.72
	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>Salário médio</b>	4161,79	4738,92	4121,91	2666,39	3156,01

Fonte: Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios Contínua, IBGE. Elaboração própria.

TABELA A.3:

### Proporção de ocupados que recebem acima de R\$ 8000 e salário médio por tipo de vínculo, ocupações de nível médio e elementar, 2019.

(em % e em R\$ de novembro de 2019)

<i>Profissionais de Nível Médio das Ciências e da Engenharia</i>					
	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
% que recebe mais de R\$8000	12.17	11.36	4.91	1.92	1.66
	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
Salário médio	3923,2	4264,1	3121,56	1852,75	2367,92

<i>Profissionais de Nível Médio da Saúde e afins</i>					
	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
% que recebe mais de R\$8000	1.17	1.17	0.63	1.92	0.75
	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
Salário médio	2033,67	2178,19	1977,88	1648,74	2108,62

<i>Profissionais de Nível Médio em Operações Financeiras e Administrativas</i>					
	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
% que recebe mais de R\$8000	21.76	29.50	4.38	4.12	6.70
	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
Salário médio	5437,86	6615,62	2917,83	2529,6	3297,19

<i>Profissionais de Nível Médio de Serviços Jurídicos e Sociais</i>					
	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
% que recebe mais de R\$8000	25.17	41.7	2.60	1.25	4.74
	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
Salário médio	5135,17	7688,91	2387,24	1382,99	2569,38



### *Técnicos de Operações de TIC*

	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
<b>% que recebe mais de R\$8000</b>	<b>9.16</b>	11.16	2.09	2.41	6.20
	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
<b>Salário médio</b>	3558,21	4212,36	2451,57	1811,81	3056,16

### *Escriturários*

	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
<b>% que recebe mais de R\$8000</b>	4.7	6.09	0.47	0.36	0.00
	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
<b>Salário médio</b>	2790.46	3235,12	1741,06	1270,72	1032,07

### *Demais Trabalhadores de Apoio Administrativo*

	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
<b>% que recebe mais de R\$8000</b>	2.32	2.76	0.38	0.46	5.16
	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
<b>Salário médio</b>	2399,51	2731,52	1598,18	1094,32	2148,01

### *Trabalhadores dos Serviços Pessoais*

	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
<b>% que recebe mais de R\$8000</b>	0.31	0.5	0.11	0.15	0.34
	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
<b>Salário médio</b>	1424,04	1548,14	1537,34	1051,41	1252,42

<b>Trabalhadores Dos Cuidados Pessoais</b>					
	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>% que recebe mais de R\$8000</b>	0.35	0.71	0.38	0.00	0.00
	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>Salário médio</b>	1432,35	1780,94	1430,49	827,17	956,77

<b>Trabalhadores dos Serviços de Proteção e Segurança</b>					
	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>% que recebe mais de R\$8000</b>	8.05	10.06	0.12	0.46	0.74
	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>Salário médio</b>	3296,31	3733,9	1765,3	1178,48	1794,86

<b>Trabalhadores Qualificados, Operários e Artesãos</b>					
	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>% que recebe mais de R\$8000</b>	5.17	7.01	0.41	0.13	0.36
	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>Salário médio</b>	2706,19	3005,79	1866,57	1166,34	1402,08

<b>Operadores e Condutores de Veículos</b>					
	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>% que recebe mais de R\$8000</b>	1.27	1.24	0.20	0.40	1.18
	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>Salário médio</b>	2084,15	2256,58	1871,8	1348,25	1848

<b>Ocupações Elementares</b>					
	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>% que recebe mais de R\$8000</b>	0.25	0.38	0.07	0.03	0.14
	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>Salário médio</b>	1272,29	1379,88	1294,3	771,36	873,23

Fonte: Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios Contínua, IBGE. Elaboração própria.

TABELA A.4:

## Proporção de ocupados que recebem acima de R\$ 8000 e salário médio por tipo de vínculo, raça e sexo, 2019.

(em % e em R\$ de novembro de 2019)

<b>Painel A: Ocupações de Nível superior - Homens</b>					
	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>% que recebe mais de R\$8000</b>	32.74	36.62	22.38	20.75	15.92
	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>Salário médio</b>	7213,72	7849,04	5896,43	5756,02	4688,01

<b>Painel B: Ocupações de Nível superior - Mulheres</b>					
	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>% que recebe mais de R\$8000</b>	11.28	12.93	9.32	10.09	9.80
	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>Salário médio</b>	4152,97	4584,37	3919,95	3366,16	3933,45

<b>Painel C: Ocupações de Nível médio - Homens</b>					
	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>% que recebe mais de R\$8000</b>	7.61	10.06	0.80	0.39	1.17
	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>Salário médio</b>	3118,93	3673,33	1892,36	1111,6	1588,52

<b>Painel D: Ocupações de Nível médio - Mulheres</b>					
	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>% que recebe mais de R\$8000</b>	3.65	5.24	0.33	0.26	0.49
	<b>Todos FP</b>	<b>Estatutário</b>	<b>Privado com cart.</b>	<b>Privado sem cart.</b>	<b>Conta-própria</b>
<b>Salário médio</b>	2202,12	2612,67	1518,34	1002,38	1104,82

**Painel E: Ocupações de Nível superior - Brancos e Amarelos**

	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
<b>% que recebe mais de R\$8000</b>	23.00	24.58	19.51	21.57	16.12
	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
<b>Salário médio</b>	5889,97	6211,42	5486,83	5742,65	4927,78

**Painel F: Ocupações de Nível superior - Pretos, Pardos e Indígenas**

	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
<b>% que recebe mais de R\$8000</b>	10.85	12.81	6.96	5.47	5.78
	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
<b>Salário médio</b>	4009,77	4538,87	3510,54	2673,45	2946,75

**Painel G: Ocupações de Nível médio - Brancos e Amarelos**

	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
<b>% que recebe mais de R\$8000</b>	7.91	10.34	1.03	0.70	1.72
	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
<b>Salário médio</b>	3133,71	3652,42	1928,27	1327,53	1799,79

**Painel H: Ocupações de Nível médio - Pretos, Pardos e Indígenas**

	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
<b>% que recebe mais de R\$8000</b>	3.53	4.99	0.27	0.16	0.38
	Todos FP	Estatutário	Privado com cart.	Privado sem cart.	Conta-própria
<b>Salário médio</b>	2212,96	2627,92	1595,14	941,34	1151,21

Fonte: Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios Contínua, IBGE. Elaboração própria.

# 9 A Terceirização no Serviço Público Brasileiro: instrumento de privatização do Estado

Graça Druck<sup>1</sup>

## 1. Introdução<sup>2</sup>

Os primeiros estudos sobre terceirização no Brasil datam do início dos anos 1990, como parte do processo de reestruturação produtiva, com a adoção generalizada do toyotismo, que tem na terceirização uma das suas principais práticas. Grande parte das pesquisas foi realizada no setor industrial, com destaque para a indústria automotiva e química/petroquímica e petroleira. Nos anos 2000, os estudos refletiram o avanço da terceirização para outros setores, como bancários, call centers, construção civil, além das empresas estatais ou privatizadas de energia elétrica, comunicações e dos serviços públicos de saúde e educação. As pesquisas revelaram que, além do crescimento epidêmico da terceirização, foram múltiplas as formas de precarização do trabalho: nos tipos de contrato, na remuneração, na rotatividade, nas jornadas de trabalho, nas condições de trabalho e de saúde e na representação sindical (Krein, 2016; Biavaschi, 2015, Droppa, 2014; Teixeira et al. 2016; Marcelino, 2004; Dau et al. 2009).

Nos últimos 25 anos, pode-se afirmar que

a terceirização se propagou para todas as atividades de trabalho: indústria, comércio, serviços, setor público e privado, deixando de ser periférica para se tornar uma prática-chave para todo tipo de empresa. E é essa centralidade nas novas formas de organização do trabalho que lhe dá um caráter novo, mesmo sendo um velho fenômeno.

O uso da terceirização pelas empresas ou instituições tem como um dos principais objetivos a redução dos custos trabalhistas e, ao mesmo tempo, desresponsabilizar-se pelos direitos do trabalho, à medida que é um terceiro que realiza a contratação de trabalhadores e, torna-se, portanto, responsável legal frente à legislação trabalhista.

A terceirização é uma forma de organização do trabalho que atende de forma exemplar os objetivos do capitalismo neoliberal, cuja lógica é desenvolver ao máximo a mercantilização da força de trabalho, aprofundando sua tendência a explorar o trabalho sem limites, redefinindo a regulação pelo Estado.

Uma das principais evidências da terceirização como estratégia que atende a lógica neoliberal, é a sua proliferação no interior

1 Professora titular da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas/UFBA, pesquisadora do CRH – Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades/UFBA e Bolsista produtividade do CNPq.

2 Esse texto contou com a participação de Samara Reis e Emmanuel Leone, Bolsistas de Iniciação Científica e alunos do Curso de Serviço Social da Universidade Federal da Bahia. Também nos beneficiamos das contribuições de técnicos do IPEA, com a sistematização de alguns dados da PNAD. Um agradecimento especial a José Celso Cardoso Júnior a quem devemos a oportunidade de publicar nos Cadernos da Reforma Administrativa do FONACATE.

das reformas do Estado, quando um conjunto de serviços públicos, nas áreas de saúde, educação, cultura e outras, é transferido para empresas privadas. Os servidores públicos estatutários são aos poucos substituídos por empregados com contratos regidos pela legislação do trabalho do setor privado ou até mesmo sem contratos. Tal transformação tem se caracterizado por uma maior precarização do trabalho, demonstrada por um conjunto de indicadores, como os salários baixos, desrespeito aos direitos trabalhistas, alta rotatividade, maiores riscos de saúde e acidentes, dificuldades de representação sindical, dentre outras. Condições que comprometem a qualidade dos serviços públicos, atingindo o conjunto da sociedade, em especial os seus segmentos majoritários, que necessitam desses bens públicos para sobreviverem.

Nesta medida, o objetivo desse texto é o de apresentar alguns resultados de pesquisas e uma análise do processo de terceirização em curso no Estado brasileiro, partindo da Reforma do Aparelho de Estado dos anos 1990 até o período atual, incluindo as proposições da PEC 32 de 2020 – da Reforma Administrativa.

Considera-se que a terceirização no serviço público é um fenômeno de fundamental importância para se compreender as transformações que o aparelho de Estado brasileiro vem passando desde meados dos anos 1990, notadamente no que diz respeito à condição e futuro dos servidores e dos serviços públicos no Brasil.

## **2. O contexto das reformas do Estado no capitalismo flexível e globalizado: a centralidade do neoliberalismo**

As ideias neoliberais começam a ganhar força nos países centrais nos anos 1970, com a crise do fordismo e da social-democracia. Segundo Hayek, as origens da crise estavam no “...poder excessivo e nefasto dos sindicatos... e do movimento operário, que havia

corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e **com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais.**” (Anderson, 1995:10, grifos meus).

Embora o ideário neoliberal comece a ganhar adesão no contexto da crise do fordismo, não se pode confundir-lo com o processo de reestruturação produtiva. São movimentos de conteúdo e caráter diferentes. O neoliberalismo é um projeto político e econômico e constitui o arcabouço ideológico ideal para consolidar a reestruturação produtiva no contexto da globalização.

Para além do conteúdo econômico, a essência política e ideológica do neoliberalismo é central para se compreender as ações dos governos e as mudanças no Estado, sustentada fundamentalmente no “culto ao mercado” que, ao se tornar hegemônico, consegue impregnar quase toda a sociedade. Assim, constata-se o reforço do individualismo em contraposição à ação coletiva; estimula-se a concorrência em detrimento da solidariedade social; eleva-se o mercado e as “coisas” à condição de sujeitos soberanos; difunde-se uma visão privatista da sociedade, onde se busca a desmoralização de tudo que é público em troca de uma defesa fervorosa do que é privado.

Concordando com Dardot e Laval (2016), o neoliberalismo não busca limitar a intervenção do Estado, mas o transforma, fazendo com que a ação pública se submeta às regras da concorrência, regida pela lógica mercantil. Nesta medida, a reestruturação do Estado se dá em dois campos: 1. por meio da privatização de empresas estatais e 2. por reformas do aparelho estatal, introduzindo o Estado gerencial, sustentado na mercadorização da instituição pública, que passa a funcionar como uma empresa. Essa transformação, em geral justificada pela necessidade de reduzir gastos sociais, vai muito

mais além, pois subverte as bases de um Estado democrático que estabelece direitos sociais aos cidadãos, substituindo-o por um Estado mais flexível, orientado pelo mercado e para o consumidor.

É o capitalismo flexível, globalizado e financeirizado que exige esta formatação do Estado neoliberal, subordinado à lógica financeira que não apenas determina a conduta econômica, mas a vida social, pois normas de comportamento típicas do âmbito privado capitalista se transferem para outros campos sociais, como educação, cultura, segurança, saúde, previdência, etc. Assim, serviços que eram públicos passam a ser transferidos e oferecidos por empresas privadas. Um processo de “mercadorização/mercantilização da vida” (Bin, 2017).

A concepção de ação pública do “intervencionismo neoliberal” propõe substituir a administração regida pelo direito público por uma administração subordinada ao direito da concorrência, mudando radicalmente o modo de gestão pública, juntamente à defesa e a prática da redução dos gastos públicos, gerando efeitos devastadores em todos os países.

O princípio dessa nova gestão do serviço público, chamada de “governança”, é que a gestão privada é sempre mais eficaz que a administração pública, pois nessa última há “o efeito disciplinador da concorrência como estímulo ao bom desempenho” (Dardot e Laval, 2016:290).

Para implementar essa gestão empresarial do Estado, uma verdadeira campanha de desvalorização e desprezo dos servidores públicos tem sido efetivada num contexto de redução de investimentos em políticas públicas de caráter universal, num ambiente de baixos salários, sobretudo nas áreas de educação e saúde e de falta crônica de meios e de pessoal.

No Brasil e na maior parte da América Latina, submetidos à agenda neoliberal, ado-

tou-se a concepção que sustentou as reformas do Estado, qual seja, a defesa de que a “crise brasileira” era uma “crise do Estado”, que se desviou de funções básicas ampliando presença no setor produtivo, acarretando o agravamento da crise fiscal e da inflação e, portanto, era ele que deveria ser “revolucionado”. É com essa justificativa que se passa a defender a modernização do Estado brasileiro, através de uma administração pública “gerencial”, onde o Estado deve deixar de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, produzindo bens e serviços para se tornar promotor e regulador desse desenvolvimento. Desta forma, a proposta consiste em:

“Reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização de empresas estatais. (...) um outro processo tão importante quanto, e que, entretanto, não está tão claro: a descentralização para o setor público não estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos esse processo de ‘publicização’.”( Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995:18)

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 2015), denominado de “Reforma gerencial do Estado” por seu principal formulador, o então ministro do Ministério de Administração e Reforma do Estado - MARE, Luis Carlos Bresser Pereira, teve a sua aprovação em 1995 na Câmara da Reforma do Estado, criada para esse fim e desde então já começou a ser referência nas ações dos governantes, inclusive para além do âmbito federal – que era seu objeto – estendendo-se aos níveis estadual e municipal.

De acordo com Bresser Pereira (1998), o Estado precisaria ser reconstruído nos anos 1990 e a Reforma deveria solucionar quatro grandes problemas: I) a redefinição do seu papel como regulador, isto é o grau de intervenção no mercado; II) a recuperação da “governança”, ou seja, a capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões do governo, ou a solução da crise fiscal; III) o aumento da governabilidade, garantindo legitimidade para governar, e IV) a delimitação do tamanho e das funções do Estado, através das privatizações, da “publicização” e da terceirização.

Uma das grandes inovações dessa reforma do Estado foi a concepção de “serviços não exclusivos”, que corresponde a uma instância denominada “setor público não estatal”, criada pela “escola do gerencialismo”, que transferiu serviços públicos para o setor privado ou para “organizações públicas não estatais”, criadas pela própria reforma, ou seja, o uso legal e regular da terceirização em atividades que até então eram centrais como serviços típicos de responsabilidade do Estado.

### **3. A evolução da terceirização nos serviços públicos**

Um momento importante nas mudanças no âmbito do Estado é a reforma realizada pela ditadura militar em 1967, através do Decreto-Lei nº 200, quando se estabelece a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, justificada pela necessidade de maior agilidade através da descentralização e desresponsabilização direta do Estado. Neste decreto, já se definia a descentralização da administração pública, através da contratação ou concessão de execução indireta de serviços pelo setor privado, ou seja, a terceirização.

Em 1970, a Lei nº 5.645 veio complementar o Decreto-Lei nº 200/67, quando definiu quais serviços poderiam ser contratados de

forma indireta (transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza, e outras semelhantes), dispondo que esses deveriam ser “de preferência” contratados através de empresas privadas prestadoras desses serviços (Druck et al., 2018).

Vale destacar nas legislações subsequentes que regem a administração pública, nos anos 1990, o Enunciado 331 de 1993 que estabeleceu a responsabilidade subsidiária do tomador de serviços em caso de inadimplência das obrigações trabalhistas, inclusive para a União. Mas foi objeto de Ação Declaratória de Constitucionalidade da Lei nº 8.666/93, votada em 2010, suspendendo essa responsabilização da administração pública. Neste mesmo ano, a Lei de Licitações e Contratos foi e é fundamental para viabilizar a terceirização, pois determina as normas gerais para a contratação de serviços pelo Estado, reafirmando a sua legalidade.

Entretanto, até os anos 1990, o uso da terceirização pelo Estado foi limitado, pois não havia exigência constitucional de concurso público para o contrato de funcionários públicos, os quais, regidos pela CLT, podiam ser admitidos e demitidos facilmente. Isso se alterou com a Constituição de 1988, quando o concurso público se tornou obrigatório para cargo e emprego público (Amorim, 2009).

É com a Reforma do Estado no Governo Fernando Henrique Cardoso, iniciada em 1995, conforme já referido, que se estabelecem todas as diretrizes e a concepção de um Estado gerencial, no qual a privatização e a terceirização assumem lugar central.

Neste contexto da reforma, importante regulação para a administração pública federal, representa o Decreto-Lei nº 2.271 de 1997, que dispõe sobre as atividades que podem ser terceirizadas, consideradas como acessórias, instrumentais ou complementares (conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copei-



ragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações); e as que não podem ser terceirizadas: “categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal” (Presidência da República, Subchefia para assuntos jurídicos, Decreto-Lei nº 2.271 de 7 de Julho de 1997). Vale destacar que essa limitação de não terceirizar as funções que pertencem à estrutura de cargos foi esvaziada, à medida que a Reforma do Aparelho de Estado reestruturou as carreiras, extinguindo cargos públicos, permitindo, dessa forma, ampliar a terceirização.

Em 2018, o Decreto-Lei nº 9.507 revogou o Decreto-Lei nº 2.271, e incluiu dentre as que não podem terceirizar: aquelas que envolvem tomada de decisões ou posicionamento institucional em planejamento, coordenação, supervisão e controle; as que sejam consideradas estratégicas para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; as que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção (Decreto-Lei nº 9.507, 21 de setembro de 2018). Todas referentes ao “núcleo” estratégico, onde se situam os chamados cargos típicos de Estado. Não há nenhuma limitação para a grande massa dos serviços públicos nas áreas de educação e saúde, por exemplo, a não ser a que não pode terceirizar as funções que são parte do plano de cargos e que, a cada ano, podem e são extintas pelo governo. Além disso, é uma lei que regula apenas as atividades da União, não atingindo os estados e municípios, onde está a maioria dos servidores públicos e a crescente terceirização.

Outros artigos do Decreto-Lei nº 9.507 se referem ao processo de contratação, cujo objetivo principal é desresponsabilizar a con-

tratante (instituição pública) pelos trabalhadores terceirizados, evitando qualquer risco que caracterize vínculo de emprego e, desta forma, procura livrar o Estado da responsabilidade subsidiária. Por isso, o contrato e licitação é para “prestação de serviços”, sem nenhuma menção à “fornecimento de mão-de-obra”, quando, na realidade, as empresas denominadas de prestadoras de serviços são, de fato, intermediadoras de força de trabalho. Além disso, define detalhadamente cláusulas obrigatórias referentes às obrigações trabalhistas, previdenciárias e para com o FGTS das empresas contratadas e à responsabilidade da contratante de fiscalizar o cumprimento dessas obrigações pela contratada, em especial, o pagamento de salários, 13º, repouso semanal remunerado, férias, auxílio transporte e alimentação, depósito de FGTS, dentre outros que, no caso de descumprimento, o pagamento à empresa será retido e, se não for regularizado em até 15 dias, a contratante poderá pagar diretamente aos empregados da contratada, sem configurar vínculo empregatício. Quando trata da fiscalização dos contratos, discrimina os diferentes tipos – técnica, administrativa, setorial, pelo público usuário – abre a possibilidade de “...ter auxílio de terceiro ou de empresa especializada, desde que justificada a necessidade de assistência especializada” (Decreto-Lei nº 9.507, 25/09/2018). Isto significa que a instituição pública poderá terceirizar a fiscalização, contrariando o que se define como de responsabilidade da gestão pública o que, se levado para julgamento, poderia ser definido como inconstitucional.

Embora não se disponha de estatísticas oficiais sobre a evolução do número de trabalhadores terceirizados no serviço público, é possível afirmar, a partir de estudos de casos e informações sobre o uso do trabalho terceirizado nas administrações estaduais e municipais, que o avanço da terceirização ocorreu de forma crescente a partir da Reforma do Aparelho de Estado, incentivado

pela a Lei nº 9.637/1998, que criou as Organizações Sociais (OS), pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que podem exercer atividades de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde e que são qualificadas como tais pelo próprio Poder Executivo (Brasil, 1998).

As OS foram objeto de Ações Diretas de Inconstitucionalidade, mas o julgamento do STF em 2015, validou-as como constitucionais, liberando, dessa forma, a terceirização para todos os serviços essenciais sob responsabilidade do Estado: saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, desporto/lazer e meio ambiente.

Ainda na linha da reforma do Estado, outro dispositivo legal que contribuiu para a ampliação do uso da terceirização é a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, cujo objetivo principal para o controle das contas públicas é a redução das despesas com os servidores públicos, inibindo a realização de concursos públicos e incentivando a terceirização, pois as despesas com a subcontratação de empresas e com a contratação temporária, emergencial e de comissionados não são computadas como despesas de pessoal.

Mais recentemente, a partir do ataque à democracia brasileira, com o ilegítimo impedimento da presidente Dilma Rousseff, abriu-se uma nova fase de recrudescimento das políticas neoliberais. No campo da legislação do trabalho, foi aprovada a Lei nº 13.429, conhecida como a “Lei da Terceirização”, que derrubou o enunciado 331 que restringia a terceirização às atividades-meio, liberando a terceirização para as atividades-fim; e a Lei nº 13.467, a Lei da Reforma Trabalhista, que ratificou e explicitou o uso da terceirização sem nenhum limite ou interdição, além de retirar um conjunto de direitos estabelecidos desde a CLT. Um verdadeiro desmonte da proteção trabalhista, colocando em questão

o próprio direito do trabalho. Embora essa nova legislação regule o trabalho no setor privado, ela serve de parâmetro e inspiração para o setor público.

Nesta retomada fundamentalista do neoliberalismo, cabe destacar a Emenda Constitucional 95, que congelou os gastos sociais por 20 anos, cujas implicações foram evidenciadas pela pandemia, mostrando o grau de irresponsabilidade social e de (i)racionalidade econômica.

O resultado eleitoral de 2018 fortaleceu e deu continuidade ao “intervencionismo neoliberal” através das contrarreformas, com destaque para as propostas de emendas constitucionais que tratam da reforma do Estado (PECs 186,187,188 e 32) que têm por objetivo o desmonte dos serviços públicos no país, intensificando a sua privatização e precarização (Cardoso Jr e Pires, 2020; Calabrez, 2019; Raimundo e Abouchedid, 2019). São propostas condizentes com todas as diretrizes da Reforma do Estado dos anos 1990, buscando completá-la e aprofundá-la e que têm na terceirização e no uso dos contratos precários a forma de reduzir ao máximo os servidores públicos estatutários.

Defende-se a tese que a terceirização do serviço público no Brasil, além de ser um dos mecanismos mais importantes e eficientes de desmonte do conteúdo social do Estado e de sua privatização, é uma das principais vias que o Estado neoliberal encontrou para pôr fim a um segmento dos trabalhadores – os servidores públicos –, que tem papel crucial para garantir o direito e o acesso aos serviços públicos necessários à sociedade, e, sobretudo à classe trabalhadora, impossibilitada de recorrer a esses serviços no mercado. Nesta medida, várias são as modalidades de ataques aos direitos, ao padrão salarial e às condições de trabalho do funcionalismo, consubstanciadas nos ajustes fiscais implantados pelos vários governos desde o início dos anos 1990 até hoje, ajustes esses recomendados e exigidos

pelas instituições e classes que representam o capital financeiro globalizado.

A proliferação da terceirização em serviços públicos essenciais, como é o caso da saúde, resulta na diminuição do número de funcionários e em sua desqualificação e desvalorização. Na realidade, o que se observa é que o serviço público no país vem sendo gravemente prejudicado pela falta de investimento e de valorização dos servidores, expressa nas reformulações dos planos de carreira e nas reformas da Previdência Social, nos salários defasados (especialmente nas áreas de educação e saúde), na falta de políticas de qualificação e treinamento, e na ausência de incentivos morais e materiais, que, ao lado da prática da terceirização – uma das formas mais precárias de trabalho –, fragiliza a função e a identidade do servidor público, atingindo diretamente o conjunto da sociedade brasileira (Druck, 2016).

#### **4. Alguns indicadores da ampliação da terceirização nos serviços públicos**

Conforme já referido, não há estatísticas oficiais sistematizadas sobre terceirização e trabalhadores terceirizados no Brasil.<sup>3</sup> Alguns estudos trabalham com dados sobre “atividades tipicamente terceirizáveis”, que têm fonte a RAIS – Relação Anual de Informações Sociais; e a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), cruzando-as com a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) contratadas em cada setor.<sup>4</sup>

Nesse esforço metodológico para buscar medir a terceirização, é possível chegar a algumas estimativas, mas sem conseguir ainda discriminar a terceirização no setor privado e público.

De acordo com Krein (2020), em 2018, havia no Brasil 11 milhões de terceirizados,

constituindo 24% dos empregos formais. Entre os anos 2013 e 2018, houve um crescimento muito significativo em vinte famílias de ocupação em atividades terceirizáveis, tais como serviços de escritórios (259%), de apoio à gestão na saúde (257%), de apoio a edifícios (257%) e de fornecimento e gestão de recursos humanos para terceiros (143%). Destacam-se aí os serviços de apoio à gestão na saúde que, possivelmente, incluem aqueles prestados para o Estado.

Quando analisada a movimentação do saldo dos empregos, pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), Krein (2020) destaca que o aumento do emprego formal está muito concentrado num segmento tipicamente terceirizável, como “Atividades Imobiliárias, Aluguéis e Serviços Prestados às Empresas”, que corresponde a 46,3% do total de vagas registradas entre novembro de 2017 e junho de 2019.

No caso do serviço público, também não se dispõe de estatísticas que informem o quadro da terceirização no país. Para tentar construir algum panorama, buscou-se a utilização de fontes diversas, algumas com dados indiretos, a partir dos quais se pode deduzir algum movimento do qual a terceirização faz parte, como é o caso da RAIS/MTE e da PNAD/IBGE que contém informações sobre trabalhadores do setor público por nível federativo e por tipo de vínculo empregatício, sendo que a primeira informa somente os vínculos formais e a segunda inclui os informais (sem carteira). Outra fonte importante é o “Perfil dos estados e municípios brasileiros”/IBGE e Pesquisas de Informações Básicas Municipais, que fornecem dados sobre pessoal ocupado na administração direta por vínculo empregatício. Neste caso, considerando que é nas prefeituras

3 As dificuldades para obter as estatísticas sobre o trabalho terceirizado no setor público e privado expressam, de certa forma, a natureza do fenômeno da terceirização, em geral, invisibilizada, não computada pelas empresas e instituições contratantes, como se buscassem esconder o trabalho mais precarizado e, muitas vezes, ilegal que utilizam.

4 Ver DIEESE/CUT, 2014 e Filgueiras (2019).

que se concentra a maior parte dos funcionários públicos do executivo (57%), assim como está a maior parte dos profissionais de saúde e educação, onde a terceirização tem sido mais amplamente utilizada, pode-se ter uma ideia mais próxima da evolução da terceirização nos municípios.

Ao se examinar a evolução do pessoal ocupado no serviço público nas duas primeiras décadas dos anos 2000 nos três níveis federativos, observa-se um movimento que indica a redução dos servidores estatutários, mesmo que com a predominância destes, o aumento de contratos temporários e de con-

tratos sem carteira, conforme as diferentes fontes utilizadas. Pelos dados da RAIS, em 2001, os estatutários representavam 88,5% do total do emprego no serviço público, os contratos via CLT eram 10,4% e os temporários, que agrupam os comissionados, estagiários, sem vínculo, eram 1,2%. Em 2018, caiu o número de estatutários para 87,5% e os contratos CLT para 4,6%, enquanto houve um significativo aumento de temporários, que passaram a representar 7,9%, tal como apontam os dados da tabela 1 (Atlas do Estado Brasileiro, 2019).

**Tabela 1 - Comparativo por regime de contratação três níveis Federativos 2001/2018**

Categorias	2001		2018	
	Números	Percentual	Números	Percentual
ESTATUTÁRIO	6.397.313	88,47%	9.779.961	87,52%
CLT	748.558	10,35%	515.903	4,62%
TEMPORÁRIOS	84.784	1,17%	879.236	7,87%
TOTAL	7.230.655	100,00%	11.175.100	100,00%

Fonte: Atlas do Estado Brasileiro, 2019 - IPEA, RAIS/ME  
Disponível em <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/72>  
Acesso em 10/10/2020

Nos municípios, conforme dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, 2018), no período de 10 anos – 2008 a 2018 -, no total dos servidores, os estatutários que representavam 63,5% em 2008, caíram para 62,7% em 2018; enquanto que os sem vínculo permanente que eram 15,11% em 2008 passaram a ser 19,8% em 2018, com um crescimento de 62% no período, contra 22% nos estatutários. Os servidores

CLT sofreram uma redução de 15,9%, representando 7,2%, enquanto que estagiários, embora com representação menor (2,7%) cresceram 78,7% nestes 10 anos. Informações que indicam um processo de precarização dos vínculos dos servidores, através da terceirização ou de outras modalidades, a exemplo do uso do trabalho de estagiários, conforme dados da tabela 2.

**Tabela 2 - Servidores por vínculo e tipo de contratação nos Municípios Comparativo**

Tipo de Contratação	2008		2018		EVOLUÇÃO - 2008-2018		
	MUNICÍPIOS Números Absolutos	Percentual	MUNICÍPIOS Números Absolutos	Percentual	Tipo de Contratação	Números Absolutos	Percentual
<b>Total de servidores(1)</b>	5.015.729	100%	6.208.243	100%	<b>Total de servidores</b>	1.192.514	23,78%
<b>Estatutários</b>	3.186.773	63,54%	3.890.877	62,67%	<b>Estatutários</b>	704.104	22,09%
<b>CLT</b>	534.146	10,65%	449.496	7,24%	<b>CLT</b>	-84.650	-15,85%
<b>Somente Comissionados</b>	443.727	8,85%	521.913	8,14%	<b>Somente Comissionados</b>	78.186	17,62%
<b>Estagiários</b>	92.905	1,85%	166.000	2,67%	<b>Estagiários</b>	73.095	78,68%
<b>Sem Vínculo Permanente</b>	757.707	15,11%	1.228.082	19,78%	<b>Sem Vínculo Permanente</b>	470.375	62,08%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2018.

(1) Inclusive os servidores sem declaração de vínculo empregatício.

Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/financas-publicas/19879-suplementos-munic2.html?=&t=downloads>>. Acesso em 28/11/2020.

Dados retirados do Atlas do Estado Brasileiro - IPEA, 2019.

Disponível em <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/72>. Acesso em 29/11/2020

Os dados da PNAD-contínua, para o primeiro trimestre de 2020, registram que 7,9% do total do emprego público no país eram contratados com carteira assinada e 15,4% eram empregados sem carteira, que somados representavam 23,3%, enquanto os estatutários eram 76,7%. Os dados mostram também que 64% dos trabalhadores com carteira e sem carteira, onde podem estar os terceirizados, estão nos municípios, 24% nos estados e 12% na união.

Nos municípios, de acordo informações da tabela 3, do total do emprego público, neste

mesmo período, 7,0% eram com carteira e 18,9% eram sem carteira, somando 25,9%, e os estatutários 74,1%. Nos estados somavam 19,8% e 80,2% eram estatutários, enquanto que na união os com carteira e sem carteira eram 19,8% e os estatutários 80,2%. Interessante observar que só nos últimos cinco anos (2015-2020), o emprego público com carteira nos municípios reduziu-se em 12% e nos estados em 15,6%, enquanto que os sem carteira cresceram 17% nos municípios e 7,4% nos estados<sup>5</sup>.

5 Em notícia veiculada no Jornal Estado de São Paulo, utilizando como fonte o Ministério da Economia, informava-se que a contratação por concurso era a menor em 10 anos. De janeiro a outubro de 2020, ingressaram por concurso apenas 665 servidores públicos, enquanto 22.871 foram contratados por prazos determinados que variam de seis meses a seis anos. Em 2010, foram 9.500 temporários. <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,contratacao-por-concurso-e-a-menor-em-10-anos-governo-usa-temporarios,70003543621>

**Tabela 3 - Emprego Público por tipo de vínculo 2015 e 2020\***

Ano	Esfera	Empregado com carteira	(%)	Empregado sem carteira	(%)2	Estatutário e militar**	(%)3	Total
2015	Federal	248.403	11,6	196.451	9,2	1.692.789	79,2	2.137.642
2015	Estadual	384.622	8,5	498.692	11,0	3.647.309	80,5	4.530.623
2015	Municipal	698.691	8,7	1.421.454	17,6	5.946.207	73,7	8.066.353
<b>TOTAL</b>		<b>1.331.716</b>		<b>2.116.597</b>		<b>11.286.304</b>		<b>14.734.617</b>
2020	Federal	265.251	12,9	142.889	6,9	1.648.064	80,2	2.056.204
2020	Estadual	324.546	7,5	535.619	12,3	3.491.037	80,2	4.351.202
2020	Municipal	613.989	7,0	1.663.627	18,9	6.512.747	74,1	8.790.362
<b>TOTAL</b>		<b>1.203.786</b>	<b>7,9</b>	<b>2.342.135</b>	<b>15,4</b>	<b>11.651.847</b>	<b>76,7</b>	<b>15.197.768</b>

Fonte: PNAD continua IBGE

\*As planilhas deste arquivo foram construídas com base nos dados do primeiro trimestre de 2015 e de 2020 da PNAD Contínua.

\*\* Não encontramos na PNAD Continua os dados separados para Estatutários e Militares.

Essas informações de fontes e metodologias diversas indicam a mesma tendência de crescimento dos empregados com contratos precários, não estatutários, desde o início dos anos 2000, sobretudo onde está a maioria dos servidores públicos: nos estados e municípios. Embora não se possa afirmar que todos esses trabalhadores sejam terceirizados, pois é possível a contratação direta pelo poder público em algumas situações, pode-se inferir que em sua maioria são contratos intermediados por uma terceira, como mostram inúmeros estudos de casos.

## 5. As formas de terceirização no serviço público

A partir da reforma do Estado de 1995 e da legislação subsequente já referida, os “serviços não exclusivos do Estado” (escolas, universidades, centros de pesquisa científica e tecnológica, creches, ambulatórios, hospitais, entidades de assistência aos carentes, museus, orquestras sinfônicas, dentre ou-

tras) passaram a ser “publicizados”, isto é, consideradas como públicas não estatais, pois saem da responsabilidade do Estado e passam a ser realizadas por outras organizações públicas não-estatais e privadas. Um dos elementos de justificativa e defesa desta “propriedade pública não estatal” é que gozariam de grande autonomia administrativa, o que não ocorreria no aparelho do Estado e, que também facilitariam o controle social através de conselhos de administração dessas instituições, o que de fato não ocorreu.

Desta forma, houve uma ampliação de modalidades de terceirização na esfera pública, além das “empresas prestadoras de serviços”; destacadamente, as cooperativas, ONGs, Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Um quadro em que parte dos

serviços públicos é realizada não mais pelo servidor público, profissional concursado, mas pelos mais diferentes tipos de trabalhadores, em geral empregados de forma precária, com contratos por tempo determinado, por projetos, sem carteira assinada e até mesmo com “contratos” informais sem qualquer vínculo de emprego.

Embora sejam modalidades diferentes de terceirização, o que as unifica é que todas substituem o trabalho do servidor público, reduzindo-o não só numericamente, o que já é grave, dadas as necessidades da maior parte da sociedade brasileira, como redefinindo o seu lugar e a sua importância, desqualificando-o com o objetivo de mostrar que ele não é mais necessário, que pode ser descartado, superado, substituído, uma vez que o discurso dominante insiste na suposta eficiência de instituições de natureza privada, supostamente mais flexíveis e ágeis, em contraposição ao padrão do serviço público brasileiro.

A principal forma de terceirização utilizada foram as organizações sociais, especialmente na área de saúde. São entidades de direito privado, qualificadas como tais pelo próprio poder público, utilizando contratos de gestão, com direito à dotação orçamentária. As OS têm autonomia financeira e administrativa e, além dos recursos públicos que lhes são transferidos, podem obter outras rendas através da prestação de serviços, doações, legados, financiamentos, etc. O Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado também definia que elas deveriam ser utilizadas prioritariamente nos hospitais, nas universidades e escolas técnicas, nos centros de pesquisa, nas bibliotecas e nos museus e considerava que os serviços realizados pelas OS seriam mais eficientes do que se fossem prestados diretamente pelo Estado.

De acordo com o Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2018), na área de saúde, onde o uso das OS foi maior, houve um crescimento do número de estabelecimentos de saúde geridos por Organizações Sociais de 76% entre os anos 2004 e 2018. Dos estabelecimentos sob responsabilidade dos municípios, 13,2% eram administrados por terceiros em 2018 (em 2014 eram 10,6%) e destes, 58,3% eram organizações sociais, 15% empresas privadas, 11% consórcios públicos e 9,4% fundações. Nos municípios com menos de 5.000 habitantes, 65% dos estabelecimentos terceirizados eram administrados por consórcios públicos e naqueles acima de 500.000 habitantes, 83,3% eram geridos por organizações sociais.

Na distribuição por regiões, a administração de estabelecimentos de saúde através de terceiros é maior na região sudeste, 72,4%, onde só o município de São Paulo, responde por 47,3% dos estabelecimentos terceirizados. No sudeste, as organizações sociais eram responsáveis por 72,8% dos estabelecimentos administrados por terceiros; as empresas privadas, por 9,9% e os consórcios públicos, por 8,1%. Na região sul estão 15,2% dos estabelecimentos terceirizados e na região Nordeste, 8%.

Tratar das organizações sociais na área de saúde é discutir as condições do Sistema Único de Saúde (SUS), por isso assumem destacada importância. Em um estudo realizado em São Paulo, na Assistência Médica Ambulatorial (AMA)<sup>6</sup>, como parte da atenção básica, Puccini (2008) identificou um conjunto de características/aspectos que revelam o quadro de terceirização e precarização e como as organizações sociais atuam. Primeiro, a gestão das unidades das AMA era realizada por instituições credenciadas e classificadas pelo próprio poder público como OS, sem qualquer tipo de licitação pública; na sua maioria eram instituições co-

---

6 A versão federal da AMA é a UPA (Unidade de Pronto Atendimento)

nhecidas por atuarem na gestão de hospitais públicos do governo estadual e no Programa Saúde da Família sob responsabilidade do município, situação que criou grandes OS que passaram a concentrar um grande número de atividades e instituições da saúde pública sob sua gestão.<sup>7</sup> Essas OS subcontratam cooperativas de médicos e empresas de médicos (caracterizadas pela figura da pessoa jurídica) sem qualquer processo licitatório, essas por sua vez, contratam profissionais sem concurso público e até mesmo sem seleção. É comum encontrar nas OS médicos autônomos sem vínculo formal. Ou seja, é uma rede de subcontratação ou “quarteirização”.

A gestão e controle sobre os processos de trabalho dos profissionais eram da OS, mesmo que eles estivessem subordinados a outras instituições. A existência de diferentes vínculos de trabalho também criou diversos níveis de remuneração para a mesma atividade e jornada de trabalho. De acordo com Puccini (2008), essa relação fluída entre o público e o privado e a diversidade de vínculos e formas de contratação, sem licitações e sem concursos, caracterizam uma situação que não respeita os princípios de legalidade, impessoalidade e publicidade que regem a administração pública e, desta forma, não impedem o clientelismo e o nepotismo.

Outras pesquisas apontam também inúmeras irregularidades nos contratos de gestão com as OS, por desrespeito a própria lei que as regulamenta, a exemplo de inexistência de conselhos ou comissões de acompanhamento e fiscalização, não cumprimento de metas, falta de prestação de contas dos recursos públicos repassados ou prestação de contas incompletas, ausência de indicadores de desempenho, compras sem se submeter a regulamentos, não execução dos recursos financeiros repassados, dentre outras.

Situação que tem motivado auditorias do Tribunal de Contas da União que confirmam todas essas irregularidades (Contreiras e Matta, 2015; Druck, 2016).

No entanto, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 1.923) das OS, que tinha como um dos argumentos centrais o desrespeito aos princípios constitucionais do poder público, através do processo de terceirização, julgada em abril de 2015 pelo STF, decidiu pela constitucionalidade da subcontratação das Organizações Sociais, o que implicou a liberalização da terceirização para atividades-fim do Estado, a exemplo da educação e da saúde pública, dentre outras. Um julgamento que foi de encontro a inúmeros juristas que apresentaram vários elementos de inconstitucionalidade, a exemplo da quase total autonomia no uso de recursos públicos, a dispensa de licitação tanto para contratar as OS, como para os contratos e compras realizados por elas; as formas de contratação realizada pelas OS, sem concurso público, e a inexistência de limite de teto salarial, sendo que é o Estado que custeia essas despesas de pessoal para a prestação de um serviço que é público, dentre outros (Zolet, 2011; Soares et al., 2016, Glatz, 2013).

Há outras formas mais específicas de terceirização, como é o caso da educação. No nível municipal e estadual, um conjunto de atividades administrativas e dos serviços de limpeza, vigilância, recepção, é terceirizado há décadas. No caso das universidades federais, a contratação de empresas chamadas de “prestadoras de serviços” nas áreas de limpeza, vigilância, portaria/recepção, manutenção e administrativas consome em média 60% do orçamento de custeio. Em 2019, diante do bloqueio e contingenciamento de recursos pelo MEC, o efeito nocivo dos cortes chegou primeiro aos segmentos

---

7 Contreiras e Matta (2015), em pesquisa sobre organizações sociais no município de São Paulo, mostram que cinco das dez maiores empresas da área de serviços médicos do Brasil fazem parte das OSs contratadas pela prefeitura.



mais vulneráveis e precarizados da Universidade: os trabalhadores terceirizados, pois as empresas prestadoras de serviços começaram a demitir com a justificativa da falta de repasse dos recursos. Essa é uma das perversidades da terceirização, pois esse tipo de empresa é uma intermediadora de mão de obra, isto é, vende força de trabalho e, via de regra, se desresponsabiliza sobre os direitos dos trabalhadores, jogando a responsabilidade para a instituição contratante. No caso da Universidade, subordinada à definição orçamentária do governo e ao repasse de recursos, torna-se duplamente refém: por um lado, do governo federal que, na atual conjuntura, tem desferido vários tipos de ataques como os cortes orçamentários e, do lado das empresas terceirizadas, situam-se numa condição de vulnerabilidade e impotência, já que são as empresas que têm o poder de fazer o que quiserem com os “seus” empregados, sem dar qualquer satisfação à administração da Universidade e ainda justificando demissões, atrasos de salários, não pagamento de 13<sup>o</sup> dentre outros, por consequência da falta de pagamento da instituição.

Em pesquisas realizadas em 2015 e 2019 na Universidade Federal da Bahia, (Druck et al., 2017, Araújo, 2020), foi possível detectar o crescimento da terceirização que, num período de 10 anos (2008-2018), foi de 146%, enquanto o número de servidores técnico-administrativos reduziu-se em 5% neste mesmo período. As pesquisas revelaram o grau de precarização dos servidores terceirizados em todos os principais indicadores: baixos salários, precárias condições de trabalho, discriminação cotidiana que sofrem e, destacadamente, o desrespeito recorrente aos direitos trabalhistas e rotatividade de empresas.

Nestas pesquisas se revelou que o tempo de trabalho dos terceirizados na UFBA é longo. As empresas vão, mas eles ficam. É prática comum, a pedido da universidade, a permanência dos trabalhadores contratados pela

nova empresa. Por isso, existem trabalhadores terceirizados com 10, 20 e até 30 anos de trabalho na UFBA, mas que passaram por até 11 empresas prestadoras de serviços. É como se fossem, de fato, do quadro permanente da Universidade sem o ser. Essa não é uma situação encontrada apenas na UFBA, mas nas universidades federais em todo país, conforme revelado por outros estudos (Nery, 2011; Sirelli, 2008; Saldanha, 2014).

É também nas universidades federais que se introduziu um novo tipo de terceirização focada nos hospitais universitários, com a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), em 2011, uma “OS pública com fins lucrativos”, pois é uma empresa pública com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, vinculada ao Ministério da Educação, que passou a gerir os hospitais universitários, apropriando-se de todo patrimônio físico e de conhecimento de um hospital escola, alijando as universidades federais de sua gestão.

A EBSERH é dotada de recursos do orçamento da União e outras receitas provenientes da prestação de serviços, alienação de bens e direitos, aplicações financeiras, direitos patrimoniais sobre bens, acordos e convênios com entidades nacionais e internacionais, doações que lhe forem destinadas e rendas oriundas de outras fontes.

Desde a sua criação, a EBSERH foi objeto de questionamentos de entidades sindicais e movimentos das áreas de saúde e educação que se manifestaram contrárias a mais uma forma de terceirização que, no caso, colocava em questão o modelo dos hospitais universitários sustentados na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Em 2013, foi realizado um “Plebiscito Nacional sobre a EBSERH” organizado pelas entidades nacionais de docentes, técnico-administrativos e estudantes, do qual participaram a comunidade universitária, trabalhadores e usuários dos hospitais universitários. O resultado final foi acachapante: 60.341 vo-

tos contra a EBSEH e 2.269 votos a favor (Pinto, 2020).

Entretanto, apesar dessas manifestações, a EBSEH se tornou realidade e está gerindo atualmente 40 hospitais universitários das universidades federais. No caso do Hospital Universitário da UFBA, em 2018, trabalhavam 2.580 profissionais. Destes, 1.458 eram empregados da EBSEH, ou seja, 57% do quadro total, enquanto que 699, ou apenas 27% eram Regime Jurídico único (RJU) e 275 funcionários terceirizados ou 10% do total. Os demais 6% eram funcionários cedidos por outros órgãos públicos (Pinto, 2020).

A composição do quadro do Hospital Universitário da UFBA inverteu completamente a proporção de cada tipo de vínculo de emprego, pois os terceirizados da EBSEH e de outras empresas predominam hoje, enquanto os RJUs são minoritários.

Esta transformação trazida pela criação de uma terceira que passa a gerir os hospitais universitários, através de contratos CLT, aponta o que já vem ocorrendo no serviço público brasileiro: a gradativa substituição dos servidores estatutários por empregados terceirizados. Uma experiência que inspira, juntamente com as organizações sociais, a proposta de Emenda Constitucional 32 de 2020 – Reforma Administrativa, cujo principal objetivo é a eliminação do servidor estatutário, com estabilidade, substituindo-o por contratos por tempo determinado, sem vínculo permanente, provisórios, e até mesmo sem concursos públicos, conforme será discutido a seguir.

## **6. A PEC 32/2020, a Reforma Administrativa e a terceirização**

A Reforma Administrativa proposta pelo Governo Bolsonaro e encaminhada ao Congresso Nacional como PEC 32/2020 pode ser considerada como a reforma trabalhista para os servidores públicos. Isto porque ambas têm a mesma motivação – a redução do custo da força de trabalho –; a mesma

natureza – são parte de um projeto neoliberal de desmonte da função social do Estado subordinando-o à lógica mercantil, retirando-lhe o poder de regulação e de proteção aos segmentos mais vulneráveis; e têm os mesmos objetivos – pois visam a supressão de direitos fundamentais para os trabalhadores, impondo a precarização como regra.

Entretanto, elas são também diferentes em suas implicações. No caso da Reforma Administrativa, ao acabar com os servidores estatutários, substituindo-os por contratos precários por tempo determinado, por terceirização e formas de ingresso sem concurso público, denominadas de “processo seletivo simplificado”; comprometerá os serviços públicos necessários à imensa maioria da sociedade brasileira. Os servidores públicos são os agentes produtores dos bens comuns e coletivos e, enquanto tais precisam ter regularidade e estabilidade em seu trabalho, a fim de garantir o atendimento às necessidades sociais. Submete-los à lógica privada e mercantil é negar a sua natureza pública, impedindo, portanto, de cumprir o seu papel.

O processo crescente de privatização dos serviços públicos já está em curso através de formas diversas, com destaque para a terceirização. A atual “Reforma Administrativa” reafirma esse curso e o torna regra, inspirada no princípio da subsidiariedade do Estado, à medida que atuará de forma complementar e subordinada à iniciativa privada.

No Artigo 37-A da Proposta de Emenda Constitucional 32 de 2020, lê-se:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, na forma da lei, firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades, públicos e privados, para a execução de serviços públicos, inclusive com o compartilhamento de estrutura física e a utilização de recursos humanos de particulares, com ou sem contrapartida financeira.

Na realidade, esses “instrumentos de co- operação” já existem, a exemplo das Organizações Sociais e da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. A inovação proposta é que a terceirização poderá ser feita também com instituições privadas. Assim como explicita a “utilização de recursos humanos de particulares”, isto é, a subcontratação de funcionários, o que também já é realizado pelas OS e pela EBSEH, como grandes intermediadoras de força de trabalho.

Ademais, amplia a terceirização através dos “contratos de gestão”, quando abre a possibilidade de contratação sem concurso público, com vínculo por prazo determinado e com recursos próprios de custeio. Tal mudança autoriza órgãos ou entidades públicas a contratar com vínculo temporário e sem concurso por prazo indefinido, sem condicionar a situações excepcionais ou emergenciais, podendo se tornar a regra.

Ao mesmo tempo incentiva a obtenção de receitas próprias, não sujeitas às normas orçamentárias e financeiras de caráter geral, já que prevê a “gestão de receitas próprias” e oferece a essas instituições a total liberdade no que se refere à contratação de bens e serviços que terão “procedimentos específicos” sem se referir às leis gerais de direito financeiro e, portanto, poderão não se subordinar à lei de licitações, por exemplo. Tal situação poderá estimular a cobrança pelos serviços na busca de “receitas próprias”, abrindo mais ainda as portas para a privatização, assim como dificultará a fiscalização desses recursos, propiciando a oportunidade de desvio e apropriação indevida dos mesmos. E, para completar, autoriza “a exploração do patrimônio próprio”, o que abre a possibilidade de privatização dos bens públicos, através de alienações, arrendamentos e de outras medidas privatizantes (Santos, 2020).

Vale mencionar o “Programa Future-se” proposto pelo Ministério da Educação para as universidades e institutos federais em 2019 que, de certa forma, está inscrito na PEC 32/2020. O programa tinha como objetivos principais: desincumbir o Estado com o financiamento público dessas instituições e acabar com a sua autonomia, entregando a sua gestão a um “terceiro” e impondo a busca por recursos próprios, subordinando-as a uma lógica mercantil. Para operacionalizar esse propósito, propunha o modelo de organizações sociais e dos contratos de gestão. Um Programa que foi rejeitado pela quase totalidade das universidades federais brasileiras e, mesmo depois de ser transformado em projeto de lei, sequer foi colocado na pauta do Congresso Nacional, por conta das críticas e posicionamentos contrários de diferentes segmentos da sociedade brasileira.<sup>8</sup>

## **7. Algumas questões a título de conclusão sobre o porquê da PEC 32/2020 e da crescente terceirização no serviço público**

Duas teses principais buscam explicar essas transformações do Estado brasileiro desde os anos 1990 até os dias atuais. A primeira, de caráter mais geral, é sobre o arcabouço ideológico que sustenta o Estado neoliberal e suas reformas que, na atual fase do capitalismo financeirizado, busca privatizá-lo de formas diversas, transformando-o em um Estado gerencial que funcione nos moldes de uma empresa privada. Essa é a tendência do neoliberalismo na perspectiva de uma mercantilização sem limites, transformando os bens públicos em bens privados, isto é, vendidos com o objetivo de lucro. É a era da acumulação por espoliação (Harvey, 2004).

A natureza dessas reformas do Estado nos últimos 40 anos é ultraliberal; não pela ne-

---

8 Ver Dossiê sobre o Future-se.

gação do Estado, ou do que alguns denominam de “Estado mínimo”, mas pela institucionalização de um Estado de novo tipo, formatado pelo capitalismo flexível sob a dominância das finanças, quando as classes dominantes se apropriam do fundo público através de um conjunto de mecanismos – desonerações, incentivos fiscais, subsídios e destacadamente a dívida pública – com a transferência de recursos públicos para o setor privado. Tal dinâmica tem resultado em uma brutal desigualdade econômica e social; na negação de direitos sociais; fazendo regredir os níveis de cidadania conquistados no passado recente.

As avaliações de estudos sobre as consequências dessas reformas nos países do centro indicam o fracasso da “nova gerência pública” na maior parte deles, pois não apresentaram resultados de maior eficiência nos serviços públicos. Ao terceirizarem e privatizarem serviços do Estado, tendo por objetivo reduzir gastos com o funcionalismo, não garantiram a qualidade nem a oferta dos serviços necessários à população (Dunn e Miller, 2007; Queiroz e Santos, 2020).

Na dinâmica da acumulação capitalista, os serviços públicos representam o “anti-valor” (Oliveira, 1988) e, de certa forma, são uma contratendência à acumulação, pois não estão diretamente subordinados à lógica do capital, tendo como função produzir bens coletivos ou “antimercedórias” e, por isso, constituem-se num empecilho ao pleno desenvolvimento do neoliberalismo. É essa condição que pode explicar o ódio dos neoliberais aos servidores públicos, qualificados ora como “parasitas”, ora como “inimigos”, ora como “privilegiados”, ora como “ineficientes”, na defesa da sua extinção. É isso o que representa a “Reforma Administrativa” do governo Bolsonaro-Guedes, apoiada pelas lideranças do Congresso Nacional, por ministros da suprema corte e setores importantes do poder judiciário, que não será atingido pela reforma juntamente com os militares (Druck et al., 2020).

A segunda tese, derivada da primeira, diz respeito ao lugar dos servidores públicos enquanto membros da classe trabalhadora brasileira que, diante das suas especificidades, têm se transformado num forte campo de resistência às políticas neoliberais, expressas em suas diversas manifestações de luta e combate explícito através de greves e outras formas de atuação e protesto, mostrando a importância e capacidade de organização sindical.

É o que demonstra o Sistema de Acompanhamento de Greves (SAG) do DIEESE. Nos últimos quatro anos (2016-2019), do total de greves no país, em média 52% foram na esfera pública. No funcionalismo público, 68% foram greves municipais, 29% estaduais e 3% federais. É também no setor público que as greves tiveram maior duração e maior abrangência e a maioria delas teve reivindicações defensivas com destaque para reajuste e piso salarial seguido de atraso de salário, 13<sup>o</sup> e férias.

Quando se observa o número de entidades sindicais na esfera pública em 2018, eram 19% do total de sindicatos (2.200), quando os de empregados eram 4.880, e 14% do total de federações. Se considerarmos que o número total de servidores representa apenas 6% do total dos vínculos formais no país, pode-se compreender o peso da organização sindical pública no atual quadro da representação sindical no Brasil.

A crescente terceirização no serviço público brasileiro tem por objetivo, para além da privatização do Estado, conforme já referido, enfraquecer a organização dos servidores públicos, pois divide, fragmenta e busca neutralizar a capacidade de luta dos servidores e de suas organizações, com a dispersão da representação sindical, criada pelos diferentes estatutos e vínculos. Por isso, o fim da estabilidade e a substituição dos servidores estatutários por servidores terceirizados, com contratos precários e por tempo determinado, conforme propõe a PEC

32/2020, joga um papel central para a desorganização desses coletivos, fragilizando suas lutas e conquistas.

Inserir-se, portanto, na estratégia de dominação inscrita na precarização do trabalho, compreendida como um processo político, econômico e social, conforme sinalizado por Bourdieu (1998:124-125), quando afirma a “precarização como um regime político (...) inscrita num modo de dominação de tipo novo, fundado na instituição de uma situação generalizada e permanente de insegu-

rança, visando obrigar os trabalhadores à submissão, à aceitação da exploração”. No caso dos servidores públicos, a terceirização é o meio através do qual se busca transformar o trabalho público no trabalho privado, trazendo a insegurança, a instabilidade e a relação de exploração, negando desta forma, o lugar, a necessidade e o *ethos* público do trabalho na produção dos bens coletivos, indispensáveis numa sociedade marcada por extrema desigualdade e injustiça social como a brasileira.

## Referências Bibliográficas

AMORIM, Helder Santos. Terceirização no Serviço Público: à luz da nova hermenêutica constitucional, SP, LTr, 2009

ARAUJO, S. Terceirização na UFBA: um estudo de caso sobre as empresas terceirizadas contratadas pela UFBA. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade Federal da Bahia – UFBA, 2020.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. (org.) Pós-neoliberalismo – as políticas sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 9- 23, 1995.

BIAVASCHI, M. B.; TEIXEIRA, M. O. A Terceirização e seu Dinâmico Processo de Regulamentação no Brasil: Limites e Possibilidades. Revista da ABET (Impresso), v. 14, p. 37-61, 2015.

BIN, Daniel. A Superestrutura da dívida – financeirização, classes e democracia no Brasil neoliberal. São Paulo: Alameda, 2017.

BOURDIEU, Pierre. A Precariedade está hoje por toda parte, in: Contrafogos, Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 1998.

BRASIL. Presidente. Plano Diretor da Reforma do aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Reforma da Administração Federal e do Estado, 1995. [http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf)

[-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf)

BRASIL. Lei Federal nº 9.637/1998, Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1998/lei-9637-15-maio-1998-372244-norma-pl.html>

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.507, de 21 de setembro de 2018. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2018/decreto/D9507.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/decreto/D9507.htm)

CONTREIRAS H., MATTA, G C. Privatização da gestão do sistema municipal de saúde por meio de Organizações Sociais na cidade de São Paulo, Brasil: caracterização e análise da regulação. Cadernos de Saúde Pública, 2015, 31(2): 285-297.

CARDOSO JR., J. C. e PIRES, R. R. Gestão de Pessoas e Avaliação de Desempenho no Setor Público Brasileiro: crítica à proposta fiscal-gerencialista da reforma administrativa e diretrizes para um modelo de Estado orientado à reflexividade, inovação e efetividade. Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa, Fonacate, 2020.

CALABREZ, Felipe. Plano mais Brasil e a subordinação da cidadania ao equilíbrio fiscal. Entrevista especial com Felipe Calabrez, Instituto Humanitas Unissinos, IHU, disponível em: <http://www.ihu.unisinos>.

br/159-noticias/entrevistas/594384-plano-mais-brasil-e-a-subordinacao-da-cidadania-ao-equilibrio-fiscal-entrevista-especial-com-felipe-calabrez, Acesso em: 10 dez 2019.

CRH-UFBA Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades/Grupo de Pesquisa Trabalho, Precarização e Resistências. Dossiê sobre o Programa Future-se do Governo/MEC e as implicações para as universidades e a sociedade, 2019.

CUT- DIEESE. Terceirização e Desenvolvimento: uma conta que não fecha - Dossiê sobre o impacto da terceirização sobre os trabalhadores e propostas para garantir a igualdade de direitos. São Paulo, 2011, 2014.

DARDOT, P.; LAVAL, C. A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DAU, D., RODRIGUES, I., CONCEIÇÃO, J.J. Terceirização no Brasil – do discurso da inovação à precarização do trabalho, SP, Annablume, CUT, 2009.

DIEESE. Sistema de Acompanhamento de Greves (SAG) 2019.

DROPPA, A. ; BIAVASCHI, M. B. A dinâmica da regulamentação da terceirização no Brasil: as súmulas do Tribunal Superior do Trabalho, os projetos de lei e as decisões do Supremo Tribunal Federal. Política & Trabalho (Online), v. 41, p. 121-145, 2014.

DRUCK, G. A terceirização na saúde pública: formas diversas de precarização do trabalho. Trabalho, Educação e Saúde, Rio de Janeiro, v. 14, supl. 1, p. 15-43, 2016

DRUCK, G; SENA, J.; PINTO, M. M.; ARAÚJO, S. A terceirização no serviço público: particularidades e implicações. IN: CAMPOS, A.G. (org) Terceirização do trabalho no Brasil – novas e distintas perspectivas para o debate. Brasília: IPEA, 2018, pp 113-141.

DUNN, William N.; MILLER, David Y. A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. IN:

Public Organiz Rev (2007) 7: (4) 345–358. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/5153864\\_A\\_Critique\\_of\\_the\\_New\\_Public\\_Management\\_and\\_the\\_Neo-weberian\\_State\\_Advancing\\_a\\_Critical\\_Theory\\_of\\_Administrative\\_Reform](https://www.researchgate.net/publication/5153864_A_Critique_of_the_New_Public_Management_and_the_Neo-weberian_State_Advancing_a_Critical_Theory_of_Administrative_Reform). Acesso em: 11 maio 2020.

FILGUEIRAS, V. As promessas da Reforma Trabalhista: combate ao desemprego e redução da informalidade. In. KREIN, J. D.; FILGUEIRAS, V.; VÉRAS, R.O. Reforma trabalhista no Brasil: promessas e realidade. Campinas/Brasília: Curt Nimuendajú, 2019.

GLATZ, R da S. A inconstitucionalidade da dispensa de licitação nos contratos de gestão celebrados entre Administração Pública e Organizações Sociais. Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 20, nº 1048. Disponível em: <https://www.boletimjuridico.com.br/artigos/direito-administrativo/2693/a-inconstitucionalidade-dispensa-licitacao-contratos-gestao-celebrados-entre-administracao-publica-organizacoes-sociais>. Acesso em 4 fev. 2015.

HARVEY, D. O Novo Imperialismo. SP, Edições Loyola, 2004.

IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2018.

IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros, 2018.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (continua), 2020

IPEA. Atlas do Estado brasileiro. Três décadas de evolução do funcionalismo público brasileiro (1986-2017)/Atlas do Estado Brasileiro – Felix Lopez e Erivelton Guedes/Diretoria de Estudos e Políticas sobre o Estado, Instituições e Democracia (Diest), 2019.

KREIN, J. D. Terceirização e Relações de Trabalho. In: Júnior Macambira, Tarcisio de Araújo, Roberto Alves de Lima. (Org.). Mercado de Trabalho. Qualificação, Emprego e Políticas Sociais. 1ed.Fortaleza: Instituto de desenvolvimento do Trabalho-Núcleo de Economia Solidária da Universidade Federal

de PE, 2016, v. , p. 109-138.

KREIN, J.D. A reforma trabalhista de 2017: seus impactos no mundo do trabalho. Textos base para o concurso de livre docência Instituto de Economia da UNICAMP, 2020. Mimeo.

MARCELINO, P. A logística da precarização – terceirização do trabalho na Honda do Brasil, SP, Expressão Popular, 2004.

NERY, M. F. Trabalho Precário no Setor Público Federal: A Situação dos Terceirizados em Três Universidades Federais, em Três Estados da Região Sudeste. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em

Administração do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, 2011.

OLIVEIRA, Francisco. O surgimento do anfitrião – capital, força de trabalho e fundo público. In: SP, Novos Estudos, nº 22 – outubro/1988, 1-21.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Reforma do Estado dos anos 90. Lua Nova, nº 45. 1998, 49-95.

PINTO, M.M. Relações e Condições de Trabalho em um Hospital Universitário após a Implantação da Ebsers. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade

Federal da Bahia – UFBA, 2020.

PUCCINI, P.DE T. As Unidades de assistência médica ambulatorial (AMA), do Município de São Paulo, Brasil: condições de funcionamento e repercussões sobre a atenção básica no Sistema Único de Saúde, 2006. Caderno de Saúde Pública, RJ, 24(12):2755-2766, dez 2008.

QUEIROZ, Antonio Augusto; SANTOS, Luiz Alberto. O ciclo laboral no setor

público brasileiro. IN: Cadernos da Reforma Administrativa, Caderno 2. Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate), Julho, 2020. Disponível em: [www.fonacate.org.br](http://www.fonacate.org.br) . Acesso em: 14 ju-

ho 2020

RAIMUNDO, Licio da Costa. e ABOUCHE-DIDNA, Saulo Cabello. “Plano Mais Brasil” do Governo Federal análise da Pec 187/2019, Extinção dos Fundos Públicos: desorganização do Estado e fragilização das políticas públicas, FONACATE, fev 2020. Disponível em [www.fonacate.org.br](http://www.fonacate.org.br)

[SALDANHA, P.G. O Processo de Implantação da Terceirização na Universidade Federal do Rio Grande do Norte: Notas Introdutórias, Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2014.](#)

SANTOS, L.A. Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020 – Comentários Preliminares. Diálogo Institucional – assessoria e análise de políticas públicas, 7/09/2020. Disponível em: [https://www.diap.org.br/images/stories/coment%C3%A1rios\\_reforma\\_administrativa\\_pec32.pdf](https://www.diap.org.br/images/stories/coment%C3%A1rios_reforma_administrativa_pec32.pdf) . Acesso em 10/10/2020.

SIRELLI, P.M. Terceirização na esfera pública estatal: estratégia (im)posta à Universidade Federal de Juiz de Fora, Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2008.

SOARES G B, BORGES, F T, SANTOS, R R, GARBIN, C A S, MOIMAZ, S A S, SIQUEIRA, C E G. Organizações Sociais de Saúde (OSS): Privatização da Gestão de Serviços de Saúde ou Solução Gerencial para o SUS?. Revista Eletrônica Gestão & Saúde. Brasília, vol. 07, nº 02, 2016, 828-50.

TEIXEIRA, M. RODRIGUES, H. COELHO, E. (Org.). Precarização e terceirização: faces da mesma realidade. 1ed.São Paulo: , 2016, v. , p. 157-186.

ZOLET, Rachel. O contrato de gestão entre o poder público e organizações sociais como instrumento de fuga do regime jurídico administrativo. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2792, 22 fev. 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/18550> Acesso em: 21/11/2015.

## Parte III

# Funções Indelegáveis de Estado

**Capítulo 10. *Misallocattion* (Má Alocação de Recursos)? O debate sobre produtividade e os caminhos para o crescimento econômico no Brasil.**

*Autores: José Augusto Gaspar Ruas; Saulo Abouchedid*

**Capítulo 11. Aperfeiçoamento das Normas Fiscais Brasileiras.**

*Autor: Assecor – Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento*

**Capítulo 12. A Função Controle e a Burocracia Profissionalizada no Contexto Reformista.**

*Autor: Marcus Vinicius de Azevedo Braga*

**Capítulo 13. Essencialidade do Planejamento Público e Capacidade Governativa no Brasil: aporias e utopias para um mundo pós-pandêmico.**

*Autor: José Celso Cardoso Jr.*



# 10 *Misallocattion* (Má Alocação de Recursos)? O debate sobre produtividade e os caminhos para o crescimento econômico no Brasil

José Augusto Gaspar Ruas<sup>1</sup>

Saulo Abouchédid<sup>2</sup>

## 1. Introdução

O objetivo desse breve artigo é analisar os determinantes da produtividade, suas relações com o desenvolvimento econômico e as principais recomendações de política em relação ao tema. Este texto parte da hipótese na qual o estímulo à produtividade depende fundamentalmente da capacidade, em cada contexto histórico, de mobilizar parcelas estratégicas do setor produtivo, modificando as estruturas econômicas em direção a setores de maior valor agregado, dinamismo intersetorial e tecnológico.

Esse esforço se insere em um conjunto de iniciativas para discutir os entraves estruturais e conjunturais para retomada do desenvolvimento econômico brasileiro que, desde o final dos anos 1970, teve sua trajetória interrompida por mudanças nas condições internacionais na lógica de acumulação de

capital, conduzidas por mudanças na estrutura do sistema monetário e financeiro, na organização da operação e estratégias de grandes grupos transnacionais e na divisão internacional do trabalho.

As recorrentes mudanças de estratégia e objetivos prioritários para o país, assim como a desorganização das relações virtuosas entre Estado Nacional e capitais privados que, mesmo em intensidades distintas, estiveram presentes ao longo das últimas quatro décadas, são colocadas para explicar o persistente declínio brasileiro - permeado por avanços e retrocessos pontuais e pouco duradouros.

Sem a pretensão de ser exaustivo sobre o tema, o presente estudo discute aspectos teóricos da produtividade e crescimento, seguido de análises sobre a pertinência de políticas industrial, creditícia e de regulamentações relativas ao mercado de trabalho.

Neste esforço, pretende-se colaborar para o debate público acerca das iniciativas de liberalização recentemente propostas e par-

---

1 José Augusto Ruas: Coordenador Adjunto e professor do Curso de Ciências Econômicas da Facamp, pesquisador do Núcleo de Estudos de Conjuntura da Facamp, Doutor em Economia pela UNICAMP.

2 Saulo Cabello Abouchédid, Professor da Facamp, Coordenador do Núcleo de Estudos de Conjuntura da Facamp, Doutor em Economia pela UNICAMP.

cialmente implementadas no último quinquênio, mas que foram especialmente intensificadas nos dois últimos anos.

## 2. Determinantes da produtividade

O debate acerca dos determinantes da produtividade é multidisciplinar e apresenta inúmeras discordâncias entre as diversas correntes da teoria econômica. De maneira sintética, a discussão pode ser organizada em duas visões: a primeira, originária da teoria *mainstream*, parte da análise de problemas de dotação de fatores e sua alocação. Para essa vertente a baixa produtividade é resultado da má alocação dos recursos produtivos (trabalho e capital) entre empresas/setores. Em geral, tais modelos se baseiam em funções de produção e modelos de equilíbrio geral, se ancoram nas hipóteses de firmas representativas (com tecnologia e alocação eficiente) e analisam a relação entre produtividade, progresso técnico e crescimento econômico predominantemente sob a ótica da oferta.

Por outro lado, existe um segundo conjunto abrangente de análises que, de maneiras distintas, buscam compreender a produtividade a partir de outros determinantes e suas transformações dinâmicas. Nestas contribuições são destacadas a composição da estrutura produtiva; suas relações com inovação e mudança tecnológica; com a dinâmica do investimento; e com as condições da demanda e distribuição de renda, sem desconsiderar aspectos institucionais e sistêmicos, mesmo que em intensidade e articulações diferentes.

Vale ressaltar que as divergências entre os fatores preponderantes, mesmo dentro de cada conjunto de visões, ilustram as dificul-

dades de apreender as relações entre produtividade e crescimento econômico através de modelos matemáticos. Mais do que isso, ilustram os limites desse arcabouço para orientar de maneira unívoca decisões de política econômica em que a apreciação de realidades históricas distintas, aspectos regionais e de dinâmica de concorrência setorial se impõem como guia indispensável.

Há pouco mais de uma década a abordagem convencional tem recebido contribuições em um campo específico da mensuração da produtividade graças à crescente quantidade de dados disponíveis sobre receitas e emprego em empresas dos mais variados países. Esse novo nicho da literatura, que ganhou notoriedade por meio do trabalho seminal de Hsieh & Klenow (2009), impulsionou a ideia de que as diferenças de produtividade (produtividade total dos fatores - PTF) e crescimento dos países estariam associadas a problemas de *misallocation* (má alocação). De maneira sintética, nesse método a má alocação poderia ser visualizada por desvios na oferta ótima de empresas em um mesmo setor, em geral como resultante de distorções e interferências externas ao funcionamento das forças de mercado.<sup>3</sup> Esse método científico foi aplicado inicialmente para os casos da China, EUA e Índia, e teria explicado um potencial “perdido” de crescimento nestas economias. Ainda de acordo com o autores supracitados, a eliminação do *misallocation* nos três países geraria ganhos de produtividade significativos – 43% nos EUA (em 1997), 115% na China (em 1998) e 127% na Índia (127%). De maneira similar, Vasconcelos (2017) utiliza essa metodologia para mensurar um potencial ganho de produtividade de 146% no Brasil em 2011, em caso de eliminação do *misallocation*.

---

3 Conforme Borges (2020), a metodologia criada por Hsieh & Klenow (2009) indica que, “quanto maior a dispersão de produto marginal do trabalho e do capital entre as firmas de um mesmo setor ou produtoras de um mesmo produto, maior seria a ineficiência alocativa”. Dessa forma, a maior eficiência alocativa passa necessariamente pela “morte” das firmas menos produtivas, reduzindo ao máximo a dispersão entre os produtos marginais.

Apesar da ampla difusão, o método utilizado por Hsieh & Klenow (2009) vem sendo criticado dentro do próprio campo convencional por sua baixa robustez. Borges (2020) chama atenção para discrepâncias causadas pelo método utilizado de cálculo da Produtividade Total dos Fatores (PTF). De acordo com o autor, para viabilizar comparações internacionais, a literatura de *misallocation* tradicional utiliza hipóteses simplificadoras (presentes em abundância na maioria dos estudos da teoria convencional). Uma delas, por exemplo, a suposição que o estoque de capital está sempre sendo 100% utilizado, o que distorceria o cálculo da produtividade e o próprio resultado final da análise. Haltiwanger, Kulick & Syverson (2018) e Bils, Klenow & Ruane (2020) – artigo que inclui, portanto, o próprio autor do artigo seminal – sugerem que as distorções mensuradas pelo método do *misallocation* podem, adicionalmente, não indicar ineficiência alocativa. As hipóteses sobre demanda isoelástica<sup>4</sup>, custos marginalmente constantes e suas relações com a PTF podem levar a constatações opostas à realidade. Em outras palavras, o que o modelo denomina distorções na produtividade, na verdade, pode indicar simplesmente a busca do empresário pela maximização do seu lucro e ou mesmo movimentos de ampliação de produtividade. De modo geral, seria prudente evitar, dadas as importantes dúvidas quanto à sua robustez, o uso de tais estudos como referência para elaboração de políticas públicas, como o faz, por exemplo, a recente nota técnica da Secretaria de Política Econômica (SPE, 2020).

Parte das dificuldades da metodologia do *misallocation* em explicar as questões relacionadas à dinâmica da produtividade e crescimento repousa, adicionalmente, em sua origem neoclássica. Como destaca Nelson (2007), os modelos derivados de Solow,

em que as condições estáticas de alocação de capital e trabalho - com determinantes exógenos de progresso técnico - são fundamento explicativo para os ganhos de produtividade e crescimento econômico (no caso de Solow, a poupança prévia cumpre papel importante), as mesmas fragilidades dos modelos de equilíbrio estático são compartilhadas.

Desde as contribuições iniciais de Kaldor (1957), parte importante das análises da evolução do crescimento passam a tentar explicar os ganhos de produtividade a partir da incorporação de estoques adicionais de capital em relação ao trabalho (VERSPAGEN, 2000; 2007). Na esteira desta e de outras contribuições seminais, a análise da evolução da produtividade se desdobra em um conjunto distinto de correntes alternativas, além das próprias tentativas de revisão de modelos derivados da visão convencional.

Um primeiro conjunto de contribuições busca compreender as mudanças na estrutura produtiva. Grosso modo, as análises pioneiras identificam a evolução da produtividade nacional com a transição entre setores de baixa produtividade para setores de maior produtividade. O crescimento relativo da indústria, pela sua maior intensidade de capital, passou a receber importância fundamental para explicar os processos de crescimento e convergência da produtividade entre países no pós guerra, sendo incorporado como elemento fundamental em distintas perspectivas teóricas (VERSPAGEN, 2001; DIEGUES, 2020).

No campo pós keynesiano, contribuições baseadas em Kalecki e Steindl elaboraram modelos em que o grau de capacidade utilizada assume comportamento endógeno, e o investimento e a distribuição de renda (e em alguns casos a taxa de lucro) recebem papel central na trajetória de crescimento. Para estas vertentes, o regime de crescimento

---

4 Elasticidade constante ao longo da curva de demanda.

econômico seria responsável pela expansão dos mercados e das condições para ampliação do investimento e da produtividade. Versões mais contemporâneas, adicionalmente, incorporam elementos institucionais, seja para compatibilizar questões relativas às expectativas, seja para ampliar também a análise de determinantes da produtividade pelo lado da oferta (AMITRANO, 2016).

A investigação do progresso técnico e do crescimento da produtividade também recebe aportes oriundos da literatura evolucionária neo-schumpeteriana. Neste conjunto abrangente de trabalhos, a inovação desempenha papel primordial para compreender os ganhos de produtividade. Uma das contribuições decisivas dessa corrente é o reconhecimento da heterogeneidade como elemento estrutural na composição dos setores. Incorporar a permanente busca por diferenciação como característica central da concorrência não só diminui a validade dos modelos baseados em firmas representativas, mas também permite a introdução de referências adicionais para a investigação da dinâmica interna de transformação dos setores econômicos. Modelos analíticos desta vertente permitem estimar efeitos esperados da saída e entrada de empresas, bem como de processos de aprendizado internos às empresas incumbentes (LUNA et al, 2015). Outro grupo de trabalhos investiga as relações entre gastos com P&D e produtividade. Neste ramo de estudos, o papel distinto de iniciativas conduzidas pelo Estado, empresas privadas, de capital nacional e estrangeiro, também compõe o leque de variáveis relevantes sob análise (SOETE, VERSPAGEN & ZIESEMER, 2020). Por fim, a literatura neo-schumpeteriana também aborda questões relacionadas a aspectos transversais, tais como educação e suas relações com a capacidade de inovação (em conceitos que, em alguns autores, se inter-cambiam com o de capital humano presente na literatura convencional contemporânea), bem como os conceitos de transbordamento

tecnológico, aprendizado e externalidades, que permitem a investigação da interdependência da produtividade dos setores, mas que também comportam visões distintas acerca da capacidade de planejamento e política industrial.

De certo, a multiplicidade de quadros analíticos distintos, muitos deles escorados em ferramentais estatísticos, ilustra as dificuldades para compatibilizar determinantes tão variados – os distintos aspectos da realidade – e modelos matematizados. Em outras palavras, a mensuração de relações formalizadas entre produtividade e desenvolvimento não somente se mostra sujeita a equívocos e incompletudes, mas ilustra a importância do entendimento de determinantes específicos à sua estrutura histórica peculiar e transformações multidimensionais ao longo do tempo.

Por esta razão, as contribuições que derivam das concepções pioneiras da CEPAL e seus precursores (Prebisch, Furtado, Anibal Pinto) a partir de meados do século XX, permanecem como referências inescapáveis para entender problemas associados à produtividade em economias em estágio de subdesenvolvimento. A experiência do século XX reforçou a constatação de que a capacidade de incorporar setores dinâmicos, com maior potencial de inovação intra e intersetorial, com encadeamentos produtivos e perspectivas de crescimento no longo prazo, estiveram no centro das trajetórias bem sucedidas. Mais do que isso, esta transição, especialmente após a constituição de estruturas industriais avançadas no centro capitalista, não se daria de maneira natural, como resultado da livre concorrência ou como um processo que decorre automaticamente de alocações corretas de fatores de produção.

A análise dos sucessos e insucessos nos processos de desenvolvimento tardio indicam que a capacidade de desenvolver e

articular virtuosamente **fatores sistêmicos** - como educação, infraestrutura, distribuição de renda, sistema financeiro desenvolvido e atrelado ao processo de expansão de setores modernos - se fez presente em conjunto a **condições macroeconômicas adequadas** ao investimento (câmbio, juros, sistema tributário, política comercial e perspectivas positivas e estáveis de demanda intersetorial); bem como de **capacitações empresariais e inovativas** em setores econômicos complexos, com relações intersetoriais abrangentes e capacidade de transbordar conhecimento para outras atividades e renovar-se no longo prazo. Essas capacitações, que em última instância garantem a produtividade e a possibilidade de desenvolvimento, sempre são resultantes de **investimentos**. Por essa razão, sua construção e permanente renovação estão diretamente associadas a aspectos da concorrência setorial, da demanda efetiva e preços relativos internacionais, e também das condições de custos e, especialmente, de crédito.

Em outras palavras, o ajuste das condições macroeconômicas sistêmicas e os desafios da concorrência setorial devem ser enfrentados de maneira simultânea. Um esforço dessa monta, observando as experiências de desenvolvimento recente, não pode ser realizado sem a presença ativa do Estado Nacional, com instrumentos sofisticados de planejamento, coordenação, financiamento e investimento (GIMENEZ; SABBATINI, 2020).

Certamente, a presença efetiva dos determinantes supracitados se mostrou, ao longo da história, restrita a um conjunto relativamente pequeno de países. Em muitos casos, as tentativas esbarraram em insuficiências, ou mesmo em mudanças históricas do capitalismo. De certo, o desenvolvimento nacional sempre será simultaneamente influenciado pelas referidas capacitações e articulações domésticas, mas também por mudanças nas condições internacionais (dinâmica de concorrência, estrutura do sis-

tema monetário e financeiro internacional, ciclos econômicos globais), que se impõem à revelia dos esforços nacionais em economias periféricas. Deste modo, os arranjos que favorecem a evolução da produtividade e do desenvolvimento econômico devem se transformar ao longo de cada conjuntura histórica, exigindo renovada capacidade de promover investimentos empresariais e articulação e suporte do Estado (SALAZAR-XIRINACHS et al, 2014; ANDREONI; CHANG, 2018; GIMENEZ; SABBATINI, 2020).

### 3. Quais os desafios para impulsionar a produtividade nos dias atuais?

Como visto, as recomendações para promoção de ganhos de produtividade variam conforme as diferentes concepções acerca de seus determinantes fundamentais. De maneira geral, os adeptos da teoria convencional - como a recente vertente do *misallocation* e outras associadas à defesa do livre mercado - condenam políticas de planejamento e coordenação que estimulem setores específicos, estabeleçam regulações com parâmetros para o funcionamento de mercados, incluindo o mercado de trabalho, renda e crédito. Suas sugestões, via de regra, se associam à promoção de liberalização de mercados, redução dos papéis do Estado Nacional, abertura internacional, investimentos em educação, ciência e elevação da poupança (com ênfase na austeridade e poupança pública). Por outro lado, o reconhecimento de que a composição do setor produtivo é decisiva para produtividade e crescimento, via de regra, acompanha defesa de um Estado atuante, ainda que em dimensões e graus distintos. De modo geral, neste conjunto de contribuições, as sugestões de políticas envolvem adequação entre fatores sistêmicos, macroeconômicos e o próprio arranjo de política industrial e tecnológica (ANDREONI; CHANG, 2018).

Como já discutido, a adequação dos instrumentos de política prescinde de avaliação

sobre as condições históricas para avanço da indústria nacional. É preciso reconhecer, em primeiro lugar, que as mudanças de composição de estruturas produtivas nacionais também configuram, mesmo que em dimensões reduzidas, algum grau de reposicionamento na divisão internacional do trabalho. Elas exigirão mudanças no perfil das importações e exportações e, nos casos mais bem sucedidos, do papel produtivo e tecnológico de filiais de empresas estrangeiras.

Essa constatação se tornou ainda mais relevante nas últimas décadas, quando a mundialização do capital promoveu intensificação das estratégias de reorganização da produção ao redor do globo. As chamadas cadeias globais de valor integraram, via investimentos, processos de fusões e aquisições e terceirização de atividades, distintos arranjos industriais nacionais sob comando centralizado dos grandes grupos transnacionais (CHESNAIS, 1996, LALL, 2003; HIRATUKA & SARTI, 2015).

Os trabalhos de Lall (2003) e Akyuz (2005), há quase duas décadas, reforçavam as conclusões já apresentadas sobre possibilidades de avanço industrial. A despeito de esforços generalizados de liberalização comercial e abertura ao capital estrangeiro desde finais dos anos oitenta, os perfis de integração às cadeias globais de valor foram muito distintos entre economias asiáticas e latino-americanas.

Em relação aos casos de destaque positivo, é imprescindível reconhecer o sucesso da estratégia chinesa de industrialização. Como ilustra a tabela 1, a expansão da participação chinesa na estrutura global é impressionante. Em pouco menos de 30 anos, saltou de 2,2% do PIB global para 13,2%. Esse movimento esteve inequivocamente associado ao papel da indústria: de uma participação de cerca de 3,3% em 1990, a indústria chinesa passou a ocupar  $\frac{1}{4}$  de todo o valor agregado manufatureiro mundial.

**TABELA 1:** Participação chinesa no total do PIB e Valor Agregado Manufatureiro (MVA) Global (em %)

Ano	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2018
PIB	2,2%	3,5%	4,5%	6,1%	9,2%	11,7%	13,2%
MVA	3,3%	6,2%	8,2%	11,5%	18,3%	22,9%	24,9%

Fonte: Xavier (2019)

A experiência chinesa ilustrou, adicionalmente, que as possibilidades de transitar para uma estrutura industrial complexa, garantir reposicionamento na estrutura de empresas globais, com ampliação de capacidades tecnológicas em setores dinâmicos, estão associadas a combinações exitosas entre forças de concorrência e parâmetros de planejamento, coordenação, investimento e crédito estatais. A capacidade de articular os interesses de empresas estrangeiras e estratégia nacional foram decisivos para ampliar consistentemente a participação no valor agregado e exportações industriais. Conclusões similares já tinham sido extraídas nos trabalhos supracitados, explicitando a fragilidade do receituário convencional pró liberalização (LALL, 2003; HIRATUKA & SARTI, 2015).

O caso chinês apresenta, ainda que sob condições particulares para sua economia, um poderoso exemplo para compreensão dos desafios da superação de subdesenvolvimento sob a égide da mundialização do capital. Os instrumentos utilizados foram inúmeros. A utilização de seu mercado doméstico e exportações para ampliação de sua escala industrial, a baixa carga tributária, os custos favoráveis de mão de obra, as vantagens de custo oriundas do adensamento e integração de cadeias, e os massivos investimentos em educação e ciência estiveram presentes. Adicionalmente, o arranjo cambial estável e coordenado garantiu preços relativos favoráveis às estratégias e investimentos para internalização da pro-

dução e exportações competitivas. Contudo, o diferencial fundamental na estratégia chinesa reside na permanente complementaridade entre a estrutura produtiva estatal e bancos públicos - garantindo condições favoráveis para a demanda efetiva e investimento – e empresas mistas e privadas. Esta sinergia permitiu, simultaneamente, capacidade de superar os problemas de interrupção prematura de ciclos de investimento, promover estímulos setoriais ao desenvolvimento no setor produtivo, lastrear políticas específicas de transferência e apropriação tecnológica, sempre com progressiva evolução institucional para lidar com os desafios de sucessivas transições estruturais. A simbiose dos fatores supracitados tornou o caso chinês um exemplar único de industrialização em um período de intensificada mobilidade de capitais e concorrência intercapitalista (GIMENEZ; SABBATINI, 2020).

A ascensão chinesa e de seu parque industrial é a faceta mais explícita da vigorosa transformação na divisão internacional do trabalho nas últimas décadas. O aprofundamento de suas relações econômicas com as demais economias do leste asiático reforça o caráter desta concentração regional e se conecta ao amplo movimento de desindustrialização no ocidente, nos quais ocorre uma pronunciada ampliação da participação dos serviços na estrutura produtiva. Esse processo se explicita em todas as economias mais avançadas, mas também em países da América Latina. Como destacam inúmeros trabalhos sobre este último processo, países como o Brasil passaram por essa desestruturação antes de atingir níveis de renda per capita de países avançados, sofrendo consequências mais dramáticas para emprego e dinamismo econômico. Ademais, sem as mesmas capacitações tecnológicas e empresariais dos países centrais, a estrutura do setor de serviços em economias subdesenvolvidas é marcada pela presença mais pronunciada de atividades de baixa produtividade, capacidade dinâmica inferior e maior

percentual de trabalho precário.

Assim, as transformações na divisão internacional do trabalho ilustram, simultaneamente, as deficiências de nossas estratégias econômicas nas últimas décadas, e a dimensão do esforço necessário para recuperar a importância de nosso dinamismo industrial. Esse distanciamento em relação ao sucesso asiático se torna ainda maior quando considerado o contexto atual, em que se somam a rápida transformação tecnológica e o renovado acirramento da concorrência internacional.

Como destacam Hiratuka e Sarti (2015), a crise internacional de 2008 reduziu o dinamismo global e ampliou a disputa por mercados. A China acelerou o processo de internacionalização de suas empresas, ampliando sua presença no rol de maiores grupos internacionais e sua participação no volume global de fusões e aquisições (XAVIER, 2019; GIMENEZ; SABBATINI, 2020). Esse avanço chinês vem desencadeando medidas defensivas na Europa e EUA, com restrições ao comércio, à aquisição de empresas consideradas estratégicas e outras disputas no campo político internacional.

Essas medidas defensivas, apesar de atípicas quando postas em perspectiva histórica recente, ilustram um movimento mais abrangente de ampliação do uso de instrumentos de planejamento e coordenação estatal.

O debate sobre o “retorno da política industrial” recebeu destaque na academia e fóruns internacionais desde a virada para a década de 2010 (SALAZAR-XIRINACHS et al, 2014; CALCAGNO et al, 2015; ANDREONI; CHANG, 2018). Em termos teóricos, como apresentam Andreoni e Chang (2018), parte do destaque, após a década de 2000, teve origem em uma série de contribuições em um campo mais próximo da literatura convencional. Mas é certamente após a crise de 2008 que o uso de políticas de estímulo

econômico ganhou espaço, nos mais variados países, por conta das disputas em um mercado internacional reduzido, ou ainda pela tentativa de recuperar empregos domésticos. Mas essas questões tornaram-se menores conforme a década evoluiu e as dimensões reais em disputa tornaram-se mais evidentes.

A década de 2010 apresentou ao mundo um grande potencial de inovações embrionárias com capacidade de mudar significativamente a estrutura de grandes empresas, seus modelos de negócio, configurações de importantes setores de infraestrutura e a própria sociabilidade humana ao longo do presente século. Reunidas na alcunha “Indústria 4.0”, estas inovações estão inscritas no campo da nano e biotecnologia, no campo da energia (energias renováveis e baterias), no campo da manufatura (robótica, manufatura aditiva) e em diversos segmentos da vida humana e do setor produtivo em que a internet das coisas permita coleta de informações em massa e, através de algoritmos, a identificação de diagnósticos, procedimentos e soluções automatizadas de prevenção, planejamento, operação e intervenção a partir de inteligência artificial. Mais importante do que cada um destes pacotes de tecnologias de grande potencial, é justamente a interconexão entre esse grupo expressivo de mudanças que vem se apresentando como fonte de inovações disruptivas a serem desenvolvidas ao longo das próximas décadas (IEL et al, 2018; IEDI, 2018).

Com potencial de redefinir a estrutura de liderança industrial e de serviços associados – que cada vez mais se tornam indistintos na composição dos modelos de negócios – esse conjunto tecnológico mobilizou empresas e Estados Nacionais em projetos para garantir posicionamento competitivo. Assim, os programas Manufatura Avançada (EUA), Iniciativa Indústria 4.0 (Alemanha) e Made in China 2025 (China) são exemplos de políticas com pretensão de construir ca-

pacitações empresariais e tecnológicas portadoras de futuro, articuladas com suas estruturas empresariais existentes, buscando fortalecê-las e habilitá-las para a transição em curso. Tais programas são conduzidos por elevadas autoridades do poder executivo, com fundos públicos de centenas de bilhões de dólares e com capacidade de adaptação permanente às mudanças inexoráveis do processo de inovação e concorrência.

Pelos motivos expostos, o momento histórico atual agrega dimensões peculiares para elaboração de políticas de transformação estrutural capazes de conduzir a uma trajetória consistente de elevação da produtividade: o acirramento competitivo internacional e as mudanças na divisão internacional do trabalho atingiram um novo estágio em que a China crescentemente disputará espaços de acumulação produtiva no ocidente, gerando novos desafios, mas também oportunidades. Há de se levar em conta, além de seu reconhecido poder competitivo (industrial e financeiro), que a articulação de empresas chinesas com sua estrutura doméstica se fará de maneira distinta aos tradicionais capitais ocidentais. Além disso, o IDE chinês é apenas uma das dimensões de expansão chinesa, e planejar as condições desse crescente relacionamento político e econômico é indispensável para obtenção de resultados favoráveis ao longo do presente século. Esse planejamento, por fim, deve compatibilizar permanente avaliação e aprimoramento institucional para que as oportunidades e desafios tecnológicos e empresariais, em um contexto de rápida mudança tecnológica, sejam adequadamente reconhecidos e aproveitados. É preciso ter ciência de que, se não formos capazes de superar a regressão industrial em nossas últimas décadas, inviabilizaremos a retomada de nosso desenvolvimento econômico e social.

Sem a pretensão de ser exaustivo sobre os diversos temas para uma estratégia de ampliação da produtividade e da retomada do



desenvolvimento, este artigo se propõe a discutir três temas/instrumentos que vem sendo sistematicamente atacados ao longo dos últimos anos, quando aprofundou-se a agenda neoliberal no país: as bases de uma política industrial ativa, os desafios de política creditícia e as regulamentações do mercado de trabalho. As subseções seguintes abordarão aspectos importantes de cada um destes temas no Brasil, bem como algumas questões-chaves para sua evolução.

### **3.1 Notas sobre desenvolvimento, política industrial e descaminhos atuais no Brasil**

O processo de industrialização brasileiro esteve entre as maiores transformações econômicas do século XX.

Em meio século, entre 1930 e 1980, a sociedade brasileira logrou um salto de grandes proporções, impossível de ser imaginado a partir das dotações de recursos e capacidades existentes em seu início. Apesar das etapas diferentes e momentos políticos distintos, a convicção de que o Brasil do futuro seria construído pela incansável busca por uma ampliação de sua estrutura industrial esteve presente nas principais ações nacionais durante décadas. Transformar um país tipicamente agrícola, atrasado, recém-egresso de séculos de escravidão e com uma estrutura de poder historicamente ligada à atividade agrário-exportadora envolveu esforço expressivo na consolidação de instrumentos de planejamento, coordenação e ação do Estado (CARDOSO DE MELLO, 1982; GIMENEZ; SABBATINI, 2020).

Para Gimenez e Sabbatini (2020) três momentos são importantes para entender o referido salto. O primeiro remonta à construção das estruturas do Estado Nacional brasileiro, especialmente após 1937. A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e do Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE) permitiram uma

progressiva implementação de políticas, desde a organização do orçamento público, até o estudo e desenvolvimento de setores pioneiros na indústria de base. Getúlio Vargas também seria crucial para a posterior criação da Petrobras, BNDE e embriões do que viriam a ser importantes empresas estatais em outros setores importantes. Para compreender a magnitude das transformações implementadas por Vargas é preciso constatar que foram realizadas com ampla oposição de políticos ligados às oligarquias tradicionais, por influentes economistas liberais, como Eugênio Gudim, que defendiam veementemente nossa vocação agrícola, criticando o planejamento estatal como “stalinista” ou mesmo apoiando campanhas contra novos setores como “Volta Redonda é Grande Demais”.

No Plano de Metas, segundo momento crucial, o grande salto seria comandado por ambiciosas metas de transformação da infraestrutura nacional e industrial. A organização da entrada de capitais estrangeiros, articulados com empresas de capital privado nacional, ambos conduzidos pelo investimento público, permitiu internalizar parte importante da indústria pesada, com forte avanço em setores de bens de consumo durável, bens de capital e indústria química, como ilustra a tabela 2.

O terceiro e último momento chave ficou por conta da modernização fiscal, financeira e administrativa empreendida pelos militares no final dos anos 1960. A criação do Banco Central, a organização jurídica das entidades de governo, a criação de holdings estatais, a modernização e ampliação da carga tributária, a criação de fundos públicos, de normas e regulamentações para ampliação do sistema financeiro, a criação do IPEA, da FINEP, dentre outras inúmeras medidas e iniciativas, deram potência para o Estado conduzir as etapas finais de implementação de um parque produtivo típico da segunda revolução industrial, como ilustram as úl-

timas colunas da tabela 2 (GIMENEZ; SABBATINI, 2020). Pra se ter uma dimensão da importância do Estado na dinâmica do período, a participação de Estatais e Administração Pública na composição total da Formação Bruta de Capital Fixo foi de 31% em média entre 1950-1967, 36% entre 1968 e 1979 e, na segunda metade dos anos 1970, em alguns anos chegou a superar a casa de 43% de todo investimento executado (REIS, 2008).

A industrialização, objetivo central das transformações econômicas empreendidas, transformou o país por completo. Entre 1939

e 1985, o emprego industrial cresceu a uma taxa de 4,2% ao ano, enquanto a população brasileira crescia a 2,7% a.a. A urbanização havia atingido níveis bastante abrangentes e a migração regional havia mobilizado grande contingente de famílias em direção aos grandes centros, especialmente da Região Sudeste. Sem sombra de dúvidas, os novos setores econômicos criados foram capazes de impulsionar a produtividade da economia, como ilustra o gráfico 1.

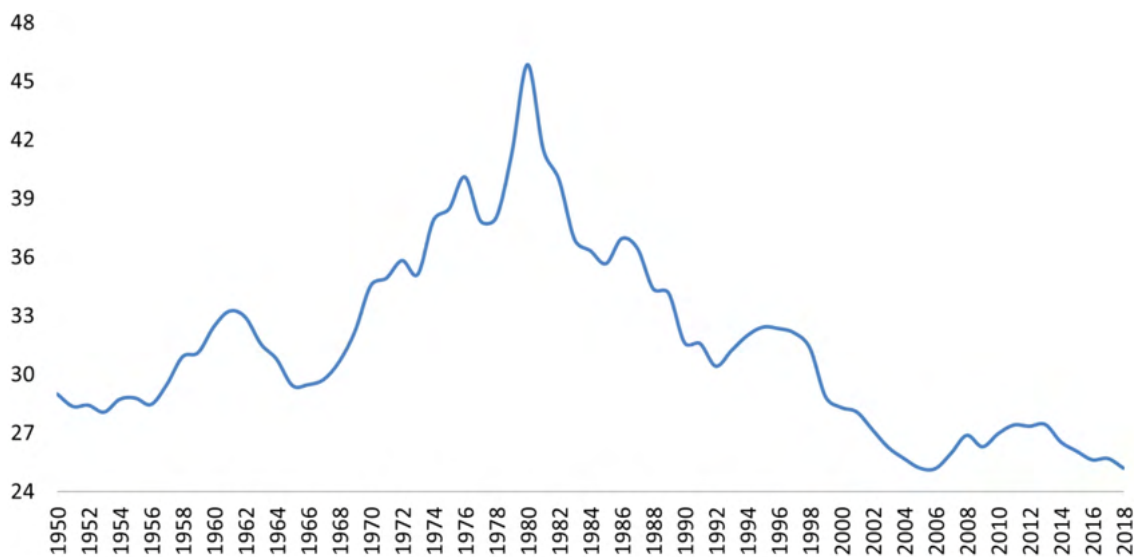
O gráfico 1 ilustra a grande redução de nosso diferencial de produtividade em relação aos EUA, especialmente nos anos 1970,

**TABELA 2: Estrutura da indústria produtiva brasileira – Participação no Valor da Transformação Industrial – 1939 – 1985 – anos selecionados**

Setor	1939	1949	1959	1970	1980	1985
<b>Indústria extrativa</b>	<b>2%</b>	<b>2%</b>	<b>2%</b>	<b>3%</b>	<b>2%</b>	<b>9%</b>
<b>Indústria de transformação</b>	<b>98%</b>	<b>98%</b>	<b>98%</b>	<b>97%</b>	<b>98%</b>	<b>91%</b>
Produtos de minerais não-metálicos	5%	7%	6%	6%	6%	4%
Metalúrgica	7%	9%	12%	11%	11%	11%
Mecânica	n.d.	2%	3%	7%	10%	8%
Material elétrico e de comunicações	5%	2%	4%	5%	6%	7%
Material de transporte	n.d.	2%	7%	8%	7%	6%
Madeira	3%	4%	3%	2%	3%	1%
Mobiliário	2%	2%	2%	2%	2%	1%
Papel e papelão	1%	2%	3%	2%	3%	3%
Borracha	1%	2%	3%	2%	1%	2%
Couros e peles e produtos similares	2%	1%	1%	1%	0%	1%
Química	6%	5%	8%	10%	14%	16%
Produtos farmacêuticos	3%	3%	2%	3%	2%	2%
Perfumaria, sabões e velas	2%	2%	1%	2%	1%	1%
Produtos de matérias plásticas	n.d.	0%	1%	2%	2%	2%
Têxtil	21%	19%	12%	9%	6%	5%
Vestuário, calçados artefatos de tecidos	5%	4%	3%	3%	5%	5%
Produtos alimentares	23%	20%	16%	13%	10%	11%
Bebidas	4%	4%	3%	2%	1%	1%
Fumo	2%	1%	1%	1%	1%	1%
Editorial e gráfica	3%	4%	3%	4%	3%	2%
Diversas	1%	2%	2%	2%	2%	2%

Fonte: Elaboração Própria – Dados: Censo Industrial IBGE

## Gráfico 1 - Brasil: Hiato de Produtividade\* em relação aos EUA: 1950-2018 (em %)



\* Percentagem da Produtividade do trabalho por pessoa empregada em relação à produtividade do trabalho nos EUA em dólar constante de 2018.

Fonte: IEDI (2019)

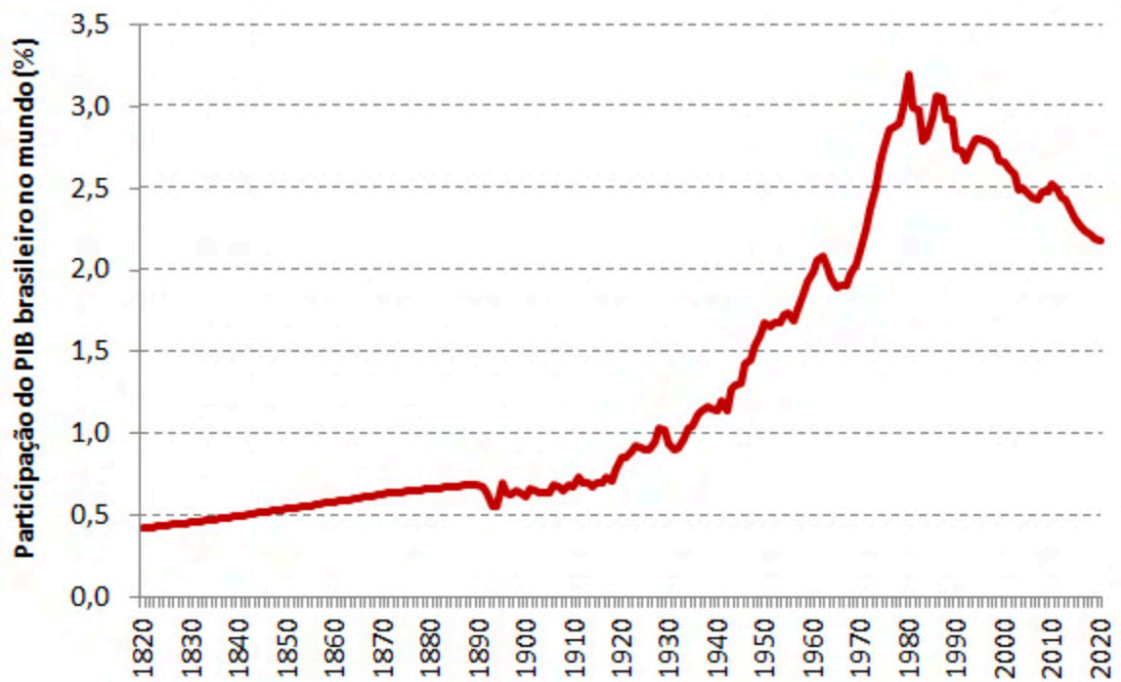
período em que se acelera o crescimento do PIB e a própria importância do Estado na coordenação da economia nacional. Ilustra também, contudo, a completa incapacidade de manter essa mesma dinâmica ao longo das décadas subsequentes.

Apesar do vigoroso salto, da diversificação e constituição de um parque industrial complexo e denso, importantes lacunas perduraram e limitaram a capacidade nacional de enfrentar as dificuldades impostas pela vigorosa reversão do ciclo de crédito internacional nos estertores dos anos 1970. A ausência de grandes grupos nacionais consolidados com capacidade de concorrência global, as fragilidades na estrutura de financiamento de longo prazo, na estrutura do capital financeiro nacional e a ausência de independência tecnológica se fizeram barreiras incontornáveis no cenário adverso pós-1979. A ruptura do modelo, a despeito de suas inúmeras dimensões, tem como eixo

central a incapacidade de manter o Estado como grande dinamizador, quando este se viu drenado pela necessidade de enfrentar a restrição externa, lidar com a exposição da fragilidade financeira de nossa economia, com o endividamento externo público e também privado, crescentemente transferido em um movimento de “estatização de dívida”. (GIMENEZ; SABBATINI, 2002; DIEGUES, 2020; HIRATUKA; SARTI, 2015; CARNEIRO, 2002).

A reversão do arranjo positivo entre Estado e capitais privados para a transformação estrutural tornou nosso crescimento instável, de baixa magnitude, numa média muito inferior àquela apresentada pelo restante do mundo. Como consequência, exceto em curtos ciclos expansivos, nossa participação no PIB mundial apresentou tendência declinante que completa 40 anos em 2020.

## Gráfico 2 - Participação do PIB Brasileiro no PIB mundial: 1820 – 2020\*



Fonte: Alves (2015)

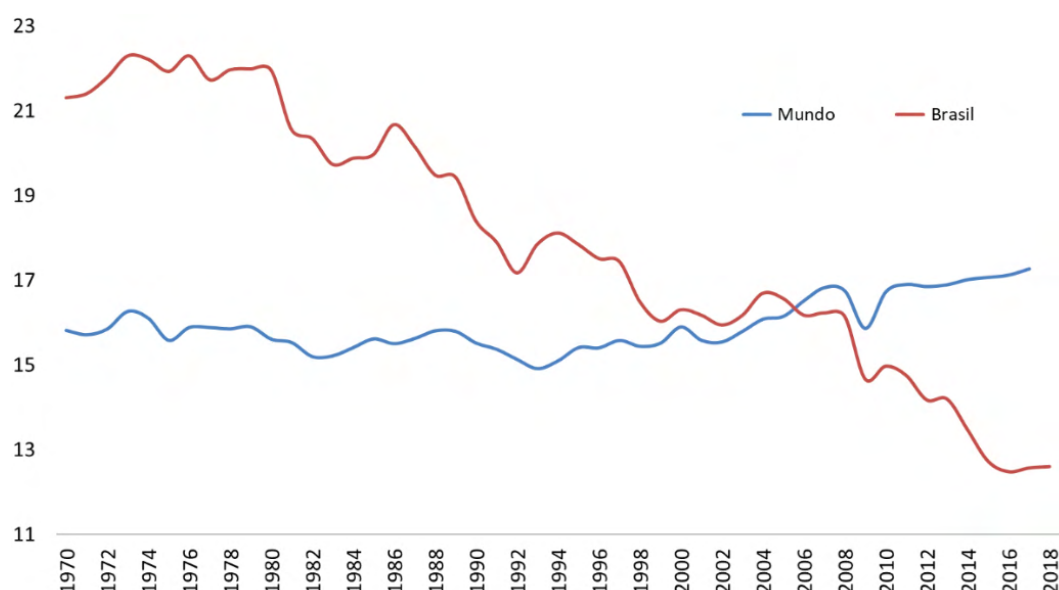
\* Projeções 2015 a 2020

Como se pode imaginar, a queda da produtividade e do crescimento econômico, medida pela capacidade de ampliar nossa participação na economia global (gráfico 3), está associada a um processo de desindustrialização. Além da crise dos anos 1980, marcada pela completa ausência de capitais privados internacionais e pela crise do aparato estatal, principais responsáveis pela anemia do investimento industrial naquele período, os anos 1990 deram início a uma nova etapa deste processo. A liberalização financeira e comercial produziu efeitos adicionais sobre o processo de desindustrialização e redução da importância destes setores dinâmicos no PIB.

Coutinho (1997) apresentou uma das melhores caracterizações para o processo em curso sobre a estrutura produtiva: cunhou o termo “especialização regressiva” para ilustrar de que maneira a abertura comercial,

acompanhada de uma relação câmbio valorizado e juros elevados, havia conduzido parte importante dos setores industriais de maior complexidade tecnológica para uma situação insustentável. A redução ou virtual extinção de elos das cadeias produtivas nacionais produziu um parque produtivo crescentemente dependente de importações, com difusão de estratégias defensivas. Nem todo processo de retração esteve associado a ineficiências. A ampliação vigorosa das importações também veio acompanhada de desnacionalização de empresas com valiosas capacitações, mas insuficiente porte econômico para enfrentar grandes grupos internacionais sob condições macroeconômicas adversas. As privatizações extinguiram importantes conexões entre universidade, centros de pesquisa de antigas estatais e empresas de engenharia básica e de P&D privados nacionais.

### Gráfico 3 - Manufatura (% PIB) a preços constantes de 2010: Brasil x Mundo



Fonte: IEDI (2019)

Nem todos os setores apresentaram regressão. As montadoras de automóveis, contempladas por um Regime Automotivo do Mercosul, promoveram estratégias de reorganização regional, e aproveitaram as vendas crescentes no ciclo de crescimento do triênio 1993-1995. O setor automotivo é exemplo mais bem acabado de um conjunto de setores que conseguiram avançar com investimentos em modernização de plantas, preservaram suas exportações regionais e ampliaram o conteúdo importado de partes e peças.

De todo modo, parte importante das capacidades industriais e tecnológicas remanescentes do período de expansão, incluindo vínculos intersetoriais de P&D, foram paulatinamente reduzidos. O desemprego e a precarização do trabalho mostram sua nova faceta, promovendo uma primeira onda de expansão de serviços e ocupações de baixíssima produtividade.

O “engenheiro que virou suco” tornou-se uma figura interessante para descrever os anos 1980 e 1990. Demitido no início da crise da dívida, o engenheiro abriu uma loja de suco. Bem sucedido, optou por mudar de ramo: abriu uma loja de roupas que teve que fechar após dois assaltos. Nos anos 1990, tentou uma construtora no Amapá, mas em 1998 retornou pra São Paulo como vendedor de carros.<sup>5</sup>

De certo, a separação/terceirização de atividades de serviços industriais ajuda a explicar parte da vigorosa queda da participação da indústria no PIB ilustrada pelo gráfico 3. Contudo, não é suficiente para dar conta da maior parte de sua dimensão.

Na década subsequente, o movimento de especialização regressiva ganharia contornos adicionais. Apesar do crescimento econômico, do retorno de programas públicos (PIT-CE, PDP, Brasil Maior), alguns instrumentos de política industrial (FNDCT, PROMINP, Lei

5 Folha de São Paulo, “Engenheiro que fazia suco agora vende carro” (22/03/1998). Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff22039825.htm> (acessado em 12/04/2020)

do Bem, fortalecimento do BNDESPar, uso progressivo de compras governamentais e conteúdo local), do crescimento da indústria e da evolução da participação do investimento no PIB, já em 2006 alguns sinais de desindustrialização apareciam no comércio exterior e na inserção na divisão internacional do trabalho, reacendendo o debate sobre o tema (HIRATUKA; SARTI, 2015; STEIN; HERRLEIN JUNIOR, 2016).

No campo convencional, as principais avaliações do processo aparecem em trabalhos que se valem de argumentos na linha dos modelos de Solow, como discutido em seção anterior. Tais modelos enfatizaram problemas na poupança doméstica, como fator explicativo para a entrada de capitais estrangeiros, valorização cambial e desindustrialização. Na virada da década, proliferaram-se os argumentos em torno a um desajuste entre crescimento de salários e produtividade como sinal de intervenção excessiva e desajustes alocativos. Via de regra, estes trabalhos buscam reforçar a ideia de que somente políticas industriais chamadas de horizontais (infraestrutura, educação, política científica) seriam válidas. Quaisquer esforços de direcionamento e promoção de setores seria fadado aos erros de um Estado submetido à corrupção, equívocos de avaliação, distorções na alocação de poupança (CANÊDO-PINHEIRO et al, 2008).

Um segundo conjunto de avaliações sobre o período deriva das análises de Bresser Pereira (Bresser Pereira e Marconi, 2010). Para estas avaliações, o problema crucial estaria associado à valorização cambial que, grosso modo, decorreria da expansão das exportações de *commodities*, infladas por um crescimento de *quantum*, mas principalmente preço internacional destes produtos. A permanência do câmbio em patamar valorizado seria a razão chave para explicar o processo de desindustrialização doméstico e a especialização da pauta comercial brasileira em direção a produtos de menor sofisticação.

Por fim, Diegues (2020) e Roselino e Diegues (2020) buscam apresentar uma visão distinta sobre o movimento recente de desindustrialização. Assim como Hiratuka e Sarti (2015), incluem aspectos importantes da dinâmica de concorrência, mudanças nas cadeias globais de valor e impactos do fortalecimento chinês sobre a divisão internacional do trabalho.

Assim como Maia e Maia (2019), Diegues (2020) avaliou o desempenho da indústria brasileira no período recente, buscando identificar padrões por agrupamentos de setores. Maia e Maia (2019) identificam, através de uma análise fatorial, quatro grupos de setores alocados entre “vencedores” e “perdedores” - segundo desempenho em valor da transformação industrial, emprego, receita líquida e suas interações com comércio. Apesar da redução significativa do desempenho comercial e a estagnação na produtividade entre 1998 e 2014, o referido estudo aponta para um desempenho bastante positivo de setores ligados ao crescimento da demanda doméstica, incluindo linha branca, aparelhos eletrônicos, vestuário, automobilístico, carnes e setor sucroalcooleiro. Outros setores com desempenho positivo no período, apesar do menor destaque, seriam o setor de bebidas, medicamentos e óleos vegetais. Outro conjunto, que inclui setores de maior conteúdo tecnológico, como parte do setor químico, ou ainda setores intensivos em trabalho, como têxteis, teriam figurado entre os setores de pior desempenho.

Diegues (2020) também reconhece a heterogeneidade de desempenho da indústria. Porém, ao analisar as características desse movimento recente, avaliando sua capacidade de acumulação e relação com mudança estrutural, identificou um padrão para o qual atribuiu o nome de “doença brasileira”. Apesar de verificar um potencial de lucratividade ampliado entre 2003 e 2010 (em relação aos indicadores do período 1996-2002), a relação Ativo Total/Pessoal

Ocupado, que denotaria maior intensidade de capital e, portanto, mudança estrutural em direção aos ganhos de produtividade, mostrou-se positiva apenas para os setores intensivos em recursos naturais.

Nos demais, Diegues (2020) e Roselino e Diegues (2020) teriam observado um novo perfil de inserção da indústria brasileira nas cadeias globais. Neste novo padrão, a dependência por importações, seja como parte dos insumos para o processo produtivo, seja como bens acabados, teria dissociado crescimento das vendas, potencial de acumulação e seus impactos sobre a mudança estrutural. Em outras palavras, nesse padrão, que exclui somente os setores intensivos em recursos naturais, maiores ganhos não promoveram ampliação da estrutura de capital, responsável por elevações de produtividade. Ademais, como ilustra a análise para parte da década de 2010, a utilização de desvalorizações cambiais, ao contrário do que indica a versão sobre doença holandesa, teria afetado a própria capacidade de acumulação dessa nova estrutura empresarial internacionalizada, seja pelo lado de seus custos, seja pelo impacto em empresas endividadas em dólar.

A incapacidade de produzir resultados positivos, especialmente nos anos 2010, produziu profundo desgaste político dos instrumentos de política industrial. Mais do que isso, o avanço recente do neoliberalismo no Brasil provocou descrédito sobre a capacidade nacional de planejamento e uma ojeriza sem precedentes históricos sobre importantes estruturas e símbolos do desenvolvimento nacional, como Petrobras, BNDES ou construtoras e empresas de engenharia nacionais (RUAS, 2019).

No período recente, como ilustra artigo recentemente publicado no site do BNDES, há uma pretensão explícita de focar apenas em políticas horizontais (SOUSA, 2019). O retorno desta dicotomia ao banco de desenvol-

vimento nacional é, certamente, um equívoco histórico de grandes proporções, dada a urgência em aprimorar os instrumentos de ação setorial.

Ciente das dificuldades em lidar com cadeias globais de valor caracterizadas pela maior mobilidade e capacidade de subjugar Estados Nacionais - o que denominam estruturas fluidas da organização industrial contemporânea - Roselino e Diegues (2020) propõem um arcabouço para elaboração de um conjunto contemporâneo de política industrial. Grosso modo, o referido ferramental indica: avaliação da dinâmica de concorrência setorial, cada vez mais indistinta entre indústria e serviços, como já apresentado; análise dos condicionantes da política industrial (tecnológicos, instituições, estrutura empresarial, competitividade sistêmica); e, por fim, construção de tipologias de diretrizes de políticas (nível de competências dos agentes locais, grau de efetividade e transversalidade das atividades fomentadas), como formas de direcionar instrumentos adequados para setores, levando em conta metas factíveis para cada dinâmica setorial e, em casos específicos, sugerir liberalização comercial.

De certo, assim como em Andreoni e Chang (2018), os autores enfatizam a percepção de que as instituições devem ser moldadas ao longo do tempo, adaptando-se às mudanças na dinâmica de concorrência, à própria evolução da estrutura produtiva nacional e das condições macroeconômicas nacionais e internacionais.

De qualquer modo, como indicam Stein e Herrlein Junior (2016), a capacidade de articulação das instituições de planejamento e execução destas políticas, bem como o grau de importância que estas recebem no planejamento e projeto político nacional são cruciais para o sucesso da transformação estrutural.

Como mostra a experiência chinesa, e o

próprio caso brasileiro no século XX, é preciso priorizar a transformação estrutural como objetivo central, organizando o planejamento centralizado, as instituições públicas e privadas, as empresas estatais e os instrumentos de política em um projeto de longo prazo, organizando a política industrial de maneira coordenada às demais ações do Estado Nacional, e não como um apêndice de outros objetivos, que passam a operar como políticas setoriais dispersas e desarticuladas. A garantia das perspectivas de demanda, não apenas pela expansão da renda e do emprego, mas principalmente pela garantia de investimentos em setores impulsionadores de demanda de bens e serviços domésticos em setores dinâmicos, abastecidos por uma estrutura de crédito adequada aos investimentos de longo prazo e em nova capacidade produtiva e tecnológica são condições *sine qua non* para o sucesso de instrumentos específicos de transformação setorial.

A coesão de objetivos, metas e um projeto que seja capaz de vislumbrar para além de mandatos eletivos, que se solidifique na composição da burocracia estatal e no imaginário político são imprescindíveis para trilhar os desafios que se colocam para nossa transformação em direção ao desenvolvimento econômico.

### **3.2 Política creditícia brasileira e desafios para o desenvolvimento**

Como ilustram as seções anteriores, a garantia de condições de crédito favoráveis ao investimento configura condição chave para que setores de maior dinamismo tecnológico e impacto sobre a estrutura produtiva tenham condições de se desenvolver. O crédito direcionado é um recurso amplamente utili-

zado em países desenvolvidos e periféricos em suas políticas voltadas ao desenvolvimento econômico. A despeito das insuficiências e dificuldades, o Sistema Financeiro Brasileiro se concentra, estruturalmente, no mercado de crédito, especialmente no crédito direcionado, concedido em sua maioria por bancos públicos. Esse direcionamento pode ocorrer com base em recursos fiscais e parafiscais ou em recursos captados junto ao sistema bancário.

O primeiro caso é baseado na poupança do setor público, mobilizada por meio de mecanismos compulsórios e utilizada para financiamento de setores ou projetos prioritários. No caso dos recursos fiscais - de propriedade do governo e composto por contribuição fiscal obrigatória -, o principal exemplo é o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), cuja parte dos recursos é administrada e utilizada pelo BNDES. Já os recursos parafiscais - que, embora sejam arrecadados de maneira compulsória, não são de propriedade do Estado - são representados principalmente pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), cujos recursos são utilizados principalmente pela Caixa Econômica Federal para o financiamento habitacional (Torres Filho, 2006).

Já em relação aos recursos captados junto ao sistema bancário, o direcionamento se concentra principalmente nos mecanismos compulsórios - direcionamento dos depósitos para setores e modalidades definidas pelo governo<sup>6</sup> -, já que os mecanismos voluntários (equalização das taxas de juros e o seguro de crédito) explicam muito pouco do volume de concessão de créditos dos bancos comerciais. Dentre os depósitos compulsórios, os principais operadores para o crédito imobiliário e rural (principais áreas de direcionamento de crédito) são bancos públicos.

---

6 Conforme Torres Filho (2006) e Spilimbergo & Srinivasan (2019), em relação aos depósitos à vista 2% devem ser direcionados ao microcrédito, enquanto 65% dos depósitos em caderneta de poupança devem ser direcionados ao setor imobiliário e rural.



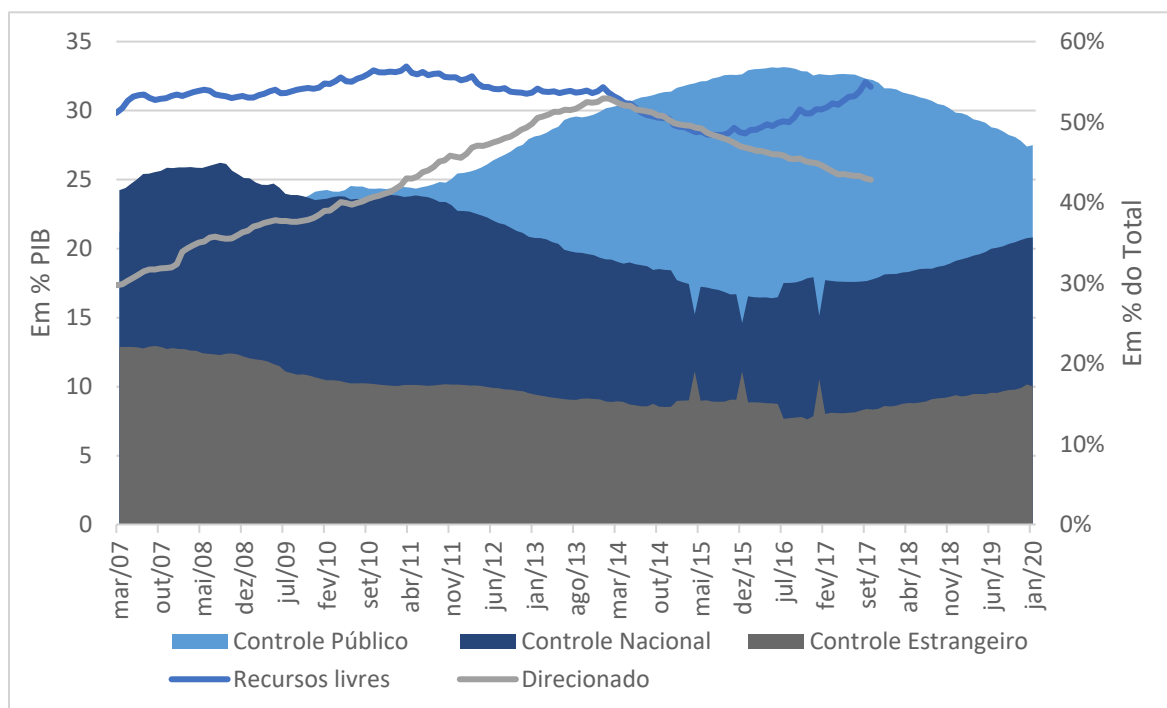
Assim, a participação dos bancos privados no volume de crédito direcionado é estruturalmente baixa (Torres Filho, 2006).

Com base no ciclo de crédito recente (2003-2015), pode-se destacar o crescimento expressivo do crédito direcionado, em relação ao crédito livre, após a crise financeira global de 2008 (gráfico X) – saltando aproximadamente de 12% para 26% do PIB. Conforme mencionado, grande parte desse aumento se deve à ação de bancos públicos, em especial a Caixa Econômica Federal – por meio do crédito imobiliário, o BNDES e, em menor escala, o Banco do Brasil – dedicado especialmente ao crédito rural (Gráfico 4). O desempenho do crédito direcionado nos últimos anos é justificado principalmente por políticas anticíclicas e/ou programas setoriais específicos, como, por exemplo, o programa Minha Casa Minha Vida e os programas ligados ao BNDES. A ação do BNDES, especialmente entre 2008 e 2015, esteve integrada em sua maioria às diretrizes de política industrial dos governos Lula – principalmente o Plano de Desenvolvimento

Produtivo (PDP), que visava impulsionar a atividade econômica e setores nos quais as empresas brasileiras já eram consideradas competitivas; e Dilma – Plano Brasil Maior (PBM), que possuía como objetivo aumentar a competitividade nacional por meio da maior inserção internacional de grandes empresas brasileiras. Ademais, o BNDES também atuou – via BNDESPar – no mercado de debêntures, estimulando o *funding* nos mercados de capitais.

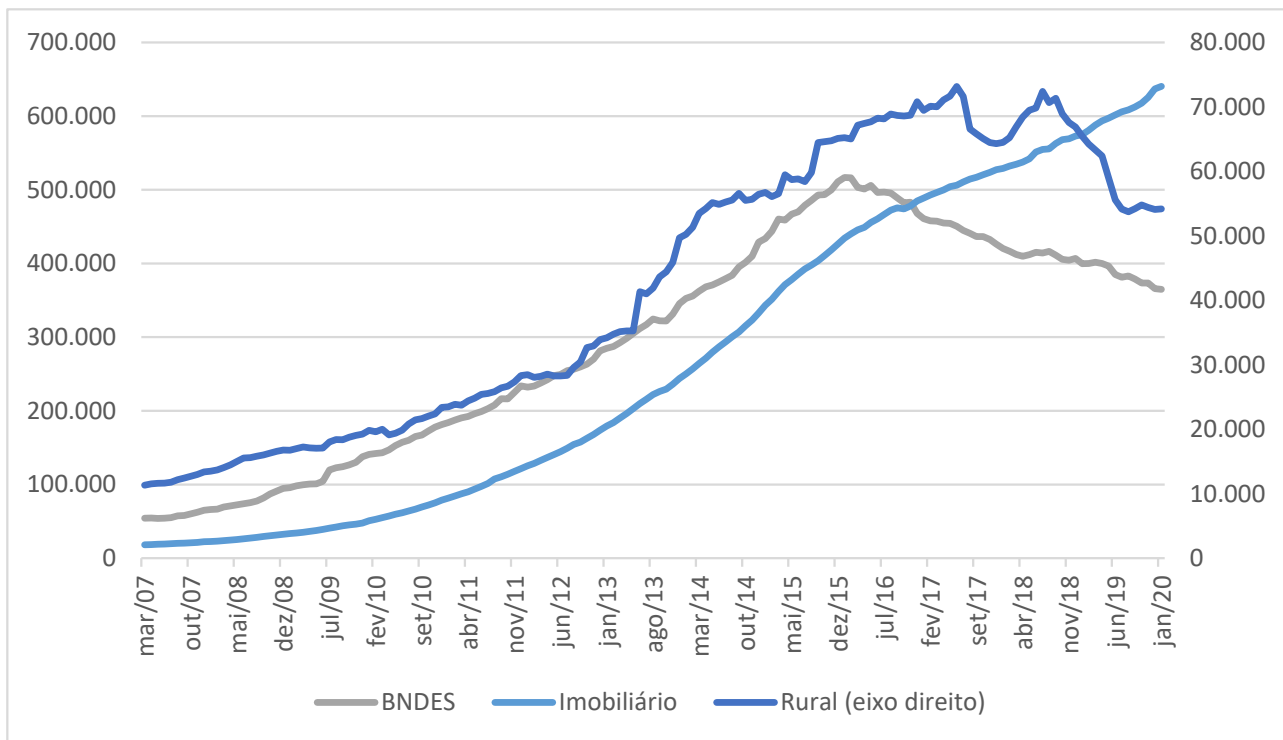
A partir de 2015, houve uma profunda alteração na política creditícia brasileira, que passou a privilegiar o mercado de crédito livre, as emissões corporativas nos mercados de capitais e as taxas de juros de mercado. Tal mudança, somada à crise econômica de 2015 e 2016, provocou diminuição expressiva do volume de crédito imobiliário e especialmente do financiamento do investimento concedido pelo BNDES (Gráfico 4).

**Gráfico 4 - Saldo de crédito por tipo de recurso e controle de capital (eixo direito)**



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria

## Gráfico 5 - Saldo de crédito direcionado: principais modalidades (em R\$ milhões)



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria. Deflator: IPCA jan/2020

### 3.2.1 A visão convencional

A mudança recente na política creditícia é sustentada, do ponto de vista teórico, pela teoria econômica convencional – usualmente mencionada nos manuais e Universidades de Economia. Conforme essa corrente, uma das principais razões da alocação ineficiente de recursos é o direcionamento de crédito sem critérios de mercado.

A concentração do crédito em algumas empresas escolhidas para liderar o desenvolvimento econômico - como, por exemplo, a política de campeões nacionais - favoreceria setores com menor produtividade. Carvalho (2018) sugere ainda que firmas financiadas por bancos públicos expandem o volume de emprego principalmente em regiões politicamente atrativas perto dos períodos eleitorais. Ademais, conforme aponta a Secretaria de Política Econômica (2020), o direcionamento dos depósitos bancários para o crédito a setores específicos (principalmente ao

agronegócio) limita e onera a oferta de crédito livre, pressionando o *spread* bancário.

Essa visão é reforçada por organismos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI). De acordo com Spilimbergo & Srinivasan (2019), subsídios no mercado de crédito são ineficientes, geram custos fiscais relevantes e comprometem o canal de transmissão do crédito da política monetária. Em relação à eficiência, os autores sugerem que os créditos concedidos pelo BNDES (principal instituição no mercado de crédito direcionado) não se direcionam para empresas com acesso restrito ao mercado de crédito e possuem impacto modesto ou insignificante sobre os investimentos, exportações e produtividade total dos fatores. A respeito dos custos fiscais, Spilimbergo & Srinivasan (2019) estimam um impacto de aproximadamente 2% do PIB em 2016, que incluem a rentabilidade - calculada a partir da diferença entre as taxas subsidiadas e o custo de *funding* (CDI) - dos fundos fiscais e a isen-

ção tributária concedida a títulos específicos, como as Letras de Crédito Imobiliário e Agrícola. Ademais, a volatilidade do CDI em relação às taxas subsidiadas torna os custos fiscais crescentes, principalmente nos momentos de crise e elevação da taxa básica de juros. Por fim, as taxas de juros reguladas do mercado de crédito direcionado afetam a transmissão da política monetária, já que são pouco sensíveis à variação da taxa básica de juros (Selic). Assim, a existência de taxas subsidiadas implica maior variação da Selic para afetar as taxas de juros do mercado de crédito livre (Spilimbergo & Srinivasan, 2019).

A partir desta abordagem crítica à participação do Estado no direcionamento do crédito, parte dos autores recomenda a reforma do mercado de crédito direcionado, com diminuição gradual da participação do Estado no volume de crédito. Por exemplo, Spilimbergo & Srinivasan (2019) sugerem que a intervenção governamental no setor imobiliário e rural se concentre na diminuição do risco de crédito dos tomadores, por meio de adiantamentos aos beneficiários – no caso do crédito imobiliário – de subsídios e auxílio no gerenciamento dos riscos – no caso do setor agrícola.

O governo brasileiro vem propondo e instituindo mudanças importantes no mercado de crédito direcionado e, para defendê-las, tem-se utilizado de hipóteses como as supracitadas. As principais alterações se deram no BNDES: a criação da Taxa de Longo Prazo (TLP) – que segue a taxa de risco do mercado de títulos de cinco anos do Tesouro; a desmontagem de programas anticíclicos setoriais; e a antecipação dos empréstimos concedidos pelo Tesouro Nacional ao Banco: R\$ 100 bilhões somente em 2016 (Torres Filho, 2017 e 2018). Ademais, a equipe econômica do governo Bolsonaro propõe alterações no crédito direcionado rural por meio da Medida Provisória do Agronegócio, que visa aumentar as garantias em operações no mercado

de recursos livres e estimular o crédito por meio de recursos captados junto ao mercado de títulos do agronegócio (SPE, 2020).

### 3.2.2 Críticas à visão convencional

A discussão sobre a eliminação (rápida ou gradual) do crédito direcionado revela uma compreensão distorcida e abstrata sobre a estrutura do sistema financeiro brasileiro e, de maneira mais abrangente, sobre o *modus operandi* do financiamento do investimento e desenvolvimento.

Do ponto de vista teórico, Keynes (1937) ressalta que a dinâmica das relações financeiras não se dá por meio da determinação do investimento pela poupança, mas sim pelo circuito *Finance-Investimento-Poupança-Funding*. Neste arcabouço, o investimento não necessita de poupança prévia para se concretizar, já que os bancos comerciais possuem capacidade de iniciar o processo (*finance*), por meio da criação de moeda. Após a efetivação do investimento e a consequente criação de emprego e renda, gera-se a poupança, que é alocada nos mercados financeiros. Neste momento, é fundamental a oferta de instrumentos financeiros de longo prazo para a manutenção do financiamento dos investimentos, já que o horizonte temporal das inversões é geralmente maior que os prazos dos empréstimos bancários (*Finance*). Assim, a poupança financeira é fundamental para o *Funding* dos investimentos produtivos (Biancarelli & De Conti, 2015).

A partir deste arcabouço, observa-se que, na perspectiva keynesiana, os dilemas dos Sistemas Financeiros não estão centrados na garantia de mercados eficientes – conforme recomenda a visão convencional –, mas na funcionalidade do *Finance* e do *Funding*, para que a criação e alocação de recursos sejam capazes de impulsionar o investimento e a produtividade.

Do ponto de vista do *Finance*, os bancos comerciais não são meros intermediadores

entre poupança e investimento. Assim como qualquer empresa capitalista, tomam suas decisões de portfólio de acordo com sua preferência pela liquidez e suas avaliações da riqueza financeira (De Paula & Junior, 2017). Neste contexto, o volume de crédito está sujeito ao ciclo econômico (que impacta a preferência pela liquidez) e à institucionalidade do Sistema Financeiro (que impacta a avaliação da riqueza financeira e, portanto, a decisão de criação de moeda). No caso brasileiro, o crédito bancário privado ao investimento é, estruturalmente, insuficiente e instável, por conta das elevadas taxas de juros de curto prazo, que tornam as operações no mercado monetário (títulos públicos de curto prazo e operações compromissadas) mais rentáveis que operações de crédito junto ao setor produtivo.

Do ponto de vista do *funding*, o horizonte de curto prazo dos agentes financeiros e a baixa liquidez e profundidade dos mercados de títulos públicos e privados tornam o financiamento de longo prazo privado insuficiente. Neste cenário, o papel do Estado brasileiro – por meio da **oferta direta** de crédito de longo prazo e estímulos aos mercados de dívida corporativa e títulos de longo prazo – é fundamental para o financiamento do investimento. Portanto, os mecanismos compulsórios de direcionamento do crédito relatados acima são cruciais para garantia do *funding* das inversões, já que os mecanismos voluntários são menos rentáveis para as instituições privadas em relação a instrumentos financeiros de curto prazo. Ademais, medidas pontuais e indiretas – como, por exemplo, os estímulos para a redução do risco de crédito, sugeridos acima por Spilimbergo & Srinivasan (2019) e SPE (2020) – para impulsionar o crédito concedido pelos bancos privados são insuficientes para atender às inversões e conferir estabilidade às concessões de crédito.

Dessa forma, o crédito direcionado – concedido em sua maioria por bancos públicos – não concorre com o mercado de crédito li-

vre. Em outras palavras, na ausência dos mecanismos compulsórios e de um mercado de capitais líquido e profundo, o financiamento de longo prazo privado não preencheria essa lacuna. A partir desta lógica, os elevados spreads bancários no mercado de recursos livres pouco se relacionam com as taxas de juros subsidiadas dos recursos direcionados. De fato, o *spread* médio das operações de crédito com recursos livres ainda se encontra acima de 2015, quando se inicia a redução do saldo de crédito direcionado. No primeiro semestre de 2019, por exemplo, o *spread* no mercado livre aumentou de 29,6 p.p para 31,0 p.p, mesmo num cenário de queda da taxa de juros básica e contração do crédito direcionado.

Considerando a estrutura do Sistema Financeiro brasileiro, não há estímulo à produtividade sem a participação do crédito direcionado, impulsionado nos últimos anos pelos bancos públicos, com destaque para as ações supracitadas do BNDES. Portanto, as medidas recentes de redução dos desembolsos do BNDES, bem como a mudança da TJLP para a TLP, impactam negativamente a produtividade, já que as opções no mercado de crédito privado e no mercado de capitais não conferem estabilidade nem previsibilidade aos tomadores, nem tampouco o volume necessário para o gasto com a produção corrente e com novos bens de investimento. As possíveis revisões à atuação do banco devem ser feitas preservando seu papel de garantidor do *funding* de longo prazo.

### 3.3 Regulação do mercado de trabalho

A relação entre a regulação do mercado de trabalho e produtividade é tema recorrente na teoria econômica, pois está relacionada a um ponto central de divergência entre as correntes de tradição clássica e keynesiana: a determinação do emprego e da renda.

Conforme o modelo clássico (e suas derivações: novos clássicos, novos keynesianos,

etc), o salário (real) regula a oferta e demanda de trabalho e, portanto, o nível de emprego de uma economia. Para que a economia atinja o pleno emprego dos fatores de produção, é necessário que os salários reflitam a produtividade (marginal) do trabalho, garantindo eficiência alocativa, assim, o lucro dos empresários. Essa condição de equilíbrio é satisfeita somente se o mercado de trabalho não for impactado por intervenções do Estado e dos sindicatos, já que a ação desses agentes pode provocar divergências entre o nível de salário e produtividade, impactando negativamente o nível de emprego e produto da economia.

Em contraposição à teoria clássica, Keynes (1936) ressalta a importância do gasto na determinação do emprego e da renda. Dessa forma, o nível de emprego não reflete a livre negociação entre empresários e trabalhadores, mas a decisão de investimento do capitalista, que depende, por sua vez, das expectativas de sua receita de vendas e da taxa de juros. A demanda agregada esperada, portanto, torna-se fator determinante do nível de emprego e produtividade, como visto em seção anterior. Neste contexto, as políticas públicas seriam relevantes para impulsionar o gasto e a dinâmica econômica em setores com elevada produtividade.

Historicamente, até os anos 1980, a institucionalidade do mercado de trabalho brasileiro seguiu um curso de estruturação positiva das relações e condições de trabalho, com reforço, inclusive, da constituição cidadã de 1988, apesar do aumento das adversidades e arrocho salarial que vigoraram nos anos de ditadura. No entanto, a partir dos anos 1990, a adoção dos preceitos liberais – dentre eles, os ideais clássicos supracitados – pelos governos Collor e Fernando Henrique Cardoso, implicou críticas à regulação vigente do mercado de trabalho e medidas de flexibilização das leis trabalhistas, com o intuito de reduzir os custos salariais, gerando impactos positivos na produção, emprego e produtividade.

Contrariamente ao previsto, este momento de inflexão não estimulou o crescimento e resultou no avanço da informalidade - trabalhador sem carteira e por conta própria -, terceirização e precarização do mercado de trabalho (SANTOS & GIMENEZ, 2018; KREIN & MANZANO, 2014).

Entre 2004 e 2014, os preceitos keynesianos foram parcialmente incorporados pelos governos Lula e Dilma, que reconheceram a importância da demanda agregada na geração de emprego e renda e lançaram mão de políticas sociais (dentre elas a regra de ajuste do salário mínimo), industriais, creditícias, tecnológicas e de desenvolvimento regional. Apesar do avanço na terceirização e de formas atípicas e ilegais de trabalho ao longo do período supracitado, tais políticas contribuíram para o aumento do emprego formal entre a população ocupada, demonstrando que o crescimento não fora impedido pelo padrão de regulação trabalhista (SANTOS & GIMENEZ, 2018).

Mesmo diante de resultados satisfatórios, as propostas de desregulamentação no mercado de trabalho voltaram a ganhar destaque após a crise econômica de 2015 e 2016, nos governos Temer e Bolsonaro, sob a mesma justificativa lançada nos anos 1990: as intervenções estatais (em especial a política de ajuste do salário mínimo acima da inflação) e a rigidez das leis trabalhistas dificultam o emprego da mão de obra em firmas que possuam maior produtividade, comprometendo a competitividade das empresas brasileiras e, portanto, o nível de produto. A Reforma Trabalhista, aprovada em 2017, ratifica esse posicionamento teórico por meio da flexibilização da contratação de trabalhadores, fortalecimento do arbítrio patronal e minimização do papel da justiça do trabalho e dos sindicatos na garantia dos direitos dos trabalhadores (FILGUEIRAS, BISPO & COUTINHO, 2018). Ademais, a recente nota técnica da SPE (2020) recomenda um aprofundamento das reformas por meio do “novo FGTS” – que

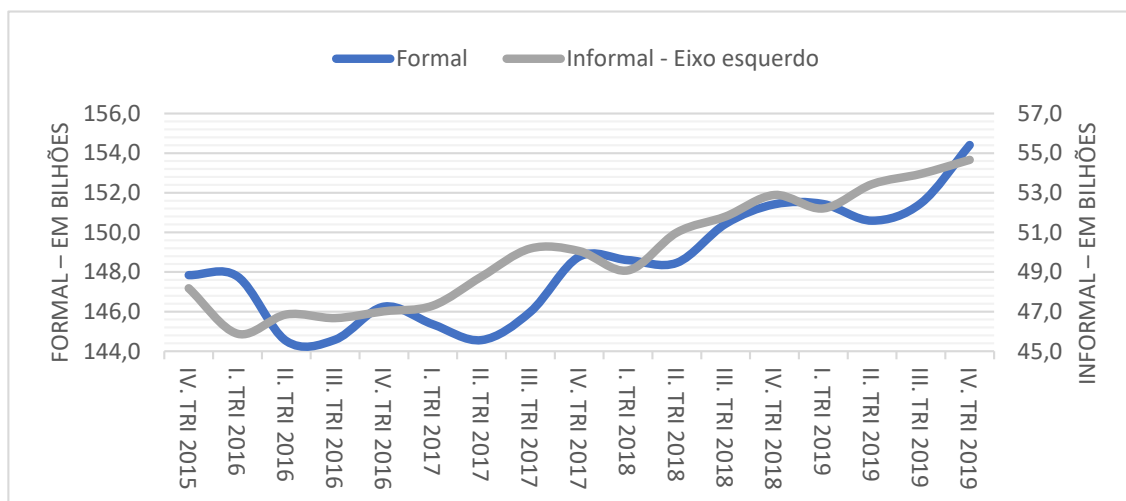
institucionaliza o saque-aniversário e extingue a multa de 10% sobre a demissão – e da revisão das normas de segurança de trabalho (dentre elas as normas que regulamentam o trabalho insalubre).

No entanto, as alterações da legislação trabalhista não produziram o efeito desejado ao longo da tímida recuperação entre 2017 e 2019. A comparação de 2019 com 2014, ano com menor taxa de desocupação da série do IBGE, reforça o avanço mais pronunciado da informalidade em relação às ocupações com carteira assinada. O aumento expressivo da subocupação da força de trabalho e da taxa composta de subutilização da força de trabalho reflete um aumento da mão de obra desperdiçada e dos trabalhos de tempo parcial estimulados pela Reforma Trabalhista (Borges, 2019).

Essa mudança de perfil das ocupações no mercado de trabalho brasileiro se reflete nos rendimentos: entre 2015 e 2019, a mas-

sa de rendimento cresceu de maneira mais pronunciada no setor informal. Ademais, o crescimento do rendimento médio real dos ocupados entre 2018 e 2019 se concentrou no mercado informal. O resultado ruim do rendimento médio das ocupações com carteira assinada pode ser explicado pelo perfil das vagas criadas em 2019. Conforme o Caged, 82% das vagas foram criadas nos setores de comércio e serviços - a maioria no comércio varejista, serviços imobiliários, transporte, alimentação e serviços médicos/odontológicos -, que possuem como característica principal a baixa remuneração. Setores com remunerações mais elevadas – como a indústria e a construção – tiveram tímida criação de vagas no ano. De fato, conforme Borges (2020), o crescimento da ocupação se concentrou nos setores que mais contribuíram para a queda da produtividade agregada do trabalho entre 2017 e 2019, como o setor de transporte,<sup>7</sup> inundado pelo fenômeno dos aplicativos de transporte/entrega.

**Gráfico 6: Massa de rendimentos setor formal e informal**



Portanto, o “novo” mercado de trabalho contribui para queda da produtividade ao estimular a informalidade, o subemprego, a fuga de cérebros e os empregos no setor de serviços em detrimento dos empregos indus-

triais. Ademais, o avanço na flexibilização do trabalho afeta negativamente o potencial de crescimento econômico, comprometendo o rendimento médio do trabalhador e, conseqüentemente, a demanda agregada.

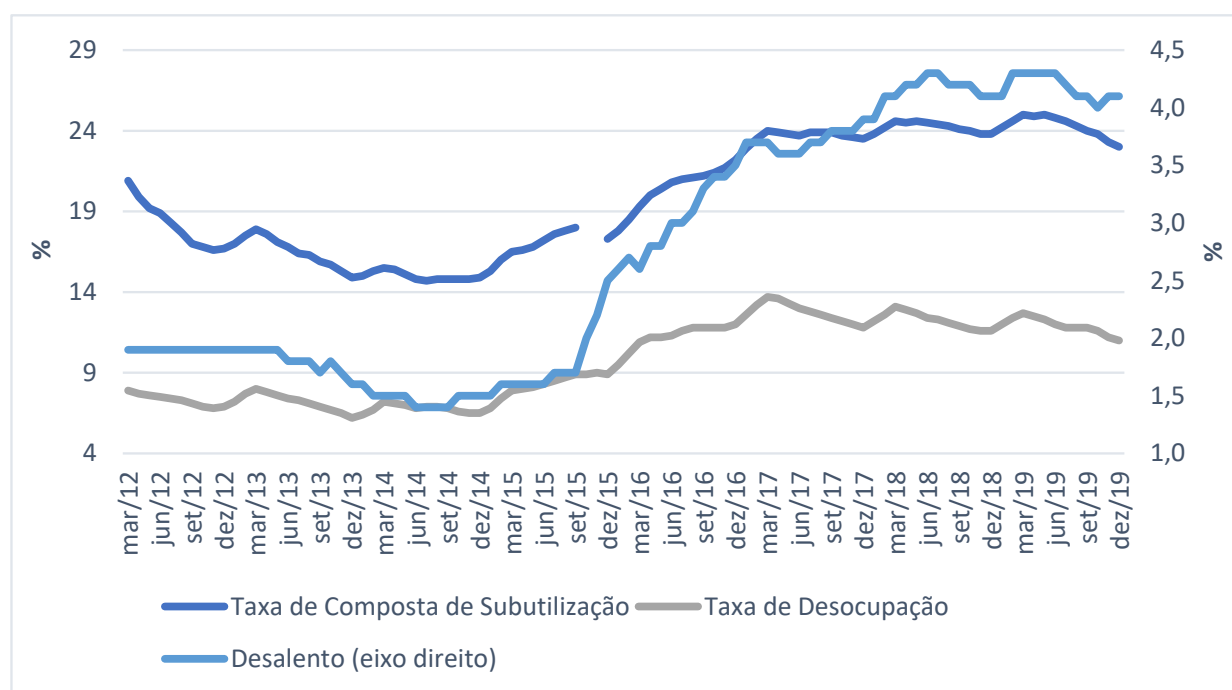
7 Dados do observatório de produtividade do IBRE/FGV.

**TABELA 3: Variação na ocupação (em 1000 pessoas) e Rendimento Médio Real dos ocupados, por posição na ocupação. Trimestre composto pelos meses de outubro a dezembro dos anos de 2014, 2018 e 2019.**

	Variação na Ocupação		Rendimento Médio Real (R\$)		
	2019/14	2019 /18	2014	2018	2019
<b>Total</b>	2156	1816	2267	2256	2261
<b>Empregado</b>	-746	1237	2180	2211	2213
Empregado no setor privado	-1246	1093	2007	2001	2001
Com carteira de trabalho assinada	-2682	726	2198	2203	2197
Sem carteira de trabalho assinada	1435	367	1338	1421	1442
Trabalhador doméstico	405	100	920	910	904
Com carteira de trabalho assinada	-143	-9	1223	1276	1267
Sem carteira de trabalho assinada	547	108	776	764	763
Empregado no setor público	96	45	3532	3716	3758
<b>Empregador</b>	519	-78	6021	5651	5977
Empregador com CNPJ	-	20	-	6211	6449
Empregador sem CNPJ	-	-99	-	3413	3849
<b>Conta própria</b>	2920	782	1839	1729	1711
Conta própria com CNPJ	-	412	-	3326	3115
Conta própria sem CNPJ	-	370	-	1337	1343

Fonte: IBGE. Elaboração própria

**Gráfico 7: Taxa de desemprego, Taxa composta de subutilização da força de trabalho\* e Percentual das pessoas desalentadas (eixo direito)**



\* Os dados dos trimestres móveis de ago-set-out 2015 e set-out-nov 2015 não foram divulgados.

Fonte: IBGE. Elaboração própria

#### 4. Considerações finais: política industrial ativa é a única alternativa para aumento da produtividade

A nota informativa “*Redução da má alocação de recursos (misallocation) para a retomada do crescimento da produtividade na economia brasileira*” – publicada pela Secretaria de Política Econômica em fevereiro de 2020 – pretende se apresentar como base teórica para um conjunto heterogêneo de propostas de políticas recentemente defendidas pela equipe econômica.

A heterogeneidade das propostas ali incluídas, que transitam pela extinção do DPVAT, pelas normas de publicação dos balanços contábeis das empresas, passando pela reforma administrativa, privatizações, MP do Agronegócio, dentre outras, explicitam, logo em uma primeira apreciação, seu aspecto crucial: trata-se de um esforço para justificar as medidas *a posteriori*. Vale dizer: uma vez tomadas certas medidas de inspiração microeconômica, sem estudos prévios nem prognósticos claros ou fundamentados, busca-se uma pretensa legitimidade para tais atos (ideológicos), enquadrando-os nessa narrativa questionável segundo a qual a má alocação de recursos públicos, induzida por algumas das regras vigentes, seria a causa principal da baixa produtividade da economia brasileira, portanto, a causa a ser eliminada visando a recuperação do crescimento (macro)econômico.

De certo, o pragmatismo na execução de política econômica pode ser uma virtude desejável, mas não é esse o caso. A atual equipe econômica tem se notabilizado pelo ataque sistemático às instituições que permitem planejamento, coordenação, financiamento, investimentos e ação econômica do Estado. Nesse sentido, os modelos que analisam a redução da ineficiência alocativa (*misallocation*) se tornam aliados importantes por não se prestarem a qualquer tipo de avaliação destes instrumentos. Ao contrário, oferecem um indicador pouco robusto e

questionável sobre queda de produtividade, identificando sua origem em diferenças de estruturas empresariais em setores econômicos e atribuindo-as, sem qualquer tratamento adicional, à presença de elementos exógenos às forças de mercado.

Em outras palavras, abordagens microeconômicas do *misallocation* se prestaram, no documento supracitado da SPE, ao papel de incluir qualquer iniciativa de redução do Estado e seus instrumentos de ação como fonte de ineficiência e, conseqüentemente, de redução de produtividade. De certo, as medidas defendidas pela equipe econômica apontam para uma visão neoliberal fundamentalista: qualquer ação do Estado está sujeita a equívocos maiores do que as decisões impessoais do mercado.

O presente estudo, por seu turno, identifica na história do desenvolvimento econômico e nas teorias (estruturalistas) que analisam as peculiaridades da superação do subdesenvolvimento, a prescrição imediatamente inversa. Durante o século XX, a história ilustrou que promoção dos ganhos de produtividade só foi possível mediante a transformação da estrutura produtiva em direção a setores com maior intensidade de capital e com maior dinamismo tecnológico. A industrialização esteve no centro das trajetórias de sucesso, viabilizando redução de assimetrias em relação aos países na cúspide do sistema econômico. Essas experiências são abundantes em economias atrasadas na Europa, asiáticas e latino-americanas, ainda que, como em nosso caso, esse processo tenha sido interrompido ou permanecido incompleto em algumas de suas etapas fundamentais.

Assim, a queda de produtividade da economia brasileira nas últimas décadas, a despeito de importantes análises conjunturais, deve-se fundamentalmente à nossa incapacidade de reorganizar as relações virtuosas entre o Estado Nacional - como planejador, coordenador, financiador, investidor e agen-



te ativo na promoção das condições para o avanço industrial - e o próprio investimento privado no país.

De certo, enfrentamos dificuldades de grandes proporções para refazer essas conexões. As condições de nossa estrutura industrial, hoje menos densa e integrada de maneira pouco virtuosa às cadeias globais de valor, tornam mais complexas e específicas as necessidades de política industrial. A força da concorrência internacional, especialmente da estrutura produtiva asiática, impõe dificuldades soberbas, por vezes intransponíveis, em uma série de segmentos importantes. As fragilidades de um Estado fragmentado pelas soluções adotadas para enfrentar a crise dos anos 1980, e pela adoção, desde os anos 1990, de um receituário neoliberal para a estabilidade inflacionária como eixo central da política econômica, tornam a construção de um novo projeto de desenvolvimento algo economicamente bastante complexo e politicamente custoso.

Desde meados da década de 2010, um conjunto de medidas de liberalização econômica radical vem sendo adotadas. Desde a adoção da austeridade fiscal, passando pelas propostas da Ponte para o Futuro, patrocinadas pelo MDB já em sua fase golpista, e chegando às medidas recentemente apresentadas pelo governo Bolsonaro-Guedes, projetou-se um novo espectro de orientações teóricas e de políticas públicas à indústria, ao mercado de trabalho e de crédito.

Como mostra este estudo, o conceito prevaiente nas instituições públicas, atualmente, o da pertinência apenas de política industrial horizontal, ignora os desafios de criar condições específicas para apropriação tecnológica em segmentos portadores de futuro. Ainda que possam contribuir para ganhos sistêmicos, contam com uma capacidade natural, e inexistente, das forças de mercado para promover mudanças em nossa estrutura industrial e posição geoestratégica na divisão internacional do trabalho.

Mais do que isso, ignoram as possibilidades e desafios de uma estrutura em mudança, com avanço da internacionalização de grupos chineses, e respostas assertivas de países centrais para defesa de suas grandes empresas e reposicionamento em um quadro de revigoração global dos múltiplos instrumentos de coordenação de mercados.

Do mesmo modo, a visão da equipe econômica de que o ataque ao crédito direcionado garantiria uma redução de ineficiências e um automático reposicionamento das instituições privadas em relação ao financiamento do investimento ignora não somente as práticas adotadas em diversas experiências internacionais exitosas de desenvolvimento, mas as próprias fragilidades estruturais de nosso sistema financeiro.

Como consequência, a incerteza nas condições de crédito tende a limitar o alcance do investimento, tornando-o ainda mais instável e submetido às oscilações domésticas e internacionais de mercado, em contexto de abertura e acirramento da competição financeira.

A mesma instabilidade afeta, de maneira dramática, as condições de um mercado de trabalho desestruturado e desregulamentado. As consequências desta fragilização se tornaram evidentes ao longo das últimas décadas, com especial intensidade nos últimos anos. A proliferação de atividades de baixa qualificação, baixa remuneração e produtividade, acompanha uma maior vulnerabilidade da demanda esperada em cenários de retração cíclica.

Em síntese, as medidas propostas pela recente nota da Secretaria de Política Econômica, a despeito de serem correlacionadas à promoção de ganhos de produtividade, certamente contribuirão para o aprofundamento da instabilidade e da própria regressão de nossa estrutura produtiva, amplificando o declínio econômico e social apresentado ao longo das últimas quatro décadas.

## Referências Bibliográficas

- AKYUZ, Y. “Impasses do Desenvolvimento”. *Novos Estudos*, n.72, Julho de 2005.
- ALMEIDA, J.S.G., CAGNIN, R.F. “A indústria do Futuro no Brasil e no mundo”. IEDI, março de 2019.
- ALVES, J.E.D. “Engrandecimento e apequenamento da economia brasileira: 1820-2020”. *Laboratório de Demografia e Estudos Populacionais*, 20/08/2015. Disponível em <https://www.ufjf.br/ladem/2015/08/20/engrandecimento-e-apequenamento-da-economia-brasileira-1820-2020-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/> (acessado em 11/04/2020)
- AMITRANO, Claudio Roberto (2016): Instituições, distribuição de renda e crescimento econômico: Uma análise pós-keynesiana, Texto para Discussão, No. 2226, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília;
- ANDREONI A, CHANG, Ha-Joon, *The Political Economy of Industrial Policy: Structural Interdependencies, Policy Alignment and Conflict Management, Structural Change and Economic Dynamics* (2018).
- BIANCARELLI, A. M., & DE CONTI, B. M. (2015). Direcionamento do crédito no Brasil dos anos 2010: um exame dos fundos de poupança compulsória e das exigibilidades sobre depósitos. *Campinas-BR: FEBRABAN-UNICAMP*. 55p.
- BILS, Mark; KLENOW, Peter J.; RUANE, Cian. (2020) Misallocation or mismeasurement?. *National Bureau of Economic Research*, 2020.
- BORGES, B. (2020) A nota da SPE sobre a má-alocação desinforma. Blog do IBRE. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/nota-da-spe-sobre-ma-alocacao-desinforma>
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; MARCONI, N. Existe doença holandesa no Brasil? In: BRESSER-PEREIRA, L. C. (Org.). *Doença holandesa e indústria*. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 207-230.
- CALCAGNO, A.; DULLIEN, S.; MÁRQUEZ-VELASQUEZ, A.; MAYSTRE, N.; PRIEWE, J. “Re-thinking Development Strategies after the Financial Crisis – Volume I: Making the Case for Policy Space” *United Nations Conference on Trade and Development Hochschule Für Technik und Wirtschaft Berlin, New York and Geneve*, 2015.
- CANÊNO-PINHEIRO, M.; FERREIRA, P.C.; PESSOA, S. A.; SCHYMURA, L.S. “Por que o Brasil não necessita de políticas setoriais: a importância de políticas horizontais”. Rio de Janeiro: Centro de Desenvolvimento Econômico (CDE) – Ibre, dez/2008.
- CARDOSO DE MELLO, João Manuel (1982). *O Capitalismo Tardio*. São Paulo, Editora Brasiliense.
- CARNEIRO, Ricardo. (2002). *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Editora Unesp, IE – Unicamp.
- CARVALHO, Daniel. (2014) *The Real Effects of Government-Owned Banks*, *Journal of Finance*
- CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. Editora Xamã, 1996.
- COUTINHO, L. C. (1997). A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização. In: VELLOSO, J. P. R. (Org.). *Brasil: desafios de um país em transformação*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora.
- DE PAULA, Luiz Fernando; JÚNIOR, Antonio J. Alves (2017) *Comportamento dos Bancos e Ciclo de Crédito no Brasil em 2003-2016: Uma análise pós-keynesiana*.
- DIEGUES, A. C. (2020) “Os limites da contribuição da indústria ao desenvolvimento nos períodos Lula e Dilma: a consolidação de uma nova versão do industrialismo periférico?”. *Texto Para Discussão IE Unicamp*, fevereiro de 2020
- FILGUEIRAS, V. A., COUTINHO, P., & BISPO, B. (2018). “A reforma trabalhista como reforço a tendências recentes no mercado de

trabalho”. In: *Dimensões críticas da reforma trabalhista no Brasil*. Campinas: Curt Nimuendajú, 123-154.

GIMENEZ, D. M.; SABBATINI, R. C. “Industrialização Nacional e o Protagonismo do Estado em dois Tempos”. Texto Para Discussão IE Unicamp, fevereiro de 2020

GUILHOTO, J., et al. (2019), “Exploring changes in world production and trade: Insights from the 2018 update of OECD’s ICIO/TIVA database”, OECD Science, Technology and Industry Working Papers, No. 2019/04, OECD Publishing, Paris.

HALTIWANGER, John; KULICK, Robert; SYVERSON, Chad (2018). “Misallocation measures: The distortion that ate the residual”. National Bureau of Economic Research, 2018.

HIRATUKA, C.; SARTI, F. “Transformações na Estrutura Produtiva Global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil”. Texto para discussão, IE/UNICAMP, Campinas, n.255, junho de 2015

HSIEH, Chang-Tai; KLENOW, Peter J. (2009) “Misallocation and manufacturing TFP in China and India”. *The Quarterly journal of economics*, v. 124, n. 4, p. 1403-1448, 2009.

IEDI(2018) “Indústria e o Brasil do Futuro”. Instituto de Estudos Para o Desenvolvimento Industrial, 2018. Disponível em: [https://iedi.org.br/media/site/artigos/20180918\\_industria\\_e\\_o\\_brasil\\_do\\_futuro.pdf](https://iedi.org.br/media/site/artigos/20180918_industria_e_o_brasil_do_futuro.pdf) (acessado em 02/04/2020)

IEDI (2019) “Por uma indústria Padrão Mundial”. Instituto de Estudos Para o Desenvolvimento Industrial, 2019. Disponível em [https://iedi.org.br/media/site/artigos/20191016\\_industria\\_padrao\\_mundial.pdf](https://iedi.org.br/media/site/artigos/20191016_industria_padrao_mundial.pdf) (acessado em 02/04/2020)

INSTITUTO EUVALDO LODI (IEL), COUTINHO, L., FERRAZ, J.C., KUPFER, D., LAPLANE, M., PENNA, C., ULTREMARE, F., GIELFI, G., ELIAS, L., DIAS, C.; BRITTO, J.N.P., TORRACCA, J.F. Indústria 2027: Riscos e oportunidades para o Brasil diante de inovações

disruptivas -- Brasília: IEL/NC, 2018.

KALDOR, N. (1957); “A Model of Economic Growth,” *Economic Journal* 67: 591–624<sup>[L]</sup><sub>[SEP]</sub>

KEYNES, J. M. (1937). The “ex-ante” theory of the rate of interest. *The Economic Journal*, 47(188), 663-669.

KEYNES, J. M. *The general theory of employment, interest and money* (1936). *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, v. 7, p. 1971-9, 1964.

KREIN, J. D., & MANZANO, M. (2014). Notas sobre a formalização. *Estudo de Caso: Brasil Acesso em*, 15(07), 2014.

LALL, S. “Reinventing industrial strategy: The role of government policy in building industrial competitiveness”. QEH Working Paper Series – QEHWPS111, Outubro de 2003

LUNA, Ivette; LUZ, M. R. S. ; HIRATUKA, C. ; FRACALANZA, P. . Variação da Produtividade do Trabalho numa Perspectiva Evolucionária: Aplicação da equação de Price para análise da indústria de transformação no Brasil entre 2007 e 2011.. *Revista Brasileira de Inovação*, v. 14, p. 383-414, 2015.

MAIA, Bento A. A; MAIA, A. G. “Sector dynamics and productive specialization in the Brazilian manufacturing industry between 1998 and 2014”. *Rev. Bras. Inov.*, Campinas (SP), 18 (1), p. 121-156, janeiro/junho 2019

NELSON R. (2007) *Understanding economic growth as the central task of economic analysis*. In: MALERBA, F.; BRUSONI, S.(eds) *Perspectives on Innovation*. Cambridge University Press 2007

PREBISCH, Raul (1949). *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas*. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Cofecon-Cepal; Record, 2000. v. I.

REIS, C. F. B. “O investimento Público e o Desenvolvimento Econômico no Brasil”. *Informações FIPE*, junho de 2008. Disponível em <http://bresserpereira.org.br/Terceiros/InvestimentoPublico-BIFJunho08-CReis.pdf>

(acessado em 11 de abril de 2020).

ROSELINO, J.E.; DIEGUES, A.C. “Limites do arcabouço tradicional de política industrial para o Brasil: elementos para uma abordagem alternativa em um mundo de estruturas fluidas”. Texto Para Discussão IE Unicamp, abril de 2020

RUAS, J.A.G “Lava Jato, Setor Petrolífero e novo neoliberalismo no Brasil”. *Jornal dos Economistas*. Corecon-Rj/Sindescon-Rj, agosto de 2019.

SALAZAR-XIRINACHS, J.M; NÜBLER, I; KOZUL-WRIGHT, R. (orgs) “Transforming economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development” International Labour Office. – Geneva: ILO, 2014.

SANTOS, A. L. D., & GIMENEZ, D. M. (2017). Desenvolvimento, competitividade e reforma trabalhista. In: *Dimensões críticas da reforma trabalhista no Brasil*. Campinas: Curt Nimuendajú, 27-68

SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA (2020) Redução da má alocação de recursos (misallocation) para a retomada do crescimento e da produtividade brasileira. Disponível em [http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/notas-informativas/2020/ni\\_misallocation-2020.pdf/view](http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/notas-informativas/2020/ni_misallocation-2020.pdf/view).

SOUSA, F.L. “Mudando o foco da Política Industrial”. Blog do Desenvolvimento, 20/08/2019. Disponível em <https://agencia-denoticias.bndes.gov.br/detalhe/blogdesenvolvimento/Mudando-o-foco-da-politica-industrial/> (acessado em 10/04/2020)

SPIILIMBERGO, A., & SRINIVASAN, K. (2019) Earmarked Credit and Public Banks. In *Brazil: Boom, Bust, and Road to Recovery*. INTERNATIONAL MONETARY FUND. Disponível em: <https://www.elibrary.imf.org/view/IMF071/24306-9781484339749/24306-9781484339749/ch16.xml?redirect=true&redirect=true#ch16ref06>

STEIN, G.Q.; HERRLEIN JUNIOR, R. “Política Industrial no Brasil: uma análise das estratégias propostas na experiência recente (2003-2014)”. Planejamento e Políticas

Públicas | PPP | n. 47 | jul./dez. 2016

TORRES FILHO, E. T. (2006). Crédito direcionado e direcionamento do crédito: situação atual e perspectivas. BNDES. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/10936/1/RB%2025%20Cr%C3%A9dito%20Direcionado%20e%20Direcionamento%20do%20Cr%C3%A9dito%20Situat%C3%A7%C3%A3o%20Atual%20e%20Perspectivas\\_P\\_BD.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/10936/1/RB%2025%20Cr%C3%A9dito%20Direcionado%20e%20Direcionamento%20do%20Cr%C3%A9dito%20Situat%C3%A7%C3%A3o%20Atual%20e%20Perspectivas_P_BD.pdf)

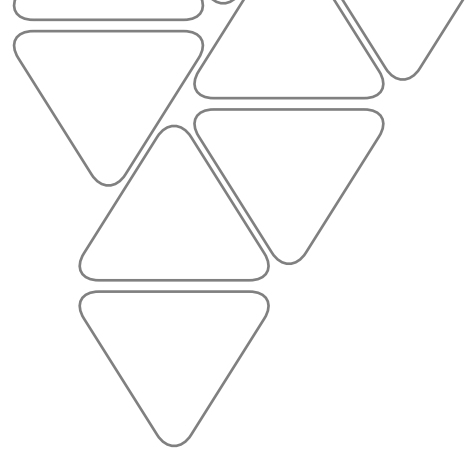
TORRES FILHO, E. T. (2017). O crédito corporativo de longo prazo em uma encruzilhada: onde estamos e para onde podemos ir?. BNDES. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/15500/1/O%20Cr%C3%A9dito%20Corporativo%20de%20Longo%20Prazo%20em%20uma%20encruzilhada%20onde%20estamos%20e%20para%20onde%20podemos%20ir\\_2017.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/15500/1/O%20Cr%C3%A9dito%20Corporativo%20de%20Longo%20Prazo%20em%20uma%20encruzilhada%20onde%20estamos%20e%20para%20onde%20podemos%20ir_2017.pdf)

TORRES FILHO, Ernani Teixeira. O BNDES em uma encruzilhada: como evitar sua desmontagem. BNDES, 2018. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/15689/1/O%20BNDES%20EM%20UMA%20ENCRUZILHADA\\_2018\\_P\\_BD.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/15689/1/O%20BNDES%20EM%20UMA%20ENCRUZILHADA_2018_P_BD.pdf)

VERSPAGEN, B. (2001) “GROWTH AND STRUCTURAL CHANGE: TRENDS, PATTERNS AND POLICY OPTIONS” Paper prepared for the conference on ‘Wachstums- und Innovationspolitik in Deutschland und Europa. Probleme, Reformoptionen und Strategien zu Beginn des 21. Jahrhunderts’, Potsdam, 14 April 2000.

VERSPAGEN, B. (2007) Innovation and economic growth theory: a Schumpeterian legacy and agenda. In: In: MALERBA, F.; BRUSONI, S.(eds) Perspectives on Innovation. Cambridge University Press, 2007.

XAVIER, Frascisco F. “A internacionalização das empresas chinesas – transformações recentes (2008-2018). Monografia apresentada para conclusão do curso de Ciências Econômicas das Faculdades de Campinas (FACAMP). Campinas, novembro de 2019



# 11 Aperfeiçoamento das Normas Fiscais Brasileiras

Assecor<sup>1</sup>

A busca por uma reforma administrativa de natureza republicana e democrática, voltada ao fortalecimento de um modelo de desenvolvimento nacional sustentável, inclusivo, soberano, que tenha nas funções sociais de Estado e na valorização e profissionalização dos servidores públicos um de seus eixos principais, está diretamente relacionada à construção de um arcabouço fiscal que seja funcional ao alcance desses propósitos, em sintonia com os objetivos fundamentais da República, estabelecidos no Art. 3º da Constituição Federal.

É neste sentido que a presente edição da série *Cadernos da Reforma Administrativa* apresenta os resultados da pesquisa realizada pela Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (Assecor)<sup>2</sup>, com apoio do Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate) e da Articulação Nacional das Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (Arca), que teve como objetivo gerar subsídios para a análise de alternativas de aperfeiçoamento das normas fiscais vigentes no Brasil.

O trabalho contou com a participação de 23 especialistas, os quais, voluntariamente,

foram provocados a indicarem vantagens, desvantagens e medidas que seriam necessárias para potencializar oportunidades ou mitigar riscos associados a cada uma das seguintes alternativas de arranjo institucional: (1) Manutenção das normas vigentes; (2) Plano Mais Brasil; (3) Flexibilização do Teto de Gastos; e (4) Revogação do Teto de Gastos.

A primeira alternativa se referiu à manutenção das seguintes normas:

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

1 Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento

2 A Assecor agradece a todos que contribuíram para a realização deste trabalho, eximindo-os de responsabilidade por eventuais omissões decorrentes do esforço de síntese aqui apresentado.

A segunda tomou como referência as Propostas de Emenda à Constituição de números 186 (“emergencial”), 187 (“fundos públicos”) e 188 (“pacto federativo”), apresentadas ao Congresso Nacional em novembro de 2019, no âmbito do Plano Mais Brasil.

A terceira abordou a hipótese de aprovação de uma emenda constitucional que possibilitasse: ampliar o Teto de Gastos da União de forma proporcional ao crescimento da economia, tendo em vista que o crescimento econômico costuma ser acompanhado de aumento da arrecadação tributária; e excluir as despesas com investimentos públicos do cálculo do Teto de Gastos, considerando o seu potencial de estimular o crescimento econômico, especialmente em períodos recessivos.

A quarta e última alternativa tratou de apresentar as vantagens da revogação do Teto de Gastos, considerando que a flexibilização da sua forma de implementação seria solução parcial de problemas como a atuação anticíclica em períodos de baixo crescimento econômico, dentre outros.

## **ALTERNATIVA 1 – MANUTENÇÃO DAS NORMAS VIGENTES**

### **Vantagens:**

- Traz disciplina adicional ao conflito distributivo no orçamento.
- Para os gestores privados da riqueza financeira, sinaliza previsibilidade e é vista como crível.

### **Desvantagens:**

- As normas fiscais excessivamente rígidas no Brasil estão em desacordo com as boas práticas internacionais, dificultam o planejamento plurianual e tornam pouco transparentes os processos de planejamento e gestão orçamentária.
- O excesso de rigidez num país em estagnação/depressão leva ao colapso na

prestação de serviços públicos, pois inviabiliza tanto a realização de novos investimentos quanto a adequada manutenção e a plena utilização dos investimentos já realizados.

- A necessidade de cumprir simultaneamente todas as normas fiscais estimula práticas de contabilidade criativa e/ou demanda autorizações extraordinárias do Congresso Nacional para o seu descumprimento parcial, o que gera instabilidade político-institucional e ineficiências na alocação de recursos.
- A oferta de serviços públicos com a qualidade e a abrangência necessárias para a garantia de direitos constitucionais básicos (como saúde, educação, trabalho e moradia) é prejudicada, mesmo quando há recursos materiais suficientes para que tais bens públicos sejam oferecidos sem pressão inflacionária.
- Na prática o arcabouço normativo fiscal brasileiro é perdulário ao concentrar-se apenas no resultado fiscal sem considerar como princípio norteador a plena utilização da capacidade produtiva da economia, tendo como resultado o desperdício de recursos produtivos que permanecem ociosos, principalmente a força de trabalho involuntariamente desempregada.
- A ação governamental anticíclica é tolhida, retirando do Estado importantes instrumentos de políticas públicas, especialmente nos períodos de baixo crescimento econômico e alto desemprego.
- Há conflitos e contradições entre as próprias regras fiscais. Por exemplo, o Teto de Gastos desestimula os investimentos, o que reduz a possibilidade de cumprimento da regra de ouro e a possibilidade de que haja crescimento do PIB, o que leva à baixa arrecadação, dificultando a redução da relação dívida/PIB, gerando-se um círculo vicioso.

## ALTERNATIVA 2 – PLANO MAIS BRASIL

### Vantagens:

- Dentre os diversos temas tratados pelas PEC 186, 187 e 188/2019, a ampla revisão dos benefícios tributários é o que mais se aproxima da busca por um modelo de desenvolvimento socialmente inclusivo e economicamente funcional.

### Desvantagens:

- Ao invés de buscar o aperfeiçoamento das capacidades estatais, as PEC 186, 187 e 188/2019 antecipam os cortes horizontais de despesas previstos em caso de descumprimento do teto de gastos, ou seja, o Plano Mais Brasil acelera o colapso generalizado na oferta de serviços públicos, impactando especialmente os segmentos mais vulneráveis da população.
- A regra de ouro, que tem se mostrado inócua para a gestão orçamentária, será transformada em um indicador central da sanidade das contas públicas.
- Será extinto o Plano Plurianual, atualmente o principal instrumento do planejamento governamental brasileiro, sem instituir em seu lugar outro instrumento de planejamento plurianual e integração das ações governamentais.
- Serão extintos dezenas de fundos setoriais, sem instituir em seu lugar outro mecanismo de financiamento das políticas públicas por eles financiadas.
- Haverá um aprofundamento das dificuldades de cooperação federativa, em razão das maiores restrições fiscais impostas aos entes federados.
- Em situações de recessão econômica, a capacidade estatal de implementar medidas anticíclicas será ainda mais reduzida do que a atual.
- O financiamento da saúde e da educação cairá, levando à redução do gasto

público nessas áreas.

- A redução de salários dos servidores públicos, com redução proporcional nas jornadas de trabalho, resultará na piora do atendimento aos cidadãos e em insegurança jurídica (ao retomar matéria já apreciada pelo Poder Judiciário), além de ser contraproducente do ponto de vista fiscal, pois provocará uma drástica redução da demanda agregada (direta e indiretamente financiada por rendimentos do trabalho proveniente dos servidores públicos), contribuindo para uma redução mais que proporcional do consumo doméstico, do faturamento empresarial, do emprego privado e, conseqüentemente, da arrecadação tributária.

## ALTERNATIVA 3 – FLEXIBILIZAÇÃO DO TETO DE GASTOS

### Vantagens:

- Permitirá que o Governo Federal use o investimento público como ferramenta de gestão macroeconômica anticíclica.
- Possibilitará que nos ciclos de crescimento econômico sejam ampliadas as dotações orçamentárias necessárias para a manutenção das políticas públicas.
- É uma alternativa mais simples de ser pactuada politicamente do que a opção de revogação completa do teto de gastos.

### Desvantagens:

- Manterá insuficiente a oferta de políticas públicas fundamentais para o desenvolvimento do País, como as de saúde, educação e ciência, tecnologia e inovação, todas intensivas em pessoas.
- Retirando investimentos do Teto dos Gastos, o Governo Federal será incentivado a realizar novos investimentos, sem poder arcar com o custeio de sua

adequada utilização e manutenção.

- A possibilidade de atuação anticíclica do Governo Federal será limitada às despesas contabilmente classificadas como investimentos.
- O limite aos gastos primários em si continuará sendo procíclico, uma vez que os gastos públicos só poderão aumentar quando houver crescimento econômico.

## **ALTERNATIVA 4 – REVOGAÇÃO DO TETO DE GASTOS**

### **Vantagens:**

- Permitirá maior flexibilidade e transparência para o planejamento governamental e a gestão orçamentária, contribuindo para a estabilidade político-institucional na medida em que dispensará os poderes executivo e legislativo de adotarem práticas de “contabilidade criativa” para atenderem restrições fiscais excessivamente rígidas.
- Permitirá que os governos democraticamente eleitos recuperem as capacidades estatais de planejar e de gerir políticas públicas, o que inclui utilizar os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais como instrumentos de promoção do desenvolvimento, mobilizando os recursos que forem necessários para o pleno cumprimento dos direitos e deveres instituídos pela Constituição Federal, sem que tais direitos e deveres sejam relativizados por limites de gastos primários arbitrariamente definidos.
- Permitirá tanto a realização de novos investimentos quanto a adequada utilização e manutenção dos investimentos já realizados.
- Possibilitará que a ação governamental se adeque aos ciclos econômicos, per-

mitindo a ampliação dos gastos públicos em períodos de recessão.

### **Desvantagens:**

- É politicamente mais difícil reunir os votos necessários para revogar do que para flexibilizar o teto de gastos.

## **CONCLUSÃO**

A manutenção do conjunto das normas fiscais vigentes no Brasil é inviável no curto, no médio e no longo prazo, tanto do ponto de vista político-institucional quanto econômico e social. Se o objetivo do aperfeiçoamento das normas fiscais for promover um modelo de desenvolvimento socialmente inclusivo e economicamente funcional, ao menos algumas das medidas indicadas a seguir precisarão ser adotadas nos próximos anos.

### **Medidas emergenciais:**

- Na Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2021:
  - Incluir prioridades e metas que comprometam efetivamente a União com o pleno cumprimento dos direitos e deveres estabelecidos na Constituição Federal;
  - Incluir, no Anexo de Riscos Fiscais, os montantes de recursos necessários para o pleno cumprimento dos direitos e deveres estabelecidos na Constituição Federal, informando os riscos sociais associados a não disponibilização de dotações orçamentárias suficientes para que isso ocorra; e
  - Incluir dispositivo que autorize a criação de despesas na Lei Orçamentária da União que não serão computadas no cálculo do Teto de Gastos, esclarecendo que a autorização para a efetivação dessas despesas será condicionada à aprovação de emenda constitucional que amplie as excepcionalidades previstas no art. 107, § 6º, do Ato



das Disposições Constitucionais Transitórias.

- Na Lei Orçamentária da União para 2021, incluir emendas que ampliem as dotações orçamentárias de ações selecionadas, que terão sua efetivação condicionada à aprovação de emenda constitucional que amplie as excepcionalidades atualmente previstas para o Teto de Gastos.
- Utilizar as excepcionalidades já previstas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 107, § 6º, especialmente os incisos I (transferências constitucionais), II (créditos extraordinários) e IV (aumento de capital de empresas estatais não dependentes):
  - Ampliar as transferências constitucionais para os estados e municípios (em complemento ao cancelamento e/ou postergação do prazo de pagamento de dívidas devidas à União), amenizando a expressiva queda verificada na arrecadação tributária dos entes subnacionais, que ao contrário da União não podem emitir a moeda estatal;
  - Ampliar o uso dos créditos extraordinários de que tratam o art. 167, § 3º da Constituição Federal, para autorizar despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública; e
  - Ampliar o capital de empresas estatais não dependentes é outra possibilidade a ser considerada, em um processo mais amplo de mobilização dos bancos públicos e das empresas estatais como indutores da retomada do crescimento econômico.
- Prorrogar o reconhecimento do estado de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 6/2020), estimado inicialmente apenas até 31 de dezembro de 2020, de forma a dispensar a União de

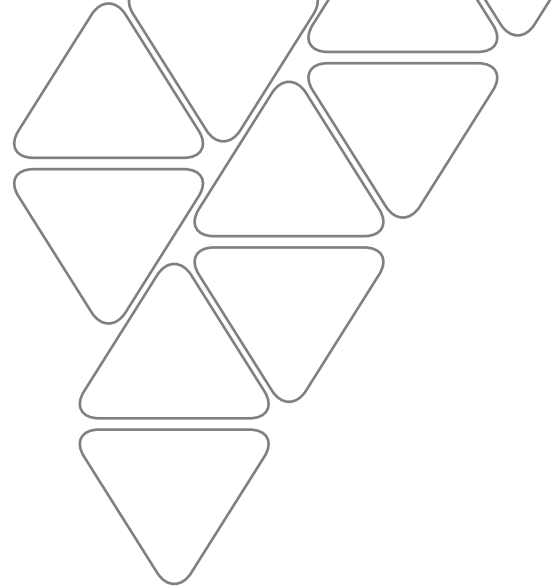
limitar o gasto público para atender a chamada “regra de ouro” e a meta de resultado primário de que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal.

- Aprovar emenda constitucional que crie novas excepcionalidades ao cálculo do Teto de Gastos da União.
- Instituir a Renda Básica de Cidadania, garantindo a todos os brasileiros condições dignas de vida, o que demandará a ampliação, e não apenas o agrupamento com outro nome fantasia, dos mecanismos de transferência de renda já existentes.

### **Medidas estruturantes:**

- Instituir uma nova arquitetura fiscal, garantindo a equidade e justiça dos gastos públicos.
- Revogar a EC 95/2016 (teto de gastos primários da União), revogar a regra de ouro (art. 167, inciso III da Constituição Federal) e alterar o art. 164, § 1º da Constituição Federal, estabelecendo, em seu lugar, critérios e mecanismos por meio dos quais o Banco Central possa financiar o Tesouro Nacional.
- Esclarecer os parlamentares e a sociedade em geral que a revogação do teto de gastos contribui para a sustentabilidade fiscal, ao criar condições favoráveis para que as taxas de crescimento econômico sejam superiores às taxas de crescimento dos gastos públicos, o que contribuirá para o aumento da arrecadação tributária.
- Esclarecer os parlamentares e a sociedade em geral que déficits públicos equivalem a superávits privados. Isto é, ao aumentarem seus gastos, além de ampliarem a oferta e a qualidade das políticas públicas, os governos aumentam a riqueza financeira das famílias e empresas, ocorrendo o contrário quando os gastos públicos são reduzidos.

- Reforçar as capacidades estatais voltadas para o planejamento governamental e a implementação de políticas públicas, com base no planejamento estratégico de longo prazo, territorialmente situado, fortalecendo a cooperação federativa, integrando os planejamentos setoriais e mobilizando a iniciativa privada e a sociedade civil na construção de uma agenda pactuada de desenvolvimento.
- Fortalecer o Plano Plurianual como instrumento efetivo de orientação da gestão orçamentária plurianual, da articulação federativa e dos processos de monitoramento e avaliação das políticas públicas.
- Garantir o financiamento adequado das políticas de saúde, educação e assistência social.
- Aperfeiçoar a cooperação entre as polí-  
ticas fiscal e monetária no controle da inflação, buscando harmonizar a oferta e a demanda de bens e serviços nos diversos setores da economia.
- Instituir na Constituição Federal um programa de garantia de emprego com recursos suficientes para erradicar o desemprego involuntário no Brasil.
- Aprovar reforma tributária com justiça social, que reduza a tributação sobre a produção e o consumo e a amplie sobre o patrimônio e a renda, como fazem os países desenvolvidos, de forma que o lado das receitas contribua com o lado das despesas na construção de uma gestão orçamentária socialmente inclusiva e economicamente funcional.



# 12

## A Função Controle e a Burocracia Profissionalizada no Contexto Reformista

Marcus Vinicius de Azevedo Braga<sup>1</sup>

### Introdução

A expressão “reforma” povoa o noticiário político desde a década de 1980, como algo polissêmico, como uma percepção intuitiva de que tais reformas seriam a resposta imediata a uma insatisfação de uma parcela da população, frente a problemas, muitas vezes crônicos, que se apresentam, ou que emergem por questões conjunturais.

Essa situação de insatisfação se materializa mais frequentemente em um discurso de libertação do leviatã intervencionista, de seu autoritarismo, e dos privilégios de seus agentes, compondo um rol de reclames que reduz o Estado ao tamanho de seus problemas, jogando, ao feitio de antigo adágio<sup>2</sup>, a criança fora junto com a água da bacia, após o necessário banho. Um Estado problema, raiz de todos os males, que pode ter como efeito reformas com ar de demolição.

O clamor por reformas, um instrumento da modernidade, não pode abandonar a

racionalidade de uma sociedade complexa no século XXI, de um país de dimensões continentais, plural, desigual social e regionalmente, e com heranças de deveres olvidados no passado, frente a problemas futuros que se apresentam nos cenários prospectivos, além das incertezas dos grandes riscos globais, como ocorreu recentemente com a pandemia do novo coronavírus.

Para se falar do objetivo de uma reforma, nada melhor do que um dos seus mais emblemáticos estudiosos para se manifestar. Segundo Przeworski (1998, p.39): “*O objetivo da reforma do Estado é construir instituições que deem poder ao aparelho do Estado para fazer o que se deve fazer, e o impeçam de fazer o que não deve fazer*”, o que parece ser algo simples, mas que envolve questões complexas.

Nesse sentido, o presente texto procura apresentar subsídios para as discussões em curso sobre a reforma administrativa, focando em dois pontos especificamente: na função controle, que limita os abusos dos prepostos do Estado, e o capacita também

1 Doutor em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (PPED/IE/UFRJ). As opiniões expostas neste artigo representam a visão do autor como pesquisador e não uma opinião de caráter institucional. Agradeço o apoio de diversos colegas, servidores e pesquisadores, no processo de revisão.

2 Adágio Alemão datado de 1512, citado na obra “*Narrenbeschwörung*” (Conjurando tolos), de Thomas Murner.

pelo seu viés avaliador; e a profissionalização da burocracia, que capacita esse Estado a desempenhar as suas funções, e o limita também, por propiciar uma base um tanto apartada do jogo político. Pontos centrais que permitem adensar essas temáticas, por vezes esquecidos nas discussões reformistas, quando não demonizados.

O artigo inicia no seu primeiro tópico apresentando a relação da função controle com os processos de reforma recente no Brasil, e no segundo tópico trata da importância de uma burocracia estável e profissionalizada para a efetividade das políticas públicas. Objetiva, desse modo, analisar a importância do controle e da burocracia em uma república de matriz democrática, apontando que as distorções desses dois estatutos não invalidam a sua importância, de forma a inibir rompantes reformistas que queiram jogar fora a bacia, a água e a criança.

As discussões sobre o tamanho e a qualidade da atuação desse Estado, necessário e suficiente, passam por essa tensão, e como bem relembra Fukuyama (2018), antes que os governos possam ser limitados, eles precisam ter a capacidade de fazer as coisas, em uma intrincada construção que suplanta soluções simplistas e sedutoras, em especial nos dois tópicos centrais desse texto, e que serão explorados adiante: O Estado que faz e seus limites.

## **1. Accountability, a injustiçada nos movimentos reformistas.**

### **1.1 - Accountability, traduzida como um jargão.**

O clássico texto de Campos (1990), animada pelos seus estudos no exterior, despertava, já naqueles tempos reformistas de outra, a necessidade de trazer para a gramática política nacional o conceito de *accountability*, como um determinante da qualidade da relação do governo com os cidadãos, resgatando a autora elementos da democracia participativa como parte dessa construção.

Uma ideia moderna à época, e que se materializou de forma fragmentada.

Pinho e Sacramento (2009) retornam a essa pauta, vinte anos depois, apontando que a situação avançou em relação ao cenário trazido por Campos (1990), mas tem-se ainda um contexto muito longe de construir uma verdadeira cultura de *accountability*. Agora, passados trinta anos desse emblemático texto de 1990, a percepção é que esse conceito ainda não penetrou com a profundidade devida no debate público, abalado, sem ainda ter nascido, pela crise atual da democracia liberal e de seus pressupostos.

Governos *accountables* se caracterizam, segundo Schedler (1999), por agentes públicos responsáveis, sobre os quais a população tem informações sobre a sua atuação, sobre as justificativas de suas escolhas, e essa mesma população tem a capacidade de sancioná-los quando se desviam do pactuado. É muito mais do que transparência ou prestação de contas, e sim uma limitação dos abusos dos agentes, como garantia da efetividade, e se aplica a esses agentes, inclusive, na sua relação com atores privados.

O'Donnell (1998) traz essa conceituação para uma visão estrutural, de uma *accountability* em uma dimensão horizontal, em uma rede de agências especializadas com capacidade de supervisão e, se preciso, sanção de outros agentes; e uma dimensão vertical, da participação popular pelo voto ou pelo chamado controle social. A função controle, com seus atores, instrumentaliza a *accountability*.

Essa visão de arranjos, para a coordenação de atores como fonte de efetividade, sustenta-se pelo fato do voluntarismo não ser suficiente para a indução da cooperação e a redução de conflitos, em especial quando se tratam de governos, havendo a necessidade de um conjunto de incentivos e controles que façam os agentes estatais atuarem em prol da coletividade, fiel ao ideal liberal de defender o cidadão do Estado e de seus abu-

sos, mas também vinculado a uma ideia de eficiência e inovação desse mesmo Estado.

Diante da crise que paira sobre a democracia liberal (CASTELLS, 2018), os extremismos do Século XXI reduziram a *accountability* a um jargão de luta contra a corrupção, mas esse conceito transcende a detecção e punição de subornos e fraudes, sendo um elemento de coordenação e ajuste entre os atores sociais e governamentais, alinhados com os interesses do cidadão, coibindo desvios de finalidade e promovendo a efetividade das políticas públicas.

Entretanto, as reformas não trouxeram esse tema da *accountability* como combate a corrupção ou como responsividade. As reformas recentes depositam sua fé em uma *accountability* predominantemente baseada em efetividade pela concorrência, na auto regulação, uma visão que tem fragilidades, como se verá mais adiante.

## 1.2 Os movimentos reformistas e a *accountability*.

As reformas patrocinadas na década de 1990 e apresentadas no PDRAE-Plano Diretor da Reforma Administrativa do Estado (1995) foram injustas com a função controle. E suas concepções ainda hoje inspiram muito do atual movimento reformista, em uma visão de descasamento da efetividade em relação a ideia de *accountability*, como se o Estado não funcionasse por conta de controles que inibem a liberdade e a inovação do gestor, contraposto a uma visão de controles como elementos de coordenação, de limites e de asseguuração dessa efetividade frente aos riscos.

O controle, como apresentado<sup>3</sup> no PDRAE (1995), era visto como burocrático e legalista. Mais do que isso, era visto como algo per-

nicioso de *per si*. O bom controle da reforma bresseriana era o “controle por resultados”. Não um “controle focado nos resultados”. Ou seja, controla-se a partir dos resultados obtidos, em um modelo de grande autonomia ao gestor, e aferição de suas metas ao final de um ciclo, o que renovaria a contratualização deste. Uma grande diferença, como se verá a seguir.

Essa visão, deixada bem clara nos documentos reformistas, é de uma estrutura de governança pautada na primazia da auto regulação, de mecanismos de coordenação autônoma, que, segundo Fiani (2011), é um arranjo baseado exclusivamente em incentivos, em um desenho que privilegie o chamado mecanismo de preços, típico de mercados e que sem regras específicas ou especialização, que são aplicados indistintamente a qualquer transação, sem a necessidade de uma terceira parte que faça a verificação.

Nesse desenho, há uma cisão entre a formulação e a execução, com a descentralização da segunda (LUSTOSA DA COSTA, 2010), e essa implementação das políticas públicas se daria pelo processo da publicização, com a atuação de um setor público não estatal, representado especificamente pelas Organizações Sociais, e que agindo como em um mercado, receberiam recursos e metas, e seriam descredenciadas caso não atingissem os resultados pactuados, com uma participação intensiva da população no controle social, em um foco no controle *a posteriori*, dado que a reforma da década de 1990 tinha visíveis reservas com o controle *a priori*.

Uma análise baseada em Williamson (1996) indica fragilidades em um desenho de execução de políticas públicas apenas nesse arranjo pautado prioritariamente em incentivos. A racionalidade dos atores é li-

---

3 Autores como Garcia (2011), Castro (2009) e Olivieri (2010) indicam que as alterações do controle interno em 1994 se deram por conta de escândalos como o impedimento do ex-presidente Collor de Mello e o chamados anões do orçamento, de grande repercussão, de forma descasada da discussão reformista, e com uma dependência de trajetória do sistema contábil, com pouco diálogo com a gestão.

mitada, o que inibe o potencial de pressão do controle social frente às metas, dado que esses objetivos não têm o seu atingimento claramente verificado pelo público beneficiário, com graus de complexidade que impedem essa percepção da qualidade dos serviços ofertados.

Da mesma forma, a especificidade dos ativos<sup>4</sup> torna a substituição de Organizações Sociais, que não foram efetivas ao fim de um ciclo, mais custosa, impedindo o uso desses mecanismos como inibidores de desvios de finalidade. A mudança de um ator que presta determinado serviço é complexa, pois a relação construída por ele durante o contrato cria dependência por conta de saberes desenvolvidos, acesso a informações, relações informais, o que faz essa substituição onerosa, em especial em serviços de maior complexidade, como a Saúde. A pressão pela substituição que traz a eficiência pode trazer perdas nos processos de gestão das políticas públicas.

Para além de uma discussão teórica de modelos de economia institucional, a fragilidade desses mecanismos de controle hegemônicos nos incentivos, preconizados no PDRAE, se materializou nesses vinte e cinco anos em exemplos concretos que serão listados a seguir, como exemplos ilustrativos, seja pela incapacidade de garantir a eficiência, seja pela fraqueza em impedir abusos.

Tomando apenas exemplos bem recentes, os escândalos na gestão de Organizações Sociais de Saúde (OSS) no Rio de Janeiro, que culminaram com o afastamento do governador no segundo semestre de 2020, apresentaram um cenário de baixa efetividade e de intenso patrimonialismo na gestão dessas organizações que ofertavam serviços de saúde (FRAUDES, 2020; RELATÓRIO, 2020). Os incentivos e o voluntarismo sofrem uma derrota retumbante para a corrupção.

Da mesma forma, a Operação Calvário, conduzida pela Polícia Federal (BRASIL, 2019), apontou desvios e pagamento de pro-

pina na gestão das Organizações Sociais de Saúde (OSS) no Estado da Paraíba (INVESTIGADO, 2019). E em 2020, a CPI-Comissão Parlamentar de Inquérito conduzida pela Assembleia Legislativa do estado do Amazonas (AMAZONAS, 2020) mostra situações suspeitas na relação das Organizações Sociais de Saúde (OSS) com o governo.

Um conjunto de exemplos bem recentes, que demonstram que apenas um controle por resultados *a posteriori* tem dificuldades de ser a única estrutura de governança de arranjos complexos, com problemas no atingimento dos resultados, nos custos observados, no monitoramento e na prestação de contas, o que traz prejuízos à gestão de uma política pública que envolve valores indisponíveis, como a Saúde.

A visão voluntarista da execução das políticas públicas pode gerar mecanismos de *accountability* frágeis frente aos desvios, e ainda, tornar o estado refém de conglomerados econômicos em políticas estratégicas, como a Saúde e a Educação, essenciais para qualquer sociedade, de caráter intergeracional, sem o acréscimo de eficiência que esse modelo teoricamente traria pela sua flexibilidade diante de um aparelho público, como fonte de inovação e de economicidade.

Uma visão, fruto das ideias reformistas, de que a causa dos males repousa na burocracia e que a solução tem caráter totalizante na flexibilização. Um axioma que na prática tem trazido problemas, o que não inibe a necessidade de se discutir os problemas de processos rígidos e ensimesmados de controle, a avaliação de resultados, bem como a busca de tornar a governança menos onerosa, servindo-se, inclusive, de incentivos, como ocorre com a transparência em relação ao lucro político.

Warren (2014) reforça que a democracia não se faz sem uma complexa rede de *accountability* entre os atores, pois a delegação de poder em uma sociedade complexa demanda mecanismos de responsividade, e

o fato dessa *accountability* ter custos e imputar ônus aos gestores, não significa que ela é ruim por si só, mas sim que precisa ser modulada em relação às externalidades negativas que ela gera, voltando ao dilema central da bacia, da água e da criança.

### 1.3- O resgate da função controle nesses vinte e cinco anos

Essa aversão das ideias reformistas em relação ao controle joga para escanteio a necessidade de mecanismos de controle institucional, por meio de órgãos articulados e capacitados, em especial no que se refere à contabilidade e à auditoria, bem como a presença de mecanismos de controle social de forma integral, alimentados por uma ampla cultura de transparência; e ainda, uma estrutura de governança dos órgãos públicos, baseada em um paradigma de avaliar-direcionar-monitorar (BRASIL, 2014), como mecanismos garantidores da entrega e da integridade das políticas públicas. Traz a reforma uma visão reducionista, por limitar o *enforcement*<sup>5</sup> ao fato de ser descredenciado após um período de insucesso. Uma visão frágil diante do que se vê em termos de tipologias de corrupção.

Entretanto, o mundo foi objeto de reformas também desde a década de 1990, com a entrada de agendas formais, como a Convenção da ONU Contra a Corrupção, promulgada no Brasil pelo Decreto Presidencial nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006; a Convenção Interamericana contra a Corrupção da OEA, promulgada pelo Decreto Presidencial nº 4.410, de 7 de outubro de 2002; a Parceria

para Governo Aberto ou OGP (*Open Government Partnership*), lançada em 2011, tendo o Brasil como fundador; a possibilidade de adesão do Brasil à OCDE- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, que tem uma presente agenda de promoção da integridade, além de iniciativas internas que resultaram no fortalecimento dos órgãos de controle e a sua articulação, bem como a *advocacy* desses temas.

Essa ascensão da agenda anticorrupção resultou em uma percepção de mais controle, e um cenário que tensionou as polarizações entre o controle e a gestão, na discussão de mais salvaguardas em oposição ao uso predominante de incentivos<sup>6</sup>, mostrando que as discussões reformistas continuam presentes, até por que esse florescimento do controle não se deu tão alinhado a ideia de *accountability*, com matizes de outras concepções, na qual a discussão dos resultados termina por, curiosamente, disputar espaço em relação à questão da integridade.

A cruzada contra a corrupção movida a partir da Operação Lava Jato<sup>7</sup> reforçou esse entrincheiramento pela vilanização da política e da gestão, e o heroísmo do bom burocrata, em especial dos chamados órgãos de controle. O ambiente de incerteza e de quebra de confiança institucional leva o cidadão a buscar a segurança da burocracia profissionalizada, gerando um tensionamento da autonomia necessária aos políticos e aos gestores, em relação a uma primazia da função controle, e seus mecanismos burocráticos.

Uma tensão que, segundo Braga e Bliache-

5 Diz-se do processo de fazer as pessoas obedecerem a uma lei ou regra.

6 Destaca-se a alteração da LINDB-Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018 e a lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019 (Lei de abuso de autoridade) como respostas institucionais a essa percepção de hipertrofia do controle, em especial após a Operação Lava-Jato.

7 Operação Lava-Jato é o nome de uma investigação realizada pela Polícia Federal em conjunto com o Ministério Público, cuja deflagração da fase ostensiva foi iniciada em 17 de março de 2014, com o cumprimento de mais de uma centena de mandados de busca e apreensão, prisões temporárias, preventivas e conduções coercitivas, tendo como objetivo apurar um esquema de lavagem de dinheiro e corrupção e que atingiu, além de empreiteiras, contratos da Petrobras e de diversas outras estatais.

riene (2018), na discussão das inovações trazidas pela Lei nº 13.655/2018, revela uma disputa pela hegemonia da visão do fenômeno da corrupção, com aspectos mais épicos, que valorizam o fim da impunidade e a ação sobre a conduta, em relação a uma visão com aspectos mais sistêmicos, com atenção à prevenção e à ampliação dos espaços de participação popular e de diálogo do controle com a gestão. Visões que precisam ser integradas, em especial na prática.

Essa tensão entre a gestão e o controle, inexistente nas reformas da era Bresser, pois o controle ali era visto como ausente, algo a ser evitado, assume seu lugar nas discussões reformistas, na qual a criança não pode ser jogada fora junto com a água, com uma diferença a ser considerada, dado que está se falando de um mundo de tecnologia intensiva, um contexto que afeta a forma de se exercer o controle social e o institucional, o que pode tornar a *accountability* um oneroso panóptico<sup>8</sup>, de vigilância absoluta e paralisante.

Existe uma visão reformista de que a presença de mais Estado, traz mais corrupção<sup>9</sup>, na luta contra a ação de extração de rendas nessa relação com o Estado, sem a agregação de valor (*rent seeking*). Bastaria reduzir o aparelho estatal e não as funções públicas? A questão é que a atuação em prol do interesse público, financiada pelos recursos orçamentários, traz riscos de corrupção, mesmo se executada por agentes privados, dado que não existe corrupção sem corruptor. Como diminuir a amplitude estatal, se o cenário de desigualdade e déficits em aspectos sociais no país enseja ações redistributivas, em um dilema real.

Para isso, não se precisa de menos controle, mas de melhor controle. Espera-se no

Século XXI uma *accountability* que tenha como característica ser “Pé no barro”, ou seja, inserida nas políticas, alinhada com os objetivos da gestão, para que não se converta em uma *accountabilty* “Pé de barro”, fragilizada pelo seu insulamento, pela visão da sociedade a partir dos pressupostos de seus atores, como se o fim do controle fosse ele mesmo, argumentos que reforçam a visão negativa das reformas da função controle.

Pois é daí que provém grande parte das críticas, da ideia de um “apagão de canetas” fruto da ação controladora, o que enseja que a função controle também precisa ser discutida e pensada, pois a crise de legitimidade do Estado vigente é alimentada pelo fenômeno da corrupção, mas pode ser potencializada pela forma como se dá o mesmo enfrentamento dessa mazela social.

O reformismo atual, em que pese beba da água da década de 1990, se defronta com um Brasil que tem outra percepção da corrupção, suas causas e remédios, sem espaço para uma visão de “controle por resultados”, mas com espaço para avanços na discussão de uma agenda de “controle focado nos resultados”, que combine entregas com integridade, agregando agendas de participação e transparência, bem como mecanismos de auditoria governamental e gestão de riscos de caráter preventivo, sem esquecer a dimensão dos incentivos, de um controle que seja alinhado à gestão, traduzindo finalmente o conceito de *accountability*.

## **2. Burocracia profissionalizada, qualidade do serviço público e reforma administrativa**

### **2.1. Burocracia e capacidades estatais**

O segundo ponto aqui abordado, e que se

---

8 Panóptico é um tipo de estrutura penitenciária concebida pelo pesquisador inglês Jeremy Bentham em 1785, na qual um único vigilante consegue observar todos os prisioneiros, sem que estes possam saber se estão ou não sendo observados.

9 Estudo empírico de Mendonça e Fonseca (2012), em diversos países, indica que a participação do governo em uma economia não é relevante para explicar a incidência de corrupção.



relaciona também ao primeiro, é a ideia da força de trabalho governamental, vínculos e características. O reformismo da década de 1990 não só subestimou as questões subjacentes a *accountability*, como também, pela sua visão etapista, eleva a administração gerencial à condição de panaceia redentora do estatismo patrimonialista e do burocratismo (LUSTOSA DA COSTA, 2010), na solução proposta de um modelo privado e mercadológico de força de trabalho, desconsiderando características dos sistemas públicos e de suas lógicas de funcionamento, com mecanismos de incentivo e controle próprios.

Políticas públicas demandam capacidades estatais. A dicotomia simplificadora de Osborne e Gable (1994), de um Estado que navega e não rema, amedrontado pela captura pelas corporações<sup>10</sup>, ignora os riscos de captura por monopólios privados, pela transitoriedade de processos eleitorais e, ainda, a perda de continuidade na atuação estatal pelas mudanças naturais da política. Nem tudo exige inovação de forma precípua, demandando em algumas políticas constância para o seu sucesso. Essa visão olvida que o comandante que navega um navio precisa ter a tripulação qualificada e de prontidão para os desafios na vida no mar. Burocracia profissionalizada e governo eleito são pilares essenciais da democracia.

Segundo Gomide e Pires (2014), os arranjos determinam a capacidade de implementar as políticas públicas, capacidades essas que se dividem em técnico-administrativas, de profissionais qualificados e organizados em sistemas; e uma dimensão política<sup>11</sup>, na capacidade de se expandir os canais de interlocução e negociação com a população. Como mobilizar, reter e aprimorar essas

capacidades, em especial em sistemas predominantes de incentivos, que promovem a rotatividade efetiva?

A pandemia da Covid-19 foi uma prova para as capacidades estatais de todos os governos do mundo, pela sua capacidade de mobilizar recursos e assumir tarefas, dialogando e prestando contas à população, o que foi fator determinante de sucesso frente às crises sanitária e econômica. A pandemia, em termos de capacidades, foi um teste de *stress* para os governos e seus arranjos.

Corpos funcionais qualificados, em aparelhos públicos organizados e regidos por um conjunto normativo, submetido a regras, a sistemas de incentivos e controles, articulados com a comunidade, lembrados pelos seus aspectos negativos de corporativismo, se viram como protagonistas nas emergências pela sua capacidade de reagir, partindo de capacidades instaladas e da capilarização junto a população, o que leva a reflexões sobre a qualidade do serviço público, sua raiz, e os riscos de captura que ela enfrenta.

Campos (1990), no seu texto seminal da presente discussão, traz que ao invés de uma burocracia forte acompanhada de mecanismos de controle, especializados e fundamentados na participação social, a opção de uma burocracia fluida enfraquece o controle social e aumenta a possibilidade de captura do Estado. O patrimonialismo e a burocracia não são substituídos automaticamente, como no sonho bresseriano, em especial por estarem relacionados a formas de relação do cidadão com o Estado antigas, e que ali encontraram formas de viabilização, no patrimonialismo, que tem como filho o clientelismo, que aproxima as demandas sociais do

---

10 Essa visão de captura por corporações públicas remonta a época das marchinhas. Em “Se eu fosse Getúlio”, cantada por Nelson Gonçalves no carnaval de 1954, de autoria de Roberto Roberti e Arlindo Marques Jr, já se manifestava essa aversão pelo funcionalismo, nos versos: “O Brasil tem muito doutor, muito funcionário, muita professora. Se eu fosse o Getúlio, mandava metade dessa gente pra lavoura.” Soluções simplistas para problemas complexos remontam de longa data.

11 Segundo Putnan (2006), no estudo sobre as regiões italianas, quanto mais participação cívica na região, mais eficaz seu governo, demonstrando a importância do controle social e ainda, de competências políticas da burocracia.

governante; e a burocracia, como forma de organizar e impessoalizar o Estado.

## 2.2 Arranjos para a qualidade dos serviços públicos

Pensar a qualidade da atuação estatal como um monopólio da execução pela via privada e a ineficiência como marca da atuação das burocracias é uma visão simplista desta questão. A concorrência tem limites claros para inibir abusos. *Vouchers* para que o cidadão escolha as melhores escolas pode conduzir a sorteios para atrair as famílias ou à fraude com alunos fantasmas. Tabuletas na porta de escolas com a sua avaliação desconsideram aspectos da especificidade das instituições de ensino, esvaziando as piores e saturando as melhores, sem entender o contexto do sucesso ou insucesso.

As ideias reformistas reduzem tudo a um voluntarismo de falta de motivação dos burocratas e de busca de rentismo pelos agentes estatais, em uma visão minimalista da questão, enxergando o cidadão como um decisor de racionalidade plena e sem emoções ou vieses, e que pelo fato de ser uma gestão privada, se inibe a ocorrência de corrupção, o que contraria o histórico de escândalos em empresas de terceirização ou organizações não governamentais, como como mostram narrativas não quantitativas de Trevisan (2003) e Vaz (2012).

A relação estado-mercados-cidadãos se faz de forma complexa, e como apresenta Evans (2004), necessita-se de uma autonomia inserida do Estado na sociedade, rompendo o insulamento, mediando a coordenação de agentes econômicos e a sociedade, evitando a captura por interesses privados. Uma burocracia capacitada e responsável perante a sociedade civil, e capaz de ouvir

os interesses do mercado, como promotora do desenvolvimento (LEOPOLDI, MANCUSO, IGLECIAS, 2010), inclusive pela regulação adequada.

O capital intelectual dos servidores, o capital social representado pela capacidade de mobilização, a credibilidade, a capacidade de ser pressionado por atos políticos e por representantes eleitos, são características das organizações públicas, e que se constroem, na linha de autores como Evans (2004) e Przeworski (2018), por arranjos que se organizam em burocracias encarreiradas, com sistemas de monitoramento, requisitos de seleção, fiscalização institucional, metas claras com incentivos, e um custo de oportunidade de demissão<sup>12</sup> que iniba ações negativas, na boa tradição weberiana.

As relações fluidas, naturais da execução privada, têm a vantagem da pressão da possibilidade de troca, mas que padece de uma volatilidade que pode trazer perdas nas relações com a população, posto que os mercados que suportariam essas trocas estão longe de serem perfeitos, com falhas, cartéis e outros problemas. Flexibiliza-se para a inovação e para se obter *enforcement* pela competitividade, mas essa estratégia, além de retornos superestimados no que se refere às peculiaridades da Administração Pública, pode trazer externalidades negativas, em especial no campo da probidade.

O mundo volátil de não se ter um emprego, e sim um trabalho, na precarização, na chamada uberização, tem efeitos no trabalho governamental que podem atingir a qualidade da atuação dos chamados de burocratas de nível de rua (*Street Level Bureacracy*), que conforme Lipsky (1980), são profissionais que atuam na ponta da implementação das políticas, com autonomia que os faz adaptar

---

12 A volatilidade de laços precários pode ser um motivador da corrupção, pois diminui o prejuízo no cálculo mental do custo (possível punição como demissão) e o benefício da infração (lucro ou vantagem), e ainda, conforme estudos recentes de Ariely (2012), no qual a desonestidade deriva da racionalização que as pessoas fazem de sua própria imagem, na busca pela manutenção da aparência de honestidade, vínculos mais fortes e perenes teriam esse efeito dissuasório.

os objetivos das políticas as suas capacidades, interpretando regras e ajustando realidades com certo grau de inovação, e livres de uma supervisão mais frequente, fortalecendo inclusive a participação e a legitimidade na gestão local.

Um ciclo eleitoral pode trazer a troca destes, e conseqüentemente, de seus vínculos com a população. Ou pode acontecer o que ocorre com as terceirizações de ações acessórias nos governos, no qual se troca a empresa, mantendo a mesma força de trabalho, o que se converte, por vezes, em uma simulação da prestação de serviço, apenas com uma empresa para suportar os ônus burocráticos, mas tendo aquela força de trabalho na verdade vinculada ao órgão, com a diferença que a admissão por meios diretos facilita o nepotismo e a contratação dos chamados cabos eleitorais, o que contraria todo o espírito de eficiência, proposto pelo reformismo.

A estabilidade não é uma panaceia e apresenta externalidades negativas, que precisam ser mitigadas com mecanismos de avaliação e de punição diante de delitos, esse último quesito com perceptíveis avanços, em especial após o fortalecimento da *accountability* no Brasil no século atual. Não é milagrosa, mas compõe uma estrutura equilibrada entre o jogo político situacional, e a necessidade de sustentabilidade ao longo do tempo, protegendo a gestão de rompantes que podem ter prejuízos intergeracionais. A burocracia é um instituto dos estados modernos, com características próprias nesse

desenho de pesos e contrapesos.

Os burocratas profissionais têm um horizonte de tempo diferente. Eles estão interessados no serviço vitalício e reconhecem que servirão a muitos senhores políticos diferentes ao longo de suas carreiras. Portanto, eles sofrerão um custo de longo prazo se se tornarem abertamente partidários e se apegarem apaixonadamente aos objetivos do atual gabinete. Em algum momento indeterminado no futuro, o gabinete perderá uma eleição, e o próximo grupo de políticos reinantes exigirá retribuição aos burocratas que se comprometeram ostensivamente com a ideologia do regime anterior.

Isso não significa que funcionários de longa data irão responder aos seus atuais mestres com “obstrucionismo burocrático”. Ao contrário, eles têm todos os motivos para esperar que arrastar os pés acarretará custos ferozes de curto prazo, já que o atual grupo de políticos reage com indignação se detectarem uma ameaça às suas próprias perspectivas de reeleição. Se a burocrata deseja evitar essas sanções, ela deve cultivar uma reputação de competência neutra. Quaisquer que sejam as metas estabelecidas pelo gabinete, o funcionário público sênior está pronto e ansioso para implementá-las (ACKERMAN, 2000, p.695). Tradução livre do autor<sup>13</sup>.

---

13 Do original: “Professional bureaucrats have a different time-horizon. They are interested in life-time service and recognize that they will be serving many different political masters over their careers. Therefore, they will suffer a long-term cost if they become overtly partisan and attach themselves passionately to the present cabinet’s goals. At some indeterminate time in the future, the cabinet will lose an election, and the next bunch of reigning politicians will exact retribution on bureaucrats who have ostentatiously committed themselves to the ideology of the previous regime.

This does not imply that long-term officials will respond to their present masters with “bureaucratic obstructionism.” To the contrary, they have every reason to expect that foot-dragging will exact ferocious short-term costs, as the present bunch of politicians respond with outrage if they detect a threat to their own reelection prospects. If the bureaucrat is to avoid these sanctions, she must cultivate a reputation for neutral competence. Whatever goals have been established by the cabinet, the senior civil servant stands ready and eager to implement them.”

Por oportuno que atividades de caráter acessório, e que podem ser terceirizadas, o que desde a década de 1990<sup>14</sup> ocorre com a limpeza, a manutenção e outros serviços, não podem retroceder para a execução por servidores com suas necessárias prerrogativas. Mas há de se cuidar do vínculo de professores, profissionais de saúde, e toda uma gama de serviços técnicos e administrativos, o que em um país como o Brasil, com as suas características, são providos pelo Estado de forma direta ou subsidiada, para que essa força de trabalho não troque a meritocracia do concurso público e do encarreiramento por contratações precárias via empresas ou entidades do terceiro setor, nas quais a indicação política<sup>15</sup> pode ser o tom, em situações difíceis de impedimento pelo voluntarioso controle social associado a uma ideia de controle por resultados.

Segundo apontado por Przeworski (1998), a população controla o governante eleito, que controla a burocracia para obter lucro político, em um equilíbrio que permite a sustentabilidade frente à volatilidade do processo político e à perenidade necessária de políticas que atravessam gerações, como são a Saúde, a Educação e a Segurança, apenas para exemplificar. Se a burocracia perde a sua estabilidade de corpo funcional e qualificado, admitido por meios objetivos, com estabilidade, assume protagonismo a volatilidade dos processos políticos, e rompe-se esse equilíbrio.

Não há dúvida que o Estado precisa se defender do corporativismo do funcionalismo.

Mas isso é diferente de colocar nesse a causa de todas as mazelas da gestão pública, que padece de problemas de gestão financeira, orçamentária, de ausência de uma cultura de avaliação, de baixa capacitação, além de uma desigualdade de capacidades entre as esferas federal e a municipal/estadual<sup>16</sup>. Muitos desses problemas de gestão ocorrem, inclusive, em entes que não dispõem de burocracias organizadas e improvisam nos cargos comissionados (BATISTA, 2015), com a compensação de correligionários eleitorais, por vezes.

O corpo burocrático precisa sim de normativos e mecanismos de avaliação, internos e externos, metas e compromissos, mas também da proteção frente às flutuações do cenário político. A *accountability*, tratada na primeira parte deste artigo, é um dos mecanismos de limitação desse grupo frente à população e aos governos eleitos, grupo esse de burocratas que também precisam de autonomia, em um equilíbrio de liberdade e prestação de contas, que não implique insulamento, mas também que não iniba a iniciativa e as soluções inventivas<sup>17</sup>. Uma discussão que se aplica, inclusive, ao chamado núcleo estratégico, na visão reformista.

### 2.3- A qualidade da atuação estatal afofada na pressão fiscal.

Assim como as reformas de *accountability* no Brasil surgem na esteira de escândalos, a pressão que move reformas administrativas, de um modo geral, decorre da crise fiscal. O próprio PDRAE (1995) traz esse diagnóstico inicial, de um Estado social mastodôntico

14 Desde o advento do Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, revogado em 2018.

15 A discussão de uma burocracia qualificada, estendendo-se, inclusive, aos comissionados, surge recentemente no Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019, que dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.

16 Evans (2004) aponta as dificuldades de se transformar a burocracia como um todo no Brasil, de modo que os líderes políticos criaram “bolsões de eficiência” dentro da burocracia, citando o autor como exemplo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), utilizado pelo Presidente Juscelino Kubitschek como instrumento de seu desenvolvimentismo na década de 1950.

17 Para uma discussão mais aprofundada da tensão entre autonomia e *accountability*, recomenda-se a leitura de Braga e Sabença (2020).

e que não tem como dar conta das demandas crescentes dos cidadãos, assumindo a centralidade da redução de despesas, pelo deslocamento destas para o cidadão ou para outros entes, ou no enxugamento de estruturas, sem por vezes vincular essas ações a excelência dos serviços, sem ter a profundidade de saber as dificuldades de se fazer cortes na esfera pública, de tendência expansionista, pela lógica orçamentária e tributária.

A pressão fiscal diminui a argumentação estratégica dos arranjos adotados para determinadas políticas, com o risco do Estado se afastar de temas que seriam dele, mantendo outros que deveria mudar o arranjo de execução. Na lição de Fukuyama (2018), a qualidade de um governo importa mais do que seu tamanho, e essa qualidade passa também pelo foco no cidadão, na qualidade das entregas, o que demanda capacidades estatais, inclusive públicas, que assegurem ambientes econômicos inclusivos, e isso não se faz dissociado da ideia de *accountability*.

Entre o Estado fraco, que é predado por interesses de corporações, e um Estado suficiente e efetivo, a literatura mostra (ACEMOGLU, 2012) que países como os EUA e a Coreia do Sul tem um Estado centralizado e poderoso o bastante para fazer valer a lei e a ordem, para dar sustentação a atividade econômica, e pode-se acrescentar, para agir com autonomia nos pontos essenciais ao desenvolvimento do país. Um Estado forte é um Estado capaz de fazer o que precisa fazer e que a população tenha mecanismos para impedi-lo de fazer o que não deve. E isso é uma discussão de arranjo que passa por capacidades estatais e pela *accountability*.

As políticas públicas garantem o arcabouço para o desenvolvimento econômico, garantindo a condição de realização de contratos (ACEMOGLU, 2012). Porém, um ambiente propício a negócios não se reduz a uma atuação regulatória, envolvendo políticas de entrega concreta, como Saúde, Educação e Segurança, por exemplo, e que

demandam arranjos de efetividade, e ainda, que prevejam aspectos de sustentabilidade, como valores estratégicos de uma nação, e isso se relaciona não só com a questão da burocracia, mas do seu papel no desenvolvimento (EVANS, 2004), sustentável frente ao risco de captura por grupos econômicos ou pela transitoriedade de processos eleitorais.

### 3. Conclusão- Pelos caminhos que nos levem aonde queremos chegar

Chang (2004), na sua curiosa tese sobre o desenvolvimento dos países, indica que aqueles hoje desenvolvidos adotaram receitas diferentes dos que nos apregoam atualmente. Uma discussão que nos faz quebrar paradigmas de soluções prontas, em países que têm características e históricos que ensejam esse exercício por aqueles que pensam esses futuros. Não existe mágica ou solução importada, mas sempre é possível se aprender com os vizinhos e com o passado.

Longe de defender que os governos nada têm a aprender com os mercados. Mas é ingênua a aplicação da lógica dos mercados na estrutura político e administrativa do Estado de forma acrítica, na condução de seu mister, o que envolve complexidades de um jogo de forças, de aspectos simbólicos, mas que a despeito dessas peculiaridades, não pode deixar de ter a qualidade dos serviços prestados à população como uma meta quase sagrada. A boa escola, o bom hospital, níveis de segurança, a efetividade da ação assistencial, a regulação adequada, a garantia dos direitos de propriedade, um conjunto de atividades que o Estado faz e que delas depende o sucesso dos mercados e a qualidade de vida da população.

A tecnocracia, a política pública sem povo, insulada, opaca, não é caminho para essa qualidade desejada. Mas também a ausência de mecanismos de *accountability* de qualidade, que promovam a prestação de contas e o *enforcement*, não são medidas que compactuam com essa qualidade. Assim

como uma burocracia pautada pela meritocracia do concurso público, com metas, encarecimento, são um conjunto de medidas, que não constituem novidade para a democracia liberal, e que têm o potencial de promover a qualidade que convive com a perenidade das políticas e a transitoriedade dos políticos. Improvisação e precarização não parecem um bom caminho para o Estado que faz o que deve, e bem.

A administração direta, de caráter estratégico e supervisor, tendo a indireta de caráter mais executivo e regulador, são estruturas relacionadas à política e à sua implementação, e na visão reformista de vinte cinco anos atrás do PDRAE (1995), a segunda não demanda salvaguardas de estruturas mais estáveis, apenas mecanismos de credenciamento e descredenciamento. Desde a década de 1990, muitas discussões e ocorrências ensejam reflexões sobre esse modelo proposto, em especial no que se refere a probidade.

Tanto a incompetência quanto a corrupção são limitadores da efetividade dos governos (FUKUYAMA, 2018), e essa tensão entre a gestão efetiva e a gestão proba é central na discussão atual de *accountability*, precisando ser mediada por arranjos bem coordenados e alinhados, para que não se tenha controles onerosos e ensimesmados, mas também para que a autonomia do gestor não se converta em abuso de poder. Flexibilidade, inovação, probidade e sustentabilidade precisam ser harmonizados no plano concreto.

Os tempos atuais nos impõem desafios. Os mesmos movimentos reformistas que apontam fragilidades das burocracias estáveis, profissionalizadas, apostando suas fichas no potencial da competição de gerar qualidade, encontram, no final da segunda década do Século XXI, um ambiente de descrença nos governos, em uma onda de rejeição política e de crise da democracia liberal (CASTELLS, 2018), que termina por endeusar esta mesma burocracia, em sinais trocados que dificultam a discussão da qualidade da atuação

estatal, e os mecanismos para atingi-la.

A percepção da crise fiscal que tem movido ensejos reformistas nos últimos vinte e cinco anos, atualmente, é mesclada a uma percepção do senso comum de uma crise moral, que enseja mais ordem. A ordem que é uma aliada da burocracia, em um fenômeno que precisa ser equacionado pela combinação de controles e incentivos, ferramentas postas nessa polarização, para fugir de extremos tão comuns nessa época.

O Estado precisa ter braços para conduzir a sua atuação por políticas públicas, olhos para supervisionar, vozes para prestar contas, e de dentes para promover o *enforcement*. E sim, ele não dá conta disso tudo sozinho, em uma intrincada estrutura de forças e delegação. Mas cortar seus braços e seus dentes pode fazer dele um tagarela observador, reforçando o descrédito que o assola nesse início de século XXI.

## Referências Bibliográficas

ACEMOGLU, Daron. ROBINSON, James A. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ACKERMAN, Bruce. *The new separation of powers*. **Harvard Law Review**, v. 113, p. 716-721, 2000.

AMAZONAS. Assembleia Legislativa. **CPI da Saúde quer que Governo do Amazonas pague apenas por serviços prestados no Delphina Aziz**. Manaus, 4 de setembro de 2020. Disponível em: < <http://www.ale.am.gov.br/2020/09/04/cpi-da-saude-quer-que-governo-do-amazonas-pague-apenas-por-servicos-prestados-no-delphina-aziz/>>. Acesso em: 06.set.2020.

ARIELY, Dan. **A mais pura verdade sobre a desonestidade**. Rio de Janeiro: Campus / Elsevier, 2012. 260p.

BATISTA, Mariana. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público-ENAP/MP**, Brasília, v. 3, n. 66, p.345-370, 01 jul. 2015.

BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. LINDB: mais sobre efeitos do que sobre o combate às causas desejadas. 2018. **Portal Jurídico JOTA**, Brasília-DF. Disponível em: <<https://www.jota.info/>>. Acesso em: 06.set.2020.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. SABENÇA, Sandro Zachariades. Ben Parker e os dois dilemas da autonomia. **Portal Congresso em foco**. Brasília-DF. Disponível em: < <https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniaoforum/ben-parker-e-os-dois-dilemas-da-autonomia/>>. Acesso em: 06.set.2020.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/>>. Acesso em: 06.set.2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública** / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 80 p. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 06.set.2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Polícia Federal. **Polícia Federal investiga desvio de recursos destinados à saúde na Paraíba**. Brasília, 17 de dezembro de 2019. Disponível em: < <http://www.pf.gov.br/imprensa/noticias/2019/12/policia-federal-investiga-desvio-de-recursos-destinados-a-saude-na-paraiba>>. Acesso em: 06.set.2020.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, fev./abr. 1990.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: A crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CASTRO, Domingos Poubel. **Auditoria e controle interno na administração pública**. 2. Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

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

EVANS, Peter. **Autonomia e parceria**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

FIANI, Ronaldo. **Cooperação e conflito**: instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FRAUDES na saúde: levantamento aponta que OSs citadas em documentos do MPF receberam quase R\$ 2 bi do estado. **Extra (On line)**. Rio de Janeiro, 6 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/saude-e-ciencia/fraudes-na-saude-levantamento-aponta-que-oss-citadas-em-documentos-do-mpf-receberam-quase-2-bi-do-estado-rv1-1-24626384.html>>. Acesso em: 06.set.2020.

FUKUYAMA, Francis. **Ordem e decadência política**: da revolução industrial à globalização da democracia. 1 Ed. –Rio de Janeiro: Rocco, 2018.

GARCIA, Leice Maria. **Análise do controle interno do Poder Executivo Federal brasileiro sob a perspectiva de Pierre Bourdieu**: história social como possibilidade de compreensão da produção e reprodução de práticas dos agentes. 2011. 240 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós Graduação e Pesquisa em Administração, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/>>. Acesso em: 06.set.2020.

GOMIDE, Alexandre de Avila; PIRES, Roberto Rocha C. Análise comparativa: arranjos de implementação e resultados de Políticas Públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Avila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de Políticas Públicas. Brasília: Ipea, 2014. p. 351-379. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/>>. Acesso em: 06.set.2020.

INVESTIGADO na ‘Calvário’ confirma esquema de desvio de verbas e pagamento de propinas na PB. **Portal G1**. João Pessoa, 18 de dezembro de 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2019/12/18/investigado-na-calvario-confirma-esquema-de-desvio-de-verbas-e-pagamento-de-propinas-na-pb.ghtml>>. Acesso em: 06.set.2020.

LEOPOLDI, M. A. P.; MANCUSO, W. P.; IGLECIAS, W. Estado, Empresariado e Desenvolvimento no Brasil: Reflexões sobre o Período Pós-Neoliberal. In: MANCUSO, Wagner; LEOPOLDI, M. Antonieta; IGLECIAS, Wagner. (Org.). **Estado, Empresariado e Desenvolvimento no Brasil**: Novas Teorias, Novas Trajetórias. 1ed.São Paulo: Editora de Cultura, 2010, v. 1, p. 15-33.

LIPSKY, Michael. **Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in Public services**. Nova York: Russel SAGE Foundation, 1980.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico José. **Reforma do Estado e contexto brasileiro**: crítica do paradigma gerencialista. - Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2010.

MENDONÇA, Helder Ferreira de, FONSECA, André Oliveira da. *Corruption, income, and rule of law: empirical evidence from developing and developed economies*. **Rev. Econ. Polit. [online]**. 2012, vol.32, n.2, pp.305-314. ISSN 0101-3157. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572012000200009>.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability Horizontal e Novas Poliarquias**. Lua Nova, São Paulo nº 44, 1998.

OLIVIERI, Cecília. **A lógica política do Controle Interno**: O monitoramento das Políticas Públicas no presidencialismo brasileiro. São Paulo: Annablume, 2010.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1994.



PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* **Rev. Adm. Pública [online]**. 2009, vol.43, n.6, pp.1343-1368. ISSN 0034-7612. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006>.

PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o desenho do Estado**: uma perspectiva *agent x principal*. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. SPINK, Peter Kevin (Orgs). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. -Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

PUTNAN, Robert. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 5 Ed.-Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

RELATÓRIO da Controladoria-Geral do Estado aponta 45 irregularidades na Secretaria de Saúde do RJ. **Portal G1**. Rio de Janeiro, 24 de junho de 2020. Disponível em: < <https://www.google.com/amp/s/g1.globo.com/google/amp/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/06/24/relatorio-da-controladoria-geral-do-estado-aponta-irregularidades-na-secretaria-de-saude-do-rj.ghtml> >. Acesso em: 06.set.2020.

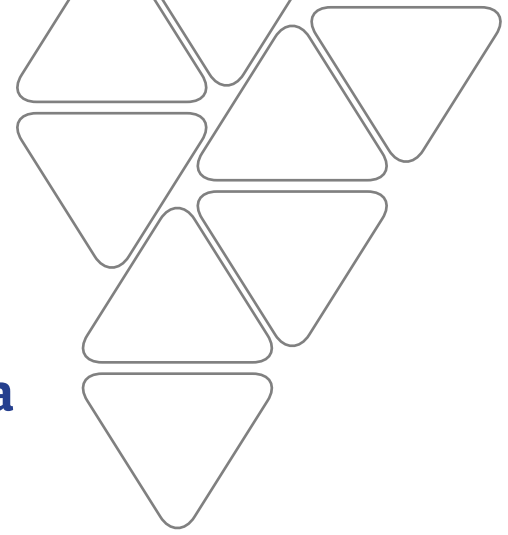
SCHEDLER, Andreas. *Conceptualizing accountability*. In: Schedler, A.; Diamond, L.; Plattner, M. **The Self-Restraining State: Power and accountability in New Democracies**. Lynne Rienner Publisher, 1999. P. 13-27.

TREVISAN, Antoninho Marmo. **O combate a corrupção nas prefeituras do Brasil**. 4ª Ed. Cotia-SP: Ateliê Editorial, 2003.

VAZ, Lucio. **Sanguessugas do Brasil**. São Paulo: Geração Editorial, 2012.

WARREN, Mark E. Arie. *Accountability and democracy*. In: BOVENS, Mark et al. **The Oxford Handbook of Public accountability**, [s.l.], p.560-573, 1 maio 2014. *Oxford University Press*.

WILLIAMSON, Oliver E. **The mechanisms of governance**. Oxford: Oxford University Press, 1996.



# 13 Essencialidade do Planejamento Público e Capacidade Governativa no Brasil: aporias e utopias para um mundo pós-pandêmico

J. Celso Cardoso Jr.<sup>1</sup> governos em lidar com tais fenômenos.<sup>2</sup>

“Pode ser que esta catástrofe traga uma vantagem: descobriremos não apenas que o governo voltou, mas também que a exigência de um governo sensato tocado por pessoas competentes voltou. Isso não tornaria válida a experiência de ter passado por tal calamidade. Mas não se deve desperdiçar o valor de uma crise.”

(Martin Wolf é editor e principal analista econômico do Financial Times)

## 1. Introdução.

O século XXI vem apresentando processos acelerados de complexificação das tendências sociais, econômicas e políticas, várias delas de natureza disruptiva, tais como as engendradas pela crise financeira internacional de 2008, e agora pela profunda crise econômica e social decorrente da pandemia do novo coronavírus em 2020. Em paralelo, há grandes repercussões sobre as trajetórias nacionais e as capacidades dos respectivos

Neste cenário, aprofundam-se vários paradoxos relativos à dominância do modo de produção capitalista, cada vez mais global e financeirizado, ao mesmo tempo que cada vez mais insustentável dos pontos de vista ambiental, produtivo e humano. Da perspectiva das capacidades governativas, quanto menos se valoriza ou se estrutura a função planejamento governamental, mais as economias e as sociedades parecem dela precisar.

As primeiras impressões sobre o mundo pós-pandêmico parecem indicar, portanto, a necessidade de retomada dos estudos e aprimoramento das técnicas relativas ao planejamento e à prospecção estratégica, tanto em nível organizacional nos setores público e privado, como em nível das políticas públicas e do próprio desenvolvimento nacional delas derivado.<sup>3</sup>

1 Doutor em Economia pelo IE-Unicamp. Desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA e desde 2019 é Presidente da Afipea-Sindical, condição na qual escreve este artigo. As opiniões, erros e omissões são responsabilidade do autor.

2 Uma pequena – mas representativa – amostra de textos recentes sobre tais questões e perturbações derivadas da pandemia pode ser vista por este link da Afipea-Sindical: <http://afipeasindical.org.br/noticias/o-mundo-pos-pandemico/>, onde já se avolumam artigos, livros e propostas para o que vem sendo chamado, ainda que de modo impreciso, de mundo pós-pandêmico.

3 A bem da verdade, tal movimento já teve início na Europa, América Latina, Brasil e, sobretudo, na China. Da Europa, destaquem-se os trabalhos recentes de Cockshott e Nieto (2017) e Durand e Keucheyan (2020). Para a América Latina, os trabalhos do ILPES-CEPAL, dentre os quais Mattar e Perrotti (2014) e Mattar e Cuervo (2017). No Brasil, os esforços de De Toni (2016), Neto (2018), Mundim (2020) e Cardoso Jr. (2020). Finalmente, com relação à China, considerem-se os trabalhos de Jabbour (2019) e Jabbour, Dantas e Espíndola (2020) sobre o que eles chamam – resgatando Ignácio Rangel – de a nova economia do projetamento.

Isso já era uma exigência antes da crise pandêmica, por decorrer da imensa heterogeneidade estrutural e crescente complexificação dos processos decisórios e das próprias sociedades contemporâneas, mas ficou ainda mais patente agora, diante da notória insuficiência e poucos resultados das ações estatais contra a crise em curso na maioria dos países.

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

Para tanto, após esta introdução, a seção 2 tece considerações sobre as incertezas radicais – ou aporias – relativamente às redefinições contemporâneas do conceito e do sentido de desenvolvimento, à multiplicação das formas de expressão social e vocalização de temas de relevância pública e tomada de decisões políticas, e às transformações na estrutura e nas formas de atuação do Estado em suas interações com os mercados e com a sociedade (atores econômicos, políticos e sociais) na produção de políticas públicas, por meio do planejamento governamental.

A seção 3, por sua vez, busca vislumbrar condições tecnopolíticas – ou utopias – para a retomada da função planejamento em âmbito governamental, visando tanto o enfrentamento imediato da crise multidimensional em curso, como a superação positiva da mesma a futuro. A seção 4 apresenta as condições necessárias para a reconfiguração do espaço institucional e do papel político do planejamento estratégico governamental em processos de governo de alta complexidade, com vistas ao desenvolvimento nacional. Nas considerações finais, prescrevemos uma nota de alerta – e algum otimismo – para as novas gerações.

## **2. Aporias do presente: desenvolvimento, democracia e capacidade governativa**

Na contemporaneidade brasileira, até a ruptura institucional de 2016, e posterior eleição de Bolsonaro à presidência em 2018, havia ao menos três fenômenos simultâneos em curso, de cuja resolução poderia sair o novo (ainda que não necessariamente melhor!) desenho entre Estado, Sociedade e Mercado no século XXI, a saber: i) redefinições contemporâneas do conceito e do sentido de desenvolvimento; ii) multiplicação das formas e dos procedimentos de expressão social e vocalização de temas de relevância pública e tomada de decisões políticas; e iii) transformações na estrutura e nas formas de atuação do Estado no domínio econômico e em suas interações com a sociedade (atores econômicos, políticos e sociais) na produção de políticas públicas.

Essas imbricações estão a exigir não só um aprofundamento das reflexões histórico-teóricas acerca dos significados e alcances de cada um dos três fenômenos citados, como demandando novos arranjos sociopolíticos ou soluções institucionais para cada um deles, sob pena de Estado, Sociedade e Mercado não conseguirem, ao menos no Brasil, realizar seus ideais de desenvolvimento e de democracia neste restante de século XXI.

### **Redefinições do conceito e do sentido de desenvolvimento.**

Em primeiro plano, quanto à reconceitualização e ressignificação do desenvolvimento no século XXI, talvez já seja possível dizer que o desenvolvimento, hoje, já não é mais como era antigamente.

Ao longo do século XX, depois de ter nascido e crescido fortemente associado à dinâmica industrial do crescimento econômico, o conceito de desenvolvimento foi sendo criticado e revisitado por diversos autores, escolas de pensamento e abordagens científicas, de modo a romper-se tanto o reducio-

nismo como o economicismo a ele originalmente correlacionados.<sup>4</sup>

Para tanto, muito ajudou o próprio fracasso dos projetos e trajetórias nacionais de “desenvolvimento” centrados predominantemente na dimensão econômica do crescimento pela via industrial, pois na maioria dos casos – e a experiência concreta dos países latino-americanos é sintomática a esse respeito – elas vieram acompanhadas de longos anos de autoritarismo e supressão de direitos humanos, civis e políticos e/ou produziram resultados deletérios em termos de sustentabilidade produtiva, ambiental e humana, materializados em indicadores crescentes ou elevados de heterogeneidade estrutural da matriz econômica, degradação do uso do solo, da água e do ar, bem como de pobreza, indigência e desigualdades sociais e laborais de múltiplas dimensões.

Diante disso, torna-se cristalina a razão pela qual o atual projeto de desenvolvimento, se é que se pode chamar de desenvolvimento o ideário liberal-conservador ora em curso no Brasil, é incompatível com as necessidades econômicas, políticas e sociais do país e com os anseios da esmagadora maioria de sua população. Em outras palavras, a discussão não é tanto saber se a Constituição de 1988 cabe ou não cabe no orçamento nacional. Muito mais importante a constatar é que a própria sociedade brasileira, em sua heterogeneidade, diversidade,

desigualdades, pluralidade e necessidades, enfim, é esta que definitivamente não cabe no projeto em curso. Afinal, como reduzir a plêiade de manifestações, interesses e necessidades políticas, econômicas, sociais, culturais, raciais, sexuais, etárias, artísticas, religiosas, intelectuais, internacionais etc. de uma nação como a brasileira a um ideário ideológico elitista e excludente?!

Então, a questão não é ajustar e restringir artificialmente toda a grandeza e pujança da sociedade brasileira a leis fiscais e parâmetros orçamentários como se leis e parâmetros fossem imposições da natureza. A questão é justamente buscar os arranjos políticos, sociais, institucionais capazes de melhor compatibilizar capacidades estatais e societais, instrumentos governamentais e de mercado, no sentido da ampliação democrática da nação, ao invés da sua castração. Para tanto, torna-se imprescindível redefinir o papel do mercado e da acumulação capitalista em suas relações com o Estado e o poder público instituído, algo que apenas pode ser feito por meio da recuperação do planejamento público como função intrínseca indelegável do ente estatal, e como capacidade governativa estratégica para a mobilização de recursos necessários ao desenvolvimento.<sup>5</sup>

Neste sentido, é necessária uma reflexão que vincule o tema da Administração Pública a um projeto de desenvolvimento e a

---

4 A este respeito, veja-se por exemplo a série de livros produzida pelo IPEA desde o final da primeira década de 2000, a partir sobretudo do projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro ([https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7186&Itemid=2](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=7186&Itemid=2)), o qual trabalhou diagnósticos situacionais atualizados e proposições de políticas públicas para sete campos da atuação governamental: i) macroeconomia do desenvolvimento: estabilidade, crescimento e emprego; ii) inserção internacional soberana: geopolítica e projeção externa; iii) infraestrutura econômica, social e urbana; iv) estrutura produtiva e tecnológica avançada e territorialmente integrada; v) sustentabilidade ambiental, produtiva e humana; vi) proteção e promoção social, direitos e oportunidades; vii) fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia. Desde então, ainda que de maneira institucionalmente não coordenada, vários dos eixos acima enraizaram-se como linhas de pesquisa aplicada, assessoramento governamental e fontes de capacitação de servidores no âmbito das atividades corriqueiras do Ipea, gerando desdobramentos e aperfeiçoamentos na forma de novos livros e outros produtos técnicos.

5 Sem dúvida, Karl Mannheim (1972), Tinbergen (1975), Carlos Matus (1996a e 1996b) e Yehezkel Dror (1999), dentre outros autores e textos clássicos, estão entre os que mais longe chegaram na especificação da ideia de planejamento estratégico público como parte das capacidades estatais fundamentais ao processo de governar nas sociedades capitalistas e democráticas contemporâneas.

outra concepção de Estado. Isso é especialmente importante para que a perspectiva de desempenho governamental caminhe na direção de certa reativação do Estado para a construção de um projeto de desenvolvimento soberano, inclusivo e democrático. Neste caso, remontar o sistema político nacional e aperfeiçoar as estruturas de planejamento e gestão do Estado são tarefas essenciais para mobilizar capacidades estatais e instrumentos governamentais em prol de um projeto político e social que atenda aos interesses da maioria da população. Este é o cerne de uma reforma contemporânea do Estado e da Administração Pública no Brasil e por onde ela deveria começar.

### **Multiplicação das formas de expressão social e vocalização de temas de relevância pública e tomada de decisões.**

Em segundo lugar, com respeito à multiplicação das formas e procedimentos de expressão e vocalização de temas de relevância pública, talvez também já seja possível afirmar que a democracia, hoje, já não é mais como era antigamente.

Dito de outra forma: ao longo do século XX, depois de ter nascido e crescido fortemente associada a formas de representação classista – vale dizer, sindicatos e partidos políticos de filiação e vinculação tanto patronal como laboral –, a democracia representativa clássica – e as diversas variantes institucionais parlamentares, congressuais e legislativas dela derivadas – foi perdendo capacidade política de explicitar e organizar os interesses crescentemente heterogêneos e muitas vezes antagônicos da sociedade, bem como de processar os respectivos con-

flitos pelas vias formais. E com isso, dificultando ou mesmo impedindo, em vários casos, a construção de consensos e soluções negociadas nos intrinsecamente complexos processos decisórios das políticas públicas.

Para tanto, é certo que muito ajudou o próprio processo de fragmentação e complexificação da vida social, em que a multiplicidade de atores, interesses, novas arenas e agendas políticas em permanente interação não encontram, nas instâncias tradicionais dos sindicatos, partidos políticos e mesmo em muitas das organizações não governamentais já cristalizadas da sociedade civil, os seus canais efetivos – e afetivos! – de expressão, vocalização e representação de suas pautas. Sejam essas de natureza identitária ou cotidiana, sejam de natureza estrutural ou de classes, o fato é que essas novas agendas fragmentadas de interesse social, mesmo aquelas de notória relevância pública, tais como as de gênero, raça, juventudes e territórios, têm dificuldade de se apresentarem e transitarem de maneira crível nas instituições parlamentares, congressuais e legislativas clássicas da democracia representativa.

Por isso – e considerando ainda o vertiginoso desenvolvimento das novas tecnologias de informação, comunicação e interação social virtual em curso na modernidade líquida e era digital na qual vivemos – outros canais e procedimentos legítimos de expressão e vocalização têm surgido e se proliferado em nossa sociedade.<sup>6</sup>

Por um lado, essa nova realidade agudiza a crise da democracia representativa tradicional e o anacronismo de suas instituições e procedimentos formais; por outro, ela força

---

6 Do ponto de vista do planejamento estratégico público, por exemplo, abrem-se novas perspectivas de resignificação e revalorização dessa função estatal, postas à prova por meio dos imensos bancos de dados e algoritmos hoje disponíveis em escala transnacional. Se é verdade que a era digital em curso representa um risco iminente de captura e uso manipulador das informações individuais por parte de conglomerados privados, marketing político e eleitoral e mesmo governos autocráticos de inclinação autoritária, por outro, autores como Cockshott e Nieto (2017) e Durand e Keucheyan (2020a e 2020b) chamam atenção para possibilidades civilizatórias de seu uso, caso reguladas pela lógica da esfera pública, por arranjos institucionais não mercantis e por princípios substantivos da democracia participativa ou deliberativa.

e tensiona o aparecimento de novas formas de convivência política em regimes democráticos frágeis, algo que tem sido chamado de democracia participativa – ou mesmo deliberativa – para a árdua tarefa de organização de interesses, explicitação de conflitos e produção de consensos coletivos.

Diante disso, também aqui o projeto em curso desde 2016 se mostra anacrônico e irrealizável. O imenso descolamento da democracia representativa brasileira frente à sociedade nacional pode ser rapidamente exemplificado por alguns contrastes notórios: enquanto a sociedade brasileira possui 51% de mulheres, o parlamento as representa com apenas 9%; enquanto a sociedade contabiliza 60% de negros e pardos, o parlamento possui apenas 3%; enquanto a sociedade tem 58% de jovens até 35 anos de idade, o parlamento tem apenas 7%. Por outro lado: enquanto a sociedade revela ter apenas 3% de empresários, o parlamento os representa com 50%; enquanto a sociedade possui 1% de proprietários rurais, o parlamento os abriga e defende com 30%.

### **Transformações na estrutura e nas formas de atuação do Estado em suas interações com o mundo econômico e a sociedade na produção de políticas públicas.**

Em terceiro lugar, no que se refere às transformações na estrutura e formas de atuação do Estado e em suas interações com a sociedade (atores econômicos, políticos e sociais) na produção de políticas públicas, é preciso partir do reconhecimento de que o Estado pode muito, mas não pode tudo. Essa talvez seja uma forma rápida de dizer que o Estado moderno, num ambiente capitalista, ainda que possua algum raio de manobra para impor seus próprios objetivos – supostamente

refletindo um interesse racional, coletivo ou nacional –, não pode se movimentar para fora de alguns parâmetros definidores da sua própria existência. Com maior ou menor intensidade ao longo do tempo e das circunstâncias, preponderam disputas políticas no interior dos aparelhos estatais, disputas estas que, por sua vez, fazem variar – também com o tempo e as circunstâncias – o grau de fragmentação institucional do Estado e a própria heterogeneidade da ação estatal.<sup>7</sup>

Não por outro motivo é que se assume aqui que o Estado não é – como muitas vezes se supôs em teorias do Estado – um ente externo e coercitivo aos movimentos da sociedade e da economia, dotado de racionalidade única, instrumentos suficientes e capacidade plena de operação. É sim parte integrante e constituinte da própria sociedade e da economia, que precisa se relacionar com outros agentes nacionais e internacionais para construir ambientes favoráveis à implementação de suas ações.

Com isso, entende-se que a fragmentação dos interesses articulados em torno do Estado e a frouxidão das instituições burocráticas e processuais em termos da canalização e resolução dos conflitos limitam a autonomia efetiva das decisões estatais cruciais e fazem com que o Estado brasileiro seja, simultânea e paradoxalmente, o *locus* de condensação e processamento das disputas por recursos estratégicos (financeiros, logísticos, humanos etc.) e o agente decisório último por meio do qual se materializam ou se viabilizam os projetos políticos dos grupos vencedores.<sup>8</sup>

Dessa maneira, explicitar, multiplicar e institucionalizar canais outros de interação entre Estado e sociedade no Brasil é tarefa

7 Tendo como referência o Estado brasileiro, esta discussão pode ser vista em detalhes em Cardoso Jr. e Bercovici (2013).

8 Essa perspectiva está bem representada em Ianni (2009), Coutau-Bégarie (2010) e na coletânea organizada por Sicsú e Reis (2010), publicações essas que oferecem abordagens bem diferentes sobre a mesma questão.

das mais importantes para, simultaneamente, fortalecer a democracia e aprimorar o modelo de desenvolvimento nacional. Neste diapasão, expressamos, por um lado, a convicção da necessidade e da oportunidade do enraizamento da democracia, mediante o aperfeiçoamento de seus instrumentos e práticas cotidianas, e, de outro, a necessidade de ampliar as bases de sustentação sociopolítica do governo, tendo em vista certo projeto nacional de desenvolvimento com as características até aqui apontadas.

Incorporar à cena política brasileira segmentos sociais diferenciados, dando-lhes possibilidade de influência política mais equilibrada, de tal sorte que empresários, lideranças sindicais, ativistas da cidadania e de grupos étnicos, organizações da sociedade civil, personalidades dos mundos acadêmico, jurídico, artístico e esportivo sejam chamados a se manifestar, em iguais condições, sobre políticas e ações de governo, em curso ou a serem adotadas. No debate livre e no confronto de opiniões, de avaliações e de interesses, buscar construir entendimentos e, sempre que possível, gerar consensos a serem encaminhados à consideração da Presidência da República. Inicia-se, assim, o rompimento da tradicional postura de confronto e de eliminação do outro, estabelecendo-se, gradualmente, uma posição de colaboração com vistas ao ganho mútuo e ao interesse coletivo. Em outras palavras, fala-se aqui da abertura do Estado, e, portanto, da própria função planejamento, além de outras – à participação social como princípio fundante da democracia substantiva, assim como método efetivo de governo.

Não obstante os riscos inerentes a processos de abertura política e adensamento de

mocrático, acreditamos serem os benefícios vindouros muito superiores aos custos a eles associados. Em definitivo, se a experiência concreta recente ainda é por demais incipiente e desafiadora, para fins de se demonstrar a viabilidade tecnopolítica de conagração entre democracia substantiva e planejamento para o desenvolvimento nacional, é certo que dos esforços governamentais e societários nesta direção dependerão as chances de sucesso e durabilidade de qualquer empreitada desenvolvimentista em nosso continente.<sup>9</sup>

### **3. Utopias: considerações prospectivas para o desenvolvimento brasileiro.**

Num mundo pandêmico e pós-pandêmico, a importância renovada do planejamento governamental, sobretudo em ambientes democráticos (ambientes estes que são, por excelência, complexos, incertos e dinâmicos), reforça a crença nesta atividade do Estado como a única realmente capaz de transformar informação em conhecimento aplicado, e este em ação concreta e objetiva de governos.

É a única função de Estado com poder de reduzir o mundo de incertezas radicais de nossas sociedades a riscos minimamente calculáveis do ponto de vista probabilístico. Fazendo os governos, com isso, migrarem da improvisação absoluta na condução da administração pública para o mínimo de racionalização, tornando possível a busca pela tríade eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais.<sup>10</sup>

Um sistema de planejamento, em suma, é parte indissociável de um arranjo político-institucional capaz de superar a situa-

---

9 Para além do caso brasileiro sobre este assunto, retratado em Cardoso Jr. e Bercovici (2013) e Cardoso Jr. (2020), indicamos também a consulta a dois importantes trabalhos do ILPES-CEPAL sobre o tema, os quais abordam a questão da perspectiva latino-americana e caribenha: Mattar e Perrotti (2014); Mattar e Cuervo (2017).

10 Essa perspectiva analítica do planejamento como função intrínseca e indelegável dos Estados contemporâneos, entendido, ademais, como capacidade tecnopolítica do processo de governar, quanto mais em sociedades democráticas complexas, está bastante bem desenvolvida em Matus (1996), Mattar e Perrotti (2014); De Toni (2016), Mattar e Cuervo (2017) e Cardoso Jr. (2020), dentre outros, evidentemente.

ção fragmentada e competitiva que hoje se observa dentro dos governos, permitindo uma convivência organicamente articulada e cooperativa, seja entre ministérios, órgãos e instâncias federativas, seja entre dirigentes políticos, burocracia pública e a própria sociedade civil organizada. O planejamento, por fim, quando estruturado de modo sistêmico e estratégico, é a única função de Estado apta a conferir dinamicidade a governos inertes ou paralisados, fazendo as economias converterem especulação financeira e rentismo, em investimentos produtivos e socialmente úteis, assim permitindo às sociedades transitarem do passado a futuros menos incertos e mais condizentes com as aspirações da civilização e da coletividade na modernidade.<sup>11</sup>

É neste sentido realizador e transformador de realidades complexas que a função planejamento possui, como um de seus mais importantes instrumentos de trabalho, a abordagem e os métodos da prospectiva estratégica. Mas a abordagem prospectiva não deve ser vista como um fim em si mesmo, pois apenas ganha sentido à medida em que esteja conectada a um projeto de desenvolvimento de país.<sup>12</sup> Esta atividade se torna ainda mais importante em um contexto de globalização e de crescimento da complexidade, como o verificado pela realidade pandêmica brasileira, que exige um novo pacto sociopolítico em relação ao lugar em que queremos estar enquanto nação e à estratégia mais adequada para se chegar a tanto.

Em particular, destaque-se que o aumento de concentração do poder econômico de países líderes e de grandes corporações transnacionais aumentará a heterogeneidade estrutural das economias e as assimetrias e fragilidades entre países. Além disso, o aumento de concentração do poder econômico levará o mundo a uma fase de mercadorização crescente do Direito Internacional, sobretudo no campo do domínio econômico, colocando em risco os conceitos (e situações) de soberania e de democracia no mundo.

Do ponto de vista social, a prevalecer a continuidade das crises internacional e brasileira, os processos recentes de desestruturação e flexibilização dos mercados laborais reverterão os ganhos de regulação e estruturação até então obtidos, com impactos deletérios importantes sobre as condições de vida, aumento das desigualdades e da pobreza para grandes contingentes humanos. Da perspectiva ambiental, a defasagem entre o ritmo de ampliação da governança internacional sobre o meio ambiente e recursos naturais, e o ritmo de ampliação da degradação ambiental (água, terra, atmosfera e espaço orbital), poderá gerar conflitos diplomáticos e bélicos entre países, além de crises ambientais e sanitárias severas, sobretudo na periferia do capitalismo.

Por isso, a chamada convergência tecnológica (*small BANG*: bite, átomo, nano, gene, cogno) levará os países líderes a um novo e superior padrão técnico-produtivo, alta-

---

11 Este desenvolvimento possui como ápice a ideia de planejamento público como direito fundamental das sociedades contemporâneas, já que por meio dele é que tais agrupamentos humanos, organizados política e juridicamente sob o manto de Estados nacionais, podem almejar a realização ou efetivação de seus outros direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais (nos moldes da Plataforma DHESCA), tanto em nível individual como coletivamente. Para tanto, ver Veloso (2014).

12 Os estudos de futuro são, assim, uma das ferramentas do planejamento governamental que permite vislumbrar possibilidades, oportunidades, cenários, e identificar possíveis constrangimentos nacionais e internacionais ao projeto de desenvolvimento politicamente majoritário. O instrumento é muito poderoso e útil para mapear o leque de possibilidades que o país tem à sua disposição, possibilitando ao governo alocar recursos financeiros, humanos e tecnológicos em uma determinada direção. O uso dessa ferramenta estratégica pode se traduzir em ações concretas para a população, nos territórios. Nas referências bibliográficas, os trabalhos citados de Godet (2000), Vásques (2000), Vásques e Ortegón (2006), Marcial e Grumbach (2008), CEPAL (2013), Vásques, Becerra e Castaño (2014), Marcial (2015), são exemplos elucidativos.



mente dependente do conhecimento e da inovação como insumos fundamentais. E isso conduzirá a um aumento da heterogeneidade estrutural entre países, aumento das assimetrias globais e forte mercadorização (com apropriação privada) dos ganhos do progresso técnico. Como repercussão militar, EUA e OTAN manterão grande superioridade e assimetria militar relativamente às demais áreas do mundo, com capacidade de atuação global. Portanto, continuarão a empregar suas forças armadas em coalizões multinacionais, em qualquer parte do mundo, sempre que entenderem necessário e militarmente praticável. Isso poderá incentivar soluções militares para os conflitos, na medida em que garante o sucesso no emprego da força, com menores custos e baixas, menores riscos políticos e maior impunidade aos agressores.

Em uma perspectiva prospectiva, portanto, embora não esgotem o conjunto de atributos desejáveis de um ideal amplo de desenvolvimento para o Brasil, as dimensões citadas abaixo certamente cobrem parte bastante grande do que seria necessário para garantir níveis simultâneos e satisfatórios de soberania externa, inclusão social pelo trabalho qualificado e qualificante, produtividade sistêmica elevada e regionalmente bem distribuída, sustentabilidade ambiental e humana, equidade social e democracia civil e política ampla e qualificada. Senão, vejamos.

### **Inserção internacional soberana e macroeconomia para o desenvolvimento.**<sup>13</sup>

Em contexto de crescente internacionalização dos fluxos de capitais, bens, serviços, pessoas, símbolos e ideias pelo mundo, está colocada para as nações a questão dos espaços possíveis e adequados de soberania (econômica, política, militar, cultural etc.) em suas respectivas inserções e relações

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

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

Sob tal perspectiva, uma nação, para entrar em rota sustentada de desenvolvimento, deve, necessariamente, dispor de autonomia para decidir acerca de suas políticas internas, inclusive daquelas que envolvem o relacionamento com outros países e povos do mundo. Para tanto, é necessário buscar independência e mobilidade econômica, financeira, política e cultural, sendo capaz de fazer e refazer trajetórias, visando reverter processos antigos de inserção subordinada para, assim, desenhar sua própria história.

---

13 Baseado em Cardoso Jr., Acioly e Matijascic (2009) e Vianna, Bruno e Modenesi (2010).

## **Produção e consumo com sustentabilidade e inovação.<sup>14</sup>**

No plano estritamente interno, outras questões de igual relevância manifestam-se. Os temas sempre presentes no centro das discussões sobre o crescimento econômico ganham novos enfoques, demandando que sejam atualizados em seus próprios termos e em face das demais dimensões cruciais do desenvolvimento. Está-se falando dos aspectos propriamente (micro)econômicos do crescimento, ligados às esferas da produção (primária, secundária e terciária), da inovação e da competitividade sistêmica e dinâmica das firmas e do próprio país.

De modo patente, não se trata mais de priorizar – em face de outras dimensões igualmente relevantes do desenvolvimento – estratégias ou políticas que representem ganhos de produtividade com vistas apenas à apropriação e à acumulação empresarial (seja de controle privado ou estatal, seja ao nível individual ou setorial das firmas). Ao contrário, tem-se já compreensão – mais teórica que política, é bem verdade – de que ganhos sistêmicos e dinâmicos de produtividade só podem ser obtidos (e só fazem sentido nessa nova conceituação de desenvolvimento que se busca construir), se as respectivas políticas ou estratégias de produção, inovação e competitividade estiverem concebidas e relacionadas à satisfação também das condições postas pelas dimensões da soberania externa, coerência macroeconômica, regulação pública (no sentido estatal, institucional e democrática), sustentabilidade ambiental, convergência regional, equilíbrio campo/cidade, inclusão e sustentação humana e social, entre outras dimensões e qualificativos.

Em outras palavras, as atividades de ciência, tecnologia e inovação, territorialmente articuladas, são concebidas como funda-

mentais para a redução das desigualdades e para o próprio desenvolvimento nacional. Reforça-se a ideia de que as políticas de desenvolvimento produtivo e tecnológico precisam ser econômica, social e ambientalmente sustentáveis, além de aderentes às diferentes realidades regionais do país. É necessário que a agenda pública priorize políticas de fomento, incentivo e regulação em favor da articulação de atores e regiões.

Assim, a compreensão de que políticas e estratégias para a estruturação de um Sistema Nacional de Inovação devem ser regionalmente articuladas e integradas faz com que temáticas ligadas à territorialização e à regionalização do desenvolvimento adquiram centralidade na agenda pública. Essa dimensão do desenvolvimento, então, pensa na estrutura produtiva e tecnológica, na inovação e na competitividade como condicionantes de trajetórias de desenvolvimento que enfrentem as desigualdades regionais existentes no país.

## **Desenvolvimento territorial, federativo e integração regional.<sup>15</sup>**

Neste quesito está a compreensão de que temáticas ligadas à territorialização e à regionalização do desenvolvimento tenham maior centralidade na agenda produtiva. Aqui, é abordada ampla gama de velhas e novas questões que se fazem repercutir sobre as perspectivas do desenvolvimento nacional hoje, diante dos riscos crescentes ligados à fragmentação regional brasileira, com suas implicações diretas e indiretas sobre os espaços urbanos e a sustentabilidade ambiental.

A redução de desigualdades entre os diferentes espaços territoriais do país, por um lado, e a configuração minimamente planejada das cidades e de sua infraestrutura social, com complementaridade entre ha-

14 Baseado em De Negri e Almeida (2010) e Alvarez e Mota (2010).

15 Baseado em Oliveira e Magalhães (2010), Monteiro, Castro e Brandão (2017) e Affonso da Silva (2017).

bitação, saneamento e transporte público, por outro lado, são algumas das questões discutidas. A elas agregam-se os temas da redução dos impactos ambientalmente degradantes da atividade econômica e regulação do avanço sobre o território em busca de suas riquezas, os quais se apresentam também como desafios para o país.

### **Infraestrutura econômica, social e urbana.**<sup>16</sup>

Algumas das questões diretamente relacionadas às dimensões regional, urbana e ambiental são abordadas por meio de ideias que entendem ser a redução de desigualdades espaciais, a complementação, em espaços urbanos, dos componentes sociais da infraestrutura (habitação, saneamento e transporte público) e a concomitante redução de impactos ambientais em diversas ordens, imperativos categóricos do desenvolvimento.

Em adição, a adequação e a logística de base da infraestrutura propriamente econômica (energia, comunicações e transportes) são outra dimensão fundamental do desenvolvimento, mas que necessitam estar permeadas e orientadas pelas dimensões do regional, do urbano e do ambiental, já enunciadas. Assim, ganham destaque a discussão sobre atualização da matriz energética brasileira, com ênfase em fontes renováveis e segurança energética, e a discussão sobre revisão, expansão e integração adequadas das infraestruturas de telecomunicações e de transportes, considerada esta última em todos os modais pertinentes ao Brasil.

O desenvolvimento nacional depende, portanto, também de infraestrutura econômica, social e urbana – tudo em perspectiva conexa – e de arranjos institucionais capazes de satisfazer e compatibilizar, em conjunto, os reclamos por crescimento econômico, equi-

dade social e sustentabilidade ambiental.

### **Sustentabilidade ambiental, produtiva e humana.**<sup>17</sup>

Não é por outra razão, então, que sustentabilidade ambiental é aqui afirmada como dimensão transversal inseparável das demais (social e econômica), devendo os ativos ambientais ser preservados, geridos e recuperados de forma harmônica e complementar àquelas.

As políticas públicas devem dispensar especial atenção na criação de oportunidades para populações tradicionais e grupos social e ambientalmente mais vulneráveis. O acesso à água potável e a condições sanitárias adequadas são ativos fundamentais na concepção de desenvolvimento que já se faz imperativa entre os povos do mundo. A conservação das bacias hidrográficas, portanto, deve ser compatibilizada com as atividades econômicas em geral e com os processos em curso de urbanização no mundo.

A gestão dos biomas, da biodiversidade e biotecnologia brasileiras representa aspecto econômico e político essencial ao desenvolvimento do país, motivo pelo qual este deve ser pensado a partir de uma realidade de recursos naturais exauríveis. As mudanças climáticas e o fenômeno do aquecimento global devem receber atenção especial e tratamento prospectivo para que se conheçam seus efeitos sobre os biomas e sobre a própria humanidade e para que se formulem políticas preventivas em tempo hábil.

Um novo modelo de desenvolvimento, enfim, deve incorporar inovações sociais, institucionais e tecnológicas que conduzam ao uso estratégico e sustentável desses ativos, traduzido no aumento da eficiência produtiva, reaproveitamento de rejeitos e no estabelecimento de padrões de produção e

16 Baseado em Pego e Campos Neto (2010) e Morais e Costa (2010).

17 Baseado em Alvarez e Mota (2010) e Marques (2015).

consumo que respeitem as capacidades do ecossistema.

### **Proteção e promoção social, garantia de direitos e geração de oportunidades.<sup>18</sup>**

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

Visto este movimento em perspectiva histórica, percebe-se que a civilização ocidental constituiu um conjunto de parâmetros fundamentais de convívio e sociabilidade, em torno dos quais se organizaram certos direitos civis, políticos e sociais, balizadores da condição humana moderna. Condensados na ideia forte de cidadania, o acesso ao conjunto de direitos passa a operar como critério de demarcação para a inclusão ou exclusão populacional em cada país ou região, portanto, como critério adicional de demarcação para aferir-se o grau de desenvolvimento nacional em cada caso concreto.

Em suma, inclusão e proteção social são elementos constitutivos cruciais para estratégias e trajetórias de desenvolvimento com maior equidade. A expansão e a consolidação dos direitos civis, políticos e sociais, reunidos sob a ideia de cidadania, devem, portanto, orientar o planejamento, a prospecção estratégica, a implementação e a avaliação das políticas públicas em geral. O processo mencionado requer participação e engajamento do poder público em todas as suas esferas e dimensões, bem como da sociedade civil e setores produtivos.

### **Fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia.<sup>19</sup>**

Todos os temas esboçados acima devem ser, por sua vez, incorporados segundo a compreensão do Estado como ator estratégico fundamental em qualquer processo que se queira de desenvolvimento, pois é esse ente, em última instância, o responsável por garantir a segurança interna, ordenar o uso sustentável do território, regular, enfim, a atividade econômica e promover políticas públicas.

Entende-se que, embora as economias e alguns processos sociopolíticos estejam muito internacionalizados, importantes dimensões da vida social permanecem sob a custódia das políticas nacionais, afixando a ideia de o Estado ainda ser a principal referência quanto à regulação de diversas dinâmicas sociais que se desenrolam em seu espaço territorial.

É claro que todas as dimensões prospectivas citadas acima estão ainda no plano das reivindicações teóricas, em estágio de maturação política bastante incipiente e muito distante do imaginário coletivo. Mas já se avizinham e frequentam, todavia, os debates públicos e interessam à classe política, aos governantes, aos burocratas e aos cidadãos comuns. Nem todas são questões exatamente novas, mas todas são igualmente urgentes.

Por tais razões é que os temas da participação social, do planejamento governamental e da gestão pública orientada à efetividade se tornam relevantes no debate contemporâneo sobre o Estado e o desenvolvimento nacional. Neste diapasão, que reorientações introduzir, em particular, na função planejamento governamental, de tal sorte que em torno dele os âmbitos da participação e da gestão se articulem e se fortaleçam no Brasil?

18 Baseado em Cardoso Jr. (2013), Fonseca e Fagnani (2013) e Castro e Pochmann (2020).

19 Baseado em Cardoso Jr. e Bercovici (2013).

#### 4. A Prospectiva do Planejamento Estratégico Público.

Entendido aqui como processo tecnopolítico necessário e orientado para uma maior e melhor capacidade de governar, o planejamento não deve ser visto como panaceia, mas como parte da solução. Em outras palavras: não se deve falar de planejamento como algo utópico (embora planejamento se refira também, necessariamente, a utopias), mas, sim, como função precípua e indelegável do Estado, função governamental cada vez mais necessária no mundo contemporâneo, ainda mais em seu contexto pós-pandêmico.

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

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

critérios de organização institucional do Estado e os valores e normas de funcionamento das instituições e das próprias políticas públicas.

Assim, os planos – como documentos formais do planejamento – podem e devem ser elaborados para explicitar, ratificar e aperfeiçoar o processo geral de planificação, sempre tendo em conta que, até mesmo em função da cultura política brasileira, mecanismos tecnopolíticos reais são muitas vezes diferentes dos formais. Isso quer dizer que talvez haja excesso de burocratismo e formalismo tanto no desenho como na operacionalização das ações governamentais, as quais são expressas por um conjunto amplo de políticas públicas em si mesmas heterogêneas e complexas. Por sua vez, a distância entre o real e o formal talvez seja ainda maior em contextos históricos marcados por postura de ativação das funções governamentais, como as que recentemente vinham caracterizando e remodelando o Estado brasileiro rumo a um perfil algo desenvolvimentista.

De fato, o ideal é que essa distância fosse menor do que concretamente é, ou que fosse diminuindo ao longo do tempo, mas, para tanto, se faz necessário reformar estruturas arcaicas da ossatura estatal e da própria legislação que (des)conecta o direito administrativo das funções típicas da administração pública brasileira. Por mais complexa e intrincada que seja, tal reforma deveria estar orientada, genericamente, pelos princípios da república (busca do bem comum e dos valores da esfera pública sobre os privatismos e particularismos correntes), da democracia (respeito às diferenças, formatos e métodos mais representativos, participativos e deliberativos em torno da coisa pública) e do desenvolvimento integral da nação brasileira.

Indo além, é possível listar, com base nas assertivas anteriores, cinco dimensões estruturantes e concretas a conformar o espaço e o papel do planejamento estratégico governamental – e, por conseguinte, o da

participação social e o da gestão pública – em processos de governo de alta complexidade, mas ainda assim visando ao desenvolvimento nacional. São elas:

### **Centralidade Política**

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

Qualquer iniciativa de planejamento, dada a sua natureza tecnopolítica crucial aos desígnios do país, apenas se fará crível se estiver institucionalmente situada e/ou fortemente referendada e amparada pelos mais altos escalões políticos e instâncias formais da República brasileira. Qualquer iniciativa de planejamento desenvolvida à margem dessa condição, porquanto exigida constitucionalmente, estará inevitavelmente fadada ao fracasso.<sup>20</sup> É preciso, portanto, elevar ao máximo grau possível a centralidade dessa proposição, algo que depende diretamente da visão de mundo, da ética da responsabilidade e da postura político-institucional ativa de altos dirigentes públicos e demais lideranças políticas da sociedade.

### **Articulação e Coordenação**

Em segundo lugar, dotar a função planejamento de forte capacidade de articulação e coordenação institucional: grande parte das novas funções que qualquer atividade ou iniciativa de planejamento governamental

deve assumir está ligada, de um lado, a um esforço grande e muito complexo de articulação institucional e, de outro lado, a outro esforço igualmente grande – mas possível – de coordenação geral das ações de planejamento.

O trabalho de articulação institucional é necessariamente complexo porque, em qualquer caso, deve envolver muitos atores, cada qual com seu pacote de interesses diversos e com recursos diferenciados de poder, de modo que grande parte das chances de sucesso do planejamento governamental hoje depende, na verdade, da capacidade que políticos e gestores públicos tenham de realizar a contento este esforço de articulação institucional em diversos níveis. Por sua vez, exige-se em paralelo um trabalho igualmente grande e complexo de coordenação geral das ações e iniciativas de planejamento, mas que, neste caso, porquanto não desprezível em termos de esforço e dedicação institucional, é algo que soa factível ao Estado realizar.<sup>21</sup>

Há certamente muita dificuldade tecnopolítica, mas não necessariamente contradições insuperáveis, nas tarefas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas que levem em justa e equivalente consideração as dimensões tanto setoriais como espaciais das políticas públicas. Durante a maior parte da história do país, houve quase que absoluta primazia do setorial sobre o territorial. Não se trata de inverter, agora, essa primazia, mas sim de estabelecer um princípio de equilíbrio (ainda que intrinsecamente instável) entre ambas as dimensões, cruciais a qualquer política pública ou programa de governo. Para tanto, embora técnica e política-

---

20 Em particular, ver a respeito Grau e Toro (2011) para uma discussão pertinente ao tema do fortalecimento do alto governo, como condição necessária ao fortalecimento da própria função planejamento. E Cavalcanti e Gomide (2018) para uma discussão sobre conceitos e arranjos institucionais do núcleo de governo no Brasil desde a CF-1988.

21 Sobre os temas da articulação e coordenação governamental de políticas públicas, com ênfase sobre o peso e papel desempenhado pelas burocracias especializadas em nível federal, ver Gomide e Pires (2014) e Pires, Lotta e Oliveira (2018).

mente muito custoso, talvez seja necessário rever e reformar (ainda que gradualmente) a atual estrutura setorializada/departamentalizada de atuação governamental, rumo a algum tipo de estrutura organizacional de perfil matricial.

Na configuração atual, há muita hierarquia e pouco comando. É preciso, portanto, despende esforços institucionais consideráveis nas tarefas de articulação e coordenação, em vários níveis e simultaneamente: intra e interpolíticas, programas, ministérios e órgãos; intra e interinstâncias federativas; intra e interpoderes da República, entre outros.

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

## **Temporalidade e Direcionalidade**

O planejamento do desenvolvimento nacional é, por natureza, uma atividade de curto, médio e longo prazo. Em outras palavras: o planejamento do desenvolvimento nacional é atividade de natureza contínua, coletiva e cumulativa; é processo incremental dinâmico, sistêmico e abrangente; requer abordagem multi, inter e transdisciplinar, temporalidades de formulação e execução variadas e direcionalidade tecnopolítica estratégica.<sup>22</sup>

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

É preciso, portanto, permitir que o PPA (ou qualquer outro instrumento formal de planejamento que o substitua) se organize e opere segundo níveis diferentes de temporalidade e de direcionalidade estratégica.<sup>23</sup> As políticas públicas possuem tempos distintos de maturação, bem como priorização estratégica igualmente distinta. Ambas as dimensões – temporalidade e direcionalidade – precisam estar, a cada nova rodada de planejamento, devidamente expressas nos documentos e nos respectivos arranjos de implementação e gestão das políticas e programas governamentais. Essa sugestão é não só factível como indispensável para conferir maior dose de realismo, flexibilidade e exequibilidade às distintas fases de maturação e de priorização das políticas públicas federais.

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

---

22 Essa ideia fulcral sobre o planejamento governamental em sua perspectiva político-estratégica perpassa algumas das principais referências históricas sobre o assunto, a saber: Matus (1996), Friedmann (2001), bem como os textos das coletâneas organizadas por Bromley e Bustelo (1982), Giacomoni e Pagnussat (2006), Martner e Mattar (2012).

23 Tais ideias de temporalidade e direcionalidade estratégicas para o PPA estão desenvolvidas em De Toni (2016), Gimene e Couto (2017), Fortis e Gasparini (2017), Neto (2018), Mundim (2020) e Cardoso Jr. (2020).

temporalidade própria em cada caso.

## Planejamento Participativo

Em quarto lugar, dotar a função planejamento de forte componente democrático-participativo: hoje, qualquer iniciativa ou atividade de planejamento governamental que se pretenda eficaz, precisa aceitar – e mesmo contar com – certo nível de engajamento público dos atores diretamente envolvidos com a questão, sejam estes da burocracia estatal, políticos e acadêmicos, sejam os próprios beneficiários da ação que se pretende realizar. Em outras palavras, a atividade de planejamento deve prever uma dose não desprezível de horizontalismo em sua concepção, vale dizer, de participação direta e envolvimento prático de – sempre que possível – todos os atores pertencentes à arena em questão.<sup>24</sup>

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

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

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

## Entregas Efetivas à Sociedade

É preciso que a implementação, a gestão das políticas públicas e a entrega efetiva de bens e serviços do Estado à população sejam os verdadeiros critérios de aferição e perseguição do desempenho institucional (setorial, territorial e agregado) do Estado brasileiro.<sup>25</sup> Apenas desta maneira se poderão, de fato, calibrar as ações de planejamento no sentido dos resultados intermediários (medidos pela eficácia da ação governamental) e dos resultados finais (medidos pela efetividade transformadora da ação) das políticas públicas nacionais, rumo à consolidação de um projeto de desenvolvimento integral para o Brasil no século XXI. Trata-se, enfim, de dotar a função planejamento de fortes conteúdos éticos, vale dizer: reforçar e introduzir, cada vez mais, princípios da república e da democracia como referências fundamentais à organização institucional do Estado e à própria ação estatal.<sup>26</sup>

É claro que da assunção – pelo Estado –

24 Os temas da gestão pública democrática e do planejamento participativo podem ser conferidos em Dagnino, Cavalcanti e Costa (2016) e Cardoso Jr. (2020). Além desses, a dimensão democrática e participativa nas políticas públicas pode ser vista nas coletâneas organizadas por Loureiro, Abrucio e Pacheco (2010) e Menicucci e Gontijo (2016).

25 O tema da implementação das políticas públicas ganhou, recentemente, grande destaque na academia brasileira e, felizmente, também dentro do setor público federal. Em particular, ver Faria (2012), Pires (2019) e Lotta (2019).

26 As perspectivas ética e política do planejamento governamental e da gestão pública estão discutidas em Bresser-Pereira, Grau, Garnier, Oszlak e Przeworski (2004) e Lascoumes e Galés (2012).



desta grande e complexa agenda de transformação, decorrerão inúmeros requerimentos operacionais para a sua efetivação no cotidiano prático da ação governamental. Estes, porém, apenas farão sentido se deflagrados sob custódia e orientação geral das formulações anteriormente sugeridas, sem as quais as possíveis inovações institucionais, ou novas medidas de gestão, simplesmente perderão muito em eficiência, eficácia e efetividade.

## 5. Considerações Finais.

*O planejamento é uma das maiores conquistas libertárias que o homem pode almejar. Porque o plano é a tentativa do homem para criar seu futuro; é lutar contra as tendências e correntes que nos arrastam; é ganhar espaço para escolher; é mandar sobre os fatos e as coisas para impor a vontade humana; é recusar-se a aceitar o resultado social que a realidade atomizada de infinitas ações contrapostas oferece-nos anarquicamente; é rejeitar o imediatismo; é somar a inteligência individual para multiplicá-la como inteligência coletiva e criadora.*

*[...] O planejamento é, portanto, uma ferramenta das lutas permanentes do homem desde o alvorecer da humanidade, para conquistar graus de liberdade cada vez maiores. (Carlos Matus, 1996, p. 182-184)*

Mesmo se a democracia brasileira não estivesse sendo posta à prova, o cenário para os próximos 20 ou 30 anos já seria suficientemente desafiador. Estamos vivendo, em âmbito global, uma série de tendências que independem da vontade de países e governos nacionais, mas que afetarão a forma de inserção de todos eles e do Brasil no cenário internacional.

Está em curso um movimento de hiperconcentração econômica que se dá, preponderantemente, junto aos países centrais, como os Estados Unidos, a Alemanha e a China, que desponta como nova e poderosa potência. Essa concentração ocorre no nível das

empresas transnacionais e o Brasil não está neste rol de países hegemônicos. Esse processo está ampliando a assimetria existente entre os países ricos, medianos e pobres, agravando a hierarquização de poder em escala mundial. Esta dinâmica tem consequências nefastas para uma economia como a brasileira, que tenderá a perder graus de liberdade, sendo impedida de decidir minimamente o que deseja ou pode fazer de modo autônomo e soberano.

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

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

Com isso, certamente aumentará a heterogeneidade estrutural dentro do sistema interestatal capitalista.<sup>27</sup> O setor financeiro está no centro de todas essas disputas por, ao

27 Sem dúvida, Fiori (2014 e 2018) é um dos mais altos expoentes do pensamento crítico mundial a elaborar sobre

mesmo tempo, impactar e ser influenciado pelas grandes corporações transnacionais; depender e modular o campo da acumulação capitalista. São problemas complexos e difíceis de resolver. A sociedade brasileira é majoritariamente de baixa renda, não tem acesso pleno à seguridade social e depende do sistema público. A proteção social é, portanto, uma exigência no país, dado o perfil sociodemográfico e epidemiológico de sua população. Por outro lado, tal sistema é altamente dependente de investimentos de monta, algo que tem sido constrangido pelos governos de forma aberta e infame desde 2016, e reforçado pelo governo Bolsonaro/Guedes desde 2019.

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

Mas logo ficará claro para a população que a única forma de o Brasil superar suas dificuldades e organizar um processo de desenvolvimento que lhe sirva é ter o Estado no centro do processo. Não se está aqui afirmando que todas as soluções dependem e passam exclusivamente pelo papel do Estado. Mas, no caso brasileiro, ele é, inevitavelmente, o agente central do processo de desenvolvimento. Sem ele, o próprio mercado não existe e não funciona no país. É sua função focalizar e capitanear a política pública

na linha da inclusão e da universalização. Se o Estado não o fizer, não haverá quem o faça. Não serão os agentes privados que irão promover a universalização da proteção laboral e previdenciária, da saúde, da educação, da segurança pública.

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

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

A segunda ideia recupera a dimensão da democracia. Não há como fazer uma mudança dessa envergadura sem a participação bem informada da maioria da população. A democracia não é apenas um valor em si, mas também um método de governo, por meio do qual as vontades da maioria da população se manifestam, eleitoral e periodicamente, mas também de modo mais intenso e cotidiano por meio de formas e mecanismos mais ou menos institucionalizados de interconexão Estado – Sociedade. Ou seja, para além da democracia representativa em crise, há elementos de uma democracia participativa e mesmo deliberativa que pressionam por mais e melhores espaços de existência e funcionamento.

Por fim, a terceira proposição considera o próprio desenvolvimento como carro-chefe da ação do Estado. Ou seja, o Estado não existe para si próprio, mas como um instru-

mento para o desenvolvimento da nação. Nesse sentido, fortalecer as dimensões do planejamento, da prospecção, da gestão pública, da participação e do controle social – estratégias essas de organização e funcionamento do Estado – é fundamental para que possamos dar um salto de qualidade ainda no século XXI no Brasil.

Nesse sentido, é preciso trazer à consideração ao menos duas grandes lições das experiências internacionais exitosas em termos do desenvolvimento nacional. A primeira tem a ver com a centralidade do Estado e do investimento público para a dinamização da economia brasileira e para a transformação da sua estrutura produtiva. Neste particular, tendem a ser exitosos os esforços de mobilização das capacidades estatais (sobretudo uma base tributária robusta e fontes de *funding* adequadas) e de alguns instrumentos governamentais (tais como os bancos públicos, empresas estatais, fundos públicos e fundos de pensão) no enfrentamento dos efeitos nocivos e deletérios da crise pandêmica que vem jogando para baixo o estado de confiança e as expectativas futuras dos investimentos públicos e privados. Ou seja: Estado e investimento público podem e devem desempenhar papel contracíclico decisivo no enfrentamento e superação da crise econômica, social e política que se instalou no país, com especial gravidade, desde a eleição de Bolsonaro e a instalação da pandemia de 2020.

A segunda grande lição relaciona-se justamente com a capacidade de projetos estruturantes de se conectarem com outras políticas públicas e outras dimensões setoriais e territoriais do desenvolvimento nacional. Para além do potencial mobilizador, indutor e multiplicador dos investimentos capitaneados por programas prioritários de investimento, há reflexos positivos sobre as próprias capacidades (financeiras, humanas, jurídicas, tecnológicas, comunicacionais etc.) do Estado, as quais induzem a uma espécie de auto-organização para desafios que rompem o *statu quo* da gestão pública

tradicional, retiram a burocracia estatal da sua zona de conforto e recolocam a função planejamento no centro dos processos decisórios de governo.

Tudo somado, portanto, sugere-se aos futuros governos uma reflexão que vincule os temas tratados por este texto a um projeto soberano, sustentável e incluyente de desenvolvimento, e a uma concepção progressista e não minimalista de Estado. Diante do tamanho e complexidade das questões envolvidas, é claro que riscos de diversas ordens ameaçam a sustentabilidade temporal e programática de políticas públicas relevantes à sociedade brasileira. Avançar, portanto, na explicitação e superação positiva desses problemas, é condição primordial para, de fato, se poder destravar o potencial intrínseco às capacidades estatais e aos instrumentos governamentais à disposição do Estado brasileiro contemporâneo, com vista a uma atuação planejada para o desenvolvimento nacional.

Para tanto, cabe à sociedade brasileira enfrentar, superar e virar a triste página do momento situacional que assola a vida nacional desde 2016 e a eleição de Bolsonaro em 2018. Não por outra razão, urge a realização de uma reforma do Estado de natureza republicana, democrática e desenvolvimentista, ainda no século XXI, tendo em vista os dramáticos processos em curso, cujas consequências já visíveis pela maioria da população são a estagnação econômica e o retrocesso civilizatório no campo das políticas sociais.

Oxalá a comunidade internacional democrática e a sociedade brasileira consciente do perigo autoritário em curso possam rapidamente perceber a abrangência, a profundidade e a velocidade 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.

## Referências Bibliográficas

AFFONSO DA SILVA, S. **O Planejamento Regional Brasileiro Pós-Constituição Federal de 1988: instituições, políticas e atores**. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2017.

ALVAREZ, A. R. e MOTA, J. A. (orgs.). **Sustentabilidade Ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano**. Brasília: Ipea, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C.; GARNIER, L.; OSZLAK, O. e PRZEWORSKI, A. **Política y Gestión Pública**. Buenos Aires: CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para o Desenvolvimento), FCE (Fondo de Cultura Económica), 2004.

BROWLEY, R. e BUSTELO, E. (orgs.). **Política x Técnica no Planejamento: perspectivas críticas**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982.

CAVALCANTE, P. L. e GOMIDE, A. A. (orgs.). **O Presidente e seu Núcleo de Governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: Ipea, 2018.

CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe). **Prospectiva y Desarrollo: el clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020**. Santiago, Chile: CEPAL, 2013.

COCKSHOT, P. e NIETO, M. **Ciber-Comunismo: planificación económica, computadoras y democracia**. Madrid: Ed. Trotta, 2017.

COUTAU-BÉGARIE, H. **Tratado de Estratégia**. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2010.

CARDOSO JR. J. C. **Mundo do Trabalho e (Des)Proteção Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2013.

CARDOSO JR., J. C. **Planejamento Governamental para Céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil**. São Paulo: Ed. Quanta, 2020.

CARDOSO JR. J. C.; ACIOLY, L. e MATIJASCIC, M. (orgs.). **Trajetórias Recentes de Desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas**. Brasília: IPEA, 2009.

CARDOSO JR., J. C. e BERCOVICI, G. (orgs.). **República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2013.

CASTRO, J. A. e POCHMANN, M. (orgs.). **Brasil: Estado social contra a barbárie**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.

DAGNINO, R., CAVALCANTI, P. A. e COSTA, G. (orgs.). **Gestão Estratégica Pública**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2016.

DE NEGRI, F. e ALMEIDA, M. (orgs.). **Estrutura Produtiva Avançada e Regionalmente Integrada: desafios do desenvolvimento produtivo brasileiro**. Brasília: Ipea, 2010.

DE TONI, J. **O Planejamento Estratégico Governamental: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública**. Curitiba: Inter-Saberes, 2016.

DROR, Y. **A Capacidade para Governar: informe ao Clube de Roma**. São Paulo: Fundap, 1999.

DURAND, C. e KEUCHEYAN, R. **Pós-Capitalismo na Era do Algoritmo**. São Paulo: Site Outras Palavras, disponível em: <https://outraspalavras.net/author/cedric/>, 2020.

DURAND, C. e KEUCHEYAN, R. **A Hora do Planejamento Ecológico**. São Paulo: Le Monde Diplomatique Brasil, ano 14, n. 154, maio 2020.

FARIAS, C. A. P. (org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

- FIORI, J. L. **História, Estratégia e Desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2014.
- FIORI, J. L. **Dialética da Guerra e da Paz**. In: FIORI, J. L. (org.). Sobre a Guerra. Petrópolis: Ed. Vozes, 2018.
- FONSECA, A. e FAGNANI, E. (orgs.). **Políticas sociais, Desenvolvimento e Cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.
- FORTIS, M. F. e GASPARINI, C. E. (orgs.). **Plurianualidade Orçamentária no Brasil: diagnóstico, rumos e desafios**. Brasília: Enap, 2017.
- FRIEDMANN, J. **Planificación en el Ámbito Público: del conocimiento a la acción**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2001.
- GIACOMONI, J. e PAGNUSSAT, J. L. (orgs.). **Planejamento e Orçamento Governamental: coletânea**. Brasília:
- GIMENE, M. e COUTRO, L. F. (orgs.). **Planejamento e Orçamento Público no Brasil**. Brasília: Enap, 2017.
- GODET, M. A. **Caixa de Ferramentas da Prospectiva Estratégica**. Lisboa, Portugal: CEPES (Centro de Estudos de Prospectiva e Estratégia), 2000.
- GOMIDE, A. A. e PIRES, R. R. (orgs.). **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.
- GRAU, N. e TORO, J. C. F. (orgs.). **Fortalecimiento del Alto Gobierno: aproximaciones conceptuales**. Caracas: CLAD, 2011.
- IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2009.
- JABBOUR, E. K. **China: socialismo e desenvolvimento**. São Paulo: Anita Garibaldi; Fundação Maurício Grabois, 2019.
- JABBOUR, E. K.; DANTAS, A. T.; ESPÍNDOLA, C. J. **Considerações Iniciais sobre a Nova Economia do Projeto**. Florianópolis: Geosul, v. 35, n. 75, p. 17-42, 2020.
- LASCOURMES, P. e GALÉS, P. **Sociologia da Ação Pública**. Maceió: Ed. UFAL, 2012.
- LOTTA, G. (org.). **Teoria e Análises sobre Implantação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.
- LOUREIRO, M. R., ABRUCIO, F. L. e PACHECO, R. S. (orgs.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. São Paulo: Ed. FGV, 2010.
- MANNHEIM, K. **Liberdade, Poder e Planificação Democrática**. São Paulo: Ed. Mestre Jou, 1972.
- MARCIAL, E.; GRUMBACH, R. **Cenários Prospectivos: como construir um futuro melhor**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008.
- MARCIAL, E. (org.). **Megatendências Mundiais 2030: o que entidades e personalidades internacionais pensam sobre o futuro do mundo? Contribuição para um debate de longo prazo para o Brasil**. Brasília: IPEA, 2015.
- MARQUES, L. **Capitalismo e Colapso Ambiental**. Campinas: Ed. Unicamp, 2015.
- MARTNER, R. e MATTAR, J. (orgs.). **Los Fundamentos de la Planificación del Desarrollo en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: ILPES, CEPAL, 2012.
- MATTAR, J. e PERROTTI, D. (orgs.). **Planificación, Prospectiva y Gestión Pública: reflexiones para la agenda de desarrollo**. Santiago de Chile: ILPES, CEPAL, 2014.

- MATTAR, J. e CUERVO, L. M. (orgs.). **Planificación para el Desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas**. Santiago de Chile: ILPES, CEPAL, 2017.
- MATUS, C. **Estratégias Políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi**. São Paulo: Fundap, 1996.
- MATUS, C. **Adeus Senhor Presidente: governantes governados**. São Paulo: Fundap, 1996.
- MENICUCCI, T. e GONTIJO, J. G. (orgs.). **Gestão e Políticas Públicas no Cenário Contemporâneo: tendências nacionais e internacionais**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2016.
- MONTEIRO, A., CASTRO, C. N. e BRANDÃO, C. A. (orgs.). **Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.
- MORAIS, M. P. e COSTA, M. A. (orgs.). **Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010.
- MUNDIM, J. F. A. **Aperfeiçoamento Institucional do Planejamento Estratégico Federal**. Brasília: Dissertação Mestrado Profissional Enap em Governança e Desenvolvimento, 2020.
- NETO, R. **Desafios do Planejamento Plurianual: uma análise dos PPA 2004-2007 e 2012-2015 sob o prisma do triângulo de governo de Carlos Matus**. Brasília: Dissertação Mestrado Profissional Ipea em Políticas Públicas e Desenvolvimento, 2018.
- OLIVEIRA, C. W. e MAGALHÃES, J. C. (orgs.). **Estrutura Produtiva Avançada e Regionalmente Integrada: diagnóstico e políticas de redução das desigualdades regionais**. Brasília: Ipea, 2010.
- PEGO, B. e CAMPOS NETO, C. (orgs.). **Infraestrutura Econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2010.
- PÉREZ, C. T. La planificación como función principal de dirección en la economía socialista. In: PÉREZ, C. T. **El Pensamiento Económico de Ernesto Che Guevara**. Havana: Casa de las Américas, 1987.
- PIRES, R. R. (org.). **Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.
- PIRES, R. R.; LOTTA, G. e OLIVEIRA, V. E. (orgs.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea, 2018.
- SICSÚ, J. e REIS, L. C. (orgs.). **Planejamento e Desenvolvimento**. Brasília: ABDE, IPEA, 2010.
- TINBERGEN, J. **Desenvolvimento Planejado**. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1975.
- VÁSQUEZ, J. M. **Función de Pensamiento de Largo Plazo: acción y redimensionamiento institucional**. Santiago, Chile: Ilpes-Cepal, Serie Gestión Pública n. 05, 2000.
- VÁSQUEZ, J. M.; ORTEGÓN, E. **Manual de Prospectiva y Decisión Estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe**. Santiago, Chile: Ilpes-Cepal, Serie Manuales n. 51, 2006.
- VÁSQUEZ, J. M.; BECERRA, S.; CASTAÑO, P. **Prospectiva y Política Pública para el Cambio Estructural en América Latina y el Caribe**. Santiago, Chile: CEPAL, 2014.
- VELOSO, J. R. S. **Direito ao Planejamento**. Belo Horizonte: Ed. D'Plácido, 2014.
- VIANNA, S. W., BRUNO, M. e MODENESI, A. (orgs.). **Macroeconomia para o Desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego**. Brasília: Ipea, 2010.

## Parte IV

# Princípios e Diretrizes para uma Reforma Republicana e Democrática do Estado

### **Capítulo 14. O Ciclo Laboral no Setor Público Brasileiro.**

*Autores: Antônio Augusto de Queiroz e Luiz Alberto dos Santos*

### **Capítulo 15. A Regulamentação do Direito de Negociação Coletiva e de Greve no Setor Público.**

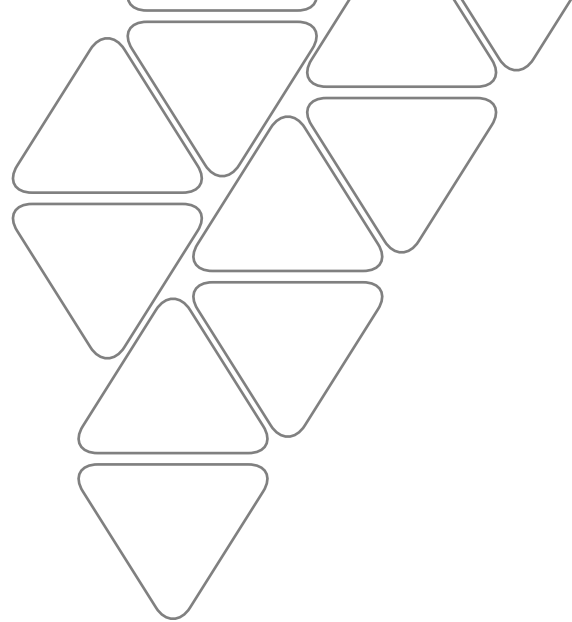
*Autora: Regina Coeli Moreira Camargos*

### **Capítulo 16. Gestão e Avaliação de Desempenho no Setor Público Brasileiro: aspectos críticos e discussão sobre as práticas correntes.**

*Autora: Elaine Rabelo Neiva*

### **Capítulo 17. Gestão de Pessoas e Avaliação de Desempenho no Setor Público Brasileiro: crítica à proposta fiscal-gerencialista da reforma administrativa e diretrizes para um modelo de Estado orientado à reflexividade, inovação e efetividade.**

*Autores: José Celso Cardoso Jr. e Roberto R. Pires*



# 14 O Ciclo Laboral no Setor Público Brasileiro

Antônio Augusto de Queiroz<sup>1</sup>

Luiz Alberto dos Santos<sup>2</sup>

## Introdução

O objetivo deste texto é tratar do Ciclo Laboral no Serviço Público, que inclui desde o dimensionamento de necessidade de força de trabalho, o recrutamento e a seleção, a capacitação e a alocação de servidores, passando por remuneração, desenvolvimento na carreira (progressão/promoção), avaliação e estabilidade até a aposentadoria, buscando contribuir com reflexões que possam ajudar na construção de políticas de Recursos Humanos ou de Gestão de Pessoas integradas e orgânicas.

Trata-se de tema oportuno e fundamental, especialmente no momento em que o governo, em lugar de valorizar a melhoria da gestão dos serviços públicos, propõe diversas reformas com o nítido propósito de esvaziar

o serviço público, atacando todos os seus atrativos para o recrutamento de pessoal qualificado, como são os casos da recentemente promulgada Emenda Constitucional 103/2019 (Reforma da Previdência) e das Propostas de Emenda à Constituição – PEC nºs 186 e 188, além da MP 922/2020.

Antes de analisarmos especificamente cada uma das fases do ciclo, fundamental quando se pensa em Administração Pública, gostaríamos de tecer algumas considerações de natureza crítica a respeito das motivações que justificaram as reformas administrativas “gerenciais” ou pós-burocráticas, em grande medida inspiradas nas reformas do governo Margaret Thatcher, nos anos 70, no Reino Unido, e em outros países de cultura anglo-saxônica, como Estados Unidos, Nova Zelândia e Austrália, ao longo da década de 1980.

As reformas administrativas no mundo desde a década de 1970, e com maior ênfase

---

1 Jornalista, consultor e analista político, mestrando em Políticas Públicas e Governo na FGV, diretor de Documentação licenciado do Diap e sócio-diretor das empresas “Queiroz Assessoria em Relações Institucionais e Governamentais” e “Diálogo Institucional Assessoria e Análise de Políticas Públicas”.

2 Doutor em Ciências Sociais, Mestre em Administração Pública, Advogado e Consultor Legislativo do Senado Federal. É também Professor da EBAPE-FGV e da ENAP. Ex-Subchefe da Casa Civil da Presidência da República.



a partir da experiência inglesa, sob o rótulo de “Nova Gerência Pública”, têm, como regra, priorizado a dimensão da eficiência na perspectiva econômica, com valorização da flexibilidade, da produtividade e da redução de gastos, negligenciando os fins ou o sentido político que deve guiar a administração pública. Trata-se de tentar transpor, para o serviço público, concepções da Teoria da Escolha Racional, alicerces da economia política, em especial a ideia da superioridade da gestão privada frente à burocracia pública, e de que o indivíduo age apenas em seu próprio interesse, ou que, conforma ilustra Beetham “as pessoas só são levadas a trabalhar pelos objetivos de uma organização por meio de incentivos e sanções que alinham os interesses do indivíduo com o interesse geral”, e que, na ausência desses “incentivos e sanções” ou de supervisores interessados em sua aplicação, “os indivíduos fugirão ao trabalho ou farão as suas próprias coisas”<sup>3</sup>.

Embora proposta em nome da melhoria da eficiência (fazer mais com menos), da eficácia (atingir as metas) e da efetividade (fazer a coisa certa ou atingir objetivos relevantes) das políticas públicas, e até mesmo de uma noção de ampliação do controle social, a partir da participação de organizações externas ao Estado na prestação de serviços públicos, a abordagem desconhece as diferenças entre a gestão privada e a gestão pública. Com efeito, ela negligencia questões-chave, como os próprios valores que orientam a ação da burocracia no setor público, que não se pauta pela maximização do lucro, mas busca o atendimento de necessidades sociais, a pacificação da ordem social e o atendimento das aspirações dos

cidadãos, a satisfação de direitos coletivos e difusos, e a responsabilização diante dos parlamentos e dos eleitores. Como aponta Beetham, “administração pública não é, pois, uma questão de perseguir objetivos estabelecidos pelos políticos da maneira mais eficiente em matéria de custos. É uma questão de administrar a política de acordo com os valores que a determinam, entre os quais as considerações sobre eficiência de custos podem ter um lugar menor ou maior. Os fins e os meios ligam-se entre si, por outras palavras. A política e a sua administração não são rigidamente separáveis”<sup>4</sup>.

A perspectiva de muitas das reformas gerencialistas ou pós-burocráticas foi a redução do gasto e da máquina pública, dentro da lógica neoliberal de revisão do papel do Estado na economia e na área social, especialmente no provimento de bens e serviços, tanto que sempre foram apresentadas em momento de escassez orçamentária e crise fiscal. Mesmo quando pautadas por governos trabalhistas, como na Austrália, a partir do governo trabalhista de Hawke, eleito em 1983, erigiram a “eficiência” para aperfeiçoar a atuação do Estado e seus “burocratas” como seu objetivo maior<sup>5</sup>.

Como regras, essas reformas não priorizam a maximização do bem-estar, mediante políticas públicas em favor dos cidadãos, das populações, dos territórios vulneráveis e dos desassistidos e nem estão focadas no combate às desigualdades regionais e de renda. Pelo contrário, seu objetivo nunca foi o de assegurar equidade, justiça e participação cidadã na formulação e execução das políticas públicas, mas promover ajuste fis-

3 BEETHAM, David. *A Burocracia*. Lisboa: Ed. Estampa, 1987, p. 52-53.

4 BEETHAM, D. Op. Cit, p. 57-58.

5 Uma das marcas da reforma australiana foi, além da transferência da gestão de pessoal do Public Service Board para o Ministério das Finanças e da adoção de uma gestão de políticas orientada para resultados, a criação de um Senior Executive Service para aumentar a capacidade de formulação e implementação de políticas por meio de um corpo de executivos públicos não vinculados a um departamento específico. Contudo, o viés tecnocrático desse corpo de servidores e o alinhamento incondicional com as medidas de ajuste fiscal adotadas acabou distorcendo suas finalidades.

cal, privatizar bens e serviços públicos e supostamente melhorar a alocação de recursos públicos, evitando desperdícios. A experiência australiana, embora pouco conhecida, é emblemática: a inspiração “neogerencial”, econocrata (mais do que *tecnocrata*) e fiscalista promoveu a vulneração da ética do serviço público, politizou os escalões superiores, aumentou a captura do Estado pelos interesses econômicos, reduziu direitos, congelou e reduziu despesas, reduziu a equidade, a transparência e o compromisso dos servidores com os direitos da população<sup>6</sup>. E, como na experiência britânica sob a gestão Thatcher, apostou no confronto com os servidores públicos, na sua antagonização perante a sociedade e na sua desvalorização enquanto parceiros de um projeto de desenvolvimento, reforçando a sua subordinação aos agentes políticos.

Esses modelos, baseados na lógica de mercado, não se sustentam na administração pública e geralmente são questionados pelos usuários de serviços públicos, porque adotam a lógica da relação cliente-consumidor, uma relação própria para o setor privado, mas inadequada para o setor público. A relação cliente-consumidor se pauta pela demanda, numa transação de natureza mercantil ou comercial de troca, enquanto a relação cidadão se orienta pela necessidade. A lógica do setor público é a do conceito de cidadão, que, além da eficiência, pressupõe equidade e justiça.

Como apontam Dunn e Miller, desde a segunda metade dos anos 2000 é amplamente aceito que a Nova Gerência Pública falhou, na maior parte dos casos, em alcançar os objetivos defendidos por seus defensores, particularmente o de alcançar uma organi-

zação mais eficiente e efetiva nos países em desenvolvimento<sup>7</sup>.

Esse receituário com viés fiscal leva a que os países e governos terceirizem atividades e privatizem empresas e serviços do Estado, a partir da premissa de que ao estado deve caber “dirigir” ou “guiar” a prestação de serviços por meio de agentes privados, e não executar ou prestar diretamente os serviços. E, para tanto, utilizam uma narrativa que considera o servidor privilegiado, ineficiente ou caro, além de responsabilizá-lo por consumir recursos que poderiam ser destinados a políticas públicas clássicas, especialmente nas áreas de saúde, educação e segurança, como se a realização desses serviços prescindisse de servidores.

A lógica é reduzir o tamanho da máquina pública e o prêmio salarial do servidor, ou seja, aquilo que torna o serviço público mais atrativo ao cidadão, em especial os de melhor qualificação, em comparação com o mercado de trabalho privado. No caso brasileiro, também não tem sido diferente.

O diagnóstico dos técnicos do governo, formuladores da reforma administrativa, é de que o modelo de funcionamento da máquina pública entrou em colapso, especialmente em decorrência: 1) de suposto elevado custo; 2) de suposta ineficiência; e 3) de suposta incapacidade de garantir boa gestão de pessoas.

A consequência do atual modelo, na visão desses técnicos, seria a combinação de suposta baixa qualidade, com gasto elevado, e de baixa produtividade, com desequilíbrio fiscal. E, para enfrentar esses problemas, seriam necessárias mudanças na máquina pública para: 1) retomar ferramentas de gestão

---

6 Ver THOMPSON, E. *Democracy Undermined: Reforms to the Australian Public Service from Whitlam to Hawke*. *The Australian Quarterly* Vol. 63, No. 2 (Winter, 1991), pp. 127-142.

7 DUNN, William N. & MILLER, David Y. *A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform* *Public Organiz Rev* (2007) 7:345-358

de pessoas; 2) resgatar o conceito de meritocracia; 3) valorizar ações públicas voltadas para resultados; e 4) deslocar o foco da máquina estatal para o cidadão.

A narrativa oficial e do mercado é sempre no sentido de justificar as reformas com base numa suposta má alocação de recursos, em supostos desperdícios e ineficiências, e também numa postura baseada em preconceito e desmoralização dos servidores públicos. Autoridades do governo chegam ao absurdo de associar o servidor a um “parasita”, além de acusá-lo de ganhar muito e trabalhar pouco, de ser preguiçoso e corrupto, bem como de estar capturado ou a serviço das forças de esquerda.

A reforma administrativa em curso no atual governo, portanto, tem duplo objetivo, sendo um de natureza liberal/fiscal e outros de fundo ideológico. O primeiro busca satisfazer o mercado, com a redução da presença do Estado na regulação, na exploração da atividade econômica e no fornecimento de bens e serviços à população, por meio do desmonte da Administração Pública, da terceirização e da privatização de bens e serviços públicos. E o segundo atende ao sentimento revanchista, persecutório e de preconceito contra os servidores, considerados contrários à visão reacionária do governo.

A proposta de reforma administrativa em debate no governo, infelizmente, está focada na lógica da produtividade e da avaliação com caráter repressivo e não como forma de premiação ou valorização do mérito. A ideia é vigiar e punir, a exemplo da avaliação de desempenho para efeito de dispensa por insuficiência de desempenho, já aprovada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, mas até hoje não regulamentada, e cuja efetiva implementação e ampliação está sendo

proposta em substituição à estabilidade no emprego.

Esse desenho está fadado ao fracasso. Para que o Estado tenha melhores condições de oferecer serviços, em qualidade e quantidade, ele precisa dispor de um quadro funcional profissionalizado, adequado e suficiente, o que pressupõe a adoção de critérios transparentes de recrutamento, seleção, capacitação, alocação, remuneração, progressão e preparação para aposentadoria.

Ou seja, deve articular as diversas etapas do ciclo laboral, estimulando o ingresso no serviço público dos cidadãos dotados de capacidade para tanto, e o seu desenvolvimento na carreira até a inatividade.

Não se trata de novidades: em todas as tentativas de reforma esboçadas desde a década de 1930, começando pela “Lei do Reajustamento”, de 1936, essas questões estiveram sobre a mesa e foram consideradas nas suas formulações e no seu discurso. Mas, em todas elas, evidenciou-se a incapacidade de formulação e implementação de medidas compreensivas, capazes de superar a improvisação ou a incapacidade de superação do clientelismo ou do patrimonialismo. A história do serviço público no Brasil é a história das reformas inconclusas e das dificuldades de implementação de um sistema do mérito<sup>8</sup>.

A Carta de 1988 foi a primeira a adotar soluções plenas para esses problemas, a começar pela exigência do concurso público para ingresso em cargos e empregos públicos, vedando o provimento derivado, a previsão de regras sobre a estabilidade e regime jurídico, a remuneração e a aposentadoria. Mas desde que entrou em vigor, foi diuturnamente atacada, burlada e negada, e tentativas de

---

8 Ver SANTOS, L. A. & SOUZA, R. L. S. Mérito, Desempenho, Transparência E Confiança No Brasil: O Ciclo Incompleto. Disponível em <https://politicapublica.wordpress.com/2019/04/17/merito-desempenho-transparencia-e-confianca-no-brasil-o-ciclo-incompleto/>

“reforma”, como a do Governo FHC, tentaram retirar os “entraves” por ela estabelecidos. Quase 32 anos depois, a obra incompleta que foi a sua implementação, mesmo com as reformas de 1998, requer que antes de se passar a uma nova fase de “reformas”, os seus princípios sejam reconhecidos, homenageados e valorizados.

## 1. Recrutamento e seleção

O primeiro passo do ciclo laboral no serviço público é o processo de recrutamento e seleção, que consiste em identificar pessoas capacitadas e vocacionadas para servir ao público, onde quer que elas estejam, e atrai-las, oferecendo-lhe a oportunidade de concorrer a uma vaga ou cargo no serviço público, em troca de remuneração compatível com as qualificações exigidas e uma carreira com perspectiva de crescimento na Administração Pública.

Como regra, a administração pública moderna, na formação ou reposição de seu quadro funcional, utiliza os mecanismos do recrutamento, para atrair candidatos à ocupação dos postos de trabalho, e da seleção, que consiste em identificar, entre eles, o candidato ideal. Ambos têm por objetivo, portanto, permitir que o Estado possa contar com o candidato ideal ou adequado às necessidades ou ao modo de trabalho da organização. Não são, assim, formas de gerar emprego, ou reduzir o desemprego, suprimindo as falhas do mercado de trabalho na absorção da mão de obra, mas instrumento de gestão para permitir que o Estado possa dispor de maneira eficiente de recursos escassos, contando com o melhor candidato disponível para o atendimento de suas necessidades.

Havendo o cargo vago a ser provido, e a necessidade desse provimento, existem três formas de ingresso no serviço público, e a

cada uma correspondem diversas formas de seleção.

A primeira, e mais flexível, é para o exercício de cargos em comissão, ou de confiança, de livre nomeação e exoneração. Para esses cargos, que somente podem ser usados para atividades de direção e assessoramento, a nomeação pode se dar por indicação, que pode utilizar o parâmetro técnico ou político, mas também podem ser usados processos seletivos, embora mais flexíveis, para seleção de candidatos. A atual Constituição não delimita esses procedimentos, mas há leis que estabelecem que determinados cargos somente podem ser exercidos por servidores de carreira.

O art. 37, V, da Constituição Federal, nunca regulamentado, prevê que as funções de confiança devem ser exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão deverão ser preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei. Na ausência de uma lei com essa definição, decretos têm fixado, em alguns casos, as regras para isso, como é o caso do atual Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019, no âmbito do Poder Executivo Federal.

A segunda “porta de entrada” é para o exercício de atividades que possam ser caracterizadas como de caráter temporário, em razão de necessidades de excepcional interesse público. Para essas contratações, regidas pela Lei 8.745, de 1993, no âmbito Federal, não é obrigatória a realização de concurso, e algumas situações permitem a contratação direta, enquanto outras requerem processo seletivo simplificado.

O caráter da temporariedade é dado pela lei, e depende da atividade. Se for atividade de caráter permanente do órgão, só se admite a contratação temporária pelo tempo necessário à superação da carência de pessoal, ou para a realização de concurso pú-

blico. Se a atividade for permanente, mas a demanda ou volume de trabalho for sazonal, a duração da contratação deve observar essa variação. Em nenhum caso, porém, se admite contratação temporária para exercício de atividades regulares e permanentes, e em condições de normalidade. A Lei 8.745 já foi alterada diversas vezes, sempre para ampliar, e nem sempre de forma criteriosa, as possibilidades de contratação sem concurso e fora do sistema de carreiras. A mais recente alteração é a Medida Provisória nº 922, de 2020, que ampliou desmesuradamente as possibilidades de contratação temporária no Governo Federal, e que já antecipa algumas das noções da “reforma administrativa” pretendida pelo atual Governo.

A MP 922 é, com efeito, um preocupante exemplo de medida de burla às regras básicas para a organização do serviço público<sup>9</sup>. Nos termos dessa medida provisória, a contratação temporária, que deveria ficar limitada a situações realmente de excepcional interesse público, teve seu escopo ampliado, de tal modo que alcança diferentes situações, algumas delas de caráter emergencial, enquanto outras por estarem associadas a de aumento do volume de trabalho, inclusive em atividade como tecnologia da informação, comunicação e revisão de processos de trabalho, pesquisadores e técnicos para o desenvolvimento de produtos e serviços em projetos com prazo determinado e até atividades relacionadas à redução de passivos processuais. Além disso, ela permite a contratação temporária para atividades “que se tornarão obsoletas no curto ou médio prazo, em decorrência do contexto de transformação social, econômica ou tecnológica, que torne desvantajoso o provimento efetivo de cargos em relação às contratações de que trata esta Lei”.

O recrutamento, no âmbito da contratação temporária, que ficará limitado aos poucos casos em que não for classificado como emergência, será feito por processo seletivo simplificado, sem concurso público, e, dependendo da área, o contrato temporário poderá ter duração de seis meses a quatro ou cinco anos, com possibilidade de prorrogação de um ano. Mas, em pelo menos um caso, os contratos poderão vigorar por até 8 anos!

Entretanto, quando se tratar de calamidade pública, emergência em saúde pública, emergência e crime ambiental, emergência humanitária e situação de iminente risco à sociedade prescinde-se de processo seletivo, cabendo ao governo promover a imediata contratação, sem qualquer outra exigência de natureza legal.

Além disso, a MPV prevê que servidores aposentados poderão ser para exercer atividades temporárias de excepcional interesse público, nas alargadas hipóteses propostas pela própria MPV. Com isso, ela rompe não somente com o princípio do amplo e livre acesso a cargos, empregos e funções públicas, e que não se coaduna com a reserva de vagas para quem tenha sido servidor público, como gera uma situação de exploração de servidores que, ao reingressarem, passaram a receber apenas 30% da remuneração a que faria jus outra pessoa não detentora daquela condição.

Por fim, temos o ingresso em cargos efetivos, que têm caráter permanente, e que será sempre por meio de concurso público de provas, ou de provas e títulos. Ele pode se dar para o ingresso em cargo de carreira, ou para cargos isolados, mas sempre de provimento *efetivo*.

---

9 Ver QUEIROZ, A. A. & SANTOS, L. A. Governo faz minirreforma administrativa com contratação de temporários. Disponível em <https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/colunas/governo-faz-minirreforma-administrativa-com-contratacao-de-temporarios/>

O critério mais adequado para a Administração Pública, sem dúvida, é o do concurso público, porque permite um tratamento impessoal e igualitário aos interessados, democratizando o acesso ao serviço público pelo critério do mérito, evitando a apadrinhamento.

Embora a noção de “meritocracia” não se esgote na aferição da capacidade do candidato para exercer o cargo público no momento do ingresso, devendo estar presente em todo o percurso da vida profissional, trata-se de aspecto essencial, evitando o favoritismo e o clientelismo. No passado, era comum a contratação de pessoal sem concurso, mediante apadrinhamentos ou em decorrência de filiações político-partidárias, como ocorria nos EUA, largamente, quando vigorava o “sistema de despojos” que a Lei Pendleton, de 1883, tentou eliminar, com relativo sucesso. No Brasil, até a vigência da Carta de 1988, vigoravam diferentes formas de recrutamento que permitiam que indivíduos ingressassem no serviço público sem qualquer aferição do mérito em bases impessoais.

Um sistema do mérito assim concebido, e isolado de políticas para a superação das desigualdades existentes na sociedade, pode, em certos contextos, agravar a desigualdade, e resultar numa *barreira* ao próprio conceito de meritocracia. No Reino Unido, a esmagadora presença nos escalões superiores de candidatos egressos de universidades de elite, e integrantes de famílias abastadas, é um exemplo disso. Mesmo no Brasil, carreiras tidas como “meritocráticas”, e cujo ingresso se dava por concurso, foram, por muito tempo, praticamente reserva de mercado para a elite.

Com o aumento do acesso ao ensino superior no Brasil, e o aumento da mobilidade social, com o maior acesso das mulheres ao ensino superior, associado à regularidade

da realização de concursos e a redução do livre provimento de cargos em comissão e as regras antinepotismo, além de outros mecanismos, como a garantia de vagas às pessoas com deficiência e a Lei de Cotas, essa situação tende a ser menos presente.

Assim, o concurso público é, nos dias de hoje, um efetivo instrumento de promoção social e acesso amplo de todas as camadas sociais ao serviço público, e essa capacidade precisa ser potencializada com a adoção de políticas que reduzam a desigualdade social, promovam a melhoria da qualidade da educação e do acesso ao ensino superior. Em sentido inverso, o retorno a regras que vigoraram no passado, favorecendo o provimento derivado, como os “concursos internos”, ou a adoção de carreiras onde a “promoção” poderia facilitar o acesso a cargos superiores, de natureza e requisitos de formação distintos, e com competição limitada ao público interno, tenderia a reduzir essa capacidade, criando reservas de mercado que não são compatíveis com o princípio da ampla acessibilidade aos cargos públicos.

O desenho do concurso, entretanto, deve ser cuidadoso para encontrar o perfil ideal, de acordo com as competências desejadas e as funções a serem desempenhadas. Nessa perspectiva deve ir além do domínio de conteúdos e da capacidade de interpretação, acrescentando outros critérios de seleção, entre os quais vocação, probidade, responsabilidade, afinidade com as atribuições e competências do cargo ou carreira.

No âmbito Federal, vigora o Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, que dispõe sobre algumas regras, ente elas a clareza quanto ao limite de aprovados em cada seleção, e o critério (nota mínima) para a aprovação, a possibilidade de realização do concurso em duas etapas, sendo a segunda etapa o programa de formação, de provas orais, de aptidão física, de conhecimentos práticos

específicos, e a avaliação psicológica, a ser sempre realizada após a aplicação das provas escritas, orais e de aptidão física, quando houver. Os requisitos psicológicos para o desempenho no cargo serão estabelecidos previamente, por meio de estudo científico que considere as atribuições e responsabilidades, a descrição das atividades e tarefas e a identificação dos conhecimentos, habilidades e características pessoais necessários para sua execução, além da identificação de características restritivas ou impeditivas para o cargo.

Aguarda votação pela Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 6004/2013, já aprovado pelo Senado, estabelecendo regras detalhadas sobre a realização de concursos públicos. Contudo, sua tramitação está paralisada na Câmara desde 2013, e foi pensado a um Projeto de Lei aprovado Senado em 2003 (PL 252/2003), também paralisado.

Infelizmente, a ausência de uma regulamentação adequada do instituto do concurso público tem favorecido o “concurseiro”, que é o sujeito preocupado apenas e exclusivamente com a remuneração, sem qualquer vocação ou compromisso com a missão pública.

Apesar de recrutado em bases competitivas, mas por concursos públicos que apenas aferem conhecimentos teóricos, em regra, esse tipo de servidor troca de cargo como se troca de camisa. Não tem real compromisso com a função pública ou identificação com o cargo que exerce, e vive permanente estudando para passar em outro concurso que remunere melhor. Isto quando não acontece o fenômeno da porta giratória, evidenciada pela ocupação de cargo público apenas com o objetivo de adquirir competências e contatos necessários para se credenciar a ser consultor ou vir a atuar como executivo ou mesmo lobista nos setores lucrativos da ini-

ciativa privada, numa verdadeira traição do ideal de um servidor público.

As provas, que devem ser diferenciadas em função da natureza e complexidade dos cargos ou empregos públicos, precisam levar em consideração as competências desejadas para o desempenho dos processos de trabalho, em conformidade com a missão do órgão ou entidade que promove o recrutamento. Deve ser valorizada a experiência prévia, seja no serviço público, seja em atividades privadas, mas que sejam relevantes para o cargo a ser exercido. Exames psicotécnicos, que avaliem o perfil dos candidatos, sua capacidade de resposta a situações reais de trabalho e solução de problemas, devem ser adotados, sempre que possível, para que seja selecionado o *melhor* candidato para a situação real que será enfrentada no dia a dia.

As eventuais falhas do processo de recrutamento e seleção devem ser corrigidas com a capacitação, que não pode nem deve se limitar ao período do estágio probatório.

## 2. Capacitação

O segundo passo do ciclo, é a capacitação, que inicia logo após a admissão, com os cursos de formação, e que deve ser permanente. Esse processo, naturalmente, valoriza o conceito de competência e é desenvolvido considerando as atribuições do cargo, que devem ser amplas a ponto de permitir a evolução ou promoção do servidor nos diversos níveis de responsabilidade e complexidade ao longo da carreira. Contudo, não podem ser tão amplas que inutilizem o concurso como forma de recrutamento para uma função específica, onde as atribuições possam ser suficientemente diferenciadas e caracterizem, de fato, uma *carreira*.

A EC 19/98 inseriu na Constituição a previsão de que a União, os Estados e o Distrito

Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

Esse mandamento constitucional, contudo, tem sido largamente ignorado; a maior parte das Carreiras não condiciona a promoção à aprovação em cursos de aperfeiçoamento. E mesmo quando há essa previsão, raramente ela é cumprida de forma satisfatória. As Escolas de Governo, quando existentes, tem programação irregular, muitas vezes apenas voltada a cumprir formalidades, e não, efetivamente, a qualificar o servidor para os desafios de sua atuação profissional.

Assim, a capacitação não se destina apenas aos servidores com desempenho insuficiente ou insatisfatório, mas a todos que desejem uma melhor qualificação, e deveria ser um pré-requisito para o desenvolvimento na própria Carreira.

Além de corrigir eventuais falhas no processo de recrutamento e seleção, ela também oferece oportunidade de desenvolvimento de competências, concomitantemente à evolução na carreira.

A capacitação, como o próprio nome diz, destina-se a preparar o servidor para executar tarefas mais complexas, inclusive cargos ou funções de chefia ou assessoria, reduzindo, inclusive, a necessidade de que o Governante recorra ao livre provimento, que ocorre quando um cargo de direção ou assessoramento é provido por quem não é servidor efetivo.

Entretanto, mesmo possibilitando a ocupação de postos de chefia e de assessoramento, alguns até de livre provimento, a capacitação não assegura a mudança de cargo dentro da

carreira, porquanto o ingresso ou a investidura em cargo efetivo, no caso brasileiro, só é possível mediante concurso público. O próprio conceito de “Carreira” pressupõe que as classes em que as carreiras são escalonadas reflitam complexidade e responsabilidade crescentes, mas não uma “desnaturação” do cargo, ou seja, o desenvolvimento em carreira não implica em ingressar num cargo X, e por meio desse mecanismo, passar a exercer com atribuições totalmente distintas.

Por outro lado, o desenho de uma carreira não pode se dar de forma a que seus conteúdos atributivos sejam excessivamente limitados, como se a ultra-especialização numa tarefa altamente complexa, ou mesmo de pequena complexidade, seja capaz de justificar a sua existência. Esse é o grande desafio dos sistemas de carreira: desenhar carreiras cujos conteúdos atributivos sejam suficientemente específicos para justificar o provimento em bases técnicas, mas suficientemente amplos para evitar que haja desmotivação ou desperdício de capacidades que possam ser desenvolvidas ao longo da própria carreira. Cargos genéricos, aos quais possam ser atribuídas quaisquer tarefas, não atendem a esses pressupostos, e tornam inviável a própria gestão de um sistema de oportunidades em bases impessoais e meritocráticas.

A política de capacitação, mediante treinamento, também se destina a identificar talentos na administração pública, que devem ser aproveitados ou alocados de acordo com as necessidades dos setores, órgãos ou instituições, exigindo um sistema de gestão de oportunidades de acesso a funções de chefia ou assessoramento, que devem, tanto quanto possível, ser atreladas aos critérios de promoção na Carreira. A ausência de uma política permanente para essa finalidade acaba tornando o servidor excessivamente dependente de seu capital de relações ou redes de contatos, para exercer cargos ou fun-



ções de direção e assessoramento e, assim, vulnerável a processos de captura e até mesmo à corrupção. Ademais, a inexistência de regras claras que assegurem, como ocorre na Carreira militar, ao servidor promovido em sua carreira o exercício de atribuições cujo nível de responsabilidade seja alinhado com a sua experiência e qualificação, acaba por vezes levando ao subaproveitamento e ao desestímulo, quando não à acomodação, do servidor. Essa situação é o verdadeiro “túmulo” do sistema do mérito, revelando desperdício de recursos, incapacidade de gestão e até mesmo a clientelização da máquina pública.

### 3. Alocação

A alocação adequada é um dos pressupostos para a otimização dos processos de trabalho, na medida em que potencializa o desempenho das funções e da própria instituição. Além disso, contribui para disponibilizar servidores com perfil compatível com a tarefa ou função, evitando tanto a inadequação entre o servidor e sua tarefa, quanto a contratação desnecessária de novos servidores. Com isto, supera ou supre eventuais insuficiências em setores-chave do órgão ou entidade da administração pública.

Dimensionar a força de trabalho a partir de perfis e necessidades vinculadas aos macroprocessos de trabalho e que atendam às mudanças tecnológicas e às novas demandas oriundas do sistema político e da sociedade, de forma a permitir a sua adequada alocação, é uma tarefa complexa, e que requer atualização permanente. É esse planejamento que evita o subaproveitamento do servidor, o inchaço dos quadros ou, no outro extremo, a sobrecarga de trabalho e os elevados níveis de estresse associados.

A definição de processos racionais e transparentes de alocação é fundamental para um ambiente de trabalho eficiente e cooperati-

vo, com servidores motivados e detentores de competências para prestar bons serviços à sociedade. Por isso, o processo de alocação deve considerar os conhecimentos, as habilidades e atitudes dos servidores, evitando a subjetividade e minimizando as influências políticas, de sorte a reunir pessoas, em quantidade e qualidade, capazes de atender às expectativas do setor, órgão ou instituição e sua clientela: o cidadão que depende daquele serviço.

A mobilidade geográfica, ou entre instituições, deve ser gerida de forma a valorizar o mérito e potencializar o melhor aproveitamento dos indivíduos, mas sem gerar situações de favorecimento individual. Gerir adequadamente as remoções e transferências, assim, é um aspecto essencial dessa questão. Já a mobilidade interinstitucional dependerá do perfil do cargo e do servidor: ela será, necessariamente, limitada em função do caráter do cargo. Cargos generalistas, como os de Executivos Públicos, à semelhança dos *Senior Executives* dos EUA, Canadá e Austrália, ou dos Gestores Governamentais do Governo Federal e de vários Governos Estaduais, no Brasil, assim como cargos administrativos, cujas atribuições são comuns a muitos órgãos, devem ter flexibilidade em sua alocação e movimentação, precisamente porque seu aproveitamento é facilitado pelas suas competências. Já profissionais da educação, ou da saúde, ou da Administração Tributária, ou da segurança pública, terão alocações mais restritas, ou mesmo *exclusivas*, sob pena de desvirtuamento da própria natureza de seus cargos.

Nessa perspectiva, a adoção de carreiras com regras muito rígidas ou perfis atributivos excessivamente limitados pode dificultar ou impedir a distribuição de servidores de acordo com a necessidades do órgão e a vocação individual do servidor.

Assim, as carreiras horizontais são as que

mais possibilitam a mobilidade, na medida em que combinam as vocações e interesses dos servidores com as exigências ou necessidades profissionais dos setores, órgãos ou instituições do serviço público. Seu uso, porém, é limitado, e jamais substituirá cargos ou carreiras específicas ou especializadas, constituídas para atender necessidades setoriais e indelegáveis.

Nesse sentido, é fundamental se discutir estratégias que superem a rigidez imposta por algumas carreiras, notadamente em áreas-meio, que dificultam a alocação, inclusive temporária, de servidores para o exercício de suas funções, via de regra determinadas por uma visão segmentada de planos de cargos ou carreiras por órgão ou entidade, mas que não se justificam à luz da necessidade de especialização.

#### 4. Remuneração

Em países em desenvolvimento, como o Brasil, em que a renda média do trabalho é muito baixa, a remuneração é um dos principais atrativos na Administração Pública, tanto para o processo de recrutamento e seleção de servidores, quanto para a permanência do servidor em atividade até a aposentadoria.

Já em países desenvolvidos, a atratividade do serviço público costuma ser menor. A existência de um mercado de trabalho privado mais competitivo, com renda média mais alta, e um patamar de desenvolvimento econômico e social mais elevado, leva a que muitos indivíduos considerem pouco atrativa a carreira pública.

Assim, em países como o Brasil, e particularmente no âmbito subnacional, qualquer política de recursos humanos ou de gestão de pessoas deve considerar o “sistema remun-

neratório” como um tema central, inclusive com a perspectiva de crescimento ao longo da jornada laboral.

Como regra, os parâmetros para a definição de salário são buscados no setor privado, e, na ausência de atribuição semelhante na iniciativa privada, a referência passa a ser a complexidade e responsabilidade do cargo ocupado pelo servidor. A Constituição determina, no art. 39, § 1º, que a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; os requisitos para a investidura; e as peculiaridades dos cargos. No entanto, esses princípios não têm sido observados, o que leva a inaceitáveis distorções na política remuneratória, em desrespeito ao princípio de que a trabalho igual deve corresponder salário igual.

A política remuneratória deve, necessariamente, estar integrada a todo ciclo laboral, com uma estrutura que incentive a evolução na carreira para preservar os bons quadros. O salário tem natureza alimentar e como tal deve ter seu poder de compra permanentemente preservado, com garantia de reajuste periódico, sem prejuízo de progressões e promoção, decorrentes dos méritos do servidor.

Para esse fim, deve ser preservada a garantia da *revisão geral anual*, que o art. 37, X da Constituição estabelece. No regime estatutário, os vencimentos e vantagens somente podem ser criados ou elevados por lei, assegurada a irredutibilidade do valor da remuneração, computadas as parcelas de caráter permanente.

Essa revisão, porém, depende tanto das condições fiscais, como recentemente deci-

diu o STF<sup>10</sup>, como da iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Sem que ele envie ao Poder Legislativo um projeto de lei, nada ocorre e a inflação acaba por corroer os valores das parcelas remuneratórias. Como o servidor não tem direito, no regime estatutário, a *dis-sídio coletivo*, o Poder Judiciário não pode arbitrar essa correção salarial na “data base”, como ocorre na esfera privada. E o próprio direito de greve, embora assegurado pela Constituição, mas até hoje não regulamentado, é condicionado e até mesmo *vedado*, em alguns casos, dada a necessidade de garantir a prestação de serviços essenciais e a atuação em caráter permanente das instituições públicas.

A reforma do atual governo, ao contrário, tem por objetivo reduzir o prêmio salarial do servidor, reduzindo jornada e salário, e suspendendo promoção e reajuste, que é mera reposição de poder de compra do salário.

A proposta sob discussão passa pela premissa de que os salários iniciais são exageradamente elevados frente ao setor privado, o que é uma meia-verdade, dado que tais comparações devem levar em conta situações específicas, e o fato de, no longo prazo, as tabelas salariais sofrem períodos de profunda depressão. Assim, ao longo da “carreira”, são muitos os períodos de “vale” e poucos os períodos de “pico” salarial. Comparar médias salariais de servidores públicos entre si ou com a média salarial do mercado não é um argumento honesto, dadas as disparidades de composição das forças de trabalho nos três níveis de governo, suas condições

de trabalho e níveis de qualificação. Disparidades, por certo, existem dentro do próprio serviço público, mas elas resultam antes das falhas de formulação e implementação de uma política remuneratória permanente, ou até mesmo do descumprimento de regras vigentes, do que de limitações ou obrigações constitucionais, ou de características intrínsecas do setor público.

Não se pode, porém, ignorar o fato de que a inadequada solução do problema da aplicação do “teto” remuneratório tem causado desgastes à imagem dos servidores. Apesar de há 22 anos a Constituição definir com maior clareza e precisão tetos remuneratórios, sendo a remuneração dos Ministros do STF o teto absoluto de remuneração do servidor público, por ser a mais alta função a que um servidor de carreira pode legitimamente aspirar, essa questão ainda está pendente de regulamentação, com a ausência de critérios para o pagamento de vantagens *extratexto*, de caráter indenizatório, e a rotineira busca de “brechas” que permitem pagamentos exagerados, sempre justificados em interpretações criativas da legislação<sup>11</sup>.

## 5. Desenvolvimento na Carreira (Progressão e promoção)

Conceitualmente, a progressão e promoção são inerentes à própria definição de “carreira” no serviço público, e uma forma de incentivo ao desenvolvimento profissional do servidor, que se materializa mediante capacitação, acúmulo de competência e

---

10 No julgamento do RE 565089, em 25.09.2019, o STF adotou o entendimento, por maioria de votos, de que, não obstante o disposto no art. 37, X da CF, o Poder Executivo não é obrigado a conceder revisões gerais anuais no vencimento de servidores públicos. Para descumprir a norma, porém, o chefe do Executivo deve apresentar uma justificativa ao Legislativo. A tese de repercussão geral então firmada foi assim definida: “O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do art. 37 da CF/1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, se pronunciar, de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais não propôs a revisão”.

11 Ver SANTOS, L. A. O teto remuneratório na Constituição Federal e sua regulamentação: finalmente a chance de sua implementação? Disponível em <https://politicapublica.wordpress.com/2018/11/20/o-teto-remuneratorio-na-constituicao-federal-e-sua-regulamentacao-finalmente-a-chance-de-sua-implementacao/>

avaliação de desempenho.

A progressão se caracteriza pela passagem do servidor para o padrão imediatamente superior dentro da classe ou categoria de seu cargo ou carreira, enquanto a promoção se caracteriza pela passagem do servidor de uma classe ou categoria para uma classe ou categoria imediatamente superior do cargo ou carreira. Em carreiras estruturadas em padrões, o percurso de todas as referências que integram a classe é pressuposto para que possa ocorrer a promoção.

A progressão e a promoção acontecem com a mudança de um nível ou padrão para outro dentro da tabela de remuneração do cargo ou carreira, porém sem permitir a mudança de cargo. Algumas carreiras são compostas por classes com denominações diferentes, mas que integram, como tal, a mesma carreira. Daí não ser admissível que haja ingresso direto em cargo final da carreira, e o ingresso sempre se dará, por concurso, na *classe inicial* da mesma. A promoção para classes superiores, é a única hipótese de provimento derivado constitucionalmente admitida, ou de mudança de cargo admissível sem a realização de novo concurso. A investidura em cargo de outra carreira, ainda que com igual nível de qualificação ou remuneração, requer a aprovação previa em concurso público.

O número de classes ou categorias e, dentro delas, o número de níveis ou de padrões da tabela de remuneração do cargo deve ser o suficiente para permitir a evolução em seu interior, sob pena de completo desestímulo do servidor. Assim, a tabela não deve ser tão curta que o servidor chegue ao último nível com menos de metade do tempo de contribuição exigido para aposentadoria nem tão longa que não consiga chegar ao final antes da inatividade.

Tradicionalmente, a progressão entre padrões ou referências exige um tempo de

exercício de 12 a 18 meses; a promoção, comumente, depende do cumprimento 4 ou 5 padrões numa mesma classe. Assim, uma carreira composta por 20 padrões, divididos em 4 classes, determinaria um *mínimo* de 20 anos para o seu percurso, podendo chegar a 30 anos ou mais.

A progressão e a promoção, pelo menos no plano teórico, não devem ser automáticas, por tempo de serviço, mas condicionadas a desempenho e qualificação, até porque devem estar vinculadas ao mérito. Isto, entretanto, não autoriza a condicioná-la ao conceito de produtividade, uma visão mais adequada ao setor privado. Não se trata de reconhecer, assim, que o servidor é “improdutivo”, mas que o seu desempenho deve ser aferido não em bases quantitativas ou resultados materialmente mensuráveis, mas, muitas vezes, a partir de *valores*, como a prevenção ou eliminação de riscos sociais.

A adoção de mecanismos adequados de avaliação, com critérios justos e transparentes, é fundamental para que não haja favorecimentos, nem perseguições. O servidor, ao longo da Carreira, não deve estar preocupado em agradar o Chefe, mas em cumprir as suas atribuições com zelo, probidade, eficiência, regularidade e competência. Assim, deve ser protegido de situações em que, para honrar a sua missão, deve até mesmo *contrariar* seus superiores, principalmente quando enfrentar situações de irregularidade ou improbidade.

## 6. Estabilidade

Ao ingressar na Carreira pública, o servidor efetivo passa a cumprir um estágio probatório, que é o período durante o qual sua aptidão para o cargo deve ser aferida. Segundo o art. 41 da Constituição, ao longo de 3 anos de estágio probatório o servidor deve ser objeto de avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

A ausência de regulamentação desse dispositivo ainda hoje faz com que, em grande parte dos casos, a estabilidade seja adquirida por mero decurso de prazo. Assim, é um instituto que ainda não foi adequadamente disciplinado, o que leva ao seu descrédito.

Uma vez estável, o servidor não pode ser demitido livremente. Segundo a Constituição, porém, ele não é *indemissível*.

O servidor público estável pode perder o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado, decorrente da condena-

ção por crimes ou atos de improbidade, por exemplo, e, também, por infrações administrativas, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa. E mesmo depois de aposentado pode ser punido com a *cassação de aposentadoria*.

Além disso, ele também pode ser desligado por desempenho insuficiente, aferido mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. Passados 22 anos da vigência da EC 19/98, porém, também esse instituto não foi regulamentado, e as proposições discutidas pelo Legislativo, como o PLS 116/2017, não lograram consenso suficiente para sua aprovação, dadas as suas fragilidades conceituais.

Apesar dos diversos problemas que dificultam a aplicação desses institutos, segundo dados apurados pela Controladoria-Geral da União, entre 2003 e 2019, nada menos do que 7.900 servidores estatutários foram punidos com a perda do cargo:

Fundamento*	2003 a 2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Ato Relacionado à Corrupção	3.081	363	332	344	336	423	322	<b>5.201</b>
Abandono de Cargo, Inassiduidade ou Acumulação Ilícita de Cargos	1.024	126	138	158	125	161	161	<b>1.893</b>
Proceder de Forma Desidiosa	137	11	9	10	19	21	22	<b>229</b>
Participação em Gerência ou Administração de Sociedade Privada	51	3	15	2	6	6	5	<b>88</b>
Outros	279	44	46	36	20	32	32	<b>489</b>
<b>Total</b>	<b>4.572</b>	<b>547</b>	<b>540</b>	<b>550</b>	<b>506</b>	<b>643</b>	<b>542</b>	<b>7.900</b>

Fonte: Controladoria-Geral da União. <http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>

Por fim, na forma do art. 169 da CF, o servidor estável poderá ser demitido se houver excesso de despesas com pessoal, que não possa ser superado por meio de medidas como a redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança e a exoneração dos servidores não estáveis. Nesse caso, o ser-

vidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

Desde 1998, quando essa possibilidade foi inserida na Carta Magna, nunca ocorreu a

demissão de servidores estáveis, até porque, na esfera Federal, a despesa com pessoal tem se situado em patamar bastante inferior ao máximo permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Em 2019, a despesa com pessoal atingiu na União apenas 35% da receita corrente líquida, ou 58,3% do limite previsto. No nível dos Estados, em 2019, 4 Estados (Acre, Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Mato Grosso) ultrapassaram o limite de despesas com pessoal; outros 2 (Paráíba e Goiás) ultrapassaram o limite prudencial. Outros 14 Estados dispenderam mais de 50% da sua receita corrente líquida com pessoal<sup>12</sup>. Assim, se a situação não for superada mediante aumentos de arrecadação ou redução da despesa total, alguns entes poderão vir a ser obrigados a adotar essa medida extrema.

Todavia, nenhuma dessas possibilidades afasta a necessidade ou a indispensabilidade da estabilidade, que é uma medida de proteção do servidor contra o arbítrio, a corrupção e o patrimonialismo. A estabilidade é essencial para a preservação da integridade pública, protegendo o servidor de pressões indevidas e conferindo-lhe meios para cumprir o seu papel sem o temor de retaliações. Ainda que ela não seja proteção absoluta, ela preserva o servidor da perda do cargo, e permite que, até mesmo, possa valer-se de outras garantias legais para enfrentar arbitrariedades.

Assim como o art. 116, VI da Lei nº 8.112, de 1990, que é o Estatuto do Servidor, prevê que o servidor tem o dever de “levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração”, a mesma lei prevê no seu art. 126-A que “nenhum servidor poderá ser responsabilizado

civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública.”

Sem a garantia da estabilidade, o servidor se torna refém dos dirigentes políticos, que têm atuação transitória e orientada por interesses de curto prazo. Embora seja sujeito à autoridade do governante eleito e de seus Ministros de Estado e dirigentes superiores, mais do que um cumpridor de ordens, o servidor precisa ser, muitas vezes, um guardião do interesse público, que transcende a duração de um governo.

## 7. Aposentadoria

A aposentadoria representa duas situações: ela segue o “ápice” da carreira, e, muitas vezes, vem após o cumprimento de uma longa jornada, que pode ultrapassar, facilmente, 35 anos de atividade. Mas ela é, também, um instrumento de renovação do serviço público, permitindo que, cumpridas as condições para tanto, novos servidores substituam aqueles que já deram a sua contribuição e fazem jus ao merecido repouso ou redirecionamento de suas atividades para a vida em família ou outras de seu interesse.

A gestão desse processo de renovação é quase sempre negligenciada; o servidor que deixa o cargo, ao se aposentar, raramente transmite a outro as experiências que adquiriu ao longo da carreira.

As políticas de recursos humanos ou de gestão de pessoas no serviço público brasileiro nunca se preocuparam em preparar o

---

12 Ver SANTOS, L. A. Por que a redução salarial dos servidores é um tiro no pé. Disponível em <https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniaio/forum/por-que-a-reducao-salarial-dos-servidores-e-um-tiro-no-pe/>

servidor para a inatividade, fato que tem levado ao adoecimento de muitos servidores após se aposentarem. Isso precisa ser urgentemente corrigido, especialmente após a nova reforma da previdência que ampliou a permanência do servidor em atividade.

A aposentadoria do servidor corresponde ao fechamento de ciclo da vida, que deve se encerrar com muita dignidade, e ao início de outro, que deve ser vivido com muito prazer. Isso requer, no primeiro caso, uma preparação para a inatividade, e no segundo, uma remuneração que mantenham o poder de compra anterior, afinal se trata do coroamento de toda uma trajetória funcional dedicada ao serviço público.

Muitos países adotam políticas públicas para assegurar dignidade ao idoso em atividade produtiva.

Com as recentes mudanças nas regras de aposentadoria, trazidas pela EC 103/2019, haverá um prolongamento ainda maior do tempo de permanência no cargo. O fim da aposentadoria integral aos 60 anos de idade, para o homem, e 55 para a mulher, trazido pela EC 41/2003, foi agravado com a elevação da idade para 65 e 62 anos, com regras de cálculo de proventos que exigirão pelo menos 40 anos de contribuição para a integralização da média remuneratória de toda a vida profissional. Assim, para evitar o rebaixamento de renda na aposentadoria, ou mesmo para adquirir o direito, o servidor terá que trabalhar muito mais.

Segundo Ana Amélia Camarano<sup>13</sup>, o aumento da idade mínima, que leva à permanência do trabalhador por mais tempo no mercado de trabalho, exigirá políticas públicas de: a) inclusão digital, b) capacitação continuada, c) saúde ocupacional, d) adaptações no local de trabalho como cargos e horários flexíveis,

e) redução de preconceitos com relação ao trabalho do idoso, e f) melhora no transporte público.

Essa necessidade decorrerá de um novo perfil de servidor, e de um novo perfil de sociedade, com maior proporção de idosos e demanda por serviços públicos.

Essa “transição demográfica” será o grande desafio do Século XXI, mas também é vista como uma “oportunidade”, na medida em que, nos próximos anos, poderá haver um grande número de aposentadorias no serviço público. Essa situação permitirá, na visão reformista, uma “renovação” do serviço público, em bases distintas das que até aqui orientaram a sua composição.

As vagas decorrentes, na perspectiva do governo, não serão integralmente preenchidas; grande parte das tarefas será exercida por aplicativos, inteligência artificial e autosserviço, e os novos servidores a serem recrutados deverão adequar-se a um novo perfil, onde as garantias tradicionais, a “rigidez” do sistema de carreiras, das regras de desenvolvimento e remuneração, estarão em xeque.

Mesmo nesse novo desenho, que ainda não está claramente definido, e que não se sabe se responderá, efetivamente, às necessidades da sociedade da informação, as políticas de gestão deverão estar preparadas para gerir os processos de trabalho considerando os efeitos da aposentadoria como última etapa do ciclo laboral.

---

13 CAMARANO, A. Perspectivas de Crescimento da População Brasileira e Algumas Implicações. In CAMARANO, Ana Amélia (Org.) Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento? Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

## Considerações finais

Qualquer reforma administrativa digna desse nome deve estabelecer como premissa o atendimento adequado às necessidades da população por serviços públicos de qualidade e para tanto não pode prescindir de uma máquina pública com servidores organizados em carreira, com remuneração adequada e estabilidade para desenvolver suas habilidades, sem estar sujeito a pressões ou

chantagens dos governantes de plantão.

A partir das noções que foram esboçadas, de forma simplificada, neste estudo, podemos sintetizar a discussão ora em curso na forma a seguir, considerando o que o atual marco constitucional e legal estabelece, o que o Governo pretende, a partir das declarações e documentos já divulgados, e o que julgamos serem as melhores formas de enfrentar esse debate:

CF e LEGISLAÇÃO EM VIGOR	PROPOSTA GOVERNO	O QUE DEVE SER FEITO
Concurso de provas ou provas e títulos como forma exclusiva de ingresso em cargos e empregos públicos permanentes.	Flexibilização do concurso, com possibilidade de concurso de títulos apenas, ou ingresso mediante processo seletivo simplificado.	Manter a regra atual e regulamentar o instituto do concurso público, de modo a assegurar maior aderência entre candidatos aprovados e perfis desejados.
Carreiras estruturadas com base em atribuições; promoção classe a classe dentro da mesma carreira, respeitada a identidade atributiva, como única forma de provimento derivado admitida. Vedação de concursos internos.	Modelos mais amplos de carreiras, facilitando mobilidade entre elas e mecanismos de promoção interna mais flexíveis. Redução radical do número de carreiras existentes.	Manter a regra atual. O desenho de carreiras poderá ser simplificado, com a adoção de cargos com atribuições mais amplas, mas sem prejuízo do princípio da especialidade. Carreiras devem ter identidade profissional e conteúdos atributivos que permitam a seleção para cargos específicos quando necessário.
Promoção e progressão na carreira com base no tempo de serviço, qualificação e avaliação de desempenho. Não há critérios para fixar o tempo de percurso mínimo na carreira.	Alongar curso das carreiras para que ninguém chegue ao final da carreira antes de 25 anos. Restringir direito a progressão e promoção. Suspender progressões em caso de déficit público	Fixar cursos de carreira que permitam chegar ao final de carreira após 15 ou 20 anos. Regulamentar desenvolvimento das carreiras associado a avaliação do mérito a cursos de aperfeiçoamento.



Criação de escolas de Governo para formação e aperfeiçoamento dos servidores. Vinculação da promoção a cursos de aperfeiçoamento.	Não há menção ao tema. Tendência a converter escolas de governo em instituições acadêmicas.	Manter a regra constitucional, regulamentar processos de formação e aperfeiçoamento e valorizar escolas de Governo. Orientar formação e aperfeiçoamento para a solução de problemas concretos da gestão pública.
Regime jurídico único para todos os servidores	Fim do RJU. Instituição de múltiplos regimes de contratação. Regime estatutário limitado a carreiras exclusivas de Estado.	Manter regime estatutário para servidores de carreiras exclusivas e de atividades acessórias a elas. Permitir a introdução do regime de emprego em atividades hoje sujeitas a terceirização.
Contratação temporária para necessidades de excepcional interesse público	Ampliar possibilidades de contratação temporária (e.g. MPV 922)	Manter a regra constitucional atual e revisar legislação, já excessivamente permissiva.
Estabilidade após 3 anos, condicionada a avaliação do desempenho suficiente	Criação de regime de ingresso com status de <i>trainee</i> por 3 anos, e estabilidade apenas após 5 ou 10 anos de serviço após efetivação.	Manter a regra em vigor. Regulamentar a avaliação de desempenho para fins de aquisição da estabilidade.
Demissão do servidor estável condicionada a insuficiência de desempenho, prática de crimes ou má conduta do servidor.	Regulamentação da demissão por insuficiência de desempenho de forma flexível, aumentando o poder das chefias.	Regulamentação da demissão por insuficiência de desempenho com base em critérios transparentes e com direito a recurso.
Irredutibilidade remuneratória	Permitir redução de salários em caso de déficit público ou excesso de despesas.	Manter a regra atual.
Teto remuneratório com base na remuneração do Min do STF, excluídas parcelas indenizatórias	Regulamentar de forma restritiva exceções ao teto remuneratório. Adotar controle rigoroso de situações de acumulação de cargos.	Regulamentação do teto para eliminar absurdos e burlas, mas assegurando direito a parcelas indenizatórias.

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

A síntese acima já evidencia a complexidade do problema, e a diversidade de alternativas para seu enfrentamento. O objetivo, porém, não pode ser outro, senão assegurar ao Estado, e por conseguinte ao cidadão, meios para ser eficiente, mas sobretudo eficaz, efetivo, *responsivo* e *responsável*.

É preciso preservar um Estado capaz, responsivo, dotado de meios para responder, com agilidade e segurança, aos desafios da governabilidade e da governança, formulando e implementando políticas, ou coordenando e gerindo parcerias com a sociedade, a partir da noção de que sua *ausência* não poderá jamais ser suprida pela “mão invisível” do mercado, como mostra

atual crise causada pela pandemia do Coronavírus, em todo o mundo.

Nessa perspectiva, em lugar do desmonte dos serviços e perseguição aos servidores, a sociedade exige medidas de profissionalização e valorização dos serviços e dos servidores públicos, de um lado, com políticas públicas que protejam os mais vulneráveis, e, de outro, com políticas de recursos humanos ou de gestão de pessoas que contemplem todo o ciclo laboral.

Uma política de recursos humanos ou de gestão de pessoas que deseje um serviço público eficiente, eficaz e efetivo, requer ações integradas e articuladas de todas as fases de

ciclo laboral, que, conforme detalhado neste texto, inclui a seleção, a capacitação, a alocação, a remuneração, a progressão e a promoção, a estabilidade até a aposentadoria.

Mas ela não pode prescindir de *valores* tais como ética, equidade, orientação para o cidadão e a sociedade, integridade e responsabilidade. O servidor não é “senhor”, nem “mestre” da sociedade, mas como diz o nome, está a seu serviço. Mas por estar investido numa missão, ele tem também a responsabilidade de ajudar a conduzir os negócios públicos, a orientar a própria ação do Estado e, sobretudo, agir em seu nome. O servidor é a *personificação* do Estado.

Essa “máquina” que é a Administração Pública é muito mais do que as “peças” que as compõem. Ela tem uma cultura, um *ethos* e um papel social. Mais do que ser, como apontava Max Weber, um instrumento a serviço do capitalismo, ou como apontava Marx, a serviço da burguesia, o servidor público do Século XXI é, na verdade, uma expressão da democracia, visto que a composição do serviço público, recrutado meritocraticamente, é o meio mais adequado para a constituição de uma “burocracia representativa”, que espelhe a composição da própria sociedade.

Ela não é mais um espaço “elitizado”, e políticas de ação afirmativa poderão ter forte impacto na sua democratização, a exemplo da Lei de Cotas (Lei nº 12.990, de 2014), que reserva aos negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, pelo prazo de 10 anos, que vem sendo replicada em todos os níveis da Federação.

Promover a implementação de uma burocracia meritocrática é essencial para que o Estado supere a fase predatória. Como apontam autores como Peter Evans<sup>14</sup>, o recrutamento meritório e uma carreira de longo prazo criam um compromisso e um sentido de coerência corporativa. E permitem que o Estado seja conectado aos principais atores sociais, cabendo aos seus servidores, ou “burocracia autônoma” atuar com vistas ao interesse da sociedade e promover o desenvolvimento, conectando o Estado com a sociedade. E, como apontam, entre outros, Rauch e Evans<sup>15</sup>, Estados que contam com um serviço público profissionalizado e meritocrático tem melhor capacidade de promover o desenvolvimento econômico e apresentar soluções para os problemas sociais.

Daí não ser admissível, ou aceitável, que o servidor público se torne a cobaia de experimentos privatistas, ou que seja despedido de quaisquer capacidades ou prerrogativas para exercer a sua função, em um ambiente altamente politizado, sujeito a orientações muitas vezes confusas ou conflitantes, missões muitas vezes intangíveis, e cujos resultados não podem ser medidos pela eficiência ou pela busca do lucro.

Reformar e modernizar o Estado e o servidor público, portanto, como tarefa permanente dos gestores públicos, requer mais do que fórmulas matemáticas, mas clareza de propósitos e honestidade de objetivos. Caso contrário, o fracasso é inevitável e os prejuízos para a sociedade, enormes.

---

14 EVANS, Peter. *Autonomia e Parcerias: Estados e Transformação Industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

15 RAUCH, James. E. & EVANS, Peter B. *Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries*. *Journal of Public Economics* 75 (2000) 49 –71. Ver, também, DAHLSTRÖM, C; LAPUENTE, V. & TEORELL, J. (2011) *Dimensions of bureaucracy II: A cross-national dataset on the structure and behaviour of public administration*. QoG WORKING PAPER SERIES 2010:6. THE QUALITY OF GOVERNMENT INSTITUTE - Department of Political Science. University of Gothenburg, July 2011.

# 15 A Regulamentação do Direito de Negociação Coletiva e de Greve no Setor Público

Regina Coeli Moreira Camargos<sup>1</sup>

## 1. Introdução

O atual governo pretende enviar ao Congresso Nacional uma proposta de Reforma Administrativa em linha com as reformas realizadas desde 2016, após o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff.

Conforme o estudo “Reforma Administrativa do Governo Federal. Contornos, Mitos e Alternativas”, elaborado pela Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público, com apoio de diversas entidades do funcionalismo federal e da sociedade civil, os principais elementos dessa reforma são a redução do tamanho e do papel do Estado na economia e na proteção social e a compressão do gasto público.<sup>2</sup> Esses elementos também estão presentes na Reforma Trabalhista (Lei 13.467/17), na Emenda Constitucional 95 (“Teto de Gastos”) e na Reforma da Previdência (Emenda Constitucional 103), recentemente aprovada.

Quanto à Reforma Trabalhista, as ideias centrais foram reduzir a regulação estatal e sindical das relações de trabalho, ampliar o poder empresarial para definir os parâme-

tros de contratação, gestão, remuneração e dispensa dos empregados e reduzir os custos das empresas com a folha de pagamentos. Tais ideias, de algum modo, estão contidas, também, na proposta de Reforma Administrativa que o governo pretende encaminhar ao Congresso Nacional, de acordo com o estudo supra citado, que nela identificou quatro eixos estruturantes, a saber:

“1º) 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 se 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);

2º) flexibilizar a estabilidade dos servidores, mediante uma nova regulamentação da dispensa por insuficiência de desempenho (PLS 116/2017);

1 Bacharel em Ciências Econômicas pela FACE/UFMG (1987), doutora em Ciência Política pela FAFICH/ UFMG (2008), pesquisadora em pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico no CESIT/ IE/ Unicamp (fevereiro 2019 a março de 2020). Economista do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE (1993 a 2018), com atuação nas áreas de negociação coletiva, educação e assessoria sindical e pesquisas relacionadas ao mundo do trabalho. Consultora de relações de trabalho. Autora do livro “Negociação Coletiva: trajetória e desafios” - Ed. RTM, Belo Horizonte, 2009. Link para acesso ao C. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1846541179701776>

2 Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público. Reforma Administrativa do Governo Federal. Contornos, Mitos e Alternativas. 1ª ed. – Brasília: FONACATE, 2019.

3º) enxugar radicalmente o número de carreiras: reduzir o número de carreiras do Executivo, das cerca de 310 atuais para 20 ou 30; centralizar a gestão do RH, ampliando a disciplina sobre a força de trabalho; facilitar a mobilidade entre órgãos;

4º) 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).”<sup>3</sup>

Os quatro eixos revelam que “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 aperfeiçoarem, a administração governamental<sup>4</sup>”.

O quarto eixo, a exemplo do que foi feito na Reforma Trabalhista, explicita o objetivo de dificultar a organização dos servidores federais e a atuação de suas entidades representativas. Caso seja contemplado na Reforma Administrativa, haverá completa reversão dos esforços que vinham sendo realizados, desde o início da década de 2000, pelas entidades representativas do funcionalismo federal e por parlamentares de diversos partidos políticos, para regulamentar plenamente os direitos sindicais dos servidores, cujos fundamentos foram delineados no Artigo 37, incisos VI e VII da Constituição Federal de 1988.

Apesar de mencionar expressamente os direitos de livre associação sindical e de greve

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

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

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

Esta Nota Técnica compreende que a regulamentação do direito de negociação e greve no setor público é parte essencial de uma

3 Idem, p. 10-11

4 Idem, p.11

proposta democrática e republicana de Reforma Administrativa, que vise ao aprimoramento da gestão pública.

Seu objetivo é oferecer subsídios às entidades que compõem o Fórum Nacional das Carreiras Típicas de Estado – FONACATE -, para a formulação de propostas alternativas ao viés fiscalista e autoritário que deve caracterizar a proposta do governo.

A Nota Técnica será estruturada em três partes.

Na primeira, serão discutidas as especificidades da negociação coletiva e da greve no setor público e as controvérsias existentes sobre a constitucionalidade do direito de negociação dos servidores.

Na segunda, serão apresentados os projetos recentes de regulamentação do direito de negociação coletiva e greve no setor público, entre eles a Proposta de Emenda Constitucional (PEC 196/19), que trata da Reforma Sindical. Será também apresentada a proposta de regulamentação da Convenção 151 da OIT formulada pelas Centrais Sindicais, em 2012.

Na última parte serão indicados alguns elementos para a elaboração de propostas para a regulamentação do direito de negociação coletiva e greve no setor público, à luz dos projetos que atualmente tramitam no Parlamento sobre o tema.

## **2. O Direito de Negociação Coletiva e de Greve no Setor Público: especificidades e controvérsias.**

### **2.1 Especificidades da negociação coletiva e da greve no setor público.**

Como dito, a legislação sindical brasileira não prevê explicitamente o direito de negociação coletiva aos servidores públicos, embora tenha estendido a eles, com a Constituição de 1988, o direito de sindicalização e de greve, esse último ainda não regulamen-

tado.

Esse vácuo legal não impediu que os servidores, em todas as esferas - federal, estaduais e municipais -, realizassem negociações coletivas e movimentos grevistas. Entretanto, tornou esses processos excessivamente conflituosos e morosos, com consequências danosas para os servidores e a sociedade - especialmente sua parcela mais vulnerável.

Ademais, ensejou distorções nos processos habituais de negociação coletiva que, na maioria dos casos, foram precedidos da deflagração de greves, muitas vezes prolongadas, como forma de pressão para a simples abertura das negociações. Tal fato mostra que a ausência de regulamentação do direito de negociação coletiva e de greve gera tensões desnecessárias na relação trabalhista entre o Estado e os servidores, comprometendo-se, dessa forma, a gestão pública.

Há, certamente, várias especificidades nas relações trabalhistas entre os servidores e entes públicos, que tornam mais complexa a tarefa de regulamentação do direito de greve e negociação. Entre elas, destacam-se:

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

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

o Poder Executivo tem que observar os dis-

positivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em 2.000 (Lei Complementar 101), que prevê rígidos limites para o gasto com o funcionalismo público, que, no caso dos Estados e Municípios, não pode superar 60% da Receita Corrente Líquida e, no âmbito da União, 50% da RCL<sup>5</sup>;

a Emenda Constitucional 95 (Teto de Gastos) adicionou restrições às possibilidades de negociação dos servidores no tocante aos reajustes remuneratórios, ao congelar os gastos públicos por 20 anos. A chamada “PEC Emergencial”, por sua vez, dificultará ainda mais a negociação sobre questões que envolvam qualquer aumento de despesa;

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

Adicionalmente, cabe considerar em qualquer proposta de regulamentação da negociação coletiva e da greve no setor público as seguintes questões:

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

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

há disputas entre os diversos órgãos e carreiras nas diversas esferas do Poder Executivo pela apropriação da cota orçamentária

relativa à remuneração, o que torna bastante complexa a elaboração de pautas comuns e formação de consensos políticos. A pulverização de interesses e demandas entre categorias e entidades representativas dificulta a unificação dos processos de negociação e mobilização. Portanto, o instituto da data-base existente na negociação coletiva dos trabalhadores na iniciativa privada dificilmente se aplicaria à realidade dos servidores.

Em relação ao direito de greve, as especificidades se relacionam basicamente às noções de “atividades essenciais” e “necessidades inadiáveis”. Em se tratando de serviços prestados e atividades realizadas pelo Estado, pode-se dizer, em tese, que quase todos se encaixam nessas noções. Os que criticam esse direito baseiam-se na visão estreita de que uma greve de servidores entraria em conflito com a própria missão do setor público para com a sociedade.

Com base nessa visão, o direito de greve foi negado aos servidores por muitas décadas pela legislação constitucional e ordinária. Entretanto, a Constituição Federal de 1988 estendeu esse direito aos servidores, deixando sua regulamentação para a lei ordinária.

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

---

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

Tais questões devem ser contempladas em qualquer proposta de regulamentação do direito de greve no setor público.

## 2.2 As controvérsias sobre a negociação coletiva e a greve no setor público.

### 2.2.1 A regulamentação da negociação coletiva.

A regulamentação da negociação coletiva no setor público também suscita um rumoroso debate jurídico sobre sua constitucionalidade<sup>6</sup>. A Lei 8.112/1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores federais, aludiu à possibilidade de negociação coletiva para esses trabalhadores. Entretanto, a maioria dos ministros do STF se manifestou, em 1992, pela procedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI- 492), requerida pelo então Procurador Geral da República (PGR), Aristides Junqueira Alvarenga, contra as alíneas “d” e “e” do Art. 240 da referida Lei, cujo conteúdo é o seguinte:

“Art. 240 - Ao servidor público civil é assegurado, nos termos da Constituição Federal, o direito à livre associação sindical e os seguintes direitos, entre outros, dela decorrente:

- a) .....
- b) .....
- c) .....
- d) de negociação coletiva;

e) de ajuizamento, individual e coletivamente, frente à Justiça do Trabalho, nos termos da Constituição Federal. (Brasil, Lei 8.112, 1990).”

O PGR alegou que esses dispositivos contrariavam os artigos 37, 41 e 114 da Constituição Federal<sup>7</sup> e argumentou que: a) o direito de negociação coletiva previsto na Lei nº 8.112/90 era “incompatível com a sistemática adotada pela Constituição Federal, principalmente quanto ao disposto nos seus artigos 37 a 41, já que qualquer vantagem atribuída ao servidor há de ser conferida por lei”; b) no que se refere à competência da Justiça do Trabalho para o julgamento de dissídios individuais e coletivos de servidores não regidos pela CLT, argumentou que o STF já havia decidido que o Artigo 114 da Constituição Federal “apenas diz respeito aos dissídios pertinentes (...) ao pessoal regido pela Consolidação das Leis do Trabalho.”<sup>8</sup>

Apenas o ministro Marco Aurélio Mello julgou improcedente a ADI 492. Em seu voto, o ministro declarou:

“O que se mostra paradoxal é a existência de norma constitucional expressa prevendo a sindicalização e, mais do que isto, o direito à greve, para, a seguir, em interpretação de preceito constitucional diverso, dizer-se que o Estado está protegido pela couraça da proibição de dialogar, ainda que objetivando o envio de projeto ao Legislativo, para que este, na voz abalizada dos representantes

6 Uma análise detida sobre a questão da (in)constitucionalidade da negociação coletiva no setor público consta em: Vieira Junior, R.J.A. A constitucionalidade da negociação coletiva no setor público brasileiro. Textos para Discussão 135, agosto/2013. Senado Federal. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa.

7 Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade (...).”

Art. 41. São estáveis, após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público.

Art.114. Compete à Justiça do Trabalho conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre trabalhadores e empregadores, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União, e, na forma da lei, outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, bem como os litígios que tenham origem no cumprimento de suas próprias sentenças, inclusive coletivas.

8 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 492-1. Distrito Federal. Pp. 81 e 82. <http://redir.stf.jus.br/paginador-pub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266382>



dos Estados - os Senadores - e do povo - os Deputados, diga da procedência do que reivindicado e negociado, não só considerados os interesses coletivos dos servidores, como também os da sociedade como um todo.”<sup>9</sup> (grifos da autora)

Da leitura completa do voto do ministro Marco Aurélio,<sup>10</sup> é possível vislumbrar as linhas gerais de uma “regulamentação temperada” do direito de negociação coletiva para os servidores públicos que contemplasse as previsões constitucionais ( artigos 37, 41 e 1140) e infraconstitucionais (Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Orçamentária Anual e outras que estabelecem parâmetros legais para revisão dos valores das remunerações dos servidores). Ou seja, o direito de negociação coletiva dos servidores deveria ser garantido e regulamentado, embora de uma forma diferente dos trabalhadores na iniciativa privada. Essa interpretação foi considerada em diversos projetos de lei que trataram do tema ao longo da década de 2.000, que serão analisados na próxima seção.

Em 2003, o STF consolidou seu entendimento sobre a matéria em questão ao editar a Súmula 679, segundo a qual,

“A fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva.”<sup>11</sup>

A despeito disso, o Executivo federal instituiu, naquele mesmo ano, a Mesa Nacional Permanente de Negociação (MNPN) com a representação sindical dos servidores federais, coordenada pela Secretaria de Recursos

Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Os resultados dos processos de negociação ocorridos na MNPN foram formalizados em Termos de Acordo, que eram documentos que “consolidam entendimentos construídos em processos de negociação realizados entre Governo Federal e Organizações Sindicais representativas das categorias de servidores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com o compromisso de serem encaminhados por meio de Projeto de Lei<sup>12</sup>”.

A instituição desse mecanismo de negociação com os servidores federais foi formalizada num protocolo que apresenta as justificativas para sua criação, seus princípios fundamentais e o objeto da negociação. Quanto a esse último aspecto, dadas as restrições colocadas pela ADI 492 e pela Súmula 679, foi definido genericamente como “a busca de soluções negociadas para os interesses manifestados por todas as partes e a celebração de acordos que externem as conclusões dos trabalhos, comprometendo-se cada uma delas com o fiel cumprimento do que for acordado, respeitados os princípios constitucionais que regem a Administração Pública.”<sup>13</sup>

Tendo em vista também as restrições impostas pelas referidas ADI e Súmula, o protocolo afirma que a Mesa Nacional Permanente de Negociação se apoia nos seguintes princípios e garantias constitucionais:

1) Da legalidade, segundo o qual faz-se necessário o escopo da lei para dar guarida às ações do administrador público;

---

9 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 492-1. Distrito Federal. P. 14 <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266382>

10 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 492-1. Distrito Federal. P.12 a 23 <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266382>

11 <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=3632>

12 <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/relacoes-de-trabalho/termos-de-acordo>

Em maio de 2016 foi celebrado o último Termo de Acordo entre governo e entidades nacionais de servidores, logo após a Câmara dos Deputados aprovar a admissibilidade do processo de *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff.

13 <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/relacoes-de-trabalho/mesa-nacional-de-negociacao-permanente>

2) Da moralidade, por meio do qual se exige probidade administrativa;

3) Da impessoalidade, finalidade ou indisponibilidade do interesse público, que permitem tão somente a prática de atos que visem o interesse público, de acordo com os fins previstos em lei;

4) Da qualidade dos serviços, pelo qual incumbe à gestão administrativa pública preceito constitucional da eficiência, conceito que inclui, além da obediência à lei, a honestidade, a resolutividade, o profissionalismo e a adequação técnica do exercício funcional no atendimento e na qualidade dos serviços de interesse público;

5) Da participação, que fundamenta o Estado Democrático de Direito e assegura a participação e o controle da sociedade sobre os atos de gestão do governo;

6) Da publicidade, pelo qual se assegura a transparência e o acesso às informações referentes à Administração Pública;

7) Da liberdade sindical, que reconhece aos sindicatos a legitimidade da defesa dos interesses e da explicitação dos conflitos decorrentes das relações funcionais e de trabalho na Administração Pública, assegurando a livre organização sindical e o direito de greve aos servidores públicos, nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil.<sup>14</sup>

O protocolo destacava também que um dos objetivos da MNPM era a “elaboração e a regulamentação legal de um sistema de negociação permanente”<sup>15</sup>, ou seja, pretendia-se, no âmbito desse mecanismo de negociação, debater e propor a regulamentação do direito de negociação coletiva dos servidores.

Tendo em vista esse objetivo, os então deputados federais Maurício Rands (PT/PE), Roberto Gouveia (PT-SP) e Cláudio Vignatti (PT-SC) apresentaram o Projeto de Lei

2.693/2003, que criava o Sistema Democrático de Negociação Permanente (SINP) e as Mesas de Negociação Permanente. Em sua Exposição de Motivos, o PL 2.693 tecia os seguintes argumentos:

“A Constituição Federal de 1988 assegurou aos servidores públicos os mais radicais instrumentos de defesa de interesses corporativos: a organização sindical e o direito de greve. Ao assegurar esses direitos, o legislador constituinte reconheceu a legitimidade dos conflitos decorrentes das relações de trabalho no setor público, disponibilizando instrumentos democráticos universais de defesa de interesses dos assalariados. Por outro lado, face a natureza das suas atividades que, em síntese, destinam-se a assegurar direitos fundamentais de cidadania, há que se entender o exercício dos direitos sindicais dos servidores públicos no contexto mais amplo que envolve o caráter democrático do Estado brasileiro e os interesses públicos indisponíveis visados constitucionalmente pela administração pública. É nesse contexto que se insere a presente contribuição que, se efetivada, preencherá um vácuo jurídico decorrente de interpretações restritivas quanto à aplicação do instituto da negociação coletiva no setor público. Tais interpretações ferem o princípio elementar de direito segundo o qual quem pode o mais pode o menos. Com efeito, como podem os servidores públicos instituir pessoas jurídicas de natureza específica (sindicatos), arrecadar fundos, descontar mensalidades em folhas de pagamento e licenciar dirigentes para desenvolver atividades sindicais, onde se inclui o direito de greve, sem terem acesso à negociação com a contraparte? Deve prevalecer a lógica do confronto em detrimento da tentativa de composição dos conflitos? Não se observaria aqui o princípio administrativo da razoabilidade?”

14 <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/relacoes-de-trabalho/mesa-nacional-de-negociacao-permanente>

15 <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/relacoes-de-trabalho/mesa-nacional-de-negociacao-permanente>

Entendendo a negociação como prerrogativa inerente ao exercício da atividade sindical deve afigurar-se como parte constitutiva desse direito (...).<sup>16</sup>

Esse projeto tramitou até janeiro de 2007, quando foi arquivado.

É importante mencionar que a MNPM se inspirou na experiência bem sucedida e inédita do Sistema de Negociação Permanente da Prefeitura Municipal de São Paulo – SINP-PMSP - que vigorou durante a gestão da ex-prefeita Marta Suplicy (2001-2005).<sup>17</sup>

Os esforços para regulamentar a negociação no setor público ganharam novo alento em 2010, quando o Congresso Nacional ratificou a Convenção 151 e a Recomendação 159 da Organização Internacional do Trabalho – OIT -, aprovadas em junho de 1978 na 64ª Conferência Anual do órgão, que trata especificamente das relações de trabalho no setor público.<sup>18</sup>

Geralmente, as convenções da OIT são bastante genéricas, pois visam a abarcar contextos e realidades nacionais bastante diversas. Para que vigorem plenamente requerem regulamentação por meio de legislação nacional, embora definam parâmetros que devem ser observados na aplicação das normas e implementação dos direitos sobre as/os quais dispõem.

Cabe aqui destacar alguns artigos da Convenção 151 da OIT:

#### “Artigo 1

1. A presente Convenção aplica-se a todas as pessoas empregadas pelas autoridades

públicas, na medida em que não lhes sejam aplicáveis disposições mais favoráveis de outras convenções internacionais do trabalho.

2. A legislação nacional determinará o modo pelo qual as garantias previstas pela presente Convenção se aplicarão aos trabalhadores da Administração Pública de alto nível, cujas funções são normalmente consideradas de formulação de políticas ou de direção ou aos trabalhadores da Administração Pública cujas responsabilidades tenham um caráter altamente confidencial.

3. A legislação nacional determinará o modo pelo qual as garantias previstas pela presente Convenção se aplicarão às forças armadas e à polícia.

#### Artigo 2

Para os efeitos da presente Convenção, a expressão “trabalhadores da Administração Pública” designa toda e qualquer pessoa a que se aplique esta Convenção, nos termos do seu Artigo 1.

#### Artigo 3

Para os efeitos da presente Convenção, a expressão “organização de trabalhadores da Administração Pública” designa toda a organização, qualquer que seja a sua composição, que tenha por fim promover e defender os interesses dos trabalhadores da Administração Pública.

(...)

#### Artigo 6

1. Devem ser concedidas garantias aos re-

16 Projeto de Lei 2.693/2003. Pp 12 e 13

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=42E2FB23EAB042B4D42191E-7D10B4801.proposicoesWebExterno2?codteor=188186&filename=PL+2693/2003](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=42E2FB23EAB042B4D42191E-7D10B4801.proposicoesWebExterno2?codteor=188186&filename=PL+2693/2003)

17 Uma avaliação sobre essa experiência consta em:

- DIEESE. Projeto DIEESE-SINP/PMSP. Institucionalização do Sistema de Negociação Permanente da Prefeitura do Município de São Paulo - SINP/PMSP. Relatório III. Planejamento do Sistema de Negociação Permanente - 2004 SINP/PMSP. <https://www.dieese.org.br/relatoriotecnico/2004/planejamentoSistema.pdf>

18 Sobre a ratificação da Convenção 151 da OIT ver:

- DIEESE. As Relações de Trabalho no Setor Público: Ratificação da Convenção 151. Nota Técnica Nº 60. Fevereiro de 2008. <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2008/notatec60RatificacaoConvencao151.pdf>

presentantes das organizações reconhecidas de trabalhadores da Administração Pública, de modo a permitir-lhes cumprir rápida e eficientemente as suas funções, quer durante as suas horas de trabalho, quer fora delas.

2. A concessão dessas garantias não deve prejudicar o funcionamento eficiente da Administração ou do serviço interessado.

3. A natureza e a amplitude dessas garantias devem ser fixadas de acordo com os métodos mencionados no Artigo 7 da presente Convenção ou por quaisquer outros meios adequados.

#### Artigo 7

Devem ser tomadas, quando necessário, medidas adequadas às condições nacionais para encorajar e promover o desenvolvimento e utilização plenos de mecanismos que permitam a negociação das condições de trabalho entre as autoridades públicas interessadas e as organizações de trabalhadores da Administração Pública ou de qualquer outro meio que permita aos representantes dos trabalhadores da Administração Pública participarem na fixação das referidas condições.

#### Artigo 8

A solução de conflitos surgidos em razão da fixação das condições de trabalho será buscada de maneira adequada às condições nacionais, por meio da negociação entre as partes interessadas ou por mecanismos que deem garantias de independência e imparcialidade, tais como a mediação, a conciliação ou a arbitragem, instituídos de modo que inspirem confiança às partes interessadas.<sup>19</sup>

#### Artigo 9

Os trabalhadores da Administração Pública devem usufruir, como os outros trabalhadores, dos direitos civis e políticos que são essenciais ao exercício normal da liberdade sindical, com a única reserva das obrigações referentes ao seu estatuto e à natureza das funções que exercem.”

É interessante notar que o Artigo 9 e o item 2 do Artigo 6 sugerem que a ação sindical dos servidores públicos - nela incluída a negociação coletiva, objeto da referida Convenção - tem peculiaridades, dada a natureza das atividades que executam, que visam ao atendimento de necessidades e demandas do conjunto da sociedade e não apenas de um grupo específico de consumidores ou clientes.

A Convenção 151 e a Recomendação 159 da OIT, que tratam das Relações de Trabalho na Administração Pública, passaram a vigorar no país em 06/03/2013, mediante promulgação do Decreto nº 7944 da Secretaria Geral da Presidência da República.<sup>20</sup> Até hoje, essa Convenção não foi regulamentada, embora tenha sido objeto de vários projetos de lei e propostas<sup>21</sup> - que serão comentados detalhadamente na próxima seção.

Entretanto, existem entendimentos sobre a aplicação automática das Convenções da OIT, uma vez ratificadas, conforme disposto no Parágrafo 2º do Artigo 5º da Constituição Federal que prevê:

“Art. 5º

(...)

§ 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em

19 [https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS\\_236160/lang-pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_236160/lang-pt/index.htm)

20 [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2011-2014/2013/Decreto/D7944.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2013/Decreto/D7944.htm)

21 Entre elas, a formulada pelas Centrais Sindicais, em 2012, apresentada à Casa Civil do governo no primeiro mandato da ex-presidente Dilma Rousseff. A proposta consta em: <https://www.condsef.org.br/images/minutaPLNegocioColetiva.pdf>

que a República Federativa do Brasil seja parte.”<sup>22</sup>

Esse entendimento, tal como o da (in) constitucionalidade do direito de negociação coletiva no setor público já comentado, é objeto de fortes controvérsias jurídicas.

### 2.2.2 A regulamentação do direito de greve.

O direito de greve para os trabalhadores na iniciativa privada e nas empresas estatais, por sua vez, encontra-se previsto de forma ampla no Artigo 9º da Constituição:

“Art. 9º - É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

§ 1º - a lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

§ 2º - os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei.”<sup>23</sup>

A Constituição de 1988 estendeu o direito de greve aos servidores públicos, o que constitui um grande avanço, já que esse direito lhes foi negado pela legislação constitucional e infra constitucional desde a promulgação da CLT, em 1943.

O Artigo 37 da Constituição Federal, em sua redação original, dispunha que:

“Art. 37 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distri-

to Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

(...)

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar.”

A exigência de regulamentação em lei complementar foi relaxada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, passando o inciso VII do Artigo 37 a vigorar com a seguinte redação:

“VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica.”

Com essa mudança, a regulamentação passou a depender de lei ordinária e não mais de lei complementar, com a redução do quórum para sua aprovação. Essa regulamentação, contudo, inexistiu até o momento. Esse vácuo legislativo foi ocupado, em 2007, por decisão do Supremo Tribunal Federal, que estendeu à greve de servidores públicos, “no que couber”, os dispositivos da Lei 7.783/89, do setor privado, enquanto não existir lei específica.<sup>24</sup>

Cabe comentar que a Lei 7.783, de 28 de junho de 1989, em vigor, restringe claramente o direito de greve em todos os setores – ao invés de se deter na identificação dos serviços ou atividades essenciais e na garantia do atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, em caso de greve.<sup>25</sup>

22 <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10641425/paragrafo-2-artigo-5-da-constituicao-federal-de-1988>

23 <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10640964/artigo-9-da-constituicao-federal-de-1988>

24 <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=75355>

25 Além de exigir uma série de procedimentos para que a greve se inicie – em claro confronto com o *caput* do artigo 9º da Constituição Federal -, a Lei 7.783 atribuiu ao Procurador Regional do Trabalho, no caso de greve de trabalhadores na iniciativa privada, a prerrogativa de instaurar dissídio coletivo na Justiça do Trabalho à revelia das partes. Com o dissídio, a greve, mesmo se considerada legal (não abusiva, nos termos atuais), deve ser interrompida imediatamente após a decisão do Tribunal do Trabalho sobre o mérito das reivindicações, sob pena de se tornar abusiva a partir daí e com isso sujeitar os trabalhadores e seus sindicatos a uma série de penalizações, como demissões por justa causa

Em 2001, a então deputada federal Rita Camata (PMDB-ES), propôs o Projeto de Lei 4.497 que dispunha sobre os termos e limites para o exercício do direito de greve no setor público.<sup>26</sup>

Cabe citar alguns trechos da Exposição de Motivos do PL 4.497/2001, para que se tenha uma ideia geral do seu conteúdo:

“(...) continua de fundamental importância regulamentar o exercício do direito de greve dos servidores públicos, previsto na Constituição Federal, em seu art. 37, VII. Sua inexistência tem dado margem a atitudes unilaterais por parte dos servidores e da Administração, exarcebando os conflitos trabalhistas entre as partes e causando danos à população que depende dos serviços públicos.

A inexistência de norma jurídica que regulamente a matéria faz com que os servidores interpretem o exercício do direito de greve sem quaisquer limites, e por algumas vezes, sem resguardar os interesses da população, que em última instância, é seu patrão imediato.” (grifos da autora)

Por outro lado, a Administração Pública, deduz, da inexistência da lei, a própria negação do direito constitucional de greve, por mais justos que sejam seus motivos.

O adiamento do disciplinamento legal do direito de greve dos servidores públicos resulta de omissão tanto do Poder Executivo, quanto do Legislativo. A lei em tela não se destina exclusivamente aos servidores da União, caso em que estaria. sujeita à iniciativa privativa do Presidente da República, trata-se de lei com aplicação nacional, e não apenas federal, reguladora de direitos dos servidores públicos de todas as esferas de Governo (União, Estados, Distrito Federal e

Municípios):

“(...) O projeto de lei (...) tem por base, quando pertinentes, os dispositivos da lei nº 7.783, de 28-6-1989, que dispõe sobre “o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências”. Entretanto, sendo esta norma legal aplicável apenas aos trabalhadores sujeitos ao regime regido pela CLT, regulamentando o direito de greve a eles reconhecido também por força do art. 9º da Constituição, existem muitos aspectos próprios do serviço público que exigem a redação de dispositivos específicos. (grifos da autora)

A proposição que submetemos à apreciação dos nobres Pares define o direito de greve dos servidores públicos; obriga, quando da deflagração da greve, a comunicação da data do seu início pelo menos com 72 horas de antecedência; determina os direitos dos servidores em greve; veda à Administração Pública qualquer ameaça de punir o exercício do legítimo direito de greve; pune os servidores que abusarem do direito de greve com suspensão e demissão; veda demissão de servidores enquanto durar o período de greve; permite à Administração contratar serviços de terceiros, por tempo determinado, enquanto durar a paralisação dos servidores.

Por fim determina também que os dias de greve serão contados como de efetivo exercício, inclusive remuneratório, desde que, encerrada a greve, as horas não trabalhadas sejam repostas de acordo com cronograma estabelecido conjuntamente pela Administração e pelos servidores; define os abusos ao direito de greve, incluindo a recusa à prestação de serviços indispensáveis ao

---

e vultosas multas diárias às entidades sindicais. Mesmo que, no limite, a decisão de mérito do Tribunal contrarie totalmente os pleitos que suscitaram a greve.

26 Projeto de Lei 4.497/ 2001. P. 38-41

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD20ABR2001.pdf#page=38>

atendimento das necessidades inadiáveis do interesse público e a manutenção da greve após celebração de acordo ou decisão judicial. Assegura ainda, ao servidor que for suspenso a garantia de ter sua punição cancelada, decorridos três anos sem cometimento de nova infração disciplinar.

Esses são os pontos principais da proposição, que esperamos, seja aprovada pelos ilustres colegas.

Sala das Sessões, 17 de abril de 2001. - Deputada Rita Camata.”<sup>27</sup>

O trecho grifado da Exposição de Motivos enfatiza a necessidade de se considerarem as especificidades do setor público na regulamentação do direito de greve dos servidores, de forma a “resguardar os interesses da população, que em última instância, é seu padrão imediato”.

Esse projeto tramita desde então e a ele já foram pensados 13 outros que tratam da regulamentação do direito de greve e de negociação coletiva dos servidores. A última ação legislativa referente a esse projeto ocorreu em junho de 2018, quando seu relator, deputado Betinho Gomes (PSDB-PE), deu parecer favorável quanto à sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Como se viu nessa seção, a tentativa de regulamentação do direito de negociação coletiva e de greve no setor público vem se arastando desde o início da presente década, sem previsão de solução imediata.

As controvérsias jurídicas sobre a (in)constitucionalidade do direito de negociação e a pertinência de se estender aos servidores a Lei 7.783/1989, dadas as particularidades das atividades e serviços públicos, explicam, em parte, a morosidade do Parlamento em resolver definitivamente a questão.

Entretanto, suspeita-se que não se trate

apenas de dificuldades formais e legais, mas de forte resistência da classe política e do Poder Executivo à regulamentação democrática e republicana das relações de trabalho no setor público. Enquanto as relações de trabalho nesse setor se basearem em expedientes semi-informais, haverá espaço para “trocas de favores” entre governantes, gestores, parlamentares e determinados segmentos do corpo funcional estatal, ensejando a cristalização de nichos privilegiados no âmbito do funcionalismo.

A ausência de regulamentação do direito de negociação torna pouco transparente a alocação de recursos do orçamento destinada ao pagamento do funcionalismo, propicia a constituição e manutenção de “castas” funcionais; gera conflitos permanentes com a sociedade – induzida a ter uma visão distorcida dos servidores como privilegiados, quando, na verdade, apenas uma pequena parcela tem remunerações elevadas -; e dificulta a gestão racional de recursos humanos e carreiras, deixando-a ao sabor de casuísmos.

A ausência de regulamentação do direito de greve, por sua vez, causa insegurança às entidades de servidores sobre a decisão de exercer ou não um direito previsto na Constituição Federal e compromete a rápida solução de conflitos trabalhistas. Ademais, a ausência de regulamentação do direito de negociação coletiva distorce o papel da greve no setor público, que se converte num instrumento de pressão sobre os governantes para obrigá-los a iniciarem as negociações.

Todas essas consequências recaem, direta ou indiretamente, nos segmentos da sociedade que mais necessitam dos serviços públicos.

---

27 Idem, pp 40-41.

### 3. Regulamentação do Direito de Negociação Coletiva e Greve no Setor Público: projetos e propostas.

#### 3.1 Histórico.

Como visto, o debate e a proposição de projetos e propostas sobre a regulamentação do direito de greve e negociação no setor público teve início com o Projeto de Lei 4497/2001, de autoria da então Deputada Federal Rita Camata (PMDB-ES), ao qual foram apensados 13 outros projetos<sup>28</sup>. Esse projeto dispunha sobre a regulamentação do direito de greve dos servidores em todas esferas da Administração Pública. Até hoje, existem projetos tramitando no Parlamento que, em alguma medida, são desdobramentos do PL 4497/2001, entre eles o PL 4795/2019, que será comentado mais adiante.

Outro importante projeto de lei que tramitou no início da década de 2000 foi o PL 2.693/2003 do ex-deputado Maurício Rands (PT-PE), em coautoria com os ex-deputados Roberto Gouveia (PT-SP) e Cláudio Vignatti (PT-SC), cujos aspectos gerais foram comentados na seção anterior. Tratava-se de uma tentativa de regulamentar a negociação coletiva no setor público, por meio da criação do Sistema Democrático de Negociação Permanente (SINP) e das Mesas de Negociação Permanente.

O objetivo desse projeto era regulamentar experiências como o Sistema Permanente de Negociação da Prefeitura Municipal de São Paulo – SINP/PMSP –, criado em 2001 e a Mesa Nacional Permanente de Negociação do Governo Federal - MNPN, criada em 2003. Tais experiências constituíram importante aprendizado institucional no campo da negociação coletiva entre os ser-

vidores e o Poder Executivo.

Além desses projetos de lei, cabe citar as seguintes propostas de Emenda Constitucional (PEC), que visaram/visam à regulamentação da negociação coletiva no setor público:

- PEC 129/2003, também de autoria do ex-deputado federal Maurício Rands (PT-PE), que alterava o Artigo 37 da Constituição Federal para estender o direito de negociação coletiva aos servidores. Em 2004, foi feito um apensamento por meio da PEC 251, do ex-deputado federal Devanir Ribeiro (PT-SP). Ambas foram arquivadas.

- PEC 314/2004, de autoria do Deputado Federal Ivan Valente (PSol-SP), que dispunha sobre a organização sindical e a negociação coletiva no setor público, mediante a alteração dos artigos 7º, 8º, 9º, 11, 37, 103 e 114 da Constituição Federal

- PEC 196/ 2019, de autoria do deputado federal Marcelo Ramos (PL-AM), sobre a Reforma Sindical e que estabelece prazo de 180 dias, após sua aprovação, para que o Congresso Nacional regulamente a Convenção 151 e a Recomendação 159 da OIT, que tratam da Negociação Coletiva e das Relações do Trabalho no Serviço Público.

A efetiva regulamentação da negociação coletiva no setor público poderia ter ocorrido em 2017, com a sanção presidencial do PLS 397/2015, de autoria do senador Antônio Anastasia (PSDB-MG), aprovado em 2015, pelo Senado Federal e, em 2017, pela Câmara dos Deputados.

Entretanto, o projeto foi inteiramente vetado pelo então presidente da República, Michel Temer, em dezembro de 2017, após consulta ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e à Advocacia-Geral da União. O presidente justificou o veto, argumentando

---

28 Apensados ao PL 4.497/2001: PL 5662/2001; PL 6032/2002; PL 6141/2002; PL 6668/2002; PL 6775/2002; PL 1950/2003; PL 981/2007; PL 3670/2008; PL 4276/2012; PL 4532/2012; PL 7205/2014; PL 4792/2019; PL 4795/2019 <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=27779>



que o projeto invadia a competência legislativa de estados e municípios, não cabendo à União estabelecer regra sobre negociação coletiva aplicável aos demais entes federados.

Argumentou, também, que o PLS 397 alterava o regime jurídico do servidor público e, por isso, seu autor teria que ser a Presidência da República e não o Congresso Nacional. Novamente, prevaleceu a interpretação da incompatibilidade entre o Regime Jurídico Único dos Servidores (Lei nº 8.112/90) e a negociação coletiva como mecanismo de gestão das relações de trabalho no setor público.

É provável, também, que o veto presidencial ao PLS 397 tenha considerado as restrições impostas pela Emenda Constitucional 95 (Teto de Gastos), aprovada em novembro de 2016.

Por fim, faltava apenas um ano para o término do mandato “tampão” do ex-presidente Temer e o veto pode ter considerado, também, fatores de natureza política.

O veto presidencial ao PLS 397/2015 foi apreciado pelo Congresso Nacional no início de 2018. No Senado Federal, foi derrubado por unanimidade e, na Câmara dos Deputados, teve 236 votos contrários, não tendo sido atingido o mínimo de 257 votos necessários para sua rejeição.

Em 2019, foi apresentado à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 4795/2019, de autoria do deputado federal Prof. Israel Batista (PV-DF), cujo conteúdo é idêntico ao do PLS 397/2015. Também no Senado Federal, o PLS 397/2015 voltou a tramitar, sob a forma do PL 711/2019.

Em relação ao direito de greve, o projeto mais recente é o PLS 375/2018, do senador Dalírio Beber (MDB/SC), que regulamenta o

inciso VII, do Artigo 37 da Constituição Federal e está em tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal.

Vejam, na segunda parte dessa seção, as linhas gerais desses projetos, além da proposta apresentada pelas Centrais Sindicais, em 2012, para a regulamentação da Convenção 151 da OIT.

## **3.2 Propostas recentes para regulamentar o direito de negociação coletiva e de greve no setor público.**

### **3.2.1 Projeto de Lei 4795/2019 do Deputado Federal Prof. Israel Batista (PV-DF).**

O Projeto de Lei 4795, apresentado à Câmara dos Deputados em 03/09/2019, trata-se, na verdade, de uma tentativa de reapresentação do PLS 397/2015, vetado pelo ex-presidente Michel Temer. Ambos, portanto, possuem o mesmo conteúdo. Vejam, a seguir, suas linhas gerais.

A Justificação do projeto se inicia esclarecendo exatamente que:

“Trata-se do PLS nº 397, de 2015, apresentado no início da Legislatura anterior, aprovado naquele mesmo ano pelo Senado Federal e em 2017 por esta Câmara dos Deputados. Lamentavelmente, o presidente da República vetou o projeto, sem considerar a relevância da matéria e o apoio dos membros de ambas as Casas do Congresso Nacional, evidenciado tanto pelo apoio total ao projeto durante sua tramitação regular, como pelo voto unânime dos Senadores e de 236 Deputados no sentido da derrubada do veto (apenas 69 votaram pela manutenção do veto).”<sup>29</sup>

---

29 Projeto de Lei 4795/2019

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=05BCOD55E0704DB680DBFE-C9634EACEC.proposicoesWebExterno2?codteor=1801109&filename=PL+4795/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=05BCOD55E0704DB680DBFE-C9634EACEC.proposicoesWebExterno2?codteor=1801109&filename=PL+4795/2019)

O texto prossegue enfatizando a relevância de regulamentar a negociação coletiva no setor público visando “à modernização e democratização das relações entre o Estado, em sentido lato, e seus servidores.”<sup>30</sup>

Destaca-se que a ausência de regulamentação gera distorções nas relações de trabalho no setor público, principalmente “a solução extrema da greve que, além de esgarçar as relações entre os servidores e o Estado, gera prejuízos incalculáveis à população usuária de serviços públicos.”<sup>31</sup> Essa distorção, conforme comentado, se revela no fato de que a realização da greve, frequentemente, antecede a negociação no setor público, sendo utilizada como um instrumento para se contrapor à intransigência do Poder Executivo, em todos os níveis, em negociar com os servidores e suas entidades representativas.

Em seguida, a Justificação trata do debate jurídico-constitucional sobre o tema - comentado na seção anterior dessa Nota Técnica - e propõe a seguinte pergunta:

“Seria possível extrair desses parâmetros normativos e jurisprudenciais a interpretação peremptória quanto à inconstitucionalidade da previsão, na legislação ordinária, da negociação coletiva aplicável ao setor público?”<sup>32</sup>

A resposta é que, apesar da ADI 492, aqui mencionada e comentada, ter se posicionado pela inconstitucionalidade da negociação dos servidores, “foi feita tábula rasa do argumento manejado no alentado voto divergente do Ministro Marco Aurélio, que concluía pela constitucionalidade da adoção da negociação coletiva no setor público, na linha de sua harmonização com os demais preceitos constitucionais,<sup>33</sup> quais sejam, o princípio da reserva legal, a Lei Orçamen-

tária Anual (LOA) e os limites fixados pelo *caput* do Art. 169 da CF e pelos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A partir dos argumentos que constam no voto do Ministro Marco Aurélio, prossegue o texto, era possível que o STF se posicionasse pela adoção de um “modelo temperado” de negociação coletiva no setor público, não se decidindo, peremptoriamente, pela sua inconstitucionalidade.

Ademais, a própria Convenção 151 da OIT, internalizada no país por meio do Decreto nº 7.944, de 2013, fixa parâmetros a serem considerados pelo poder público na regulamentação da negociação coletiva, em cada país. Tais parâmetros constam dos artigos 7º e 8º da referida Convenção, citados na seção anterior.

A Justificação do PL 4795 conclui pela possibilidade e necessidade de regulamentar a negociação coletiva dos servidores, com base numa alternativa normativa “constitucionalmente sustentável, apta a lidar com as situações concretas vivenciadas nas administrações públicas de todos os níveis da federação em que os servidores e seus representantes sindicais pleiteiam uma maior participação na conformação das normas que regem suas vidas funcionais, respeitadas, obviamente, as determinações constitucionais.”<sup>34</sup>

Em seu Artigo 7º, o PL 4795 estabelece os limites constitucionais e legais que devem ser observados na negociação coletiva do setor público, quais sejam:

“Art. 7º

I – o princípio da reserva legal;

II– a prerrogativa de iniciativa do Presidente da República nas leis que disponham

30 Idem, p.7

31 Idem, ibidem

32 Idem, p. 8

33 Idem, p. 9

34 Idem, p.13

sobre as matérias tratadas no inciso II, do § 1º art. 61 da Constituição, e seus similares nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais e Distrital;

III – as prerrogativas de iniciativa estatuídas nos arts. 51, inciso IV; 52, inciso XIII; 96, inciso II; 127, § 2º; e 134, §§ 3º e 4º; todos da Constituição, e seus similares, quando houver, nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais e Distrital;

IV – os parâmetros orçamentários previstos na Constituição, em especial, as regras contidas em seu art. 169;

V – as regras relativas às despesas com pessoal previstas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, em especial, seus arts. 18 a 23;

VI – outras restrições previstas em leis específicas.”<sup>35</sup>

O Artigo 17, por sua vez, também menciona os parâmetros que devem ser observados na formalização de cláusulas do Termo de Acordo resultante da negociação coletiva, que dependam dos limites estabelecidos no Artigo 7º acima citado. Essas cláusulas serão encaminhadas ao Poder Legislativo via projeto de lei, para que sejam apreciadas e aprovadas, desde que observem as balizas orçamentárias e constitucionais.

É importante citar os artigos 9º ao 12 do Capítulo III do PL 4795, que definem a estrutura e o processo de negociação coletiva no setor público, isto é, os procedimentos formais, os participantes e os objetos da negociação.

“Art. 9º Cada ente federativo definirá a forma como a negociação coletiva será adotada, assim como o órgão ou entidade responsável por dar suporte à sua realização.

Parágrafo único. A negociação coletiva poderá ter a forma de mesa de negociação, conselho, comissão, grupo de trabalho, ou

qualquer outra que convier ao respectivo ente federado.

Art. 10. A abrangência da negociação coletiva será definida livremente pelos representantes dos servidores e empregados públicos e dos entes estatais envolvidos na negociação. Parágrafo único. A negociação poderá abranger:

I – um único órgão e/ou entidade;

II – um conjunto de órgãos e/ou entidades;

III – todos os órgãos e/ou entidades de um ente federado.

Art. 11. São objeto de negociação coletiva todas as questões relacionadas aos servidores e empregados públicos, incluindo:

I – planos de carreira;

II – criação, transformação e extinção de cargos, funções e empregos públicos;

III – remuneração;

IV – revisão geral anual das remunerações, de que trata o art. 37, X, da Constituição;

V – regime jurídico;

VI – estabilidade e avaliação de desempenho;

VII – condições de trabalho;

VIII – planos de saúde;

IX – planos de capacitação;

X – aposentadoria e demais benefícios previdenciários;

XI – organização sindical;

XII – qualidade dos serviços públicos prestados;

XIII – política de recursos humanos;

XIV – estrutura e funcionamento da administração pública direta, autárquica e fundacional.

Art. 12. Participam, de forma paritária, do processo de negociação coletiva os represen-

35 Idem, p.12

tantes sindicais dos servidores públicos e dos empregados públicos e os representantes do ente estatal respectivo.

§ 1º Cabe às entidades sindicais dos servidores e empregados públicos, na forma de seu estatuto, a designação de seus representantes, assim como a definição de seu posicionamento sobre as questões que serão tratadas no processo de negociação coletiva.

§ 2º Os representantes do ente estatal no processo de negociação coletiva serão designados pelo titular do órgão ou entidade que detenha a competência de coordenar e gerir o respectivo sistema de pessoal civil.

§3º Os representantes dos servidores e empregados públicos e os dos entes estatais envolvidos na negociação devem possuir o conhecimento necessário sobre as matérias objeto de negociação, assim como autonomia para negociar.

§ 4º Os representantes dos servidores e empregados públicos e dos entes estatais envolvidos na negociação elaborarão o cronograma dos trabalhos, podendo ainda estabelecer regimento interno que disponha sobre os procedimentos da negociação e detalhamento de suas responsabilidades.

§ 5º A participação no processo de negociação não é remunerada.

§ 6º Nas hipóteses em que a negociação ultrapasse os limites de autonomia concedidos aos representantes, a reunião será suspensa para que se colha o posicionamento oficial da entidade sindical e do ente público respectivo, necessário para o prosseguimento das tratativas.”<sup>36</sup>

Finalmente, cabe mencionar os artigos 16, 18 e 19 que tratam, respectivamente, do instrumento que formaliza os resultados da negociação, denominado Termo de Acordo – e não acordo coletivo, para diferenciá-lo do instrumento normativo resultante da negociação coletiva no setor privado – e das formas de solução de conflitos - mediação, conciliação ou arbitragem -, caso ocorra impasse ou acordo parcial na negociação.

### **3.2.2 Projeto de Lei 711/2019 do Senador Antônio Anastasia (PSDB-MG).**

O PL 711/2019,<sup>37</sup> como dito, constitui a reedição do PLS 397/2015 e ambos possuem o mesmo conteúdo do PL 4795/2019 comentado no item anterior. O Projeto está tramitando e encontra-se na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, sendo a relatoria de responsabilidade do Senador Jacques Wagner (PT-BA). A última movimentação na tramitação do projeto ocorreu em 12/02/2020, quando foi devolvido ao relator para reexame do relatório. Em 21/02/2020 encerrou-se o prazo para apresentação de Emendas, por tratar-se de projeto terminativo. A consulta pública sobre a matéria encontra-se aberta.<sup>38</sup>

### **3.2.3 Projeto de Lei 375/2018 do Senador Dalírio Beber (PSDB-SC).**

Esse projeto dispõe sobre o exercício do direito de greve pelos servidores públicos, de que trata o inciso VII do Art. 37 da Constituição Federal<sup>39</sup>. Encontra-se em tramitação, mas ainda não tem relator e a última movimentação ocorreu em 21/12/2018, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados. A consulta públi-

36 Idem, p. 3-4

37 Projeto de Lei 711/2019

<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7917418&ts=1581531909580&disposition=inline>

38 A situação da tramitação do projeto encontra-se em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135225>

39 Projeto de Lei 375/2018

<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7868300&ts=1567527931204&disposition=inline>

ca sobre a matéria encontra-se aberta<sup>40</sup>. Até o momento, existem 26 emendas propostas ao projeto.

Segue análise do texto inicial do projeto, que se inicia com a seguinte afirmação:

“Art. 2º O direito de greve é preceito constitucional essencial ao processo de democratização das relações de trabalho no âmbito da Administração Pública e relaciona-se, de forma indissociável aos direitos de livre associação sindical e de negociação coletiva.”<sup>41</sup>

Entretanto, como veremos a seguir, estabelece uma série de restrições ao exercício desse direito, em seus artigos 7º a 9º.

O Artigo 7º indica 22 serviços públicos ou atividades estatais essenciais. O conceito de essencialidade define aqueles serviços ou aquelas atividades “que afetem a vida, a saúde e a segurança dos cidadãos, em especial.”<sup>42</sup> (grifo da autora):

I – a assistência médico-hospitalar e ambulatorial;

II – os serviços de distribuição de medicamentos de uso continuado pelo Serviço Único de Saúde;

III – os serviços vinculados ao pagamento de benefícios previdenciários;

IV – o tratamento e o abastecimento de água;

V – a captação e o tratamento de esgoto e lixo;

VI – a vigilância sanitária;

VII – a produção e a distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;

VIII – a guarda de substâncias radioativas e equipamentos e materiais nucleares;

IX – as atividades de necropsia, liberação

de cadáver, exame de corpo de delito e de funerária;

X – a segurança pública;

XI – a educação;

XII – a defesa civil;

XIII – o serviço de controle de tráfego aéreo

XIV – o transporte coletivo;

XV – as telecomunicações;

XVI – os serviços judiciários e do Ministério Público;

XVII – a defensoria pública;

XVIII – a defesa judicial da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das suas respectivas autarquias e fundações;

XIX – a atividade de arrecadação e fiscalização de tributos e contribuições sociais;

XX – o serviço diplomático;

XXI – os serviços vinculados ao processo legislativo; e

XXII – o processamento de dados ligados a serviços essenciais.”<sup>43</sup>

Além de indicar um rol bastante extenso de serviços e atividades, o *caput* do Artigo 7º inclui a expressão em especial, que pode ensejar interpretações excessivamente abrangentes sobre o conceito de essencialidade.

O Artigo 8º, por sua vez, estabelece que, durante a greve, os servidores ou suas entidades representativas devem manter um percentual “mínimo” de 60% de servidores em atividade. No caso das atividades e dos serviços definidos nos incisos I, II, III, X e XI do Artigo 7º, o percentual “mínimo” é de 80% e, em se tratando de serviços ou atividades não essenciais, é de 50% - não

40 A situação da tramitação do projeto encontra-se em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/134198>

41 Idem, p.2

42 Idem, p.4

43 Idem, ibidem

se menciona quais são os serviços e as atividades dessa natureza. A definição desses percentuais visa a “assegurar a regular continuidade da prestação dos serviços públicos ou atividades estatais indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.”<sup>44</sup>

O Artigo 9º, por fim, define que o não cumprimento dos percentuais “mínimos” definidos no Artigo 8º resultará na declaração da ilegalidade da greve pelos órgãos do Poder Judiciário competentes em cada esfera da Administração Pública - Justiça Federal, no âmbito Federal, e Justiça Comum no caso de Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme determinado no Artigo 16 do PL em análise. Se, decorridas 48 horas da declaração de ilegalidade da greve, os servidores e suas entidades não cumprirem os percentuais “mínimos”, o Poder Público poderá realizar contratação de servidores por tempo determinado, em regime de urgência.

Os três artigos, portanto, restringem fortemente o exercício do direito de greve no setor público, inclusive, ampliando as limitações impostas pela atual lei de greve (Lei 7783/1989), pois ela não determina percentuais mínimos para o quadro de servidores que deve ser mantido durante a greve - embora indique um rol de atividades essenciais, mesmo assim, menor que o previsto no PL 375/2018.<sup>45</sup>

Da mesma forma, o Projeto de Lei 4497/2001, comentado na seção anterior, não estipulava esses percentuais. Apenas mencionava, no *caput* do seu Artigo 8º, que:

“Durante a greve em órgãos públicos que

tenham atividades consideradas essenciais, os servidores, sob a coordenação de sua entidade sindical ou de comissão de negociação ficam obrigados a garantir a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis de interesse público.”<sup>46</sup>

Em relação aos serviços ou atividades essenciais, o PL 4497/2001, em seu Artigo 7º, adicionava outros seis itens, além daqueles previstos na Lei 7783/1989, totalizando, portanto, 20 serviços e atividades dessa natureza.<sup>47</sup>

Considerando os dois projetos de lei sobre regulamentação do direito de greve no setor público e a lei em vigor – que foi estendida aos servidores, em 2007, pelo STF – nota-se um indisfarçável objetivo de restringir seu pleno exercício, sob a justificativa, ao nosso ver legítima, de preservar os interesses dos cidadãos e atender suas necessidades básicas.

O Comitê sobre a Liberdade de Associação e o Comitê de Peritos da OIT, tendo em vista a complexidade envolvida na regulamentação do direito de greve tanto no setor público como no privado, estabeleceu alguns princípios que devem ser observados na elaboração de leis nacionais sobre a questão.<sup>48</sup> Para os fins dessa Nota Técnica destacaremos aqueles que, no nosso entendimento, mais afetam o setor público:

1. Reconhecimento geral do direito de greve dos trabalhadores nos setores público e privado, com a possível exceção dos membros das forças armadas e da polícia, dos servidores públicos que exercam autoridade em nome do Estado e dos

44 Idem, p.5

45 Em seu Artigo 10, a Lei 7783/1989 define 14 atividades consideradas essenciais [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7783.HTM](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7783.HTM)

46 Projeto de Lei 4497/2001 <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD20ABR2001.pdf#page=38>

47 Idem, p. 39

48 GERNIGON, B.; ODERO, A.; and GUIDO, H. ILO Principles concernig the right to strike [http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/publication/wcms\\_087987.pdf](http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_087987.pdf)

trabalhadores em serviços essenciais no sentido estrito do termo (serviços cuja interrupção possa colocar em risco a vida, a segurança ou a saúde de toda ou de parte da população) ou em situações de aguda crise nacional.

2. Um serviço mínimo de segurança deve ser imposto em todos os casos de greves, sempre que tais serviços mínimos se destinem a garantir a segurança de pessoas, a prevenção de acidentes e a segurança de máquinas e equipamentos.

3. Um serviço operacional mínimo deve ser estabelecido (na empresa ou instituição em questão), no caso de greves em serviços de utilidade pública ou em serviços públicos de fundamental importância; as organizações de empregadores e de trabalhadores e as autoridades públicas devem participar na determinação deste serviço mínimo.

4. A convocação de trabalhadores de uma empresa ou instituição na ocorrência de uma greve é admissível somente no caso de uma greve em serviço essencial ou sob circunstâncias de máxima gravidade ou em situações de aguda crise nacional.

A contratação de trabalhadores para substituírem grevistas prejudica seriamente o direito de greve, sendo aceitável somente no caso de greves em serviços essenciais ou em situações de aguda crise nacional.

Em relação ao terceiro princípio, cabe mencionar que o PL 375/2018, em seu Artigo 14, prevê a criação de Observatórios das Relações de Trabalho no Serviço Público, de caráter tripartite – servidores e suas entidades, gestores públicos e representantes da sociedade - que terão, entre suas atribuições, avaliar projetos de auto-regulamentação de greve.

Portanto, em vez de pré-definir um lon-

go rol de atividades e serviços essenciais e percentuais do quadro de servidores a ser mantido durante a greve, o projeto poderia remeter essas questões aos referidos Observatórios, que as definiriam em cada caso concreto. Essa seria uma forma democrática de tentar conciliar, da melhor forma possível, o mais amplo direito de greve com os interesses e necessidades da sociedade.

### **3.2.4 A proposta das centrais sindicais para regulamentação da Convenção 151 da OIT.**

Em 2012, as Centrais Sindicais apresentaram à Casa Civil do governo, durante o primeiro mandato da ex-presidente Dilma Rousseff, uma proposta de regulamentação da Convenção 151 da OIT, ratificada pelo Congresso Nacional em 2010, que trata das relações de trabalho no setor público, aí incluídos os direitos de organização sindical, negociação coletiva e greve.<sup>49</sup>

Os Capítulos II e III da proposta tratam, respectivamente, do direito de negociação coletiva e de greve no setor público. Serão destacados, a seguir, os principais aspectos da proposta das Centrais.

Em relação ao direito de negociação coletiva, a proposta prevê, em seu Artigo 10, que “a negociação coletiva, mediante pauta estabelecida entre as partes, realizar-se-á por meio de sistema permanente de negociação entre a Administração Pública e as entidades sindicais, formalmente constituído e com regimento próprio, conforme deliberação das partes.”<sup>50</sup>

O Parágrafo Único desse artigo estipula a periodicidade mínima anual, sempre na mesma data, “para a revisão geral dos subsídios, vencimentos, proventos, pensões e salários, de modo a preservar-lhes o seu

49 O documento das Centrais Sindicais se encontra em: <https://www.condsef.org.br/images/minutaPLNegociaoColetiva.pdf>

50 Idem, p. 2

valor real.”<sup>51</sup> Entretanto, não menciona que essa revisão terá que observar os princípios legais que regem a fixação de valores e reajustes para as remunerações dos servidores, tal como previsto nos Projetos de Lei 4795/2019 e 711/2019 aqui analisados.

O Artigo 11 prevê que “o sistema de negociação coletiva será exercido por meio de Mesas de Negociação Permanente, a serem instituídas no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”<sup>52</sup> e se inspira nas experiências dos servidores federais (Mesa Nacional Permanente de Negociação) e do município de São Paulo (Sistema de Negociação Permanente) e no Projeto de Lei 2693/2003, já mencionado e comentado.

Em relação ao direito de greve, a proposta das Centrais menciona a necessidade de que a entidade sindical que convocar a greve notifique o movimento ao órgão ou à instituição pertinente, com o prazo mínimo de 72 (setenta e duas) horas, a partir da aprovação pela assembleia geral da deflagração da greve (Artigo 25).

Menciona, também, que os grevistas deverão garantir a manutenção de 30% (trinta por cento) dos serviços e atividades considerados inadiáveis, destinados a garantir as necessidades da população (Artigo 26). Por necessidades inadiáveis da população entende-se aquelas que, se não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população. Não existe indicação dos serviços e atividades considerados inadiáveis, tal como definido na Lei 7.783/1989 e nos Projetos de Lei 4497/2001 e 375/2018.

Por fim, a proposta menciona que o exercício do direito de greve pelos contingentes de forças policiais armadas “fica condicionado à suspensão temporária, durante o pe-

ríodo da greve, do porte de arma por parte dos policiais que aderirem ao movimento grevista.”<sup>53</sup> Tanto a Lei 7.783/1989 quanto os Projetos de Lei 4497/2001 e 375/2018 vedam o exercício do direito de greve a esses servidores.

Em síntese, a proposta das Centrais de regulamentação da Convenção 151 da OIT é bastante genérica.

No caso da negociação coletiva, a proposta não considera suas especificidades no setor público, dadas pela necessidade de observância de princípios constitucionais e infra constitucionais que regem a fixação e reajuste das remunerações e os critérios de progressão e promoção. Sem isso, e em face da interpretação do STF sobre a inconstitucionalidade da negociação coletiva no setor público, firmada no julgamento da ADI 492, essa proposta dificilmente teria chances de progredir no Congresso Nacional.

Em relação à regulamentação do direito de greve, a proposta visa, legitimamente, superar o viés coercitivo e formalista da Lei 7.783/1989. Entretanto, não menciona a real necessidade de compatibilizar o exercício desse direito com o atendimento às necessidades inadiáveis da sociedade, ainda que restrita ao mínimo possível, de modo a não comprometer a eficácia do movimento paredista. Sem considerar essa questão, qualquer proposta de regulamentação do direito de greve no setor público pode gerar conflitos desnecessários com a sociedade, especialmente com sua parcela mais vulnerável e dependente dos serviços públicos.

### **3.2.5 Proposta de Emenda Constitucional 196/2019.**

Em novembro de 2019, o deputado federal Marcelo Ramos (PL/ AM) enviou à Comissão

51 Idem, *ibidem*

52 Idem, *ibidem*

53 Idem, p.4



de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC 196/2019), que trata da chamada “Reforma Sindical.”<sup>54</sup>

Essa PEC, basicamente, altera o Artigo 8º da Constituição Federal, que passaria a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 8º - É assegurada a liberdade sindical, observado o seguinte:

I – o Estado não poderá exigir autorização para fundação de entidade sindical, ressalvado o registro dos atos constitutivos no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;

II – os trabalhadores e empregadores, sem distinção de qualquer espécie, poderão constituir organizações sindicais de sua escolha, bem como o direito de se filiar a essas organizações, sob a única condição de se conformar com os estatutos das mesmas;

III – a organização de trabalhadores e empregadores, nas respectivas entidades sindicais, será definida por setor econômico ou ramo de atividade, sendo que a base territorial do sindicato será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior a área de um município;

IV - O sistema de organização sindical brasileiro será composto por: a) representação dos trabalhadores: Centrais Sindicais, Confederações, Federações e Sindicatos; e b) representação dos empregadores: Confederações, Federações e Sindicatos.

V - às entidades sindicais cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais no âmbito da representação, inclusive em questões judiciais e administrativas;

VI - é obrigatória a participação das entidades sindicais na negociação coletiva de suas respectivas representações, que será custeada por todos os seus beneficiários e descontada em folha de pagamento;

VII – ninguém será obrigado a filiar-se ou manter-se filiado a sindicato;

VIII - é vedada a dispensa do trabalhador sindicalizado a partir do registro da candidatura e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei.”<sup>55</sup>

A PEC também cria o Conselho Nacional de Organização Sindical (CNOS), entidade nacional bipartite (trabalhadores e empregadores) e paritária, cuja atribuição seria a de regular as relações de trabalho no Brasil.

No que tange à regulamentação das relações de trabalho no setor público, a PEC 196/2019 se limita a mencionar, em seu Artigo 2º, parágrafo 5º que:

“Art. 2º - Em até cento e oitenta dias será regulamentada pelo Congresso Nacional a Convenção 151 da OIT e a Recomendação 159 da OIT.”<sup>56</sup>

#### **4. Regulamentação do Direito de Negociação Coletiva e de Greve no Setor Público: um processo inconcluso, mas possível.**

Vimos, até agora, que a regulamentação do direito de greve e de negociação coletiva dos servidores tem sido um processo extremamente moroso que se arrasta há várias décadas no Parlamento brasileiro e constitui um tema bastante polêmico.

Em relação à negociação coletiva, parte das dificuldades decorre da interpretação majoritária do STF sobre sua inconstitucionalidade, conforme a ADI 492/1992. En-

---

54 Proposta de Emenda Constitucional 196/2019 [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=9BE288C310375F5A68EE-B7A902848633.proposicoesWebExterno2?codteor=1831736&filename=PEC+196/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9BE288C310375F5A68EE-B7A902848633.proposicoesWebExterno2?codteor=1831736&filename=PEC+196/2019)

55 Idem, p.1-2

56 Idem, p. 5

tretanto, essa interpretação não impediu a proposição e tramitação de projetos sobre o tema, sendo os mais recentes os Projetos de Lei 4.795/2019 (Câmara dos Deputados) e 711/2019 (Senado Federal). Esses projetos visam a efetivar a Convenção 151 da OIT, ratificada pelo Congresso Nacional em 2010 e vigente desde 2013. Ambos se manifestaram por um “modelo temperado” de negociação coletiva.

Quanto ao direito de greve, o PL 375/2019 visa à sua regulamentação no setor público, previsto no inciso VII, Artigo 37 da Constituição Federal.

Segundo Vieira Jr. (2013), em estudo fundamental sobre a regulamentação do direito de negociação coletiva no setor público, “a negociação coletiva pura, transportada da experiência trabalhista privada, é inconstitucional quando aplicada ao setor público.”<sup>57</sup>

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

Na visão de Vieira Jr., “é inadmissível e insustentável constitucionalmente (...) a adoção, sem qualquer ponderação, da negociação coletiva, desconsiderando as balizas constitucionais referentes ao princípio da reserva legal, ao equilíbrio orçamentário financeiro e à responsabilidade fiscal.”<sup>58</sup> A

existência dessas balizas é o elemento que caracteriza o modelo “temperado” de negociação coletiva, compatível com os termos da Convenção nº 151 da OIT e com a Constituição de 1988.

Vieira Jr. também pondera que:

“O modelo temperado de negociação coletiva (...) é fiel à solitária e corajosa manifestação do Ministro Marco Aurélio no julgamento da ADI nº 492, em que sustentava a possibilidade de interpretação conforme a Constituição para admitir a negociação coletiva no setor público, harmonizada com os demais preceitos constitucionais relacionados às prerrogativas do Estado na condução das questões referentes aos servidores públicos.”<sup>59</sup>

O autor prossegue dizendo que “o debate sobre a negociação coletiva no setor público está definitivamente inserido na agenda dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário”,<sup>60</sup> e que, portanto, “trata-se de buscar uma alternativa normativa viável, constitucionalmente sustentável, que fomente a autocomposição dos conflitos, densifique os direitos sociais dos servidores públicos e reduza a judicialização dessas demandas.”<sup>61</sup>

Finalmente, VIEIRA JÚNIOR (2013) conclui:

“Não é razoável supor que a CF tenha admitido, expressamente, o direito à livre associação sindical dos servidores, em seu art. 37, inciso VI, o direito de greve no inciso VII do mesmo artigo, e não tenha admitido a negociação coletiva, obedecidas as balizas constitucionais. Fosse verdadeira essa construção, estaria desmontado o clássico eixo que sustenta as relações trabalhistas, e, por extensão, as relações jurídico-estatutárias, composto por: livre organização sindical,

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

58 Idem, ibidem, P.26

59 Idem, ibidem, P.26

60 Idem, ibidem, P.27

61 Idem, ibidem, P.28

negociação coletiva e direito de greve. É imperiosa, portanto, a construção de base normativa que: i) reafirme a possibilidade de livre organização dos servidores para reivindicar o que consideram seus direitos; ii) crie espaço possível de negociação, submetido aos limites constitucionais e legais; e, por fim, iii) viabilize o exercício do direito de greve, na hipótese de as negociações resultarem infrutíferas.”<sup>62</sup>

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

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

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

## Considerações Finais

A Reforma Administrativa pretendida pelo atual Governo Federal, a se considerar as no-

tícias veiculadas e manifestações de gestores públicos e porta-vozes do mercado, terá um viés eminentemente fiscalista, em sintonia com as reformas realizadas desde 2016. Ou seja, tratar-se-á de mera redução de gastos e imposição de fortes restrições à contratação de servidores e valorização de seu trabalho, ensejando impactos negativos para a sociedade quanto ao volume e à qualidade dos serviços prestados pelos diversos órgãos estatais.

Outras propostas de Reforma Administrativa têm sido debatidas pelas entidades representativas dos servidores e concretizada em diversos documentos, entre os quais o intitulado “Reforma Administrativa do Governo Federal. Contornos, Mitos e Alternativas”, citado no início dessa Nota Técnica.

Essas propostas apontam para uma Reforma Administrativa que persiga a democratização das relações entre Estado e Sociedade e entre Estado e servidores e a republicанизação das relações entre os diversos órgãos e instituições estatais, o parlamento e a sociedade, aqui entendida como a prevalência de preceitos técnicos, impessoais e transparentes na gestão pública.

A regulamentação do direito de greve e de negociação coletiva dos servidores se insere nesses objetivos, pois permitirá aos servidores e ao Estado previsibilidade e segurança em relação à evolução dos gastos com a folha de pagamentos, evitará a cristalização de “castas funcionais” em detrimento da melhoria das condições de vida e trabalho da ampla maioria dos servidores, sinalizará à sociedade uma gestão profissional e transparente da gestão de recursos humanos no setor público, reduzirá a conflitividade das relações de trabalho entre Estado e servidores e os custos sociais de greves que poderiam ser evitadas pela existência de negociações permanentes.

---

62 Idem, *ibidem*, P.28

## Regulamentação do direito de greve e de negociação coletiva no setor público: projetos parlamentares recentes.

### Projeto de Lei 4.795/2019 do Deputado Federal Prof. Israel Batista (PV-DF)<sup>63</sup> Tema: Regulamentação do direito de negociação coletiva

Resumo do conteúdo	Principais proposições
<p>Propõe “modelo temperado”, observadas balizas constitucionais e infra constitucionais (artigos 7º; 9º ao 12 e 17). Esse modelo supõe que a negociação coletiva no setor público deve observar pressupostos que não existem no setor privado, pois os serviços prestados e as atividades realizadas pelo Estado não visam ao lucro. Além disso, o orçamento público tem diversas destinações, muitas delas previstas na CF e as despesas com pessoal devem observar a LRF</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Concede autonomia aos entes federativos para definir a forma como a negociação coletiva será adotada (Art. 9º);</li><li>• A abrangência da negociação coletiva será definida livremente pelos representantes dos servidores e empregados públicos e dos entes estatais envolvidos na negociação (Art. 10);</li><li>• São objeto de negociação coletiva todas as questões relacionadas aos servidores e empregados públicos (Art.11)</li><li>• Propões formas alternativas de solução dos conflitos trabalhistas surgidos na negociação entre servidores e entes federativos (artigos 18 e 19)</li></ul>

### Projeto de Lei 375/2018 do Senador Dalirio Beber (PSDB-SC)<sup>64</sup> Tema: Regulamentação do direito de greve

Resumo do conteúdo	Principais proposições
<ul style="list-style-type: none"><li>• Reconhece o direito de greve como um preceito constitucional essencial ao processo de democratização das relações de trabalho no âmbito da Administração Pública que relaciona-se, de forma indissociável, aos direitos de livre associação sindical e de negociação coletiva. Esse reconhecimento representa um avanço, pois o direito de greve tem sido sistematicamente negado aos servidores. Entretanto, restringe bastante o exercício desse direito ao definir um extenso rol de atividades essenciais (Artigo 7º) e percentuais elevados para manutenção de quadro de servidores durante a greve (artigos 8º e 9º). Mais restritivo que a atual Lei de Greve (Lei 7783/1989) estendida pelo STF aos servidores em 2007</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Prevê a criação de Observatórios das Relações de Trabalho no Serviço Público, de caráter tripartite – servidores e suas entidades, gestores públicos e representantes da sociedade - que terão, entre suas atribuições, avaliar projetos de auto-regulamentação de greve (Artigo 14).</li></ul>

63 [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=05BCOD55E0704DB680DBFE-C9634EACEC.proposicoesWebExterno2?codteor=1801109&filename=PL+4795/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=05BCOD55E0704DB680DBFE-C9634EACEC.proposicoesWebExterno2?codteor=1801109&filename=PL+4795/2019)

64 <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7868300&ts=1567527931204&disposition=inline>

**Projeto de Lei 711/ 2019 do Senador Antônio Anastasia (PSD-MG)<sup>65</sup>  
Tema: Regulamentação do direito de negociação coletiva**

<b>Resumo do conteúdo</b>	<b>Principais proposições</b>
Idem PL 4795/2019	Idem PL 4795/2019

**Proposta de Emenda Constitucional 196/2019 do Deputado Federal Marcelo Ramos (PL/AM)<sup>66</sup>  
Temas: Reforma da legislação sindical/ regulamentação do direito de negociação coletiva no setor público**

<b>Resumo do conteúdo</b>	<b>Principais proposições</b>
<p>• Proposta de Emenda Constitucional que trata da chamada “Reforma Sindical”. Basicamente, altera o Artigo 8º da Constituição Federal<sup>67</sup>. cria o o Conselho Nacional de Organização Sindical (CNOS), entidade nacional bipartite (trabalhadores e empregadores) e paritária, cuja atribuição seria a de regular as relações de trabalho no Brasil. No que tange à regulamentação das relações de trabalho no setor público, se limita a mencionar, em seu Artigo 2º, parágrafo 5º que: “Em até cento e oitenta dias será regulamentada pelo Congresso Nacional a Convenção 151 da OIT e a Recomendação 159 da OIT”.</p>	<p>• Estabelece prazo para regulamentação da Convenção 158 da OIT, que trata da negociação coletiva no setor público</p>

65 <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7917418&ts=1581531909580&disposition=inline>

66 [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=9BE288C310375F5A68EE-B7A902848633.proposicoesWebExterno2?codteor=1831736&filename=PEC+196/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9BE288C310375F5A68EE-B7A902848633.proposicoesWebExterno2?codteor=1831736&filename=PEC+196/2019)

67 Art. 8º - É assegurada a liberdade sindical, observado o seguinte:

I – o Estado não poderá exigir autorização para fundação de entidade sindical, ressalvado o registro dos atos constitutivos no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;

II – os trabalhadores e empregadores, sem distinção de qualquer espécie, poderão constituir organizações sindicais de sua escolha, bem como o direito de se filiar a essas organizações, sob a única condição de se conformar com os estatutos das mesmas;

III – a organização de trabalhadores e empregadores, nas respectivas entidades sindicais, será definida por setor econômico ou ramo de atividade, sendo que a base territorial do sindicato será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior a área de um município;

IV - O sistema de organização sindical brasileiro será composto por: a) representação dos trabalhadores: Centrais Sindicais, Confederações, Federações e Sindicatos; e b) representação dos empregadores: Confederações, Federações e Sindicatos.

V - às entidades sindicais cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais no âmbito da representação, inclusive em questões judiciais e administrativas;

VI - é obrigatória a participação das entidades sindicais na negociação coletiva de suas respectivas representações, que será custeada por todos os seus beneficiários e descontada em folha de pagamento;

VII – ninguém será obrigado a filiar-se ou manter-se filiado a sindicato;

VIII - é vedada a dispensa do trabalhador sindicalizado a partir do registro da candidatura e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei.

## Referências Bibliográficas

- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 4.497/2001  
<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD20ABR2001.pdf#page=38>
- \_\_\_\_\_. Projeto de Lei 2.693/2003  
[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=42E-2FB23EAB042B4D42191E7D10B4801.proposicoesWebExterno2?codteor=188186&filename=PL+2693/2003](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=42E-2FB23EAB042B4D42191E7D10B4801.proposicoesWebExterno2?codteor=188186&filename=PL+2693/2003)
- \_\_\_\_\_. Projeto de Lei 4.795/2019 [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=05BCOD55E0704DB680DBFEC9634EACEC.proposicoesWebExterno2?codteor=1801109&filename=PL+4795/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=05BCOD55E0704DB680DBFEC9634EACEC.proposicoesWebExterno2?codteor=1801109&filename=PL+4795/2019)
- \_\_\_\_\_. Proposta de Emenda Constitucional 196/2019  
[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=9BE288C-310375F5A68EEB7A902848633.proposicoesWebExterno2?codteor=1831736&filename=PEC+196/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9BE288C-310375F5A68EEB7A902848633.proposicoesWebExterno2?codteor=1831736&filename=PEC+196/2019)
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.  
<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10641425/paragrafo-2-artigo-5-da-constituicao-federal-de-1988>  
<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10640964/artigo-9-da-constituicao-federal-de-1988>
- BRASIL. Lei 7783/1989 (Lei de Greve)  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7783.HTM](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7783.HTM)
- BRASIL. Lei 8.112/1990 (Regime Jurídico Único dos Servidores Federais)  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm)
- BRASIL. Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Mesa Nacional de Negociação Permanente.  
<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/relacoes-de-trabalho/mesa-nacional-de-negociacao-permanente>
- BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. Decreto nº 7.944/2013  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2011-2014/2013/Decreto/D7944.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2013/Decreto/D7944.htm)
- BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei 375/2018  
<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7868300&ts=1567527931204&disposition=inline>
- \_\_\_\_\_. Projeto de Lei 711/2019  
<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7917418&ts=1581531909580&disposition=inline>
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 492-1. Distrito Federal  
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266382>

\_\_\_\_\_. Súmula 679

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=3632>

\_\_\_\_\_. Supremo determina aplicação da lei de greve dos trabalhadores privados aos servidores públicos

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=75355>

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS – CONDSEF. Proposta das Centrais Sindicais para regulamentação da Convenção 151 da OIT

<https://www.condsef.org.br/images/minutaPLNegocioColetiva.pdf>

DIEESE. Projeto DIEESE-SINP/PMSP. Institucionalização do Sistema de Negociação Permanente da Prefeitura do Município de São Paulo - SINP/PMSP. Relatório III. Planejamento do Sistema de Negociação Permanente - 2004 SINP/PMSP

<https://www.dieese.org.br/relatoriotecnico/2004/planejamentoSistema.pdf>

\_\_\_\_\_. As Relações de Trabalho no Setor Público: Ratificação da Convenção 151. Nota Técnica Nº 60. Fevereiro de 2008.

<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2008/notatec60RatificacaoConvencao151.pdf>

Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público. Reforma Administrativa do Governo Federal. Contornos, Mitos e Alternativas. 1ª edição – Brasília: FONACATE, 2019

Gernigon, B.; Odero, A.; and Guido, H. ILO Principles concernig the right to strike

[http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/publication/wcms\\_087987.pdf](http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_087987.pdf)

Organização Internacional do Trabalho – OIT. Convenção 151.

[https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS\\_236160/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_236160/lang--pt/index.htm)

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

# 16

## Gestão e Avaliação de Desempenho no Setor Público Brasileiro: aspectos críticos e discussão sobre as práticas correntes

Elaine Rabelo Neiva<sup>1</sup>

### 1. Introdução.

Os documentos em voga que atualmente abordam o desempenho e a produtividade no serviço público estão quase todos centrados numa visão fiscalista do orçamento e da atuação estatal. Por essa razão, fazem referência à suposta necessidade de reduzir salários e o número de servidores públicos em atuação (PEC 186 e 188; MP 922/2020). Para tanto, os documentos defendem uma revisão das práticas de avaliação de desempenho com a finalidade precípua de operacionalizar e viabilizar a demissão/exoneração/desligamento de servidores públicos ativos.

Em textos divulgados recentemente pelo governo federal e boa parte dos chamados “especialistas”, os quais possuem, diga-se de passagem, muito respaldo e repercussão pelos meios de comunicação, há menções a propostas de avaliação regular de desempenho dos servidores para identificar aqueles que “entregam tudo que lhes é demandado”, diferenciando-os daqueles que “não o fazem da forma ou no ritmo” considerados adequados por mecanismos de mensuração, via de regra, centrados, primordialmente: i) na dimensão individual da atuação estatal, proveniente de critérios importados do setor privado; e ii) na dimensão da eficiência alo-

cativa do gasto público, como se esta fosse a dimensão correta ou exclusiva de gestão e avaliação do desempenho no setor público.

Segundo membros da Secretaria Nacional de Desempenho de Pessoal, a gestão de desempenho será feita por meio de *feedbacks* constantes e dinâmicas que identifiquem os melhores servidores e quais necessitariam de melhorias. Caso o funcionário público não entregue o esperado, em última instância, poderá ser exonerado, conforme previsto na Constituição, mas sem regulamentação atual. Outra informação em voga diz respeito ao fato do servidor público ser avaliado pela população, de modo que a concessão da estabilidade será efetuada se o servidor for bem avaliado pelo serviço que presta aos respectivos públicos beneficiários das prestações estatais. Não há ainda uma proposta formal de reforma, nem de documento que institua a avaliação de desempenho nos termos acima indicados, mas a ideia está fortemente lançada. Considerando esse cenário, é imperiosa a necessidade de discussão acerca dos temas afeitos à gestão e à avaliação de desempenho no contexto do serviço público, bem como a apresentação de proposições orientadoras sobre essa questão.

O objetivo deste texto é apresentar definições, gerar discussões sobre o pensamento que norteia a gestão e a avaliação de desem-

<sup>1</sup> Universidade de Brasília: A autora agradece os comentários e sugestões de José Celso Cardoso Jr., isentando-o pelos erros e omissões remanescentes no texto.



penho no serviço público brasileiro e fazer proposições sobre as possibilidades de revisão e aplicação alternativas de seus usos. Na seção seguinte, apresentam-se conceitos e definições básicas sobre avaliação de desempenho. Na seção 3, repete-se o mesmo procedimento para tratar da gestão do desempenho. Finalmente, nas seções finais, intenta-se uma primeira sistematização de questões e proposições alternativas.

## 2. Conceitos e Definições Básicas: desempenho, resultados, meritocracia e formas de aferição.

Um dos grandes desafios das organizações públicas é julgar em que medida os funcionários (em última instância, cada um deles) contribuem para a organização – e por extensão para a sociedade – e merecem o suporte e o reconhecimento que pode ser proporcionado para seus membros. As contribuições e/ou realizações dos membros das organizações, no caso, servidores públicos, são denominadas **desempenho**.

Desempenho é a ação ou conjunto de ações observáveis e orientadas a um dado resultado (TORO, 1992, p.1) que não pode ser confundido com atributos associados a ele. Muitas concepções de desempenho são imbuídas de confusões entre desempenho e atributos pessoais, como: cooperação, iniciativa, responsabilidade e criatividade, que podem facilitar, mas que não são o desempenho, estando por isso a ele associados. Esse conjunto de ações ou comportamentos orientados para resultados, no contexto organizacional, é passível de julgamento do quanto são adequados, satisfatórios, atendem ao esperado no contexto da organização, contribuem para o alcance de resultados maiores da organização ou ainda são passíveis de recompensas ou atribuições de mérito. Esse julgamento requer a noção de **padrão de desempenho esperado**.

Para que um padrão de desempenho seja alcançado, vários fatores estão concorrendo,

a saber:

- **contexto extra-organizacional:** situação econômica do país, oferta de mão-de-obra, oferta de empregos, legislação trabalhista e similares;
- **características organizacionais:** políticas e práticas de gestão e de administração de recursos humanos, sistemas de recompensas/punições, sistema de promoções funcionais e similares, mecanismos de controle utilizados na organização, relações de poder, clima e cultura organizacionais, resultados esperados pela organização como um todo, atuação gerencial;
- **ambiente de tarefas:** características e escopo do trabalho, meios disponíveis para atuação na organização, qualidade da comunicação com as chefias, relacionamento interpessoal do grupo de trabalho, competição entre grupos, suporte organizacional, adequação do ambiente físico, habilidades e equipamentos;
- **atributos pessoais:** fatores intrínsecos ao trabalhador como aparência pessoal, personalidade, motivações, atitudes, idade, conhecimentos, sexo, escolaridade, estilo cognitivo e demais características do trabalhador etc.

Os procedimentos usados para julgar e aferir se o desempenho do indivíduo atende ao que se espera dele e ao que a organização precisa para alcançar seus resultados e sua sobrevivência são regularmente chamados de **avaliação de desempenho**. Uma das grandes questões subjacentes às propostas de avaliação de desempenho são quais as bases, critérios e parâmetros sociais ou organizacionais serão usados para julgar esse conjunto de comportamentos e ações orientados para resultados. Esses critérios, padrões e parâmetros são socialmente construídos e imbuídos de todos os possíveis vieses de julgamento social. Numa abordagem mais ampla, os sistemas de avaliação de de-

sempenho – SAD – consistem em conjunto de normas e procedimentos que possibilitam o diagnóstico e a gestão de desempenho e fornecem informações para outros sistemas de gestão de pessoas. Assim como o desempenho, os SADs podem ter seu funcionamento influenciado por variáveis pertencentes ao ambiente extra-organizacional, ambiente intra-organizacional e ambiente de tarefas. Fatores externos à organização, tais como a situação de mercado, a cultura da nação, valores e normas sociais etc. podem limitar a atuação dos avaliadores quanto a propostas de desenvolvimento funcional e de progresso funcional.

Em termos de objeto da avaliação de desempenho, os métodos de avaliação geralmente enfatizam a **dimensão comportamental** como definidor do desempenho, mensurando essas ações em termos do seu grau de proficiência, nível de contribuição em relação aos objetivos da unidade ou organizacionais etc. Uma outra implicação da definição comportamental de desempenho diz respeito a sua diferenciação frente a outros termos como *resultado* e *eficiência* (SONNENTAG, 2002) O resultado diz respeito às consequências do desempenho. A eficiência diz respeito ao julgamento do resultado do desempenho em que são postas ações por parte dos indivíduos ou grupos que geram modificações no ambiente, nas pessoas, nas coisas. Essa avaliação da eficiência perpassa todos os processos humanos de interação social e criação de sentidos, mediados por dispositivos organizacionais, o que gera inúmeros parâmetros, nem sempre objetivos, de avaliação individual.

Outra implicação da avaliação diz respeito à identificação de quais comportamentos são capazes de gerar resultados relevantes para a organização. Para facilitar o processo, muitas vezes existe a opção de não avaliar o desempenho na perspectiva comportamental ou de ações. A opção é por avaliar o resultado desse desempenho, na medida em que tais comportamentos são – ou deve-

riam ser – intrinsecamente orientados para resultados. Contudo, o resultado nem sempre fornece uma perspectiva individual da ação, mascarando diferenças de contribuições e prejudicando a aferição de mérito. Há ainda a dificuldade de aferição de resultados individuais em atividades e processos de trabalho cujo resultado é inerentemente coletivo. Pela avaliação da autora, nesse caso, corre-se o risco de esvaziamento da ação individual e seus resultados, considerando processos de trabalho cujo resultado depende de uma grande conexão de ações envolvendo vários indivíduos em momentos diferenciados.

Assim, é importante frisar que a **mensuração dos comportamentos** não deve desconsiderar os resultados na medida em que a díade comportamento-resultado é que fornece o escopo do que é alcançado no contexto organizacional. Além disso, é preciso diferenciar bem os comportamentos e/ou ações realizados de atributos ou características pessoais que favorecem um desempenho adequado. Por exemplo, um indicador de avaliação denominado disciplina parece mais descrição de característica ou atributo pessoal que necessariamente uma descrição de comportamentos observáveis.

Outra ideia que está diretamente associada à avaliação de desempenho é o conceito de **mérito** – avalia-se para atribuir mérito àqueles que apresentam contribuições diferenciadas, dentro ou acima do esperado e tomam-se outras medidas com aqueles que não o são. A meritocracia requer que seja válido o princípio consagrado nas organizações modernas de que toda e qualquer ação de avaliação das pessoas, além do processo de distribuição de recompensas, devem ser orientadas pelo seu desempenho na realização das tarefas que lhes foram alocadas. Uma situação inicial que garante uma igualdade de oportunidades para todos é exigida com base em critérios e regras previamente estabelecidas e conhecidas de todos os participantes. As diferenciações que resultarem

desse momento inicial são interpretadas como consequência do conjunto de habilidades e talentos de cada um, medido por meio de sistemas de avaliação de desempenho (BARBOSA, 2014).

Alguns advogam que existem propostas para implantar uma **cultura de meritocracia** e responsabilização no contexto do serviço público brasileiro. Há uma admissão implícita de que, embora existam sistemas de avaliação de desempenho, as pessoas julgam que não existe uma meritocracia funcionando no contexto nacional. Se existissem princípios meritocráticos refletidos nas práticas organizacionais, não haveria necessidade de se demandar a sua implantação. (BARBOSA, 2014).

Existem pensamentos correntes no contexto das organizações brasileiras, principalmente nas do setor público: o discurso meritocrático e o antimeritocrático. O cerne do **discurso meritocrático** reside na importância atribuída ao valor do reconhecimento dos resultados individuais para o alcance dos resultados da organização. A promoção de injustiças, a acomodação, a desmoralização das cobranças, a insatisfação, o desestímulo e a inobservância dos planejamentos previstos nas organizações são considerados decorrentes da falta de reconhecimento e da premiação indevida às atuações dos membros organizacionais. Os indivíduos são recompensados por fazer mais e melhor com recompensas pecuniárias, mas também simbólicas. As pessoas sentem-se recompensadas pelos esforços despendidos e gratificadas pelo seu reconhecimento público no âmbito organizacional e fora dele (BARBOSA, 2014).

O **discurso antimeritocrático** se caracteriza pela construção social de que valores meritocráticos seriam uma ameaça externa trazida pelo neoliberalismo e um tipo de imposição cultural. A meritocracia é vista como desagregadora do ambiente de trabalho, pois estabelece a competição e troca de quantidade por qualidade. A meritocracia

seria responsável pela cobrança maior de resultados e desempenho dos funcionários. A responsabilização dos indivíduos é rejeitada numa argumentação em que parte das razões pelos resultados recai sobre fatores externos ao sujeito, envolvendo desde a gerência direta ao governo da ocasião, todos responsáveis por fornecerem os instrumentos necessários para que o trabalho seja realizado de maneira satisfatória (BARBOSA, 2014).

Para muitos, a implantação de uma cultura meritocrática, centrada em valores que ressaltem a contribuição das pessoas, é a solução imaginada para o aumento dos resultados organizacionais e a sobrevivência da organização. A forma de se alcançar os resultados organizacionais é estabelecer com clareza e cobrar as entregas dos funcionários, com base no que foi previamente planejado e acordado com superiores, além de alinhar os resultados individuais com o planejamento estratégico da organização. O cerne do pensamento que defende o desenvolvimento de uma “cultura organizacional com valores de meritocracia” é a reformulação do sistema de avaliação de desempenho como condição fundamental nesse processo de implantação da meritocracia.

Considerando a reformulação como central nesse processo de avaliar e julgar o desempenho, duas questões centrais são levantadas pela pesquisa na área e pelas demandas práticas da atuação. Primeiro, tornar as metas as mais objetivas e mensuráveis. Segundo aspecto enfatiza a articulação entre o trabalho que se realiza e a sua contribuição para o resultado final da organização (BARBOSA, 2014).

Aqueles que criticam a valorização da meritocracia advogam que a meritocracia pode reforçar exclusões e injustiças, especialmente em situações como a brasileira, de muitas heterogeneidades e desigualdades prévias, arraigadas na estrutura social. Em virtude disso, de acordo com Cardoso Jr. e

Pires (2020), o critério weberiano-meritocrático de seleção de quadros permanentes e bem capacitados (técnica, emocional e moralmente) para o Estado dependeria de condições objetivas ainda longe das realmente vigentes no Brasil, quais sejam: ambiente geral de homogeneidade econômica, republicanismo político e democracia social. Apenas diante de tais condições é que, idealmente, o critério meritocrático conseguiria recrutar as pessoas mais adequadas (técnica, emocional e moralmente), sem viés dominante ou decisivo de renda, da posição social e/ou da herança familiar ou influência política (CARDOSO Jr.; PIRES, 2020).

De qualquer forma, é importante salientar que, caso os valores característicos da meritocracia não existam no ambiente organizacional brasileiro, existem critérios para atribuição de recompensas que sinalizam as formas de ascensão profissional e ganhos advindos da relação de trabalho. Embora possa não existir uma valorização da meritocracia, recompensas em termos de cargos, pecúnia, prêmios e reconhecimento profissional são distribuídas. O que precisa estar claro são quais critérios são usados nessa distribuição e se eles são considerados justos. Muitas vezes a demonstração de fidelidade é bastante recompensada em grupos de trabalho. Assim, não se pode dizer que não existem critérios. É necessário avaliar se recompensar os que contribuem mais e melhor é a maneira considerada justa entre todos os funcionários. Outros critérios de justiça também podem ser considerados, como o da igualdade ou necessidade, por exemplo.

### 3. A Gestão do Desempenho.

Considerando as dificuldades inerentes ao exercício da avaliação de desempenho no contexto organizacional, muitos autores ampliaram a proposta para o conceito de **gestão do desempenho** (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001). A gestão do desempenho compreende o conjunto de atividades cujo

objetivo é elevar o nível de desempenho de um indivíduo, grupo e da própria organização, enquanto a avaliação de desempenho reúne os mecanismos usados para identificar o nível de desempenho de determinada pessoa ou grupo (DENISI, 2000). A gestão de desempenho está preocupada com o processo e, neste caso, a avaliação de desempenho consiste em uma etapa e pode viabilizar a realização de uma apreciação sistematizada da execução das tarefas, das responsabilidades, dos resultados e do desempenho do indivíduo, dependendo do método. De acordo com Brandão e Guimarães (2001, p.12):

*(...) a gestão de desempenho faz parte de um processo maior de gestão organizacional, uma vez que permite rever estratégias, objetivos, processos de trabalho e políticas de recursos humanos, entre outros, objetivando a correção de desvios e dando sentido de continuidade e sustentabilidade à organização.*

A avaliação do desempenho e o gerenciamento de desempenho são tópicos claramente relacionados, mas não são idênticos. A **avaliação de desempenho** refere-se a um processo formal pelo qual os funcionários são avaliados por algum avaliador (geralmente um supervisor) que avalia o desempenho do funcionário em um determinado conjunto de dimensões, atribui uma pontuação a essa avaliação e geralmente informa o funcionário de sua classificação formal. As organizações normalmente podem basear parcialmente uma variedade de decisões relativas ao funcionário nessa classificação.

Por sua vez, o **gerenciamento de desempenho** refere-se a grande variedade de atividades, políticas, procedimentos e intervenções projetadas para ajudar os funcionários a melhorar seu desempenho. Esses programas começam com avaliações de desempenho, mas também incluem feedback, estabelecimento de metas e treinamento dos avaliadores e avaliados, além de sistemas de recompensa. Em outra perspectiva mais ampla, a gestão do desempenho pode ser

definida como “*um processo contínuo de identificação, medição e desenvolvimento do desempenho de indivíduos e equipes e alinhamento do desempenho com os objetivos estratégicos da organização*” (AGUINIS, 2013, p. 2). Portanto, os sistemas de gerenciamento de desempenho começam com a avaliação de desempenho como um ponto de partida e, em seguida, se concentram em melhorar o desempenho individual de maneira consistente com os objetivos estratégicos e com o objetivo final de melhorar o desempenho da empresa (AGUINIS; PIERCE, 2008).

Tendo em perspectiva a noção de processo, o objetivo da avaliação deve estar diretamente associado à gestão do desempenho como momento de um mecanismo que contribui para:

- o planejamento e estabelecimento de expectativas, metas e padrões de desempenho acordados entre chefes, pares e subordinados;
- o monitoramento e acompanhamento do desempenho enquanto expressão das competências do empregado;
- a realização de um diagnóstico dos aspectos que interferem (positiva ou negativamente) no desempenho.

Todo esse processo ocorre para assegurar o alcance dos resultados planejados (ODELIUS, 2000): “*O desempenho pode ser analisado em diferentes níveis – organizacional, de equipes e individual –, os quais são interdependentes e se influenciam mutuamente.*” Além disso, “*no processo de gestão de desempenho, há a necessidade de estabelecimento de múltiplos avaliadores como parte do processo e possibilidade de redução de injustiças causadas por vieses de avaliação.* Assim, o processo envolveria várias fases, com presença de mais de um avaliador e adoção da perspectiva de subsidiar a atuação de gestores e equipes de trabalho no dia a dia de trabalho.”

Muitos autores apontam a inexistência de

uma teoria que fundamente as ações para gestão e avaliação do desempenho (SCHLEICHER; BAUMANN; SULLIVAN; YIM, 2019) e propõem debates recentes sobre a necessidade ou não de gestão de desempenho formal (ADLER et al., 2016). Para se considerar os efeitos desse tipo de intervenção no ambiente organizacional, é necessário considerar o contexto em que a avaliação será realizada e uma série de fatores inter-relacionados que determinam o sucesso do processo. Contudo, em recentes revisões de literatura, “*não está claro que a gestão do desempenho leve a organizações mais eficazes. Identificar como (se é que existe) a qualidade e a natureza dos programas de avaliação de desempenho contribuem para a saúde e o sucesso das organizações é uma prioridade crítica*” (DENISI; MURPHY, 2017, p. 429).

O contexto social tem efeitos importantes sobre o processo da avaliação de desempenho e a ideia de efetividade da avaliação de desempenho deve incluir análise das características e qualidade dos procedimentos elencados, a influência de variáveis como cultura organizacional, estratégia de gestão de pessoas, estilo de atuação dos gestores, o efeito das condições econômicas, do ambiente externo, análise das reações dos avaliados e *feedback* sobre os resultados das avaliações.

Os fatores que influenciam o processo de avaliação de desempenho são classificados em distais e proximais. Os **fatores distais** são contextuais e abrangem: fatores econômicos externos, avanços tecnológicos, composição e formação da força de trabalho, cultura da sociedade a qual pertence a organização. Os **fatores proximais** se referem àqueles que têm impacto direto na maneira como o processo de avaliação de desempenho é conduzido, incluindo itens como relacionamento entre avaliador e avaliado. As variáveis proximais estruturais estão relacionadas com a configuração, procedimentos ou composição da avaliação e incluem itens como dimensões e critérios de avaliação, frequência

de realização, treinamento específico para avaliação, documentação utilizada, entre outros (LEVY; WILLIAMS; 2004).

### **3.1 Deficiências, dificuldades e experiências de avaliação de desempenho no setor público: o problema dos usos da avaliação.**

O dilema do setor público com os sistemas de avaliação de desempenho remonta há pelo menos três décadas, na medida em que as primeiras diretrizes para sua aplicação foram instituídas em 1936 (Lei n. 284/1936). Até 1995 foram regulamentados, no mínimo, três outros sistemas de avaliação (1966, 1977 e 1980), mas os resultados alcançados têm sido bastante questionados, atrelados a pouco uso dos conhecimentos adquiridos sobre o assunto para a estruturação dos novos sistemas (OCDE, 2010).

O documento da Reforma do Estado, com a EC (Emenda Constitucional) n. 19/98 atribui à avaliação de desempenho o caráter de instrumento para identificar a insuficiência de desempenho para fins de perda de cargo público. Nos anos 1990/2000, a associação do mecanismo de avaliação de desempenho com a distribuição de ganhos pecuniários foi bastante enfatizada (ODELIUS; SANTOS; 2007), mas, a partir de 2002, a avaliação de desempenho individual vincula-se a metas institucionais, rompendo prática anterior associada aos ganhos individuais de progressão, promoção ou recebimento de gratificação.

Em 2010, o governo federal resolveu editar norma padronizadora (o Dec. Fed. n. 7.133/10) com objetivo de fornecer um efetivo norte às futuras iniciativas. Anteriormente, as avaliações enfatizaram critérios como “*pontualidade, assiduidade, capacidade, eficiência, espírito de colaboração, ética profissional, compreensão dos deveres e qualificação para o desempenho profissional*” para promoção na carreira dos servidores. Tais critérios relacionados a traços disposicionais que, a priori, deveriam ser ineren-

tes aos servidores e não objeto de avaliação para fins de promoção (ODELIUS, 2000).

Alguns pesquisadores identificaram problemas na associação entre avaliação de desempenho e distribuição de gratificações, em particular o efeito negativo da distribuição forçada de resultados da avaliação para fins de premiação. Esse efeito consistia na falta de justiça na realização da avaliação; na existência de rodízio entre os servidores que seriam avaliados positivamente ou medianamente; na inexistência do desempenho efetivamente observado, de modo a não prejudicar a remuneração a médio e longo prazos; no peso da parcela variável (gratificação) no total da remuneração; na falta de *feedbacks* aos envolvidos; e no despreparo dos avaliadores (ODELIUS; SANTOS, 2007). A partir da análise da política de recursos humanos adotada no período 1995-2002, o governo federal identificou – em 2002 – as seguintes demandas para tornar efetivo o uso da avaliação de desempenho:

- necessidade de realização de estudos mais estruturados para se avaliar o impacto das gratificações no desempenho individual e dos órgãos e na motivação dos servidores;
- necessidade de vinculação dos resultados da avaliação ao programa de capacitação;
- aperfeiçoamento das metodologias para definição, ajustes e aferição das metas institucionais;
- aperfeiçoamento das metodologias para definição, acompanhamento e aferição do desempenho individual; e
- desenvolvimento e capacitação dos responsáveis por equipes em processos avaliativos (BRASIL, 2002, p. 84).

Cabe ressaltar que as recomendações feitas pelo documento indicado não foram alcançadas pela grande maioria dos órgãos públicos (OCDE, 2010). A Lei Fed. n. 11.784/08 reestruturou o Plano de Cargos

do Poder Executivo e instituiu a gratificação de desempenho por meio da Avaliação de Desempenho Individual – ADI. A avaliação de desempenho no serviço público federal, foi novamente regularizada pelo Decreto n. 7.133/2010 que estabelece procedimentos gerais para os processos avaliativos de desempenho, indicando diretrizes para o pagamento das respectivas gratificações de desempenho aos servidores do Poder Executivo Federal. O referido Decreto dispõe que as avaliações deveriam ser utilizadas como instrumento de gestão, cuja perspectiva é a identificação de aspectos do desempenho que possam ser melhorados por meio de treinamentos, capacitação e do aperfeiçoamento profissional (BRASIL, 2010).

Partindo da constatação de que o sistema de avaliação de desempenho processado nas instituições federais não cumpre o papel a que se destina, na medida em que prêmios de desempenho passaram a fazer parte do salário regular dos servidores, vários documentos ressaltam a perda do significado original de recompensa ao desempenho considerado excepcional (OCDE, 2010). Esforços foram empenhados na promoção da avaliação de desempenho individual no serviço público, contudo, a sua prática enfrenta desafios e resistências oriundos de uma cultura organizacional dissociada da implantação de rotinas de aferição de desempenho mais efetivas (BERGUE, 2010).

Um dos problemas relacionados aos mecanismos de avaliação diz respeito aos critérios. As pesquisas mostram que os sistemas de avaliação que funcionam partem de critérios claros e mensuráveis que sustentam tal avaliação (ADLER et al., 2016). Os critérios deveriam ser, idealmente, mensuráveis e condicionados a um planejamento e observáveis como mecanismo para minimizar os efeitos da subjetividade na avaliação e permitir uma associação entre o individual e os propósitos organizacionais. Em muitas situações, especialmente relacionadas às instituições públicas, muitos aspectos po-

dem ser de difícil mensuração, mas existe a necessidade de evitar a subjetividade no processo avaliativo e de garantir um processo justo e que responda aos propósitos para o qual foi instituído. A subjetividade pode ser amenizada por meio de um planejamento estratégico e sistemático que considere a definição dos critérios de avaliação de forma objetiva e observável, estabelecidos em conjunto com os envolvidos no processo, o que diminuiria as chances de a percepção do avaliador interferir no momento da avaliação (CAETANO, 1996).

De acordo com os documentos elaborados no âmbito da legislação de avaliação de desempenho no Brasil, os critérios deveriam refletir as competências do servidor aliadas ao cumprimento das metas de desempenho individual e institucional (texto do Decreto n. 7.133/2010 – Brasil, 2010) e sua definição pressupõe analisar as peculiaridades das carreiras ou grupos de carreiras. Contudo, a subjetividade dos critérios, que sempre existirá em algum nível, não responde sozinho pelos problemas nos sistemas de avaliação de desempenho. A literatura a respeito do tema aponta diversos outros problemas na operacionalização de sistemas de avaliação de desempenho no setor público:

- uso de indicadores comportamentais para avaliação com falta de conexão entre avaliação de desempenho individual e avaliação institucional;
- uso de indicadores de desempenho com definições vagas e relacionadas a traços individuais;
- falta de instrumentos e procedimentos sistemáticos que permitam uma análise do desempenho dos servidores;
- definição de indicadores de desempenho para avaliação com base em cargos genéricos e não no trabalho realizado;
- não uso de indicadores de desempenho relacionados a produtos identificáveis ou resultados da execução das tarefas

- dos postos de trabalho;
- uso de um único método de avaliação para diferentes grupos de cargos ou exagero no uso de múltiplos formulários;
- presença de medidas de desempenho satisfatório e insatisfatório definidas de maneira intuitivas sem discussão ou envolvimento dos ocupantes dos cargos;
- uso de avaliações gerais para comparação de desempenho que não permitem distinguir os diferentes níveis de desempenho apresentado pelo avaliado em cada uma das dimensões componentes dos postos de trabalho;
- durante o processo de avaliação, não consideração de variáveis do contexto em que o trabalho é realizado e que influenciam o desempenho;
- inadequação da periodicidade do monitoramento e do acompanhamento do desempenho (período de tempo entre o desempenho e a avaliação muito curto ou muito longo);
- desenvolvimento de sistemas de avaliação que desconsideram o contexto de trabalho, a natureza e as condições para realização do trabalho;
- resistências e descrenças quanto à avaliação/insatisfação por parte dos servidores;
- falta de preparo de avaliadores e avaliados para utilizar o sistema de avaliação;
- falta de comunicação e/ou comunicação deficiente entre avaliadores e avaliados;
- falta de tempo do avaliador para acompanhar o desempenho e conhecer os empregados;
- inexistência de clara decisão política da diretoria sobre a necessidade de algum processo formal de avaliação;

- avaliação baseada somente em único julgamento (por exemplo, da chefia);
- predominância de erros nas avaliações: leniência, halo, tendência central, severidade, similaridade e contraste (ODELIUS, 2000).

De maneira geral, **o problema mais contundente dos sistemas de avaliação e gestão do desempenho diz respeito a propósitos e usos inadequados do sistema e de seus resultados.** Os usos apontados para a avaliação de desempenho têm sido o fornecimento de informações relevantes para: identificação de necessidades de treinamento e desenvolvimento; decisões relativas a aumento de salários; recomendações para promoções, transferências, demissões, etc.; identificação de talentos a serem desenvolvidos no avaliado; *feedback* sobre o desempenho e identificação de aspectos que estão interferindo no desempenho do empregado; definição de planos de ação para melhoria do desempenho considerado insuficiente ou inadequado. Alguns dos usos da avaliação de desempenho são mais frequentes do que outros. O uso da avaliação para a definição de aumentos salariais é muito mais frequente quando comparado com propósitos mais adequados como a identificação de aspectos que estão interferindo no desempenho do empregado e a definição de planos de ação para superá-los, que são menos utilizados (ODELIUS, 2000).

O grande problema dos usos da avaliação remete a conflitos e objetivos que não promovem o sucesso do processo, na medida em que podem facilitar reações de boicote e descrédito por parte daqueles que serão submetidos aos procedimentos. As avaliações de desempenho são frequentemente usadas por várias razões e essas razões podem levar a objetivos conflitantes de avaliação. Os objetivos declarados ou subliminares conhecidos dos sistemas de avaliação e gestão de desempenho direcionam o julgamento do avaliador, direcionam o teor das informações procuradas, e como essas informa-



ções são usadas para tomar decisões. Por exemplo, a meta do avaliador no momento da avaliação (demitir empregados) afeta os resultados da avaliação, bem como os graus de fidedignidade e confiabilidade adotados durante a execução dos procedimentos (ODELIUS, 2000).

A avaliação de desempenho foi aplicada no setor público, principalmente por necessidade do cumprimento de uma determinação legal e/ou, também, com objetivos voltados mais à progressão na carreira e distribuição de pecúnia, numa ótica pretensamente meritocrática (BARBOSA, 2010). É importante questionar em que medida os reais objetivos da avaliação de desempenho estariam sendo alcançados, pois os resultados obtidos nem sempre são utilizados pelas instituições para melhorá-las como um todo (DENISI; MURPHY, 2017). Mesmo com perspectivas de melhoria de desempenho descritas nos decretos, as avaliações funcionam como cumprimento de obrigações legais, mecanismos de distribuição de pecúnia e respaldo para o discurso de valorização do servidor. Uma outra lacuna diz respeito ao fato de as pessoas que participam da avaliação desconhecem, via de regra, seus reais objetivos, situando-os, muito mais, como algo que serve de parâmetro para aumentos salariais (BARBOSA, 2010).

A incompatibilidade entre objetivos ocorre provavelmente quando sistemas de avaliação ou gestão de desempenho permitem que os indivíduos sejam avaliados de acordo com critérios muito diferentes e tendo objetivos muitas vezes incompatíveis (por exemplo, proporcionar aumentos salariais, alavancar os resultados da organização, realocação de servidores, etc.). A percepção do uso de diferentes critérios de avaliação por parte dos avaliados pode levar à insatisfação quanto ao sistema e à organização, além de gerar conflitos entre avaliadores e avaliados, situações essas que, provavelmente, levarão ao fracasso do sistema. Existe o questionamento de que um mesmo sistema de

avaliação possa conciliar e obter resultados válidos para diferentes objetivos propostos. E permanece a pergunta: em que medida, as pessoas não realizam pactos de lealdade, sobrevivência e proteção para que possam ter ganhos salariais e sofrerem menor represália por ineficiências organizacionais causadas por fatores externos à atuação do próprio servidor e sua equipe?

Uma questão que parece consensual na literatura é que o foco da comparação intra e entre indivíduos deve ocorrer a partir de parâmetros objetivos e voltados ao trabalho. Ao assumir desempenho como a ação ou conjunto de ações observáveis, orientadas a um dado resultado e a avaliação de desempenho como conjunto de normas e procedimentos que possibilita o diagnóstico e a gestão de desempenho, fornecendo informações para outros sistemas de administração de pessoas, muitos assumem que o foco é o trabalho e as comparações a serem feitas devem estar pautadas no trabalho e seus resultados (ODELIUS, 2000).

Seria possível comparar resultados em diferentes postos de trabalho, uma vez que os critérios e os objetivos de desempenho são estabelecidos para cada empregado ou contexto específico de trabalho? Pode ocorrer, por exemplo, que as metas e padrões de desempenho estabelecidos pelas chefias e empregados ocupantes de um mesmo cargo em diferentes áreas sejam diferentes, o que dificulta a comparação de resultados. Esse tipo de comparação pode ser possível quando se estabelecem parâmetros para nível de alcance de resultados diferentes considerando diferentes contextos de trabalho. Na verdade, em quaisquer circunstâncias, o parâmetro para comparação de desempenho deve ser o trabalho: qual é o trabalho a ser realizado, como ele deve ser realizado e quais são os padrões esperados quanto aos resultados obtidos em termos de quantidade, qualidade e prazo.

A comparação entre comportamentos gerais e atributos individuais pode levar a uma

dificuldade de associação entre o que realmente é apresentado pelo indivíduo e sua contribuição efetiva para os resultados da unidade, do grupo, e da organização como um todo. A comparação de comportamentos genéricos e de traços de personalidade demanda precaução em função da subjetividade associada a estes critérios e isso pode fazer com que a avaliação de desempenho caia em descrédito. A observação de comportamentos relacionados ao trabalho pode minimizar a subjetividade da avaliação, assim como a avaliação baseada no alcance de objetivos/resultados.

Quando se definem programas de desenvolvimento para os indivíduos, o foco também deve ser o indivíduo no trabalho – quais os resultados alcançados e como o profissional está realizando o trabalho – porque tais procedimentos permitem identificar o que ele deveria ter desenvolvido para, no mínimo, realizar o trabalho nos padrões definidos anteriormente. Para completar a proposta de gestão de desempenho, há a necessidade de incorporação de procedimentos que identifiquem os fatores que influenciam o desempenho e que deverão ser analisados, tais como: fornecimento dos meios e condições necessárias à realização dos trabalhos e padrão de comportamento apresentado pelos profissionais em sua realização.

**O foco de um programa de gestão de desempenho é auxiliar o gestor a realizar as atividades de gestão dos indivíduos que são inerentes ao seu cargo: planejar o trabalho, negociar comportamentos, metas e resultados a serem alcançados, orientar o subordinado na realização do trabalho e dar *feedback* sobre o que foi realizado, enfatizando os ajustes e reconhecendo o sucesso alcançado.** Para que um sistema de avaliação e gestão de desempenho possa atender a múltiplos objetivos seria necessário que os critérios utilizados para avaliação focassem aspectos relacionados ao trabalho: o próprio trabalho, as condições e os meios para realizá-lo e a postura profissional do trabalha-

dor.

O sistema de avaliação individualizado atende a propósitos especiais de orientação do trabalho do gestor, mas pode ser questionado na medida em que o teor do trabalho é de natureza inerentemente coletiva. Em que medida esse sistema de avaliação individualizado favorece a aferição de desempenho satisfatório ou excepcional no âmbito do setor público que possui, em essência, uma natureza diferenciada, pouco tangível em termos de aferição de quantidade e qualidade nas formas efetivas de realização? Os órgãos públicos geralmente possuem processos de trabalho formalizados em instruções legais que requerem análises e instruções que envolvem várias etapas e ações coletivas de vários profissionais. Além disso, a avaliação externa pelos usuários seria capaz de atribuir eficiência e efetividade à atuação de um servidor específico que faz parte de uma engrenagem maior cuja pequena parte pode ser vista pelo usuário? É possível associar uma avaliação de um cidadão que compareceu a uma instituição para solicitar um documento como parte da avaliação do quanto aquela unidade, ou quem sabe, aquele órgão está alcançando os propósitos para os quais ele foi criado?

Há grandes questionamentos sobre o uso de recompensas pecuniárias, gratificações e aumentos salariais associados à avaliação de desempenho na medida em que essas possam gerar uma desvirtuação do processo que passa a ser usado para conseguir recursos financeiros e não mais melhoria do desempenho (RYNES; GERHART; PARKS; 2005). Existe alta probabilidade dos sistemas de avaliação e gestão de desempenho não serem vistos como justos, principalmente, quando têm como objetivo a definição de recompensas (PAZ, 1995). Para esses propósitos a grande indicação é o diagnóstico dos resultados de trabalhos alcançados pelo profissional para decidir se ele deve ou não receber um aumento de salário por ter resultados superiores aos previamente-

te estabelecidos. Outra recomendação para área de gestão de pessoas é procurar evitar o uso das classificações de desempenho que visem decisões administrativas, ou usá-las com o máximo de cuidado, não só porque os resultados das avaliações são artificialmente altos, mas também porque é provável que haja restrições na classificação, ou a utilização de critérios seriamente contaminados.

De maneira geral, a comparação de resultados de trabalhos obtidos por diferentes profissionais não é recomendada, tendo em vista que, para melhoria de desempenho, a comparação do indivíduo com ele mesmo ao longo do tempo oferece bases para uma distribuição mais justa. A utilização de avaliação de desempenho para subsidiar decisões sobre aumentos salariais é muitas vezes justificada, apesar do risco de a avaliação ser benevolente quando é considerada a situação de ausência de avaliação formal para prover decisões sobre aumentos salariais. Na ausência de informações sobre o desempenho, é provável que o gestor seja mais leniente devido à proximidade com o funcionário e ao impacto que essa decisão pode ter no seu relacionamento.

Quando os objetivos do sistema de avaliação de desempenho consistem em subsidiar decisões administrativas, os avaliadores tenderiam ser mais lenientes para: evitar ter de dar *feedback* negativo ao empregado e afetar o relacionamento com ele; evitar consequências negativas associadas a avaliações mais acuradas (ex.: não concessão de aumento de salário) ou obter consequências positivas (ex.: aumento de salário) e motivar a melhoria do baixo desempenho. Quando o objetivo das avaliações é o treinamento e o desenvolvimento dos empregados, os avaliadores tenderiam a ser menos lenientes e mais precisos para poder identificar e corrigir deficiências de desempenho.

Assim, a **literatura recomenda que os propósitos da avaliação e gestão de desempenho sejam claros e conhecidos por todos os envolvidos, para que se evite a percepção**

**de manipulação do processo e a percepção de injustiça por parte dos empregados.** A percepção de injustiça pode resultar em conflitos e, para evita-los é necessário que um conjunto de regras estabeleça os critérios para recompensa, os direitos e deveres dos empregados e da organização, assegurando um acordo entre as partes. Esse conjunto de regras deve ser público, negociado e aceito como legítimo pelos membros da organização. É importante lembrar que mesmo com esses cuidados, podem ocorrer conflitos e usos indevidos do sistema de avaliação (ODELIUS, 2000).

### **3.2 Avaliação periódica de desempenho e a efetivação do princípio da eficiência na administração pública brasileira.**

A partir da década de 80, vários países começaram a adotar medidas para aperfeiçoar a eficiência e melhorar a eficácia e a efetividade do serviço público. Essas medidas foram justificadas pelo argumento de que o Estado era pautado por intervenção excessiva na economia, pela expansão dos serviços de bem-estar social e pelo funcionamento nos moldes do modelo burocrático weberiano. Em virtude de ações pautadas pelo modelo do *New Public Management* foi iniciado um processo de renovação, tendo como característica principal a **busca pela eficiência** do serviço público.

A reforma administrativa de 1998 foi um marco para a reorganização do serviço público, com o acréscimo do princípio da eficiência na administração pública. Desde então, não basta legalidade na prestação dos serviços, é preciso que se alcancem os resultados para os quais foram criados (STASSUN; WIPPEL, 2013). Entre as mudanças ensejadas pelo movimento da administração gerencial, encontra-se uma caracterização de como deveria ser o perfil do servidor público, do qual se espera produtividade, competitividade, efetividade, eficiência e habilidades muitas vezes comparáveis àquelas dos tipos idealizados de empregados do setor privado.

Nesses processos de modernização da administração pública, uma ferramenta indicada para buscar melhores índices de produtividade é a gestão do desempenho nos vários níveis da organização – institucional, de equipes e individual (OCDE, 2002). A aplicação de métodos de avaliação vinculados à remuneração de funcionários públicos está inserida em um conjunto de práticas de gestão que buscam promover no serviço público uma mudança estrutural que o torne mais efetivo e mais *accountable* (OCDE, 2002; Beecher, 2003).

A partir do pensamento gerencial, a avaliação ganhou contornos de relevância técnica, impulsionada pelo argumento da necessidade de aumento da eficiência na prestação dos serviços e um foco maior da atuação do Estado voltado para o atendimento das expectativas e necessidades de todas as partes envolvidas (PINTO, 2011). Seguindo essa lógica, o princípio da eficiência à gestão pública requer a implantação de métodos de avaliação periódica de desempenho dos servidores públicos, o que asseguraria à população o direito de questionar a qualidade dos serviços públicos prestados pelo Estado.

Até a Emenda Constitucional n. 19, de 04/06/98, que alterou o artigo 41 da Constituição Federal, os servidores públicos, após três anos de efetivo exercício e de cumprir o estágio probatório, não precisavam ser submetidos a mecanismos de avaliação de desempenho no cargo. Com a emenda, os servidores estáveis passaram para uma condição de perda do cargo em virtude do mau desempenho. O pressuposto adotado é o de que, ao estender a avaliação de desempenho para além dos três anos de estágio probatório, o Estado contribui para que o servidor público esteja sempre motivado, não se acomode e continue comprometido com suas atribuições. Com servidores mais pressionados e mais preparados, prestando serviços com mais eficiência, a finalidade normativa e social da atividade pública se concretizaria, resultando na satisfação do

usuário (STASSUN; WIPPEL, 2013).

No contexto do pensamento gerencial, o princípio da eficiência está no cerne da introdução e admissão da avaliação de desempenho, pois é o instrumento gerencial que permitiria descobertas e potencialidades, identificados desempenhos insatisfatórios e realizadas ações para aprimorar o desempenho de servidores públicos. A partir da identificação de pontos fortes e fracos no desempenho, seria possível que esses resultados subsidiassem seleções, recrutamentos e programas de treinamentos, bem como premiassem aqueles que se destacassem no cumprimento de suas atividades. Há o destaque de que o concurso público oferece apenas uma seleção dos indivíduos, e existe uma responsabilidade do órgão público em criar mecanismos para a adaptação e capacitação do servidor para o bom desempenho no seu cargo.

O argumento central do gerencialismo, enfim, é que o grau de eficiência de uma organização depende do desempenho individual e da atuação de cada pessoa no grupo ou equipe de trabalho. Assim, para que os objetivos organizacionais possam ser alcançados, o processo de avaliação de desempenho deve estar continuamente preocupado com o desempenho individual, o acompanhamento e os resultados de seus colaboradores. Para muitos, a demanda por eficiência situa a produtividade como o principal fator na determinação do desempenho de um ente público. Há o reconhecimento de que o melhor método para alcançar o incremento da produtividade (presumivelmente não existente) se sustenta na promoção da melhoria contínua da qualidade do serviço prestado. A busca pela melhoria permanente do serviço público passa a ser elemento primordial para que exista a satisfação das necessidades dos administrados.

Existe uma presunção – evidentemente equivocada como regra geral – de que o servidor público, após a garantia de estabilidade, não teria motivos para apresen-

tar um desempenho satisfatório e não teria compromisso com o alcance dos resultados organizacionais. Aqui cabe uma pergunta: quais fatores afetam o compromisso do servidor público? O compromisso com o bem público e seu alcance não seria suficiente para garantir uma atuação satisfatória nesse contexto profissional? A suposta acomodação com a estabilidade ocorreria em todas as situações? Os problemas de desempenho no setor privado são solucionados com a demissão? Outra grande questão está na presunção de que somente a atuação do servidor público garante a produtividade, a eficiência, eficácia e a efetividade da administração pública. E como já sabemos, a produtividade da instituição pública está sujeita a fatores econômicos, sociais e políticos que a tornam muito diferenciada e complexa. Existe, portanto, grande necessidade de produzir ou instigar estudos de qualidade que definam a produtividade no setor público, suas dimensões, determinantes e formas de mensuração (FRANCO; SERRANO, 2018), tais que se possa discutir (e comparar, talvez) se existe uma baixa produtividade na atuação das instituições públicas.

Outro questionamento é em que medida a aferição de contribuições individuais, desconectadas do contexto de trabalho, são válidas numa situação em que os resultados dependem de uma sinergia de ações e fatores que não podem ser considerados separadamente. Com resultados e ações interdependentes, um processo de trabalho inerentemente coletivo pode levar a superavaliações ou subavaliações de indivíduos específicos que não atuam sozinhos nessa realidade do serviço público, por exemplo.

Em qualquer ferramenta gerencial para avaliar vários tipos de trabalhos e resultados associados a indivíduos, grupos, unidades, é fundamental definir produtividade em seus vários níveis de alcance: individual, grupal, organizacional. **Produtividade, via de regra, é uma medida comparativa envolvendo um mesmo ente em momentos di-**

**ferenciados ou entes diferentes que sejam minimamente passíveis de comparação.** A produtividade de diferentes categorias profissionais pode ser comparada por indicadores específicos de suas áreas de atuação, o que permitiria comparar a efetividade tendo este padrão como referência, o que requer definir medidas comparáveis para os padrões considerados adequados de produção (FRANCO; SERRANO, 2018). O difícil é indicar qual o padrão mais adequado para comparação, pois, de qualquer forma, esse padrão considerado adequado de produção também é suscetível a julgamentos valorativos e sociais.

No nível da unidade e da organização, parece mais fácil criar modelos matemáticos para comparar a capacidade produtiva quando a referência são trabalhos com processos industrializados, produtos especificados, atividades tangíveis e naturalmente contabilizáveis. Quando há menção a organizações públicas, como podem ser definidas métricas comparáveis? Em segundo lugar, como definir padrões adequados de produção? As unidades organizacionais no setor público podem atender à sociedade dentro das especificações desejadas e dos prazos determinados, os quais foram idealmente estabelecidos quando da criação do órgão? E com a evolução social, esses parâmetros continuam estáveis? No atual cenário no qual os cidadãos possuem acesso fácil e rápido a diversos produtos e serviços, a agilidade com que os órgãos públicos disponibilizam seus serviços à sociedade pode ser vista como um dos fatores determinantes para o sucesso da máquina pública e um indicador para avaliação da eficácia e efetividade dessas instituições? (FRANCO; SERRANO, 2018)

Considerando a discussão sobre a produtividade, os termos eficácia, eficiência e efetividade são comuns na análise de natureza científica e prática que envolve o trabalho no setor público. Comparando os conceitos, a eficiência está relacionada à produção de

produtos diretos e a efetividade está relacionada ao valor agregado para proprietários e usuários. A eficiência diz respeito a fazer as coisas da maneira certa e é uma medida com foco interno. A efetividade pode estar relacionada ao fazer as coisas certas, sendo um tipo externo de medição. A efetividade pode ser vista também como a capacidade da organização de satisfazer os requisitos, objetivos e prioridades relacionados aos clientes, aos principais proprietários do projeto, por exemplo. A efetividade é um conceito com definição mais frouxa, flutuante e variada. A efetividade mede a realização do objetivo do projeto ou as consequências a longo prazo do projeto. Essa é a perspectiva do proprietário do projeto e dos usuários. No entanto, existem várias definições, abordagens e usos diferentes dos termos “eficiência” e “efetividade”, bem como o termo relacionado à “eficácia”. No entanto, pode-se entender que a eficácia é usada como sinônimo de efetividade para uma grande maioria dos autores (ZIDANE; OLSSON, 2017).

Para resumir, eficácia é a capacidade de produzir uma quantidade pretendida de um produto ou serviço desejado. Eficiência é a capacidade de fazer as coisas com o melhor controle e uso dos insumos de produção. Efetividade é executar o trabalho correto para alcançar os resultados (metas e objetivos) programados, considerando, principalmente os *stakeholders* do projeto, programa ou ação. Cada um desses aspectos (eficácia, eficiência e efetividade) reflete uma dimensão distinta na avaliação da produção de qualquer tipo de trabalho (FRANCO; SERRANO, 2018).

Em termos de análises utilizadas, principalmente as matemáticas, para se mensurar tais aspectos, a dimensão da eficácia é a mais simples. Ela envolve simplesmente a contagem de repetições ou resultados como a quantidade de produtos feitos ou a quantidade de horas gastas em uma atividade. A mensuração da eficiência geralmente se dá pela estimação de fronteiras de produção,

estimadas geralmente por métodos algébricos de otimização (WÖBER, 2007) ou por modelos paramétricos (BATTESE; COELLI; 1995). No caso das fronteiras de produção, as unidades mais eficientes são identificadas inicialmente e, em seguida, é feita uma análise de comparação com as restantes (FRANCO; SERRANO, 2018). A mensuração da efetividade é a mais complexa entre as três, exigindo uma variedade muito maior de técnicas de mensuração (FRANCO; SERRANO, 2018). Muitas técnicas matemáticas para mensuração da efetividade pressupõem o estabelecimento prévio de uma meta e usar alguma medida de distância, como a distância euclidiana (CHA, 2007), para verificar quais parâmetros mais se aproximam dessa meta. No caso da análise da efetividade, o foco deve ser na quantidade de trabalho desejável para que o órgão alcance sua missão, metas e resultados associados a ela (FRANCO; SERRANO, 2018).

Não existe uma definição ou regra que diga exatamente como mensurar a produção máxima possível (i.e., a capacidade produtiva) de uma unidade de trabalho ou organização. Essa mensuração da produção máxima possível ou da capacidade produtiva depende fundamentalmente de como são estabelecidos indicadores para quantificar o trabalho. Dessa forma, é possível apenas fazer estimativas dessa produção máxima, as quais são dependentes da forma que se mensura a produtividade e a capacidade produtiva; por medidas de eficácia, eficiência ou efetividade. Manter o nível de produção ótimo da capacidade produtiva é praticamente impossível, visto que as organizações, públicas ou privadas, trabalham com uma capacidade contextual, sensíveis às limitações reais do contexto de trabalho, e que geralmente as situam abaixo da capacidade produtiva projetada antes do início das atividades (FRANCO; SERRANO, 2018).

Por isso, alguns autores defendem que sistemas de recursos humanos devem ser concebidos, conceitualizados e gerenciados no

nível da equipe para abordar adequadamente o resultado da interação entre seus membros (SCHNEIDER; SMITH; SIPE, 2000; KOZLOWSKI; KLEIN, 2000). O resultado gerado por uma unidade é um produto complexo, fruto da ação dos indivíduos que a compõem, de ações conjuntas de várias equipes de trabalho e de fatores externos à organização, como a situação econômica, política ou social do país, isso torna fundamental que existam ferramentas comparáveis, válidas e fidedignas de mensuração do trabalho e seus resultados (CUNHA; IWAMA; FRANCO; KOSLOSKI, 2018).

Acima de tudo, é preciso definir o **conceito de produtividade na esfera pública**, considerando que a atuação do setor público está sujeita a inúmeros fatores que o diferenciam dos demais. Em casos de organizações de vendas, por exemplo, é possível determinar resultados individuais e vincular tais resultados a determinado resultado mensal. Na maioria dos casos, é complicado avaliar a quantidade de pessoas atendidas por dia num órgão público, por exemplo, e o quanto esse resultado pode ser melhorado. Ainda, em que medida resultados sociais podem ser banalizados e minimizados quando se aplica o quantitativo de processos a serem analisados e sentenciados, desconsiderando o teor e suas implicações sociais, políticas e humanas ali presentes. A melhoria da eficiência no serviço público não depende apenas da informatização ou de aumentos salariais. Em boa parte das atividades no setor público, como a Receita Federal, por exemplo, o recolhimento de impostos não depende só do trabalho de fiscalização, mas do comportamento da economia. Assim, não se pode atribuir ao servidor a responsabilidade pela eficiência, eficácia e efetividade do órgão público, e muito menos, nesse exemplo, da função arrecadação tributária.

Desta maneira, o conceito de produtividade é difícil de ser definido no serviço público. Por não estarem sujeitos às mesmas regras do setor privado, os servidores precisam de

critérios distintos de avaliação. Em alguns casos, é fácil estipular metas, número de atendimentos por dia, número de processos analisados, número de e-mails respondidos, etc. Mas, na maioria das situações, não dá para usar esses critérios. Unidades como assessorias de comunicação e imprensa, por exemplo, funcionam por demanda e algumas medidas legais e procedimentais são publicadas considerando interesses políticos e articulações sociais específicas. Alguns processos judiciais carecem da construção de um contexto político para que sejam avaliados e aprovados, o que depende de uma análise contextual associada ao parecer emitido pelo ente ou pela instituição responsável. Nem sempre há um planejamento, preparação ou avaliação que permitam estabelecer indicadores de comparação da atuação de um servidor ao longo do tempo. Nem sempre a demanda é definida para cada tipo de trabalho, o que requer que o acompanhamento da produtividade deve levar em consideração a realidade de cada ramo setorial. Além disso, em determinados trabalhos, existe a possibilidade de esvaziamento do sentido em virtude da comparação com o propósito geral da unidade e do órgão como um todo. No exemplo clássico, em que medida o profissional de serviços gerais contribui para o alcance das metas e resultados da unidade e da organização?

Outro fator que precisa ser considerado, além da dificuldade de definir graus de produtividade no serviço público, é a natureza predominantemente social das atividades em que o processo de trabalho envolve muitas ações coletivas, orquestradas de maneira simultânea para alcançar objetivos socialmente relevantes, com inegável ganho social a ser identificado. Além disso, quais fatores estão associados à produtividade do servidor público? Fatores como uso dos seus potenciais, e a probabilidade percebida de contribuir para os destinos da organização podem ser fatores diretamente associados ao engajamento que este manifesta na exe-

ção de sua função e, conseqüentemente, à produtividade do servidor público. A criação de bons ambientes de trabalho e de mecanismos para medir os resultados sociais do serviço público parecem ser essenciais para elevar a produtividade dos servidores (MÁXIMO, 2012).

Todas as informações apresentadas no texto até o momento são oriundas prioritariamente de pesquisas sobre avaliação de desempenho em contexto internacional, na maioria das vezes se referindo a empresas privadas. Se, em situação de empresas com processos e produtos do trabalho mais delimitados, ainda permanecem questionamentos sobre o grau em que os procedimentos de gestão e avaliação do desempenho são passíveis de promover avaliações justas, contribuir para organizações mais eficazes e saudáveis, é ainda mais plausível ampliar esse questionamento quando se considera o contexto das instituições públicas. Um argumento a ser levantado diz respeito à natureza do trabalho colaborativo que precisa ser implantado em instituições públicas que são orientadas pelo bem-comum.

De acordo com Cardoso Jr. e Pires (2020), pela simples razão de que critérios privados ou meramente técnicos não podem ser transpostos automaticamente para o setor público. O aumento da competição laboral interna, ainda que possa redundar em maiores indicadores de produtividade individual, raramente significará melhores condições de sanidade e salubridade em locais de trabalho que primam pela cooperação como fundamento da ação coletiva, nem tampouco significará maior eficiência, eficácia ou efetividade da ação pública de modo geral.

Metodologicamente, ainda segundo Cardoso Jr. e Pires (2020), dadas as imensas diferenças qualitativas que existem entre as funções de natureza pública (cuja razão última é de índole sociopolítica) e as de motivação privada (cuja razão última é de índole econômica, facilmente mensurável quantitativamente), e sendo difícilimo

identificar e isolar as variáveis relevantes mínimas necessárias ao cômputo da produtividade (individual ou agregada) no setor público, argumenta-se que as propostas gerencialistas são, como um todo, incompatíveis com a essência pública do Estado e suas necessidades de planejamento, gestão e administração. O aumento de produtividade e a melhoria de desempenho institucional agregado do setor público será resultado de um trabalho difícil e demorado de profissionalização da burocracia pública. Algo muito distinto da lógica liberal-gerencialista que prima pela oferta de incentivos individuais à capacitação do servidor, induzindo-o a um processo de especialização acrítica e a uma lógica concorrencial nefasta de progressão funcional na carreira.

No setor público, a cooperação interpessoal e intra/interorganizações emerge como corolário dos atributos e fundamentos anteriores, colocando-se – ao invés da competição – como critério substancial de atuação da administração pública e método primordial de gestão do trabalho no setor público. No setor privado, a competição, disfarçada de cooperação, é incentivada por meio de penalidades e estímulos individuais pecuniários (mas não só) no ambiente de trabalho, em função da facilidade relativa com a qual se pode individualizar o cálculo privado da produtividade e dos custos e ganhos monetários por trabalhador. No setor público, ao contrário, a operação de individualização das entregas (bens e serviços) voltadas direta e indiretamente para a coletividade é tarefa metodologicamente árdua (CARDOSO Jr; PIRES., 2020).

#### **4. Gestão de Desempenho e outras práticas de Gestão de Pessoas: uma visão integradora.**

Considerando o exposto até aqui, alguns tópicos mencionados abaixo devem ser considerados na construção de uma proposta de avaliação e gestão de desempenho no contexto do serviço público brasileiro. Em par-



ticular:

**4.1 evitar critérios desenvolvidos a partir de atributos individuais** (por exemplo, proatividade) que nem sempre podem ser aplicados a realidades de trabalho burocráticas e padronizadas, e retirar o foco de propostas com culpabilização do indivíduo pelo não alcance dos resultados agregados ou institucionais dos órgãos públicos;

**4.2 identificar** quais fatores efetivamente podem estar associados ao não alcance de resultados, metas e propostas da missão em órgãos públicos e desenvolver programas para solucionar tais fatores. A maior parte dos sistemas de gestão e avaliação de desempenho geram informações que não são usadas para reformular e gerar melhorias contínuas para todo processo de trabalho e são criados no contexto da desarticulação com propostas de avaliação de resultados e desempenho gerais do órgão. **O conhecimento dos vários fatores que podem afetar o alcance de resultados e concretização da missão em órgãos públicos em vários níveis (individual, grupal, setorial e organizacional) permite identificar as reais deficiências dos órgãos**, sem apelar para especulações genéricas de cunho político, desconectadas da realidade e frequentemente apresentadas pelos atores políticos);

**4.3 retirar o foco de propostas de avaliação que visem somente a recompensa salarial de servidores públicos**, na medida em que estas possibilitam arranjos que desvirtuam o processo de gestão e de avaliação.

**4.4 avaliar em que medida os processos de trabalho nos órgãos públicos são inerentemente coletivos (com objetivos que podem ser alcançados de maneira interdependente de tarefas e resultados), o que advoga para uma avaliação de desempenho prioritariamente coletiva com padrões de desempenho coletivos, mesmo que existam comportamentos individuais a serem alcançados.** Antes de qualquer

implantação de um programa de avaliação e gestão do desempenho, é necessário entender os processos de trabalho (fluxos de atividades interconectadas) e o desenho do trabalho (características das atividades realizadas por uma única ocupação), avaliando em que medida existe uma interdependência nas atividades e nos resultados dessas atividades. Os processos de trabalho prioritariamente coletivos são muito interdependentes em termos de atividades e resultados a serem alcançados. Não há possibilidade de se realizar tais atividades e alcançar resultados sem a colaboração de indivíduos que as realizam. Assim, a avaliação de desempenho desses indivíduos (mesmo em caráter individual) requer que se considere o contexto de todos os envolvidos na construção dessa avaliação, o grau de convergência na realização do trabalho. A ideia aqui é a de que **qualquer implantação de sistema de gestão e avaliação de desempenho deve ser antecedido de uma análise de todo o processo de trabalho a ser realizado naquela organização e do nível de interdependência de tarefas e resultados aos quais os servidores estão submetidos para então propor mecanismos que considerem essa realidade.** Propor sistemas de avaliação etéreos com avaliações genéricas e muitas vezes desconectadas das atividades a serem realizadas são fadados a “boicotes/acordos” por parte dos servidores;

**4.5 priorizar a avaliação de desempenho inserida em propostas de ciclos de gestão com sua inserção como mecanismo de desenvolvimento gerencial** (o foco de um programa de gestão de desempenho é auxiliar o gestor a realizar as atividades de gestão dos indivíduos que são inerentes ao seu cargo: planejar o trabalho, negociar comportamentos, metas e resultados a serem alcançados, orientar o subordinado na realização do trabalho e dar *feedback* etc.). **O grande desafio dos programas de gestão e avaliação de desempenho diz**

**respeito à proposta de “ensinar” funcionários a realizar sua função – a orientar, monitorar, cobrar e recompensar aqueles que trabalham sob sua supervisão.** Os gestores em organizações (quer sejam públicas ou privadas) não “nascem prontos”. É necessário um grande investimento para desenvolver as habilidades necessárias aos gestores para atuar no contexto do ciclo e do processo de trabalho (ou parte dele) sob sua responsabilidade. Gestores precisam conhecer o processo de trabalho sob sua responsabilidade e direcionar a atuação dos servidores sob sua responsabilidade e isso exige: planejar o trabalho a ser realizado, negociar os comportamentos dos servidores que são fundamentais para que esse trabalho seja realizado, estipular e negociar metas e resultados a serem alcançados pela equipe de trabalho, o que demanda especificar as responsabilidades e habilidades a serem apresentadas por cada um em sinergia com os demais, orientar o subordinado na realização do trabalho, avaliar verbalmente o que está sendo feito, dar *feedback* (individuais e coletivos) sobre o que está sendo realizado e por fim, recompensar formalmente, informalmente, simbolicamente o que se apresenta como positivo nesse ciclo e propor alterações para o próximo ciclo; etc.). Esse tópico resume o que se compreende por *ciclo de gestão*, resume a natureza do que é gerenciar e resume a proposta de programas de gestão e avaliação do desempenho de inspiração não-gerencialista;

**4.6** incorporar procedimentos que identifiquem os fatores que influenciam o desempenho e propor ações que concretizem melhorias de desempenho. A análise do trabalho requer que se compreenda todos os fatores importantes para a realização dos processos de trabalho característicos do órgão público em questão e o alcance dos resultados propostos a um indivíduo ou grupo requer que as condições necessárias ao trabalho sejam providas aos servi-

dores. Esse conhecimento permite propor ações efetivas para aprimorar a atuação dos órgãos e permite gerenciar o desempenho daqueles que são responsáveis pelo alcance de resultados e concretização da missão do órgão. Os **procedimentos de avaliação e gestão do desempenho não podem se constituir em um fim em si mesmo, eles precisam se constituir em mecanismo de melhoria contínua do trabalho e da atuação dos servidores.** Assim os propósitos da gestão e avaliação do desempenho deixam de se caracterizar pela manipulação política e passam a compor o processo de gestão global do órgão em questão;

**4.7 priorizar sistemas de gestão e avaliação de desempenho interligados com os mecanismos de gestão de pessoas dos órgãos públicos.** Nas instituições públicas, o que impera em gestão de pessoas são ações desconectadas que não subsidiam outras ações. Por exemplo, o sistema de avaliação de desempenho deveria ser conectado ao sistema de treinamento, desenvolvimento e educação corporativa para prover informações e identificar os candidatos a ações de treinamento e desenvolvimento;

**4.8 priorizar a adoção de sistemas de avaliação e gestão de desempenho que possam atender a múltiplos objetivos com critérios de avaliação centrados no trabalho, nas condições e nos meios para realizá-lo e na postura profissional dos servidores.** Apesar da literatura reconhecer que objetivos conflitantes oriundos de manipulação podem ser fatais para o fracasso dos sistemas de avaliação, todos os programas de gestão e avaliação do desempenho podem atender a diferentes propósitos: gerar informações para os demais sistemas de gestão de pessoas; fornecer subsídios para geração de planos de melhoria; recompensar os indivíduos que alcançam padrões de desempenho diferenciados; etc. Após uma análise do trabalho, uma proposta de gestão e avaliação do desempenho deve gerar critérios de avaliação centrados no traba-

lho, nas formas de realizá-lo, nas condições e nos meios necessários para realizá-lo e na postura fundamental do servidor para realização do trabalho sob sua responsabilidade. Os critérios devem incluir aspectos comportamentais e de resultado, além de conceber o trabalho como componente de todo o circuito de funcionamento da organização, sem desconsiderar sua complexidade.

## 5. Considerações Finais.

A partir da análise do material apresentado, é importante entender que o argumento central da existência da avaliação periódica de desempenho, caracterizando tal avaliação como uma representação da concretização do princípio em questão, é extremamente questionável. Muitas questões são levantadas acerca do grau em que ela realmente reflete a ineficiência do servidor público ou a insuficiência em qualidade do serviço prestado.

Há uma culpabilização do servidor público por uma suposta “ausência” de resultados que muitas vezes sequer são dimensionados para avaliar em que medida esses resultados realmente não estão sendo alcançados. Além disso, vários fatores podem contribuir para o não alcance de resultados nas organizações públicas e estes muitas vezes estão além do controle da ação específica de um servidor ou grupo de servidores.

Grandes questionamentos também podem ser feitos em relação ao processo de gestão e avaliação de desempenho, considerando as reais evidências de que ele contribui realmente para o sucesso, para a saúde organizacional e para a consecução dos propósitos sociais das instituições públicas.

Qual o grau em que a avaliação de desempenho ou seus resultados refletem a eficiência da prestação de serviços no contexto da administração pública? Para que os resultados de um processo de avaliação e gestão do desempenho sejam considerados um

reflexo da qualidade dos serviços prestados e da eficiência do servidor público, vários fatores precisam ser considerados, tal como prescrevem muitos autores do pensamento crítico.

A primeira questão diz respeito a quanto os processos de avaliação de desempenho e gestão de desempenho refletem o que ocorre com os servidores de determinada área ou ocupação. Os processos de gestão e avaliação de desempenho foram realizados de maneira fidedigna? Os propósitos e objetivos são aqueles que garantem a lisura do processo e proporcionam o alcance da eficiência, eficácia e efetividade do funcionamento da administração pública? Ou seja, os processos de gestão e avaliação de desempenho permitem o alcance dos resultados organizacionais e contribuem para que a estratégia e a missão das organizações sejam desenvolvidas? Os métodos escolhidos são os mais adequados para aferir o desempenho e foram aplicados de maneira isenta de erros ou vieses de tratamento? Os resultados da avaliação de desempenho refletem o que é considerado justo do ponto de vista da maioria dos atores envolvidos? A partir da detecção de insuficiências, todas as circunstâncias que podem sanar as deficiências de desempenho foram consideradas?

Se o propósito dos processos de gestão e avaliação de desempenho for apenas possibilitar a demissão de servidores públicos, com objetivos meramente fiscais no curto prazo, o movimento estará fatalmente fadado ao fracasso. Assim, a introdução de instrumentos e modelos de avaliação e de gestão do desempenho continuará contabilizando avanços e recuos por meio de iniciativas isoladas e erráticas, com prejuízos ao erário e com ondas de insegurança, frustrações e descontentamento entre os envolvidos.

## Referências Bibliográficas

ADLER, S., CAMPION, M., COLQUITT, A., GRUBB, A., MURPHY, K., OLLANDER- KRANE, R.; PULAKOS, E. D. Getting rid of performance ratings: Genius or folly? A debate. *Industrial and Organizational Psychology: Perspectives on Science and Practice*, v. 9, p. 219–252, 2016. <http://dx.doi.org/10.1017/iop.2015.106>

AGUINIS, H. *Performance management* (3rd ed.). Upper Saddle River, NJ: Pearson/Prentice Hall, 2013.

AGUINIS, H.; PIERCE, C. A. Enhancing the relevance of organizational behavior by embracing performance management research. *Journal of Organizational Behavior*, v. 29, p. 139–145, 2008. <http://dx.doi.org/10.1002/job.493>

BARBOSA, L. Meritocracia e sociedade brasileira. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, v. 54, n. 1, janeiro-fevereiro, p.80-85, 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-759020140108>.

BARBOSA, L. Igualdade e meritocracia. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2010.

BATTESE, G. E.; COELLI, T. J. A model for technical inefficiency effects in a stochastic frontier production function for panel data. *Empirical Economics*, v. 20, n. 2, p. 325-332, 1995.

BEECHER, D. D. The next wave of civil service reform. *Public Personnel Management*, v. 32, n. 4, p. 457-477, 2003.

BERGUE, S.T. Gestão de pessoas em organizações públicas. 3.ed. rev. e atual. Caxias do Sul: EDUCS, 2010. 599 p., il.

BRANDÃO, H. P.; GUIMARÃES, T.A. Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo constructo? *Revista de Administração de Empresas*, v. 41, n. 1, p. 8-15, 2001.

BRASIL, Reforma Administrativa do Governo Federal: contornos, mitos e alternativas. / Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público - 1a ed - Brasília: FONACATE, 2019.

BRASIL Decreto n. 7.133, de 19 de março de 2010. Regula os critérios e procedimentos gerais a serem observados nas avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho. Brasília: Presidência da República.

BRASIL. Lei n. 3.780, de 12 de julho de 1960. Dispõe sobre a classificação de cargos do serviço civil do Poder Executivo, estabelece os vencimentos correspondentes, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República.

BRASIL. Emenda Constitucional no 19, de 04 de junho de 1998. Brasília: Presidência da República.

CAETANO, António. Avaliação de desempenho. Lisboa: RH, 1996.

CARDOSO JR., J. C. e PIRES, R. R. Gestão de Pessoas e Avaliação de Desempenho no Setor Público Brasileiro: crítica à proposta fiscal-gerencialista da reforma administrativa e diretrizes para um modelo de Estado orientado à reflexividade, inovação e efetividade. Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa, Fonacate, n. 7, 2020.

CHA S. H. Comprehensive survey on distance/similarity measures between probability density functions. *City*, v.1, n. 2, p. 300-307, 2007.

CUNHA, R.D.; IWAMA, G.Y.; FRANCO, V.R.; KOSLOSKI, R.A. Produtividade e sua mensuração. IN: SERRANO, A. L. M.; IWAMA, G. Y.; ALMEIDA, J.; CUNHA, R.D.; FRANCO, V. R. (org.) *Dimensionamento na administração pública federal: mensuração da capacidade produtiva e análise de tipificação*. Brasília: Enap, p.30-58, 2018.

DeNISI, A. S. Performance appraisal and performance management: a multilevel analysis. In: KLEIN, K. J.; KOZLOWSKI, S. W. J. (Ed.). *Multilevel theory, research, and methods in organizations*. São Francisco: Jossey-Bass, 2000.

DeNISI, A. S.; MURPHY, K. R. Performance appraisal and performance management: 100 years of progress? *Journal of Applied Psychology*, v. 102, p. 421-433, 2017. <http://dx.doi.org/10.1037/apl0000085>

FRANCO, V. R.; SERRANO, A.L.M. Dimensionamento da capacidade produtiva: uma teoria. IN: SERRANO, A. L. M.; IWAMA, G. Y.; ALMEIDA, J.; CUNHA, R.D.; FRANCO, V. R. (org.) *Dimensionamento na administração pública federal: mensuração da capacidade produtiva e análise de tipificação*. Brasília: Enap, p.9-29, 2018.

KOZLOWSKI, S. W. J.; KLEIN, K. J. A multilevel approach to theory and research in organizations: contextual, temporal and emergent processes. Em K. J. Klein & S. W. J. Kozlowski (Orgs.), *Multilevel theory, research and methods in organizations* (pp. 3-90). San Francisco: Jossey-Bass, 2000.

LEVY, P. E.; WILLIAMS, J. R. The social context of performance appraisal: A review and framework for the future. *Journal of Management*, v. 30, p. 881-905, 2004. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jm.2004.06.005>

MÁXIMO, W. Elevação da produtividade do serviço público depende de melhoria da gestão, avaliam especialistas, *Agência Brasil*. Acessado em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-05-20/elevacao-da-produtividade-do-servico-publico-depende-de-melhoria-da-gestao-avaliam-especialistas>, 2012.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Avaliação da gestão de recursos humanos no governo – relatório da OCDE: Brasil, Governo Federal* (Portuguese version). Paris: OCDE Publishing, 2010.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION DEVELOPMENT. *Governing for performance in the public sector*. Germany: OCDE, 2002.

O DELIUS, C.C. Experiências de avaliação de desempenho na Administração Pública Federal. Brasília: ENAP, 96 p. 2000.

O DELIUS, C.; SANTOS, P. R. G. Avaliação de desempenho individual na administração pública federal: aspectos intervenientes no processo e nos resultados. *Revista Economia e Gestão*, v.7, n.15, 2007.

PAZ, M. G. T. Avaliação de Desempenho: Uma revisão de literatura. *Temas em Psicologia*, v.3, n.3, p.73-88, 1995.

PINTO, R. Qual avaliação de desempenho queremos no setor público Brasileiro? 2011. Disponível em: <<http://redebrasileirademea.ning.com/profiles/blogs/qual-avaliacao-de-desempenho>>. Acesso de 25 jun de 2020.

RYNES, S. L.; GERHART, B.; PARKS, L. Personnel Psychology: Performance: Evaluation and Pay for Performance, *Annual Review of Psychology*, v. 56, n. 1, p. 571-600, 2005.

SONNENTAG, S. (2002). *Psychological Management of Individual Performance*. London:

John Wiley & Sons. Ltda, Part. I e II, 3-200.

SCHLEICHER, D. J., BAUMANN, H. M., SULLIVAN, D. W., & YIM, J. Evaluating the effectiveness of performance management: A 30-year integrative conceptual review. *Journal of Applied Psychology*, v. 104, n. 7, p. 851–887, 2019. <https://doi.org/10.1037/apl0000368>

SCHNEIDER, B., SMITH, D.B., & SIPE, W.P. Personnel selection psychology: Multi-level consideration. In K.J. Klein & S.W.J. Kozlowski (Eds.), *Multilevel theory, research, and methods in organizations* (pp. 91–120). San Francisco: Jossey-Bass. Stevens, S. S. (1946). On the theory of scales of measurement. *Science*, v. 103, p. 677-680, 2000.

STASSUN, C. C., WIPPEL, F. Avaliação de desempenho e capacitação contínuos no serviço público: avanços da política de RH na administração pública de uma prefeitura do alto Vale do Itajaí-SC. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF, n. 41, jul./dez. 2013.

TORO, F. *Desempeño y Productividad*. Medellín: Cincel ED., 1996.

WÖBER, K. W. Data envelopment analysis. *Journal of Travel & Tourism Marketing*, v. 21, n. 4, 91-108, 2007.

ZIDANE, Y. J. T.; OLSSON, N. O. Defining project efficiency, effectiveness and efficacy. *International Journal of Managing Projects in Business*, v. 10, n. 3, 621-641, 2017.

# 17

## Gestão de Pessoas e Avaliação de Desempenho no Setor Público Brasileiro: crítica à proposta fiscal-gerencialista da reforma administrativa e diretrizes para um modelo de Estado orientado à reflexividade, inovação e efetividade<sup>1</sup>

José Celso Cardoso Jr.<sup>2</sup>

Roberto R. Pires<sup>3</sup>

### 1. Introdução.

Após trinta anos (1988 a 2018) de tentativas frustradas de implementação, com certo momento mais efusivo de contestação entre 2004 e 2014, estão de volta ao cenário nacional a ideologia do Estado mínimo e a reforma administrativa de orientação fiscalista e 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 papel do Estado na vida nacional e destinos do país, 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,

recolocando a economia brasileira na rota da eficiência, da produtividade e do crescimento.

Desta forma, o debate corrente sobre a reforma administrativa, que voltou ao centro das discussões públicas desde o início do governo Bolsonaro/Guedes em 2019, tem um mérito e vários problemas. O mérito está em recolocar um tema de fato importante – para o próprio Estado brasileiro e sua população – no rol de prioridades governamentais. No entanto, infelizmente, isso tem sido feito sob influência de tantos problemas estruturais de compreensão teórica e histórica acerca do assunto, bem como de visão de mundo distorcida sobre a essência e as funções do Estado nacional e dos servidores públicos na contemporaneidade, que vem praticamente anulando as possibilidades de diálogo e de avanço institucional a futuro.

Os documentos que atualmente abordam o desempenho e a produtividade no serviço público estão quase todos centrados numa visão fiscalista e gerencialista da atuação

1 Este texto reelabora trechos antes publicados em Pires (2010), Afpea-Sindical (2019), Cardoso Jr. e Cerqueira (2019 e Cardoso Jr. (2020), com a permissão dos autores. Nesta versão, erros e omissões são de responsabilidade dos autores.

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

3 Doutor em Políticas Públicas pelo Massachusetts Institute of Technology – MIT, Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA e professor dos Mestrados Profissionais em Políticas Públicas e Desenvolvimento (IPEA) e Governança e Desenvolvimento (ENAP).

estatal. Por essa razão, fazem referência à suposta necessidade de reduzir salários e o número de servidores públicos em atuação (PECs nºs 186 e 188; MP 922/2020). Para tanto, os documentos defendem uma revisão das práticas de gestão de pessoas e de avaliação de desempenho com a finalidade principal de viabilizar a demissão de servidores públicos ativos, em especial os concursados e relativamente estáveis.<sup>4</sup>

Em textos divulgados recentemente pelo governo federal e boa parte dos chamados “especialistas” que dominam as mídias e redes sociais, há menções a propostas de avaliação regular de desempenho dos servidores para identificar aqueles que “entregam tudo que lhes é demandado”, diferenciando-os daqueles que “não o fazem da forma ou no ritmo” considerados adequados. As métricas para tanto utilizadas estão centradas, via de regra, em duas dimensões: i) na dimensão individual da atuação dos servidores, proveniente de critérios importados do setor privado; e ii) na dimensão da eficiência alocativa do gasto público, como se esta fosse a dimensão correta ou exclusiva da gestão de pessoas e da avaliação do desempenho no setor público.

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

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

Para tanto, após essa introdução, o texto aborda – na seção 2 – alguns dos principais mitos e problemas das propostas em voga para a reforma da administração pública federal brasileira, situando-a como uma das sete dimensões relevantes do processo em curso de desmonte do Estado no Brasil atual. Na seção 3, por sua vez, discorreremos sobre alguns dos principais fundamentos teóricos e históricos da ocupação e do próprio desempenho individual no setor público, condicionando a discussão sobre desempenho institucional numa perspectiva analítica que o relaciona menos a modelos quaisquer de gestão de pessoas e mais a fatores estruturantes da ocupação e atuação das pessoas no setor público, ou seja, aos próprios fundamentos ali discutidos. Nas seções 4 e 5, mergulhamos na discussão aplicada aos sentidos

---

4 Para uma contestação plena relativa a cada uma dessas falácias, os Cadernos da Reforma Administrativa e demais publicações do Fonacate (<http://afipeasindical.org.br/noticias/cadernos-sobre-reforma-administrativa/>) desmontam – e apresentam alternativas a – praticamente todos os argumentos governamentais e do Instituto Millennium (<https://campanha.institutomillennium.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Reforma-administrativa-Vers%C3%A3o-final.pdf>) sobre o assunto, este último largamente propagandeado pela mídia oligopolista, diretamente interessada no desmonte do Estado brasileiro.



e implicações do desempenho nos modelos dominantes e alternativos disponíveis, reforçando, de modo propositivo, a necessidade e a oportunidade de deslocar o debate público para um patamar mais elevado de discussão acerca de modelos de índole reflexiva do desempenho individual e institucional, como parte de uma compreensão mais ampla e complexa dos determinantes e das formas de organização e funcionamento do Estado e da administração pública de modo geral. Nas considerações finais, resumimos alguns argumentos e apresentamos um roteiro de propostas para uma reforma administrativa de natureza e orientação republicana, democrática e desenvolvimentista no setor público brasileiro ainda no século XXI.

## 2. Reforma administrativa, mitos liberais e o desmonte do Estado no Brasil.

Os detalhes específicos da reforma administrativa ainda não são totalmente conhecidos. No entanto, suas linhas mestras estão sendo explicitadas em uma série de entrevistas de autoridades, artigos de opinião e documentos oficiais ou oficiosos sobre o assunto. Sinteticamente, a nova orientação do RH do serviço público 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, assistência etc., e desorganizam – ao invés de aperfeiçoar – a administração governamental.

Partindo de visão *ideologizada* (vale dizer: pouco fundamentada seja na história brasileira ou das demais nações, seja nas teorias mais adequadas acerca desse objeto complexo e multidimensional) e *negativa* (vale dizer: preconceituosa e maledicente) acerca do peso e papel que o Estado deve ocupar e desempenhar em suas relações com os mundos econômico e social no país, os ideólogos e propagandistas dessa agenda ancoram seus dados e argumentos em conclusões infundadas e falaciosas, as quais supõem ser o Estado brasileiro: i) contrário aos interesses do mercado ou do capitalismo como modo de produção e acumulação dominante nas relações econômicas no país; ii) grande ou inchado em termos de pessoal ocupado e respectivo gasto total; iii) caro ou ineficiente em termos de desempenho institucional; iv) falido em termos de sua capacidade própria de financiamento e endividamento; e v) dependente das reformas da previdência, administrativa e microeconômicas para recuperar a confiança dos investidores privados, o crescimento e o emprego.<sup>5</sup>

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

Nesse sentido, é preciso ter claro que o que está em jogo no atual contexto nacional não são, simplesmente, reformas paramétricas

---

5 Em adição à nota de rodapé anterior, ver os livros: i) *Mitos Liberais acerca do Estado Brasileiro e Bases para um Serviço Público de Qualidade*. Brasília: Afipea-Sindical, 2019; e ii) *Desmonte do Estado e Subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações e as políticas públicas federais*. Brasília: ARCA (Articulação de Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável), 2019.

a ajustar, ao gosto liberal, a estrutura e o modo de funcionamento do Estado brasileiro em suas relações com os mercados e com imensos segmentos de populações aqui residentes. Trata-se, desde logo, de um amplo conjunto de diretrizes ideológicas e medidas governamentais a transformar qualitativamente, estruturalmente, enfim, de maneira paradigmática, a natureza e o funcionamento do Estado em suas relações com a sociedade e com os mercados capitalistas atuantes em território nacional.

Bem ao contrário das ondas anteriores de reformas econômicas ou administrativas vivenciadas pelo país, trata-se agora de uma transformação sem precedentes na história republicana brasileira. Trata-se de uma transformação que se caracteriza por ser ao mesmo tempo *abrangente* – por afetar praticamente as grandes e principais áreas de atuação governamental –, *profunda* – por promover modificações estruturais, e não apenas paramétricas, nos modos de funcionar das respectivas áreas – e *veloz* – já que processada em ritmo tal que setores da política e mesmo analistas especializados mal conseguem acompanhar o sentido mais geral das mudanças em curso. Essas três características, por sua vez, apenas se explicam pelo contexto e estado de exceção a que estão submetidas as instituições, a grande mídia, a política, a economia e a própria sociedade (des)organizada, desde a destituição da Presidenta Dilma Rousseff em 2016.

É somente em função desse *estado de exceção* que se pode entender a ousadia (e até aqui, o sucesso relativo) do projeto liberal-fundamentalista em seguir implementando, sem encontrar maiores resistências ou desavenças, a sua agenda disruptiva, entendida em dupla chave de análise. Em primeiro lugar, a agenda proposta é disruptiva em relação ao passado. Em termos históricos, trata-se de uma agenda diferente das ondas anteriores de reformas econômicas e administrativas porque não há no atual projeto liberal-fundamentalista qualquer perspectiva

de construção nacional ou de fortalecimento do Estado para este fim. Não há qualquer referência ao desenvolvimento da nação como objetivo último de suas reformas, mas tão somente o entendimento de que a consolidação e a valorização capitalista de mercados autorregulados poderia engendrar algum tipo de “desenvolvimento”, que em termos do liberalismo econômico em voga significa coisas como maximização das rentabilidades empresariais de curto prazo, crescimento microeconômico eficiente dos empreendimentos etc. Ora, de diversas maneiras já foi demonstrado que o somatório de empreendimentos empresariais eficientes e rentáveis do ponto de vista microeconômico não é garantia (na verdade, não há evidência empírica alguma) de que engendrarão resultados agregados (mesmo que setoriais) eficazes ou efetivos do ponto de vista macroeconômico, ainda mais se olhados tais resultados sob a ótica dos empregos, rendas e tributos gerados para os demais agentes econômicos envolvidos nesse tipo de regime de acumulação de capital em bases estritamente privadas.

Em segundo lugar, a agenda liberal atual é também disruptiva em relação ao futuro. Ao pretender alterar de forma estrutural o modo pelo qual a classe trabalhadora deve doravante se comportar e agir para se inserir e sobreviver nos mundos do trabalho e da proteção social – baseada em condições e circunstâncias estritamente individuais e tremendamente assimétricas ou desiguais para tanto –, a agenda atual promete promover mudanças estruturais – para pior – nas formas de sociabilização básica entre as pessoas, em todas as fases de suas vidas, e em suas capacidades e possibilidades de sustentação e reprodução das condições mínimas de sobrevivência ao longo do tempo. Serão reforçados o *individualismo* como forma predominante de conduta e o *consumismo* como ideal de realização pessoal.

Pois para viabilizar tal projeto em sua envergadura, há, portanto, ao menos sete dimensões a serem destacadas para entender

melhor o processo em curso de desmonte do Estado, do aparato público brasileiro e da própria CF-1988, a saber:<sup>6</sup>

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

**2. Inversão e Reversão do Estado Democrático de Direito:** também conhecida como *desdemocratização*, essa dimensão do processo em curso de desmonte do Estado de Direito no Brasil consiste, fundamentalmente, em certa “institucionalização” de formas pelas quais a soberania popular – e o povo como ator político legítimo e soberano – são alijados dos processos decisórios fundamentais da república e até mesmo suas formas de participação política e reivindicações sociais são denunciadas, desconsideradas e, por fim, criminalizadas e reprimidas em nome da lei e da ordem. A lei e a ordem passam a ser impostas pelas classes dominantes ao país, por meio de um governo que, declaradamente, assume governar em prol apenas de interesses empresariais, religiosos dogmáticos e militarizados.

**3. Assédio Institucional:** intimamente relacionada à desdemocratização está este fenômeno sociológico e jurídico novo e perturbador, até o momento negligenciado no debate público, mas com consequências desastrosas para o ente estatal e para a própria sociedade

de brasileira. O assédio institucional possui uma vertente organizacional e outra moral, mas em ambos os casos, trata-se da forma dominante de relacionamento entre distintas instâncias ou organizações hierárquicas em cada poder da União e nível da federação. Alguns exemplos são eloquentes contra Universidades e Institutos Federais, Ibge, Bndes, Cnpq, Capes, Finep, Funai, Inpe, Inep, Ipea, Fiocruz, Anvisa, Ancine, Ibama, Icmbio e até mesmo contra organizações e carreiras do chamado núcleo administrativo ou estratégico de Estado, representado pelo Fonacate (Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado). Nesta perspectiva, ele pode ser considerado um *método de governo*, cuja escala já alcançada de situações demonstra que o fenômeno deixou de ser algo esporádico ou acidental, como no passado, para se tornar algo patológico, uma prática intencional com objetivos claramente definidos, a saber: i) *desorganizar* – para reorientar pelo e para o mercado – a atuação estatal; ii) *deslegitimar* as políticas públicas sob a égide da CF-1988; e iii) por fim, mas não menos importante, *desqualificar* e negatizar os próprios servidores públicos, mormente os estatutários, sob guarida do RJU criado também na CF-1988.

**4. Privatização do Setor Produtivo Estatal:** privatizações descabidas, realizadas a preços e condições aviltantes, que implicam em: i) desnacionalização patrimonial e perda de soberania nacional; ii) perda de densidade e articulação das cadeias produtivas; iii) desarticulação dos investimentos públicos indutores e multiplicadores dos investimentos privados e do próprio crescimento econômico setorial e agregado; e iv) enfraquecimento do potencial indutor de inovações estratégicas das estatais junto a segmentos a montante e à jusante das respectivas cadeias produtivas.

**5. Privatização de Políticas Públicas Rentáveis:** esta outra forma de privatização em

6 Para um detalhamento maior de cada uma das referidas dimensões, ver Cardoso Jr. (2020, no prelo).

curso opera de forma silenciosa e quase imperceptível, por dentro de políticas e programas públicos, visando a introdução de atores e interesses privados, sobretudo em áreas rentáveis para a acumulação de capital e a consolidação de mercados lucrativos em áreas tais como: previdência, trabalho, saúde, assistência, educação, esportes, cultura, segurança, meio ambiente, ciência, tecnologia, inovação, comunicações etc. Por meio de discursos e práticas de inversão do espírito, princípios e diretrizes originais da CF-1988, opera-se um conjunto de alterações constitucionais, tanto através de emendas formais, como também por meio de reinterpretações do texto constituinte, que juntas, desfiguram a Constituição e permitem a privatização por dentro de políticas públicas que, em essência, deveriam seguir o rumo da universalidade, integralidade, gratuidade etc.

**6. Privatização das Finanças Públicas:** por meio da financeirização da Dívida Pública Federal e da sua gestão pelas autoridades monetária (BACEN) e fiscal (STN), trata-se de processo paulatino e simultâneo, pelo qual se vão consolidando, desde a CF-1988, duas situações antagônicas.

De um lado, normativos constitucionais (tais como as EC 01/1994, EC 10/1996, EC 17/1997, EC 27/2000, EC 56/2007, EC 68/2011, EC 93/2016, EC 95/2016, além das PEC 186 - Emergencial, PEC 187 - Fundos Públicos, PEC 188 - Pacto Federativo, todas editadas em novembro de 2019 e ainda em tramitação legislativa), como infraconstitucionais (LRF/2000 e vários dispositivos de controle e punição aplicados quase que anualmente por meio das LDO e LOA) que primam pelo *enrijecimento e criminalização do gasto público real*, de natureza orçamentária, justamente aquele que é responsável pelo custeio de todas as despesas correntes, tanto as intermediárias/administrativas, como as finalísticas destinadas à implementação efetiva das políticas públicas federais em todas as áreas de atuação governamental.

De outro lado, outros tantos normativos

constitucionais (das quais a EC 95/2016 do teto de gastos e a PEC 187/2019 dos fundos públicos são bastante expressivas), bem como infraconstitucionais (por exemplo: Lei nº 9.249/95, Lei nº 11.803/20 e Lei 13.506/2017, esta que blinda o sistema financeiro brasileiro da punição criminal sobre os ilícitos financeiros cometidos, tais como evasão de divisas, fraudes e remessas a paraísos fiscais). Todos esses regramentos representam a *flexibilização sem limite superior e a blindagem do gasto público financeiro*, justamente o oposto do tratamento que vem sendo conferido ao gasto primário real do setor público brasileiro.

Portanto, ao chamarmos o processo acima de *privatização das finanças públicas*, queremos com isso chamar atenção para o fato de que, por detrás dos mecanismos econômico-financeiros subjacentes, aparentemente neutros ou simplesmente técnicos, existe na realidade um processo extraordinariamente desigual de apropriação e enriquecimento financeiro. Este processo favorece apenas determinados segmentos da sociedade, numericamente minoritários na população, geralmente travestidos de agentes econômicos tais como bancos comerciais, bancos de investimento, seguradoras, corretoras, fundos de pensão e agentes estrangeiros, os quais são não apenas os maiores operadores desse processo, como também os seus principais beneficiários diretos.

**7. Reforma Administrativa:** amparada ideologicamente por entrevistas de autoridades, artigos de opinião, documentos oficiais e postura agressiva da grande mídia a favor do assunto, consiste em 4 eixos complementares, a saber:

- *Redução de estruturas, carreiras e 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.
- *Redução de remunerações e do gasto glo-*

*bal com pessoal*: adiamento por tempo indefinido de concursos; priorização de formas de contratação via terceirização e contratos temporários; 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.

- *Avaliação de desempenho para demissão*: nova regulamentação da demissão por insuficiência de desempenho.
- *Cerceamento das formas de organização, financiamento e 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.

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

A PEC 186 tem como principal objetivo cortar gastos públicos de pessoal, por meio da redução de 25% dos vencimentos de servidores públicos federais, mas potencialmente aplicáveis também aos estados e municípios. Essa medida é completamente contraprodutiva, pois ao invés de contribuir para o al-

mejado ajuste fiscal estrutural do setor público, deve na verdade intensificar a contração da demanda agregada (direta e indiretamente financiada pela massa de rendimentos do trabalho proveniente dos servidores públicos) e, portanto, contribuir para a redução mais que proporcional do consumo doméstico, do faturamento empresarial, do emprego privado e da arrecadação tributária direta e indiretamente dependente e derivada da mesma massa de rendimentos). Ademais, uma medida desse porte, se concretizada, deve induzir um processo de fuga de talentos do setor público para o setor privado, até mesmo para fora do país, bem como um processo de desestímulo ao trabalho, com consequências deletérias sobre a própria capacidade e qualidade das políticas públicas em atender, adequadamente, a população beneficiária em cada caso concreto.

A PEC 187, por sua vez, tem como principal objetivo eliminar os fundos públicos vigentes e com isso provocar uma repactuação fiscal-federativa em larga escala, já que boa parte dos tais fundos se organizam e operam com base em sistemas federativos de políticas públicas, repasses fundo a fundo, atribuições compartilhadas entre os 3 entes federativos etc. Ainda que uma parte desses fundos existam apenas em termos contábeis ou possuam pouco ou nenhum impacto econômico e social que os justifiquem, há vários fundos (passíveis de extinção pela PEC 187) que, ao contrário, existem como produto de pactos sócio-políticos e arranjos setoriais e federativos específicos, ademais com impactos econômicos e sociais importantes, cuja extinção representará severa crise de subfinanciamento ou mesmo colapso setorial e federativo de monta para várias políticas públicas relevantes e deles (dos pactos e arranjos) dependentes. O agravante dessa situação é que a PEC 187 possui apenas o objetivo fiscal de desobrigar, desindexar e desvincular recursos dos fundos para livre uso pela União (leia-se: federalização e abatimento da dívida pública federal), oferecendo em troca

nada mais que promessas não fundamentadas e nada claras de realocação federativa dos mesmos. Vale dizer, sem projeto algum de reinvestimento, priorização de gastos ou – menos ainda – de desenvolvimento regional ou de qualquer outro tipo sobre o qual se pudesse talvez ancorar a referida justificativa de extinção dos atuais fundos.

Por fim, a PEC 188 tem como destino, além da extinção do PPA (único instrumento formal destinado a orquestrar o processo de planejamento governamental nos 3 níveis da federação) e do mesmo corte de vencimentos de servidores públicos já previsto na PEC 186, a inclusão de um parágrafo único ao artigo 6º da CF-1988, prevendo que “*será observado, na promoção dos direitos sociais, o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional*”. Se aprovado, isso representará uma forma de relativização ou severa restrição dos direitos sociais fundamentais, ao condicioná-los ao “equilíbrio fiscal intergeracional”, mesmo sendo este um conceito teórica e empiricamente questionável.

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

menos no Brasil, ao que parece!

Em segundo, do ponto de vista da lógica jurídica, não faz sentido constitucionalizar algo que representará uma espécie de *petrificação* das finanças públicas brasileiras, uma verdadeira normalização da exceção, a instalar, essa sim, uma situação futura de emergência fiscal permanente, na medida em que os critérios contábeis auto impostos de aferição e cumprimento das atuais regras fiscais brasileiras são inexequíveis na prática e inadequadas teoricamente.

Tudo somado, essas são as razões gerais pelas quais o chamado Plano Mais Brasil (PECs n. 186, 187 e 188) e a reforma administrativa que o acompanha estão assentados em dogmas ideológicos não referenciados, de modo substantivo, nem na economia do mundo real, nem na história das experiências internacionais ou brasileira de todos os tempos. Por isso, nada assegura que a reforma administrativa, da qual as PECs 186, 187 e 188 são parte, todas centradas em redução de direitos e redução de entregas de bens e serviços à população, em arrocho salarial e em demissões diretas de servidores (e indiretas de trabalhadores cujas rendas dependem dos gastos daqueles) melhorem este quadro. Pelo contrário, devem agravá-lo, ou na melhor das hipóteses instaurar a estagnação com retrocesso social como o novo normal brasileiro.

Desta maneira, ao invés de trabalhar para elevar e homogeneizar o padrão de vida da população residente no país, o governo Bolsonaro/Guedes age para nivelar por baixo o padrão histórico brasileiro de condições e relações de trabalho, lançando também os trabalhadores do setor público ao patamar e práticas milenares da sociedade escravocrata nacional.<sup>7</sup>

### **3. Fundamentos da ocupação e do desempenho institucional no setor público.**

7 Para não dizer que não há preocupação alguma com o Estado, suas organizações, funções e servidores, veja-se que tanto na reforma da previdência como nesse conjunto de PEC's 186, 187 e 188, é conferido tratamento diferencial

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

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

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

social. Neste sentido, há pelo menos cinco fundamentos históricos da ocupação, também responsáveis, em última instância, pelo bom desempenho institucional agregado no setor público, presentes em maior ou menor medida nos Estados nacionais contemporâneos, que precisam ser levados em consideração para uma boa estrutura de governança e por incentivos corretos à produtividade e a um desempenho institucional satisfatório ao longo do tempo. São eles:

- *estabilidade na ocupação*, idealmente conquistada por critérios meritocráticos em ambiente geral de homogeneidade econômica, republicanismo político e democracia social, visando a proteção contra arbitrariedades – inclusive político-partidárias – cometidas pelo Estado-empregador;
- *remuneração adequada e previsível* ao longo do ciclo laboral;
- *qualificação elevada e capacitação permanente* no âmbito das funções principais dos respectivos cargos e organizações;
- *cooperação* – ao invés da competição – interpessoal e intra/inter organizações como critério de atuação e método primordial de trabalho no setor público.
- *liberdade de organização e autonomia de atuação sindical*, no que tange tanto às formas de (auto)organização e funcionamento dessas entidades, como no que se refere às formas de representação, financiamento e prestação de contas junto aos próprios servidores e à sociedade de modo geral.<sup>8</sup>

---

e privilegiado justamente ao núcleo militar-policial-judicial-repressivo do Estado: “O pacote econômico do governo, elaborado pela equipe do Ministro Paulo Guedes para diminuir os gastos públicos, prevê a criação do estado de emergência fiscal, acionado quando União, Estados ou Municípios estiverem em situação de aperto para pagar suas contas. O governo pode reduzir a jornada e o salário dos servidores por um período determinado, e fica impedido de abrir concursos, dar reajustes, criar cargos ou promover funcionários. Neste caso, porém, não estão incluídos juízes, membros do Ministério Público, militares e pessoal do serviço exterior, como diplomatas. Servidores dessas categorias continuam podendo ser promovidas.” Veja essa matéria completa em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/11/13/pec-emergencial-promocao-juizes-militares.htm>

8 Este é o único dos fundamentos que não será tratado neste texto. Para tanto, ver Camargos (2020).

### 3.1. A estabilidade funcional dos servidores nos cargos públicos

Começando pelo tema da *estabilidade na ocupação*, é preciso ter claro que ela remonta a uma época na qual os Estados nacionais, ainda em formação, precisaram, para sua própria existência e perpetuação (isto é, consolidação interna e legitimação externa) transitar da situação de recrutamento mercenário e esporádico para uma situação de

recrutamento, remuneração, capacitação e cooperação junto ao seu corpo funcional. Este, gradativamente, foi deixando de estar submetido exclusivamente às ordens feudais e reais, para assumir, crescentemente, funções estatais permanentes e previsíveis, em tarefas ligadas às chamadas funções inerentes dos Estados capitalistas modernos e contemporâneos, cf. Quadro 1 abaixo.

**Quadro 1: Atributos intrínsecos da ocupação para desempenho institucional adequado do setor público e seus contrários de natureza liberal-gerencialista.**

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

Fonte: Elaboração própria.



Tais funções, estruturantes dos Estados modernos, e posteriormente outras funções derivadas de novas áreas de atuação governamental na modernidade,<sup>9</sup> estão todas dotadas desse mesmo atributo original e essencial, qual seja, o da *indispensabilidade da estabilidade do corpo funcional do Estado como forma de garantia da provisão permanente e previsível das respectivas funções junto ao próprio ente estatal, nos territórios sob suas jurisdições e suas populações.*

Olhando da perspectiva histórica, Prazeres (mimeo, s/d), esclarece que: *“Este modelo possui como princípios a profissionalização, a organização dos servidores em carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade e o formalismo. Este tipo de administração pública foi desenvolvido com o objetivo de distinguir o público do privado e, também, separar o político do administrador.”* (s/pg). E complementa Silva (mimeo, s/d): *“O Princípio da Estabilidade nasceu nos Estados Unidos para barrar um costume desumano e imoral, sem contar o fato de que bania completamente a democracia da Administração Pública, em virtude da usual e costumeira troca de governantes no Poder Público de partidos políticos influentes, os Democratas e os Republicanos. Diante desse panorama antidemocrático em que viviam os cidadãos estadunidenses, onde os servidores eram sumariamente demitidos, quando considerados contrários ou desnecessários ao atual governo que buscava se cercar apenas de seus partidários. Tais atitudes causavam total desalinhamento na prestação do serviço público, afetando a credibilidade do governo, e causando injustiças tanto aos servidores quanto aos administrados. Dessa forma, buscando atender ao interesse coletivo idealizou-se o instituto da estabilidade, almejando alcançar proteção aos cidadãos na prestação das atividades essenciais da*

*Administração.”* No Brasil, consolidou-se a estabilidade do servidor público com a Lei nº 2.924 de 1915. Constitucionalmente, a estabilidade foi recepcionada em 1934, e de lá para cá tem sido mantida em todas as Constituições, até na de 1988, ainda formalmente vigente.

O inverso disso, ou seja, o receituário liberal-gerencialista em defesa da flexibilidade quantitativa como norma geral, por meio da possibilidade de contratações e demissões rápidas e fáceis no setor público, insere os princípios da rotatividade e da insegurança radical não apenas para os servidores, que pessoalmente apostaram no emprego público como estratégia e trajetória de realização profissional, como também introduz a insegurança na sociedade e no mercado, pelas dúvidas e incertezas que a rotatividade e a insegurança acarretam à capacidade do Estado em manter a provisão de bens e serviços públicos de forma permanente e previsível ao longo do tempo. Portanto, *permanência e previsibilidade são duas características fundamentais das políticas públicas e da própria razão de existência e legitimação política do Estado, algo que apenas pode estar assegurado por meio da manutenção da estabilidade e da proteção do seu corpo funcional,* além de outros fatores.

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

---

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

pontos de vista técnico, emocional e moral) para o Estado depende de condições objetivas ainda longe das realmente vigentes no Brasil, quais sejam: ambiente geral de homogeneidade socioeconômica, republicanismo político e democracia social<sup>10</sup>.

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

Além dessas leis, no campo da transparência e do combate à corrupção, destaque deve ser dado ao empoderamento dos ór-

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

Ou seja, nos regramentos já existentes para delimitação da ocupação no serviço

---

10 O ambiente geral de *homogeneidade econômica e social* é condição necessária para permitir que todas as pessoas aptas e interessadas em adentrar e trilhar uma carreira pública qualquer, possam disputar, em máxima igualdade possível de condições, as vagas disponíveis mediante concursos públicos, plenamente abertos e acessíveis a todas elas. Por sua vez, o *republicanismo político* e a *democracia social* implicam o estabelecimento de plenas e igualitárias informações e condições de acesso e disputa, não sendo concebível nenhum tipo de direcionamento político-ideológico nem favorecimento pessoal algum, exceto para aqueles casos (como as cotas para pessoas portadoras de deficiências ou necessidades especiais, e as cotas para gênero e raça) em que o objetivo é justamente compensar a ausência ou precariedade histórica de homogeneidade econômica e social entre os candidatos a cargos públicos. Em outras palavras: o mérito, como critério primordial de seleção e ocupação de cargos públicos, só pode cumprir plenamente o seu papel precípua de filtrar os melhores ou mais aptos (dos pontos de vista técnico, emocional e moral), se estiver assentado em condições de máxima homogeneidade econômica e social possível entre os cidadãos concorrentes em qualquer processo seletivo ou concurso público. De outra maneira, quanto mais heterogênea e desigual forem as condições econômicas e sociais de uma dada população, mais os processos ditos meritocráticos tenderão a sacramentar – ou até mesmo ampliar – as desigualdades e heterogeneidades previamente existentes nessa sociedade. Como afirma Soares (2020): “O meritocrata não é nada sem a sociedade em que está inserido e as condições que essa sociedade lhe proporcionou para se transformar neste “Self Made Man”, super empreendedor, que enriqueceu imenso graças a uma ideia genial criada às costas de milhares de pessoas que contribuíram para que essa ideia genial pudesse ter surgido. Portanto, o nosso mérito será qualquer coisa como 90% sorte, 10% esforço. Certamente que ver as coisas desta forma tira muito glamour a todas as nossas conquistas sociais. Mas é a realidade!” Essa citação, apesar de longa, resume tão bem os problemas em torno do conceito e condições para o êxito da meritocracia que mereceu, de nossa parte, a sua inclusão na íntegra como Anexo desse texto.

público, estão previstas possibilidades de avaliação e de monitoramento da atividade do agente público, além da aplicação de um amplo rol de sanções administrativo-disciplinares, que podem culminar com a expulsão de servidores estatutários da administração pública federal, em amplo espectro. Por sua vez, a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, define em seu art. 3º o termo “cargo público”: trata-se do conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional a que está circunscrito e que devem ser observadas pelo servidor. As penas administrativas previstas na mesma Lei são as seguintes: advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou de disponibilidade, e destituição de cargo em comissão ou de função comissionada.

Entre 2003 e julho de 2019 estão contabilizadas 7.588 punições expulsivas aplicadas a servidores estatutários do Poder Executivo Federal, cerca de 500 ao ano. Quanto às suas fundamentações, 64% dessas expulsões devem-se a atos relacionados à corrupção; 26% por abandono de cargo, inassiduidade ou acumulação ilícita de cargos; os demais 10% estão divididos entre desídia (3%), participação em gerência ou administração de empresas (1%) e ainda outras razões e motivos variados (6%).

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

incremento de uma das capacidades estatais fundamentais na contemporaneidade para a colocação em operação, pelo território nacional, de políticas públicas de vários tipos e abrangências.

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

### **3.2. Remuneração adequada e previsível ao longo do ciclo laboral**

A *remuneração adequada e previsível* no tempo é condição de segurança financeira e de estabilidade emocional dos servidores, fatores necessários a qualquer pessoa inserida em uma relação de trabalho que apenas existe e se realiza em função do Estado, em favor da coletividade e em caráter permanente. Desta maneira, ela precisa ser adequada e previsível não apenas para que o servidor goze de segurança financeira e estabilidade emocional no desempenho de suas funções, dificultando ao máximo que ele possa sofrer qualquer tipo de assédio moral, captura externa, tentativa de extorsão ou qualquer outro tipo de corrupção, como que ele tenha que de suas funções precípuas se dispersar, prejudicando com isso o seu desempenho profissional no cargo público e, por extensão, o desempenho institucional satisfatório da sua organização junto à população.

É claro que tais fatores são também importantes para as relações capital-trabalho no mundo dos negócios, razão pela qual o processo histórico de regulação

social do trabalho incorporou tais temas na defesa de contratos por tempo indeterminado, remunerações mínimas garantidas, pleora de benefícios e direitos laborais e sociais, negociações coletivas, direito de greve, acesso à justiça etc. Porém, diferentemente da ocupação no setor público, as ocupações no setor privado, mesmo aquelas contratadas sob o amparo das leis de proteção laboral e social ainda vigentes, estão mais fortemente sujeitas aos ciclos econômicos, discricionariedades e – por vezes – arbitrariedades dos empregadores. No mundo dos negócios, reinam – infelizmente de modo quase naturalizado nas sociedades capitalistas contemporâneas, sobretudo naquelas subdesenvolvidas como a brasileira – relações assimétricas e muitas vezes desumanas de poder, razão pela qual a regulação pública (externa e coercitiva) exercida pelo Estado, por meio do sistema de justiça, sobre as relações capital-trabalho, é tão necessária, ainda que insuficiente, para mitigar ou contra arretar as tendências abusivas, predatórias ou socialmente injustas que em geral as caracterizam.

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

Diante do exposto, fica clara a razão pela qual a proposta liberal-gerencialista de transformar a remuneração (fixa, adequada e previsível) do servidor público em uma remuneração flexível, contendo uma parte fixa mínima e outra variável, remunerada

na forma de bônus extra por desempenho individual, afronta os princípios supracitados da segurança financeira e da estabilidade emocional. Uma vez implementadas no setor público, propostas de remuneração flexível tenderão a fazer aumentar – *ao invés de diminuir!* – a insegurança financeira e a instabilidade emocional dos servidores afetados, deixando-os mais expostos a vivenciarem situações de assédio moral, captura externa, tentativas de extorsão ou qualquer outro tipo de corrupção ativa ou passiva no desempenho de suas funções. Deste modo, ao invés de estimular um maior e melhor desempenho individual, ou incrementar a produtividade própria ou organizacional, medidas dessa natureza tenderão, na verdade, a acirrar a competição interna e a deteriorar as condições pessoais e coletivas de sanidade e salubridade no ambiente de trabalho.

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

Metodologicamente, dadas as imensas diferenças qualitativas que existem entre as funções de natureza pública (cuja razão última é de índole sócio-política) e as de motivação privada (cuja razão última é de índole econômica, mais facilmente quantificável e mensurável), e sendo difícil identificar e isolar as variáveis relevantes mínimas necessárias ao cômputo da produtividade (individual ou agregada) no setor público, conclui-se que *as propostas liberais-gerencialistas são, como um todo, incompatíveis com a essência pública do Es-*

*tado e suas necessidades de planejamento, gestão e administração.*

### **3.3. Qualificação elevada e capacitação permanente**

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

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

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

*tado desse trabalho custoso e demorado de profissionalização da burocracia pública.* Algo muito distinto da lógica liberal-gerencialista que prima pela oferta de incentivos (e punições) individuais à capacitação do servidor, induzindo-o a um processo de especialização acrítica e a uma lógica concorrencial nefasta de progressão funcional na carreira.

### **3.4. Cooperação – ao invés da competição – como método de trabalho no setor público**

Por fim, mas não menos importante, a *cooperação* interpessoal e intra/inter organizações emerge como corolário dos atributos e fundamentos anteriores, colocando-se – ao invés da competição – como critério substancial de atuação da administração pública e método primordial de gestão do trabalho no setor público. No setor privado, a competição, disfarçada de cooperação, é incentivada por meio de penalidades e estímulos individuais pecuniários (mas não só) no ambiente de trabalho, em função da facilidade relativa com a qual se pode individualizar o cálculo privado da produtividade e os custos e ganhos monetários por trabalhador.

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

Tudo somado, este é o escopo necessário

para uma discussão qualificada acerca do *ciclo laboral no setor público* e suas relações com os temas e objetivos da produtividade e do desempenho institucional do Estado brasileiro no século XXI.<sup>11</sup> Em outras palavras, o *aumento de produtividade e a melhoria de desempenho institucional agregado do setor público será resultado desse trabalho custoso, mas necessário, de profissionalização da burocracia pública ao longo do tempo, para a qual importa, sobremaneira, a estabilidade funcional dos servidores nos respectivos cargos públicos*. Não há, portanto, choque de gestão, reforma fiscal ou reforma administrativa contrária ao interesse público que supere ou substitua o acima indicado.

#### 4. Perspectivas sobre o sentido de desempenho.

Uma vez perscrutados o contexto mais geral da reforma administrativa pretendida pelo governo Bolsonaro/Guedes (seção 2), e os fundamentos da ocupação e do desempenho individual e agregado no setor público (seção 3), é possível agora mergulhar numa discussão atinente aos sentidos e implicações do desempenho nos modelos dominantes e alternativos disponíveis no debate internacional.

A ideia é reforçar, de modo propositivo, a necessidade e a oportunidade de deslocar o debate público a um patamar mais elevado de discussão acerca de modelos de índole reflexiva do desempenho individual e institucional, como parte de uma compreensão mais acurada acerca dos determinantes e das formas de organização e funcionamento do Estado e da administração pública de modo geral.

Para tanto, é importante começar por entender que a ideia de desempenho há tempos faz parte do debate sobre a atuação das organizações do setor público e tudo indi-

ca que permanecerá sendo aspecto central da reflexão sobre a atuação dos governos. Por isso, tem sido alvo de debates intensos e polarizados, especialmente, nas últimas décadas (Bouckaert e Balk, 1991; Dunleavy e Hood, 1994; Hood, 2007; Dooren, Bouckaert e Halligan, 2010). Assim, ao longo desse período, o conceito de desempenho tem sido definido de forma bastante diversa, sendo a ele atribuído sentidos múltiplos e frequentemente ambíguos.

Recuperamos aqui a definição geral na qual desempenho diz respeito ao comportamento intencional e deliberado, seja de indivíduos ou de organizações. Nesse sentido, Dooren, Bouckaert e Halligan (2010) sugerem que é possível distinguir quatro perspectivas sobre o desempenho, quando pensamos tal fenômeno a partir de duas dimensões relativas a sua qualidade: i) a qualidade das ações realizadas; e ii) a qualidade daquilo que foi alcançado por meio dessas ações (resultados).

#### Quadro 2: Relações entre processos de trabalho e resultados finais para avaliação do desempenho.

	Qualidade dos resultados Não	Qualidade dos resultados Sim
Qualidade das ações / processos Não	(D1) Não há julgamento sobre qualidade do desempenho	(D3) Desempenho como avaliação dos resultados
Qualidade das ações / processos Sim	(D2) Desempenho como competência / capacidade	(D4) Desempenho como a produção de resultados sustentáveis

Fonte: Dooren, Bouckaert & Halligan (2010), apud Pires (2010: pg. 09).

No Quadro 2, no primeiro quadrante te-

11 Sobre o tema do ciclo laboral no setor público, ver Queiroz e Santos (2020).

mos a perspectiva na qual a qualidade das ações e de suas realizações não importa, isto é, atividades são desenvolvidas independentemente de avaliações sobre o seu grau de sucesso ou insucesso (D1). No segundo quadrante, temos a perspectiva que se centra na qualidade dos processos e não na qualidade dos seus resultados e realizações (D2). Nessa perspectiva, o desempenho é concebido como competência ou capacidade, tal como enfatizado por modelos tradicionais de controle burocrático-procedimental. No terceiro quadrante, a ênfase recai sobre a qualidade dos resultados sem igual atenção para as ações empreendidas ou processos mobilizados (D3). Nesse caso, desempenho passa a ser definido como a obtenção de resultados e não como a capacidade das organizações e de seus agentes, tal como enfatizado pelos modelos de raiz gerencialista (*New Public Management* – NPM). Finalmente, quando o desempenho é concebido como atenção tanto à qualidade das ações como à qualidade dos resultados (D4), temos a perspectiva do “*desempenho como sustentabilidade*” (ou dos “*resultados sustentáveis*”), isto é, aquela que procura iluminar em uma organização a sua *capacidade reflexiva para desempenhar e sua habilidade em converter tal capacidade em resultados (produtos e impactos) sustentáveis ao longo do tempo*, chamando atenção para possíveis resultados disfuncionais.

É essa noção de desempenho, sintetizada pela ideia de “*resultados sustentáveis*”, a que aqui nos interessa, pois nos permite romper com a limitação das perspectivas anteriores. Cada vez mais, organizações tem se defrontado com a necessidade de pensar o seu desempenho não apenas como capacidade – isto é, a mobilização dos *inputs* necessários e a construção e desenho de processos de trabalho – e não apenas como produtividade e eficiência – entendidas como relações fixas entre os *inputs* disponíveis e produtos produzidos de forma padronizada. Organizações nos

mais diversos setores têm sido forçadas a refletir sobre o seu desempenho em moldes mais amplos, os quais priorizam a produção de soluções (produtos) adequadas para produzir impactos (mudanças no ambiente social e produtivo) em contextos diferenciados e que tenham também a capacidade de perdurar ao longo do tempo (sustentabilidade).

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

Como consequência dessa perspectiva, a questão fundamental que se coloca é como conciliar, por um lado, maior flexibilidade, adaptabilidade e customização de processos – elementos essenciais para a promoção do *aprendizado e inovação* – com as necessidades de controle e direcionamento por parte de supervisores, e de prestação de contas para o público externo, por outro lado, na produção de ações que tenham o

maior potencial de impacto e sustentabilidade na realidade social e econômica.

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

É possível conciliar *controle/consistência* com *flexibilidade/criatividade* na gestão de burocracias públicas? Por meio de quais processos e práticas gerenciais, servidores e dirigentes públicos podem equilibrar essas dimensões?

## **5. Abordagens para a gestão do desempenho em burocracias públicas.**

É possível dizer que existem duas abordagens gerais para pensarmos o problema da gestão do desempenho em burocracias públicas, as quais estabelecem diferentes formas de combinação entre elementos de *controle/consistência* e de *flexibilidade/criatividade* (Pires, 2009; Pacheco, 2009; Jann e Reichard, 2002; Kettl, 1997).

### **Princípio da otimização**

A primeira delas se orienta pelo “*princí-*

*pio da otimização*” e se ancora na presunção da separação entre os momentos e as instâncias de decisão, execução e avaliação de ações desempenhadas por burocracias (i.e., separação entre meios e fins). Nesse sentido, a tarefa de gestão do desempenho envolve o estabelecimento de mecanismos e sistemas de avaliação de forma apartada dos contextos substantivos da execução das tarefas (decisões, comportamentos e práticas em cada situação concreta ou caso específico). Esses sistemas, em geral, são constituídos por procedimentos formais, como indicadores e metas quantitativas, os quais servem como parâmetro externo, e supostamente objetivo, para o julgamento do sucesso ou fracasso das ações empreendidas. O objetivo central desses sistemas é promover maior eficiência, por meio da minimização de custos e aumento de produtividade na realização de um conjunto restrito de objetivos-resultados.

Essa abordagem geral tem, infelizmente, se consolidado, por meio da disseminação de modelos de gestão de organizações do setor público de cunho “gerencialista” (ou inspirados no movimento da nova gestão pública). O modelo gerencialista se tornou um dos mantras da reforma do setor público por todo o mundo nos anos 1980 e 90. No contexto da alegada falência do Estado, da precária atuação de burocracias nas décadas anteriores e do descontentamento generalizado com a atuação dos governos, a abordagem gerencialista trouxe para o centro do debate a preocupação com o desempenho do setor público. Com seu foco em resultados e na otimização do orçamento público, prometeu a melhoria na eficiência e responsividade de burocracias por meio da estruturação de sistemas de incentivos que levariam burocratas (*agents*) a cumprir as metas estipuladas por formuladores de políticas públicas, representantes políticos



e cidadãos (*principals*) na provisão de bens e serviços públicos.<sup>12</sup> Buscando superar erros do passado, como a ênfase no controle de processos tal como feito por procedimentos legais e administrativos, a proposta gerencialista se inspira em certa cultura do setor privado e envolve basicamente a instituição de metas e indicadores de resultados para a mensuração do desempenho de organizações e seus funcionários, com forte ênfase em incentivos de base pecuniária, tais como sistemas de gratificação por desempenho. Sob esse modelo, organizações do setor público devem focar um conjunto de metas de desempenho que possam ser definidas de forma específica, quantificável e mensurável.

Cada burocrata na organização deve cumprir uma parte do objetivo geral. Supervisores monitoram constantemente o desempenho de seus burocratas em termos da consecução dessas metas, tendo como referência indicadores quantitativos de resultados. De forma a administrar corretamente os incentivos, gestores distribuem gratificações nos salários apenas dos funcionários que satisfizerem periodicamente as metas.

A adoção desses mecanismos de avaliação baseados na aferição de produtividade com base em metas quantitativas e no estabelecimento de relações entre o cumprimento dessas metas e recompensas pecuniárias (remuneração variável) tem sido amplamente adotada nas mais variadas áreas de atuação governamental ao redor do mun-

do, em maior ou menor grau.<sup>13</sup> As experiências variam do monitoramento de metas básicas relativas aos produtos mais imediatos dessas organizações à implantação de sofisticados sistemas de informação que associam esses indicadores a bases de dados diversas sobre a situação de trabalhadores e empresas nas diversas regiões do país.

Avaliações da implementação de reformas gerencialistas ao redor do mundo têm apontado para resultados paradoxais. Por um lado, existem evidências em relação ao aumento de produtividade. Estudos já demonstraram aumento de produtividade nos serviços de saúde na Grã-Bretanha como resultado da introdução de mecanismos de remuneração baseado no desempenho individual. Por exemplo, a produtividade de dentistas, medida pelo número de pacientes tratados, aumentou 26% em comparação com a gestão do serviço público via contratos de remuneração fixa (Chalkley et al, 2010). Até mesmo no caso da inspeção do trabalho no Brasil, a introdução de sistemas de gratificação por desempenho a partir de 1998, e sua intensificação a partir de 2004, acarretaram maior produtividade dos auditores-fiscais na formalização de trabalhadores, ainda que durante o período não tenha ocorrido variações significativas no contingente de auditores-fiscais e no número de empresas fiscalizadas.

Por outro lado, aumentos de produtividade em relação a alguns indicadores específicos também têm sido acompanhados

---

12 A vasta literatura sobre o assunto identifica três características principais das reformas do setor público orientadas pelos princípios gerencialistas: a) descentralização, com a desagregação do Estado em atores subnacionais, cisão de grandes estruturas hierárquicas, e separação de funções de governo essenciais (core) daquelas consideradas auxiliares ou complementares; b) privatização e competição, com a desregulamentação de mercados, criação de quase-mercados para grande parte dos serviços públicos, e parcerias público-privado (PPPs); e c) gestão do desempenho, com a instituição de metas e indicadores de resultados para a mensuração do desempenho de organizações e seus burocratas, além de uma forte ênfase em incentivos específicos com base pecuniária, tais como sistemas de gratificação por desempenho (Osborne e Gaebler, 1992; Dunleavy e Hood, 1994; Pollit, 1995; Bresser-Pereira e Spink, 1999; Barzelay 2001).

13 Para visualizar de forma resumida essa questão, ver Pires (2010), em especial o Quadro 2 no Anexo, que descreve a sistemática de avaliação do desempenho de alguns países selecionados.

pela constatação de problemas relativos à manutenção de níveis satisfatórios de motivação, envolvimento e comprometimento por parte dos servidores. Por exemplo, os mesmos estudos sobre profissionais de saúde e dentistas no setor público britânico (Houston, 2000; Chalkley et al, 2010) apontaram que sistemas de gratificação por desempenho envolvendo incentivos pecuniários podem até contribuir para o aumento de produtividade, mas, em geral, acarretam perdas significativas da motivação intrínseca desses profissionais – isto é, a motivação derivada de valores, compromissos e senso de missão em relação ao trabalho, em oposição à motivação extrínseca baseada em recompensas não substantivamente associadas à realização do trabalho, como o dinheiro.

Além disso, outra linha de problemas identificados com reformas gerencialistas diz respeito às distorções provocadas pelos sistemas de incentivos implementados. Um volume considerável de estudos tem chamado atenção para os efeitos disfuncionais de medidas de desempenho quantitativas e pré-definidas (Bouckaert e Balk, 1991; Dunleavy e Hood, 1994). Primeiro, a definição de metas de desempenho específicas e quantificáveis provoca necessariamente um excessivo reducionismo daquilo que se espera ser competência do Estado e de suas burocracias. O estabelecimento de metas tende a limitar e concentrar as ações realizadas por organizações em torno de alvos ou pontos bem específicos, reduzindo a capacidade de funcionários de perceber e abordar problemas de forma mais ampla.

Por exemplo, a promoção da saúde mental envolve mais do que a redução do número de hospitalizações psiquiátricas; ou a qualidade de um sistema de educação envolve mais do que preparar alunos para pontuar e serem aprovados em provas; e a satisfação de um funcionário envolve mais do que a adequação de seu nível de remuneração.

Além da questão do reducionismo provo-

cada pela pré-determinação e especificação dos resultados a serem alcançados, a mensuração e aferição quantitativa destes resultados frequentemente fazem com que burocratas encontrem formas de converter as atividades que normalmente estão habituadas a fazer nos produtos e metas almejados pelos seus supervisores. Um exemplo disso é um programa do serviço de imigração norte-americana, na primeira década dos anos 2000, o qual, embora tenha sido desenhado e autorizado pelo Congresso especificamente para focar apenas nos imigrantes com ordem de deportação em execução e suspeitos de crimes e terrorismo, acabou por encarcerar uma vasta maioria de imigrantes ilegais sem ficha criminal, dos quais caberia deportação para apenas uma minoria dos casos. Sob pressão para “bater” metas de detenção e demonstrar desempenho para seus superiores, agentes de imigração começaram a “atirar” nos alvos mais fáceis (Bernstein, 2009).

Em outro exemplo, pesquisas sobre médicos na Inglaterra e nos Estados Unidos revelaram que esses profissionais desenvolvem práticas de “maquiagem” de números quando no preenchimento de formulários e relatórios para aferição de produtividade. Outros exemplos são indicativos da “contabilidade criativa” que se estabelece no registro de atividades realizadas por parte de funcionários em sistemas de mensuração de desempenho. Resultados supostamente indesejáveis podem ser facilmente codificados em termos de resultados almejados como, por exemplo, a redução do tempo de permanência em listas de espera por meio da criação de listas de espera para entrada na lista de espera, ou a transfiguração de registros de trens ou ônibus atrasados em registros de avaria ou manutenção em percurso, ou ainda, como acontece nas organizações policiais, a subclassificação de crimes sérios em violações da lei de menor importância ou o registro de homicídios em locais distintos dos lugares onde acontece-

ram, tendo em vista a melhoria dos indicadores de um determinado distrito policial. Essas situações revelam que sistemas de gestão de desempenho desse tipo não são imunes à manipulação do processo de mensuração e à manipulação dos produtos organizacionais, em ambos os casos promovendo comportamentos disfuncionais do ponto de vista da efetividade das ações realizadas por burocracias públicas.

Em suma, é possível perceber que um conjunto amplo e diverso de evidências têm apontado para os efeitos colaterais dos sistemas de avaliação de desempenho baseados no modelo gerencialista. Após mais de quatro décadas, até mesmo os analistas simpatizantes já reconheceram que reformas inspiradas na abordagem gerencialista têm falhado em concretizar as expectativas de uma administração pública mais eficaz, eficiente e efetiva (Hood and Peters, 2004; Dunleavy et al., 2006).

### **Princípio da reflexividade**

Uma segunda abordagem para a questão da gestão do desempenho, a qual se orienta pelo “*princípio da reflexividade*”, diferencia-se da abordagem anterior ao rejeitar a separação entre decisões, execução e avaliação e enfatizar a necessidade do desempenho ser avaliado de forma contextualizada (julgamento substantivo), como atividade embutida no próprio contexto de realização das atividades (i.e. interação meios e fins).

Além disso, a abordagem reflexiva também rejeita os pressupostos simplificadores do comportamento humano nos quais se baseiam sistemas de incentivo para o desempenho, tal como proposto pela abordagem gerencialista – i.e. percepção de que indivíduos (ou grupos e organizações) são motivados, fundamentalmente, pelo desejo de obter recompensas (como dinheiro ou status) e evitar sanções. Assim, nessa segunda abordagem, a tarefa de gestão do desempenho envolve o estabelecimento de

rotinas que possibilitem aos agentes envolvidos a reflexão e revisão contínua das atividades e ações burocráticas, de modo que o monitoramento do desempenho seja, em si, parte de um processo – contínuo, coletivo e cumulativo – mais amplo de *aprendizagem e inovação institucional*.

As reformas associadas ao modelo “experimentalista” têm materializado esses princípios e oferecido inspirações para experimentos de gestão de burocracias públicas e de superação de algumas das limitações do modelo gerencialista. O modelo experimentalista (ou *Experimentalist Governance* - EG) emergiu como uma crítica por parte de seus proponentes (C.Sabel, J.Zeitlin, M. Dorf, e W.Simon, entre outros) à insustentabilidade empírica do arcabouço econômico-racional que está no cerne da proposta gerencialista, mais precisamente os pressupostos sobre as relações *agent-principal*.

Com inspiração no institucionalismo econômico da teoria da escolha racional, a *abordagem gerencialista* em geral separa os momentos de concepção/decisão das ações associados com sua execução, pressupondo a existência de *principals* (sejam eles atores da sociedade civil, partidos políticos, ou representantes eleitos) que saibam tudo o que precisa ser feito para a solução de problemas coletivos. Supostamente, esses *principals* estão aptos a traduzir objetivos coletivos em metas de desempenho detalhadas – por exemplo, um aumento de 50% na formalização do trabalho, uma redução de 20% na evasão escolar, etc.

Em contraposição, os proponentes da *abordagem experimentalista* defendem que *principals* com tal conhecimento robusto e panorâmico não existem nas comunidades políticas reais, muito menos um consenso inquestionável sobre quem deveria desempenhar tal papel diretivo. Portanto, segundo esses autores, *o problema da reforma do setor público não se resume apenas à definição de metas de desempenho e do respectivo sistema de incentivos, mas sim*

*envolve a construção de processos de inovação e aprendizado – contínuos, coletivos e cumulativos – por meio dos quais os atores envolvidos interajam, descubram, e aprendam conjuntamente aquilo que precisa ser feito e a melhor forma possível de executá-lo (Sabel, 2004, 2005).*

Assim, de acordo com esse modelo de gestão, a solução requer instituições experimentalistas *“que reconheçam o caráter provisório de suas metas e que institucionalizem a aprendizagem social por meio do questionamento recorrente da adequação entre os fins e os meios disponíveis, e por meio da revisão periódica de suas normas e estruturas à luz das respostas obtidas”* (Sabel, 2004: 4). Instituições experimentalistas demonstram a atitude de constante detecção e correção de erros nos níveis operacionais da organização, ajustando, na sequência, as estruturas superiores para a generalização de sucessos e aprimoramento do sistema de aprendizado a partir de erros. Por meio de *ajustes reflexivos* constantes, os proponentes da abordagem experimentalista argumentam que burocracias públicas podem, simultaneamente:

- expandir suas capacidades para solução de problemas complexos por meio da adaptação rápida às condições externas em constante mudança e da

possibilidade de customização de suas ações a diversas clientelas; e

- incrementar a prestação de contas por parte de burocratas aos seus supervisores e ao público, por meio de explicações situacionais sobre suas decisões e conduta em cada caso e justificações de possíveis desvios em relação aos protocolos estabelecidos.

Ao rever essas explicações, superiores diretos (e até mesmo órgãos de controle) podem detectar erros de conduta e considerar como corrigi-los, no que tange aos casos específicos, assim como aos procedimentos mais gerais que regulam e organizam o programa. Por meio desses processos, organizações “experimentalistas” aprendem como aprimorar sua atuação ao mesmo tempo em que monitoram a atuação de seus funcionários e, assim, o mesmo processo que possibilita a adaptação de ações e serviços às variadas circunstâncias, o torna também suscetível ao controle e direcionamento gerencial (Noonam, Sabel, e Simon, 2009).

Recentes avanços por parte de instituições experimentalistas vêm sendo registrados em diferentes países assim como em diferentes áreas do serviço público.<sup>14</sup> Essas experiências oferecem exemplos bem concretos de sistemas de avaliação do

---

14 Essas experiências incluem: a reforma de escolas públicas e esquemas de meta-regulação na área de vigilância sanitária nos Estados Unidos (Sabel, 2004), a reforma da assistência à criança e ao adolescente nos estados de Alabama e Utah (Noonam, Sabel, e Simon, 2009), provisão de assistência e benefícios sociais na Holanda, Dinamarca e Irlanda (Sabel, 2005), sistemas de proteção social, saúde e segurança ocupacional, vigilância sanitária, telecomunicações, eletricidade, segurança marítima e serviços financeiros na União Européia (Sabel e Zeitlin, 2008). Em particular, ver em Pires (2020) exemplos concretos de práticas experimentais em dois programas governamentais específicos: o Programa Liberdade Assistida (PLA, Belo Horizonte-MG) e o Programa de Avaliação Qualitativa de Serviços em Alabama e Utah (EUA). O Programa Liberdade Assistida (Pires, 2020: Box 1, pg 16) foi implantado em 1998, pela Prefeitura de Belo Horizonte, no âmbito da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (SMAAS) em parceria com o Juizado da Infância e da Juventude e Pastoral do Menor. Ele visava romper com o tratamento padronizado do Código de Menores, partindo do reconhecimento da particularidade do contexto nos quais os adolescentes autores de ato infracional se inserem e buscava tratar cada caso respeitando a individualidade e singularidade do jovem na construção de soluções efetivas para sua vida. Já o programa norte-americano (Pires, 2020: Box 2, pg 17) pretendia dar maior autonomia aos funcionários que trabalham diretamente com as crianças necessitadas e, ao mesmo tempo, fazer com que eles possam ser constantemente questionados e responsabilizados por suas ações. A experiência desses dois Estados dos EUA tem apontado na direção de mecanismos alternativos de avaliação do desempenho que estabelecem formas de responsabilização e monitoramento das condutas e decisões dos assistentes sociais sem comprometer a capacidade de ação dos mesmos e muito menos a qualidade do serviço oferecido.

desempenho baseados no princípio da reflexividade, voltados para a superação dos problemas e distorções causados por reformas baseadas no princípio da otimização. Em geral, as avaliações de experiências que visaram concretizar sistemas baseados no *princípio da reflexividade* têm apontado para algumas vantagens potenciais em relação à abordagem gerencialista tradicional, a saber:

- A primeira vantagem diz respeito à possibilidade de aferição e monitoramento de resultados de grande relevância que muitas vezes não se apresentam de forma necessariamente mensurável (traduzíveis em indicadores numéricos) – e por isso frequentemente negligenciados no modelo anterior – por meio da instituição de *mecanismos para constante detecção e correção de erros baseados em explicações situacionais e justificativas por parte de burocratas* (comissões de avaliação interna, revisão por pares, etc.).

- A segunda vantagem, decorrente diretamente da instituição dos mecanismos descritos acima, diz respeito à inserção do monitoramento do desempenho nos contextos substantivos de realização de tarefas e atividades. Em contraposição à pré-especificação dos resultados a serem produzidos, tal como faz o modelo gerencialista, *o modelo experimentalista cria condições para a compreensão mais contextualizada e sistêmica das características de cada situação-problema a ser enfrentada*. Isto é, favorecendo a identificação, por exemplo, dos problemas que impedem o cumprimento das leis e normas trabalhistas por parte das empresas que, por sua vez, permita a customização das ações de fiscalização para produção do maior impacto possível em cada situação. Em outras palavras, essa mudança de perspectiva permite que agentes de inspeção pensem menos em como pegar mais e mais infratores e se concentrem mais nas causas das violações (*root-cau-*

*ses*) e na busca por possíveis soluções legais, gerenciais e tecnológicas.

- A terceira vantagem diz respeito à substituição de uma lógica de controle e auditagem do desempenho de burocratas, sustentada na desconfiança generalizada em relação ao comprometimento e senso de missão dos funcionários (isto é, na ausência de incentivos extrínsecos ao trabalho, há tendência à baixa produtividade e envolvimento), pela *confiança no profissionalismo do corpo técnico e na profissionalização como elemento de controle da conduta e de aprendizagem* para lidar com o dinamismo e complexidade dos problemas.

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

Um resumo de ambas as abordagens pode ser visto no Quadro 3 abaixo.

### Quadro 3: Síntese das duas abordagens sobre avaliação de desempenho em burocracias complexas.

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

Fonte: Pires (2010: pg. 18).

Nesse sentido, os experimentos em andamento sugerem que a indução de melhor desempenho pode estar mais associada à valorização da autonomia de burocratas para inovar e aprender a partir da reflexão sobre suas próprias práticas (justificação) do que à criação de incentivos formais e pressões por maior produtividade em um conjunto restrito de resultados desejados. Por óbvio, a *profissionalização da burocracia*, assentada nos fundamentos discutidos na seção 3 – a saber: a estabilidade funcional dos servidores nos cargos públicos, remuneração adequada e previsível ao longo do ciclo laboral, qualificação elevada e capacitação permanente no âmbito das funções precípuas dos respectivos cargos e organizações, e a cooperação – são condições necessárias para o exercício (ou o experimentalismo) da

autonomia burocrática com responsabilidade e engajamento, e fontes primárias da aprendizagem e da inovação institucional como essência do *modelos reflexivos de gestão de pessoas e do desempenho* no âmbito público. Além disso, fica claro que aquilo que tem sido proposto pelo atual governo como única e exclusiva solução para os problemas a serem enfrentados pela reforma administrativa – foco na competição e vinculação da remuneração variável ou recompensas financeiras com o atingimento de metas individuais e quantificáveis – está longe de esgotar as possibilidades existentes de abordagem aos desafios de tornar a administração pública mais inovadora, efetiva e sustentável.

## Considerações Finais

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

governo federal.

A reforma administrativa do governo federal, como visto, centra-se fundamentalmente na redução do tamanho do Estado e na compressão do gasto público, daí derivando as medidas de congelamento e redução da remuneração, avaliação do desempenho individual para demissão de servidores, redução radical do número de carreiras e cerceamento da atividade sindical no serviço público. Em essência, tais propostas carecem de compreensão sistêmica sobre os condicionantes e determinantes do desempenho estatal no campo das políticas públicas, algo que foi apresentado acima e pode ser resumido pelo Quadro 4.

**Quadro 4: Reforma Administrativa Republicana e Democrática X 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.

Em síntese, no cerne das propostas do atual governo estão: como fundamento, a negatividade intrínseca do Estado; e como desiderato, a destruição de sua índole pública e potencialmente transformadora. Em consequência, se bem-sucedidas, restarão: um *Estado plutocrático*;<sup>15</sup> e organizações, instituições e servidores a serviço dos mercados ao máximo liberalizados e dos privilégios e *status quo* dos grupos no comando do poder político. Evidentemente, esse não é um cenário que aponte para nada parecido com soberania nacional, sustentabilidade ambiental, inovação produtiva, inclusão ou participação social...

Por outro lado, as evidências disponíveis demonstram cabalmente a relevância das organizações públicas e carreiras de Estado para qualquer projeto de desenvolvimento que ainda se almeje ao Brasil neste século XXI. Desmontar tais capacidades em nome de um fundamentalismo liberal vai, ao mesmo tempo, destruir o potencial transformador que a sociedade brasileira construiu por meio do Estado ao longo de mais de cem anos de República, como comprometer as chances de emancipação e desenvolvimento social de sua população – sobretudo a mais vulnerável – justamente num contexto econômico (nacional e internacional) marcado por enorme complexificação, frente à qual soluções aparentemente rápidas e fáceis se mostram, de saída, fadadas ao fracasso.

Todos os aspectos apresentados e discutidos neste texto justificam a permanência de um regime diferenciado de contratação e gestão dos servidores públicos, um *regime jurídico único* (RJU) nos termos da Constituição Federal brasileira em vigor (cf. art. 39, caput,

CF-1988). Com isso, *uma verdadeira política nacional de recursos humanos no setor público deve ser capaz de promover e incentivar a profissionalização da burocracia pública a partir de um modelo reflexivo de gestão de pessoas e do desempenho institucional, atrelado diretamente ao ciclo laboral no setor público*.<sup>16</sup>

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

- Medidas para conferir *mais e melhor transparência dos processos decisórios* intragovernamentais e nas relações entre entes estatais e privados, bem como sobre resultados intermediários e finais dos atos de governo e das políticas públicas de modo geral. Este é um dos principais campos de atuação republicana contra a visão moralista e punitivista de combate à corrupção no país.<sup>17</sup>

---

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

16 Para uma visão completa acerca de cada uma dessas fases do ciclo laboral no setor público, ver Queiroz e Santos (2020).

17 No tocante à corrupção, a concepção neoliberal que tem sido predominante no Brasil criminaliza a política,



- Medidas para *democratização da gestão pública*: reforço dos princípios e mecanismos ligados ao mérito, transparência, autonomia, inovação, mobilidade e responsabilidade, tanto em nível individual como organizacional.

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

- 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 social nos médio e longo prazos.

- Medidas de *profissionalização e valorização da ocupação no (e do) serviço público*, tais que uma verdadeira política de recur-

sos 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. Ademais, deve atentar para os fatores que realmente garantem ganhos de produtividade e de desempenho institucional no setor público, alguns dos quais também abordados neste texto, isto é: i) ambiente de trabalho; ii) incentivos não pecuniários e técnicas organizacionais; iii) trilhas de capacitação permanente; iv) critérios para avaliação e progressão funcional; v) remuneração adequada e previsível; vi) fundamentos da estabilidade e critérios justos para demissão; vii) condições de realização dinâmica e retroalimentação sistêmica entre as dimensões citadas.

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 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.

---

legítima 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.

## Referências Bibliográficas

AFIPEA-SINDICAL. **Mitos Liberais acerca do Estado Brasileiro e Bases para um Serviço Público de Qualidade**. Brasília: Afipea-Sindical; São Paulo: Ed. Quanta, 2019.

ASCHER, P.; GUIMARÃES, A. **Elaboração de sistema de monitoramento de impacto em projetos do programa piloto**. In: Ministério do Meio Ambiente (Ed.): *Monitoramento e avaliação de projetos: métodos e experiências*. Brasília: MMA, p. 220-243, 2004.

BARZELAY, M. **The new public management: improving research and policy dialogue**. California: University of California Press, 2001.

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. **Liberdade Assistida: Uma Medida**. (Organizadoras: Cristiane Barreto e Monica Brandão). Belo Horizonte: PBH-SMAAS, 2008.

BERNSTEIN, N. **Target of Immigrant Raids Shifted**. *The New York Times*, New York, US Section, 03.02.2009.

BOUCKAERT, G.; BALK, W. **Public productivity measurement: diseases and cures**. *Public Productivity & Management Review*, v. 15, n. 2, p. 229-235, 1991.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforming the state: managerial public administration in Latin America**. Boulder: Lynne Rienner, 1999.

CAMARGOS, R. **A regulamentação do direito de negociação coletiva e de greve no setor público brasileiro**. Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa, n. 3, Fonacate, 2020.

CARDOSO JR. **Brasil Rumo à Catástrofe: desmonte do Estado e condições para superação positiva da crise**. In: COSTA, M. A. (org.) *Qual o Caminho do Brasil?* Curitiba: Appris, no prelo.

CARDOSO JR. J. C. e CERQUERIA, B. S. **Reforma Administrativa, Mitos Liberais e o Desmonte do Estado Brasileiro: riscos e desafios ao desenvolvimento nacional**. Brasília: RBPO (Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento), vol. 9, nº 2, 2019.

CARDOSO JR., J. C. **Mitos Liberais sobre o Estado Brasileiro e Diretrizes para uma Reforma Administrativa Republicana, Democrática e Desenvolvimentista**. Belo Horizonte: RFDPE (Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico), ano 9, n. 16, 2020.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação**. Nota Técnica DISOC Nº6. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2010.

CHALKLEY, M.; TILLEY, C.; YOUNG, L.; BONETTI, D.; CLARKSON, J. **Incentives for dentists in public service: evidence from a natural experiment**. *Journal of Public Administration Research and Theory* v. 20, special issue “incentives and public sector performance”, p.207-223.

DOOREN, W.; BOUCKAERT, G.; HALLIGAN, J. **Performance Management in the Public Sector**. Londres e Nova Iorque: Routledge, 2010.

DORF, M.; SABEL, C. **A constitution of democratic experimentalism**. *Columbia Law Review*, v. 98, n. 2, p. 267-473, 1998.

DUNLEAVY, P.; HOOD, C. **From old public administration to new public management**. *Public Money and Management*, v. 14, n. 3, p. 9-16, 1994.

DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H. **New public management is dead: long live digital-era governance**. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 16, n. 3, p. 467-494, 2006.

- ELIAS, N. **O Processo Civilizador: formação do Estado e civilização**. São Paulo: Ed. Zahar, 2011.
- FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo**. *Texto para Discussão* N.1369. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009.
- FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Como elaborar modelo lógico de programa: um roteiro básico**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2007. Documento de Trabalho IPEA/OIT/SIT.
- HOOD, C. **Public service management by numbers: why does it vary? Where has it come from? What are the gaps and the puzzles?** *Public Money and Management*, v.27, p. 95-102.
- HOOD, C.; PETERS, G. **The middle aging of new public management: into the age of paradox?** *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 14, n. 3, p. 267-282, 2004.
- HOUSTON, D. **Public service motivation: a multivariate test**. *Journal of Public Administration Research and Theory* v.10, p. 713-28.
- JANN, W.; REICHARD, C. **Melhores práticas na modernização do estado**. *Revista do Serviço Público* v.53, n.3, p. 31-50, 2002.
- KETTL, D. **The global revolution in public management: driving themes, missing links**. *Journal of Policy Analysis and Management* v.16, n.3, p. 446-62, 1997.
- NOONAN, K.; SABEL, C.; SIMON, W. **The rule of law in the experimentalist welfare state: lessons from child welfare reform**. *Law and Social Inquiry* v.34, p. 523-568, 2009.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.
- PACHECO, R. **Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate**. *Biblioteca Virtual TOP* – acessado em [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar)
- PIRES, R. R. **Burocracia, Discricionabilidade e Democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação**. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* v. 14, n. 54 – jan./jun., 2009.
- PIRES, R. R. **Flexibilidade, Consistência e Impactos na Gestão do Desempenho Burocrático: subsídios para uma nova sistemática de acompanhamento e avaliação do desempenho da inspeção do trabalho no Brasil**. Brasília: OIT (Organização Internacional do Trabalho), 2010.
- PRAZERES, A. H. **O Instituto da Estabilidade como Instrumento para a Manutenção do Interesse Público**. Mimeo, em: <https://www.monografias.com/pt/trabalhos3/estabilidade-instrumentomanutencao-interesse-publico/estabilidade-instrumentomanutencao-interesse-publico4.shtml>, 2019.
- POLLITT, C. **Justification by works or by faith? Evaluating the new public management**. *Evaluation*, v. 1, n. 2, p. 133-154, 1995.
- QUEIROZ, A. A. e SANTOS, L. A. **O Ciclo Laboral no Setor Público**. Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa, n. 2, Fonacate, 2020.
- SABEL, C. **Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability**. In: ENGELEN, E.; DHIAN HO, M. (Orgs.) *De staat van de democratie*. Democratie voorbij de staat. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004. p. 173-195.

SABEL, C. **Globalisation, new public services, local democracy: what's the connection?** In: *Local Governance and the Drivers of Growth*. Paris: OECD, 2005.

SABEL, C.; ZEITLIN, J. **Learning from difference: the new architecture of experimentalist governance in the EU.** *European Law Journal*, v. 14, n. 3, p. 271-327, 2008.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Medidas socioeducativas em meio aberto: a experiência de Belo Horizonte.** (Coordenação: Monica Brandão). Belo Horizonte: Santa Clara, 2010.

SILVA, B, S. **O Princípio da Estabilidade e seu Propósito.** Mimeo, em: <https://jus.com.br/artigos/55179/o-principio-da-estabilidade-eseu-proposito>, 2013.

VINCENT, Paul. **The qualitative service review process.** Disponível em <http://www.chidwelfaregroup.org/documents/QRoverview.pdf> acessado no dia 28/08/2010.

WEBER, M. **O que é a Burocracia.** São Paulo: Conselho Federal de Administração, s/d.

WEDEGE, N. **Assessment of Labour Inspectorate Performance: in search for a simple tool.** Documento preparado para o LAB/ADMIN – OIT. Fevereiro, 2010.

WHOLEY, J.; HATRY, H.; NEWCOMER, K. **Handbook of practical program evaluation.** Jossey-Bass, 2004.

## Anexo capítulo 17

### O Mito da Meritocracia: a piada que se transformou num dogma

Disponível em: <https://www.scimed.pt/geral/o-mito-da-meritocracia-a-piada-que-se-transformou-num-dogma/>

João Soares, 14 de janeiro de 2020.

O termo “meritocracia” foi criado por Michael Young, quando escreveu o romance satírico em 1958, “The Rise of Meritocracy”. No livro, Young descrevia um tipo de autoilusão em que as pessoas ricas se convenciam que a sua riqueza era evidência da sua superioridade moral. A piada é que a sátira virou dogma. Hoje vivemos da meritocracia. Onde nos convenceram que aquilo que alcançamos depende apenas do nosso trabalho árduo e perseverança. Se não conseguimos, a culpa é tua. Não te esforçaste o suficiente.

Não só isso, como se criou outra piada interessante. A ideia da meritocracia começou por ser uma ideia anti-aristocrática já que, cada um de nós, independentemente das nossas origens, poderia ser rico, famoso e bem sucedido dependendo apenas do nosso mérito. No entanto, esta atitude/ideologia transformou-se num modelo de perpetuação de uma nova aristocracia, já que um dos maiores fatores para ser bem sucedido na vida é ser filho de pessoas bem sucedidas. Mesmo que tenham más notas na escola.

E ser filho de pessoas bem sucedidas in-

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

Aliás, uma das passagens do Behave, do Salpolsky, que mais me impressionou, foi esta:

*“A conexão entre a adversidade infantil e a maturação frontocortical é visível quando se estuda a pobreza infantil. O trabalho de Martha Farah, da Universidade da Pensilvânia, Tom Boyce, da UCSF, e outros demonstra algo ultrajante: aos cinco anos, quanto menor o estatuto socioeconômico de uma criança, em média, (a) maiores os níveis basais de glicocorticoides e/ou mais reativa a resposta ao estresse glicocorticoide, (b) mais fino é o córtex frontal e menor o seu metabolismo, e (c) mais fraca é a função frontal em rela-*

*ção à memória operacional, regulação das emoções, controle de impulsos e tomada de decisões executivas; além disso, para obter uma regulação frontal equivalente, as crianças com estatuto socioeconômico mais baixo devem ativar mais o córtex frontal do que as crianças com estatuto socioeconômico mais alto. Além disso, a pobreza infantil prejudica a maturação do corpo caloso, um feixe de fibras axonais que conectam os dois hemisférios e integram a sua função. Isso é tão errado – escolha estupidamente uma família pobre para nascer e, no jardim de infância, a probabilidade de ter sucesso nos testes de marshmallow da vida já estão contra si.”*

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

Mas estas pessoas, para além de terem nascido numa família com condições socioeconômicas favoráveis e terem a bênção genética, também conseguiram ter o “mérito” de nascer num país, numa sociedade, capaz de aproveitar todo o seu esforço e mérito. Como exemplo, se fossem mulheres e nascessem na Arábia Saudita, dificilmente iriam conseguir alcançar alguma coisa de relevante, dadas as limitações impostas às mulheres nessa sociedade. Ou se tivessem nascido numa aldeia na Nigéria e a vossa aldeia fosse dizimada pelo Boko Haram e

vocês transformados em Crianças-Soldado, dificilmente iriam ter capacidade para criar uma Startup fantástica na área da Inteligência Artificial. Portanto, parabéns pela vossa sorte.

## **Os “Meritocráticos” versus Instituições Governamentais**

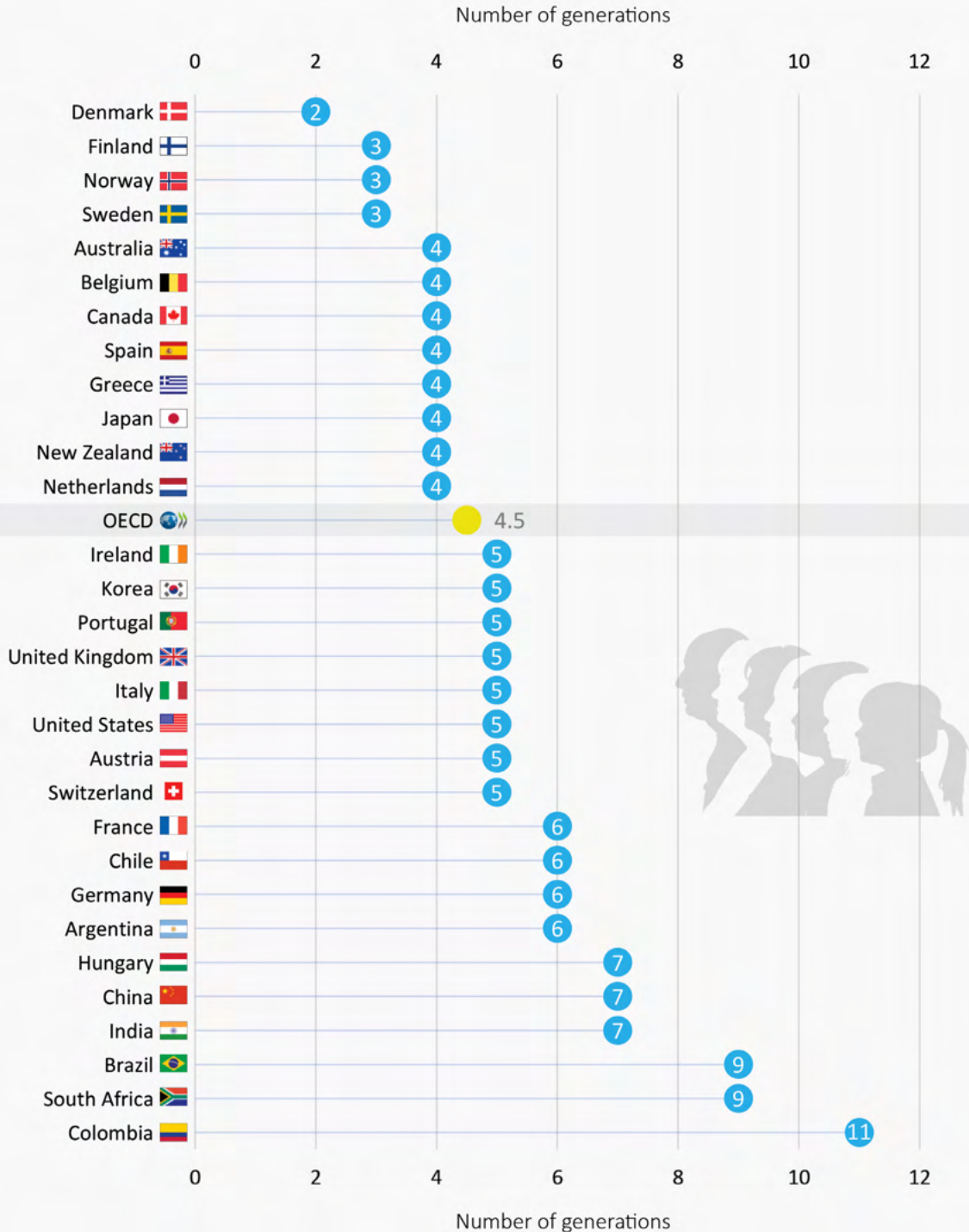
A coisa mais perversa associada a esta ideia da meritocracia, é que levou a uma corrente liberal anti-Estado. No fundo, a lógica é a seguinte: “se eu fui bem sucedido na vida à conta do meu esforço e tu não foste bem sucedido porque és um preguiçoso e não te esforçaste o suficiente, porque é que eu tenho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

Surge assim a ideia do “Self Made Man” criado no vazio, como se não tivesse sido o Estado (ou seja, todos nós), os responsáveis pela criação das infraestruturas, das instituições e serviços que permitiram ao “Self Made Man” prosperar. Mas o mais importante, é que o Estado é dos poucos mecanismos que poderá impor um verdadeiro sistema meritocrático, ajudando a reduzir as desvantagens existentes entres os diferentes estratos sociais, para que as crianças que tiveram o azar de ser menos afortunadas nos ambientes em que nasceram, tenha menos desvantagens em comparação às crianças que nasceram em “berços de ouro”. Um estudo da OCDE mostra quantas gerações são necessárias para subir no estrato socioeconômico. E não há surpresas... países nórdicos, conhecidos pela sua menor desigualdade socioeconômica, permite uma mais rápida mobilidade social.



# Income mobility across generations

Number of generations it would take for those born in low-income families to approach the mean income in their society



Note: Low-income families refer to the bottom 10% of the income distribution, OECD average based on 24 member countries.  
Source: OECD: A Broken Social Elevator? How to promote Social Mobility, Figure 1.5  
URL: [oe.cd/social-mobility-2018](http://oe.cd/social-mobility-2018)

Não só isso, como o desrespeito pelo Estado demonstrado por esta ala meritocrática é um pontapé na boca a todos nós, já que o investimento público em investigação, inovação, tecnologia é um dos grandes pilares que permite que estes “Self Made Man” vão surgindo. O telemóvel que temos na mão, é graças ao investimento do Estado. Mesma coisa para GPS, baterias de lítio, airbags e a Internet. E a mesma coisa para muitos dos fármacos que consumimos hoje em dia (1, 2, 3).

Mas não é apenas isso. É a sociedade e todas as instituições criadas pela sociedade que permitiram a evolução cultural e a acumulação de conhecimento. Portanto, quando um “Self Made Man” cria alguma tecnologia revolucionária, o mérito dele é uma ínfima parte de todo o processo de criação, já que assenta em conhecimento produzido por milhares de pessoas que o antecederam. Aliás, hoje em dia grandes descobertas são feitas por equipas de pessoas e não por uma pessoa só, dada a complexidade cada vez maior em fazer avançar o conhecimento e produzir tecnologia.

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

Citando o Ricardo Lopes, do Canal Dissenter, esta atitude dos meritocratas *“é uma falta de respeito abjeta pela sociedade em que vivem, pela longa história da humanidade e o nível mais alto de arrogância e egocentrismo que alguém pode atingir.”*

O meritocrata não é nada sem a sociedade em que está inserido e as condições que essa sociedade lhe proporcionou para se transformar neste “Self Made Man”, super empreendedor, que enriqueceu imenso gra-

ças a uma ideia genial criada às costas de milhares de pessoas que contribuíram para que essa ideia genial pudesse ter surgido.

## Conclusão

Portanto, o nosso mérito será qualquer coisa como 90% sorte, 10% esforço. Certamente que ver as coisas desta forma tira muito glamour a todas as nossas conquistas sociais. Mas é a realidade.

Que fique claro, não se está a falar contra os empreendedores. Eles têm mérito e alguns deles revolucionaram a sociedade em que vivemos. Agora, que se acabe com esta ideia que surgem no vazio, que o seu mérito é exclusivamente seu e que os com pouco mérito o são por “preguiça” e “não se terem esforçado o suficiente”. Obviamente que também existem os preguiçosos, mas a generalização como forma de atacar o Estado Social para reduzir a contribuição do “Self Made Man” via impostos para a sociedade, é só ridícula.

E, para quem acha que o “Self Made Man” conseguiu erguer-se à custa de um trabalho imenso, investindo 100 horas por semana na sua carreira, desengane-se. Os CEOs trabalham em média 60 horas por semana. Não é mau... mas agora vamos imaginar a mãe solteira com dois empregos, a receber o ordenado mínimo, sem ajuda em casa para tomar conta dos filhos, o que significa que ainda tem que fazer a lida doméstica e acompanhar as crianças na escola... faltará esforço a esta pessoa? Onde está a sua recompensa por este esforço? Ou terá tido azar relativamente às suas condicionantes de vida?

E terminamos com um vídeo do Rationality Rules ([https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=4&v=e5GB5mZbOyM&feature=emb\\_logo](https://www.youtube.com/watch?time_continue=4&v=e5GB5mZbOyM&feature=emb_logo)), que devia ser visto por todos estes Self Made Man liberais, que pensam no Estado como um sorvedouro de impostos inútil, que apenas serve para matar a iniciativa privada.



# 18 Notas Biográficas

## **Antônio Augusto de Queiroz**

Jornalista, consultor e analista político, mestrando em Políticas Públicas e Governo na FGV, diretor de Documentação licenciado do Diap e sócio-diretor das empresas “Queiroz Assessoria em Relações Institucionais e Governamentais” e “Diálogo Institucional Assessoria e Análise de Políticas Públicas.

### **Assecor**

Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento.

## **Bruno Fischgold**

Sócio do escritório Fischgold Benevides Advogados, mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB) e autor do livro *Direito Administrativo e Democracia – A Inconstitucionalidade do Princípio da Supremacia do Interesse Público*.

## **Cláudio Pereira de Souza Neto**

Doutor em Direito Público pela UERJ, professor da Universidade Federal Fluminense, advogado.

## **Elaine Rabelo Neiva**

Professora do Departamento de Administração e do Programa de Pós-graduação em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações da Universidade de Brasília.

## **Félix Lopez Félix Lopez**

Doutor em Sociologia pelo IFCS/UFRJ e

desde 2009 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA. As opiniões aqui emitidas são de responsabilidade dos autores.

## **Fernando Augusto Mansor de Mattos**

Professor e pesquisador da Faculdade de Economia da UFF e professor visitante do programa de pós-graduação em Ciência Política na UFF. Tem pós-doutoramento na Universidade de Columbia (Nova Iorque).

## **Fernando Luís Coelho Antunes**

Doutor em Direito pela UNB, advogado.

### **Fonacate**

Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado.

## **Frederico A. Barbosa da Silva**

Doutor em Sociologia pela UnB, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA.

## **Graça Druck**

Professora titular da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas/UFBA, pesquisadora do CRH – Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades/UFBA e Bolsista produtividade do CNPq.

## **José Augusto Ruas**

Coordenador Adjunto e professor do Curso de Ciências Econômicas da Facamp, pesquisador do Núcleo de Estudos de Conjuntura da Facamp, Doutor em Economia pela Unicamp.

### **José Celso Cardoso Jr.**

Doutor em Desenvolvimento pelo IE-Unicamp, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA e professor dos Mestrados Profissionais em Políticas Públicas e Desenvolvimento (IPEA) e Governança e Desenvolvimento (ENAP). Atualmente, exerce a função de Presidente da Afipea-Sindical.

### **Larissa Benevides**

Sócia do escritório Fischgold Benevides Advogados, pós-graduada em Direito Processual Civil pelo Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP) e graduada em Direito pela Universidade de Brasília (UnB).

### **Luiz Alberto dos Santos**

Doutor em Ciências Sociais, Mestre em Administração Pública, Advogado e Consultor Legislativo do Senado Federal. É também Professor da EBAPE-FGV e da ENAP. Ex-Subchefe da Casa Civil da Presidência da República.

### **Marcus Vinicius de Azevedo Braga**

Doutor em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (PPED/IE/UFRJ).

### **Regina Coeli Moreira Camargos**

Bacharel em Ciências Econômicas pela

UFMG (1987), doutora em Ciência Política pela UFMG (2008) e pesquisadora em pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico na Unicamp (fevereiro 2019 a março de 2020). Autora do livro “Negociação Coletiva: trajetória e desafios”.

### **Roberto R. Pires**

Doutor em Políticas Públicas pelo Massachusetts Institute of Technology – MIT, Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA e professor dos Mestrados Profissionais em Políticas Públicas e Desenvolvimento (IPEA) e Governança e Desenvolvimento (ENAP).

### **Sandro Sacchet de Carvalho**

Doutor em economia na PUC-Rio, é pesquisador do Ipea desde 2009.

### **Saulo Cabello Abouchedid**

Economista, Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e professor das Faculdades de Campinas (Facamp).

### **Victoria Evellyn C. Moraes Sousa**

Economista pela UnB e assistente de pesquisa da Afipea-Sindical.





**FONACATE**

Fórum Nacional Permanente  
de Carreiras Típicas de Estado

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